Chambre régionale des comptes
de Rhône-Alpes

Le Président

Lyon, le 21 janvier 2010

N°_____

Recommandée avec A.R.

REF : ma lettre n° 2838 du 15 décembre 2009

P.J. : 1

Monsieur le Maire,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Fontaine au cours des exercices 2003 et suivants.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse écrite.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, auquel doit être jointe votre écrite, à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément à l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, je vous serais obligé de bien vouloir m'indiquer à quelle date ladite réunion aura eu lieu.

En application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au trésorier-payeur général de l'Isère.

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

Michel-Pierre PRAT

Monsieur Yannick BOULARD
Maire de Fontaine
89 Mail Marcel Cachin
BP 147
38603 FONTAINE CEDEX

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE FONTAINE

(Département de l'Isère)

Exercices 2003 et suivants

SOMMAIRE

1- PRESENTATION DE LA COMMUNE 6

2- ELABORATION DU BUDGET ET FIABILITE DES COMPTES 7
2.1- Les annexes aux documents budgétaires 7
2.2- Les subventions aux associations 8
2.3- La connaissance et le suivi du patrimoine 9
2.4- Les charges rattachées 10
2.5- La comparaison des prévisions et des réalisations en investissement 11
2.6- Le fonctionnement des régies de recettes 11

3- LA SITUATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE 12
3.1- La section de fonctionnement 12
3.1.1- Les recettes 12
3.1.2- Les charges 12
3.1.3- Le résultat comptable ou résultat de la section de fonctionnement 13
3.2- Le financement des investissements 13
3.2.1- L'encours de la dette et la capacité de désendettement 13
3.3- Le budget annexe de la ZAC des Plans 14
3.4- Conclusions sur la situation financière 14

4- LES RELATIONS AVEC LA SEML VERCORS RESTAURATION 16
4.1- La nouvelle convention de délégation de service public 16
4.2- Les dépenses prises en charge par la commune 17

5- L'INFORMATION DES ELUS DE LA VILLE DE FONTAINE SUR LE FONCTIONNEMENT DES SYNDICATS 17

6- LA COMMANDE PUBLIQUE 18
6.1- L'organisation des services et la définition des procédures 18
6.2- La rédaction des pièces de marchés 20
6.2.1- Les documents exigés au stade de l'examen des candidatures 20
6.2.2- La rédaction de certains CCAP 21
6.3- L'opération « la source » 22
6.3.1- La place de l'équipement au sein de l'agglomération 22
6.3.2- L'évolution du coût de l'opération 22
6.3.3- Le mode de gestion du futur équipement 23

7- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 24
7.1- Les évolutions en matière de personnel 24
7.2- 7.2. Le tableau des effectifs 24
7.3- Les évolutions de carrière 25
7.3.1- La notation 25
7.3.2- L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimum 25
7.4- Primes spécifiques et avantages divers 25
7.5- Les contractuels 26
7.6- La gestion des ressources humaines 26

8- LA POLICE MUNICIPALE DE FONTAINE 27
8.1- Les missions dévolues à la police municipale 28
8.1.1- La police administrative du stationnement et de la circulation 28
8.1.2- La police judiciaire du stationnement et de la circulation 29
8.1.2.1- Les infractions constatées 29
8.1.2.1.1- Bilan du constat des infractions 2007 (informations extraites du rapport d'activités de la police municipale de 2007) 29
8.1.2.2- Les mises en fourrière 31

8.1.3- La répartition du temps de travail entre les différentes missions 32
8.1.4- Les moyens et l'organisation du travail 33
8.1.5- L'accueil du public au sein du bureau de police 35
8.1.6- Les relations avec la police nationale 35
8.2- Les nouvelles missions de la police municipale : la prévention des incivilités et des actes de délinquance 36

9- LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE MENEE PAR D'AUTRES SERVICES OU EN PARTENARIAT AVEC D'AUTRES SERVICES 38
9.1- Les moyens consacrés à la prévention de la délinquance 38
9.2- Les partenariats 38
9.3- Les objectifs poursuivis 39
9.4- La mise en place d'une réflexion et d'une action dans un cadre intercommunal 40
9.5- L'efficience de ces actions 40

10- LE LOGEMENT SOCIAL ET LA POLITIQUE FONCIERE 42
10.1- La situation économique 42
10.2- Le cadre intercommunal 42
10.2.1- Le diagnostic du PLH, notamment sur Fontaine 43
10.2.2- Les objectifs du PLH 43
10.3- Les objectifs fixés par la commune et les moyens mis en œuvre 44
10.3.1- Les principales dispositions du plan local d'urbanisme (PLU) de Fontaine concernant le logement social 44
10.3.2- L'exercice du droit de préemption urbain 45
10.3.3- Les autres mesures prises par la collectivité permettant une mobilisation du foncier dans le cadre du PLH 46
10.3.4- Les interventions financières de la commune 46
10.3.4.1- Les aides foncières 46
10.3.4.2- Les copropriétés en difficulté 46
10.3.4.3- Les aides financières aux bailleurs sociaux 47
10.3.4.4- Les garanties des emprunts souscrits par les organismes de logement social 47
10.3.5- Le portage par l'établissement public foncier local (EPFL) 48
10.4- Les nouvelles recettes fiscales 48
10.5- Les résultats obtenus 49
10.5.1- L'objectif de diversification de l'habitat 49
10.5.2- Le projet de renouvellement urbain Bastille Néron. 50

SYNTHESE

L'examen des comptes de la collectivité a fait ressortir la nécessité d'améliorer la prévision budgétaire (taux de réalisation par rapport aux prévisions insuffisants).

Le recours à la procédure des autorisations de programme et crédits de paiement permettrait d'améliorer la lisibilité des finances et la prévision budgétaire.

Selon la collectivité, l'importance des annulations de crédits au titre des dépenses d'entretien et de réparation ne serait pas liée à une absence de planification mais à une volonté affirmée de la ville de réaliser un maximum de dépenses préventives de maintien du patrimoine imputées en section d'investissement.

Par ailleurs, la présentation des annexes aux documents budgétaires n'est pas conforme aux obligations législatives et le fonctionnement des régies mériterait d'être rationalisé, leur nombre important et le chevauchement de leurs domaines d'activité étant source de confusion.

La chambre, qui au cours de l'instruction n'a pas obtenu tous les renseignements souhaités, n'a pas été en mesure de contrôler l'utilisation des subventions versées aux associations.

La situation financière de la ville, actuellement saine, présente des éléments de fragilité. La commune doit être attentive à l'évolution des charges de gestion courante, notamment de ses dépenses de personnel par nature particulièrement rigides, compte tenu de ses marges de manœuvre fiscales, de l'évolution de la situation économique, et du peu de visibilité sur l'évolution des dotations de l'Etat. Si la collectivité attend de nouveaux projets d'aménagement urbain des recettes fiscales supplémentaires en termes de foncier bâti et de taxe d'habitation, les tableaux prévisionnels produits par la collectivité font apparaître des réalisations surtout à partir de 2011.

La collectivité rencontre également quelques difficultés dans la gestion de ses effectifs.

En matière de commande publique, la définition de besoins et le suivi des commandes apparaissent perfectibles comme la rédaction des règlements de consultation et des pièces de marchés.

Dans le cadre d'enquêtes communes des juridictions financières, la chambre s'est intéressée au logement social et au fonctionnement de la police municipale.

Si la police municipale telle qu'elle est organisée répond aux attentes actuelles de la collectivité, plusieurs points pourraient être améliorés, tels l'accueil du public au bureau de police municipale, le traitement de la main courante, le dispositif « Tranquillité vacances ».

La chambre recommande à la ville de mettre en place des indicateurs pour évaluer l'efficacité des actions de prévention. Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a indiqué que certaines actions de la politique de prévention ont été auditées par un cabinet spécialisé pour le compte de la METRO et que l'observatoire local de la sécurité intercommunal sera mis en place dès fin 2009 avec des éléments de diagnostic à deux niveaux.

La chambre note que la position géographique de Fontaine à proximité immédiate du chef-lieu, la circonstance qu'elle est une des communes financièrement les plus abordables de l'agglomération pour la location et l'achat de biens immobiliers ont pour effet d'augmenter la pression locale en termes de logements sociaux pour lesquels la commune mène une politique volontariste. Pour autant, le fait que certaines communes rurales ou suburbaines de la METRO, qui ne respectent pas actuellement l'obligation d'atteindre 20 % de logements sociaux, corrigent cette situation, n'impliquerait pas nécessairement, selon la chambre, un changement dans la situation de Fontaine.

PROCEDURE

La Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail de 2008, à l'examen de la gestion de la ville de Fontaine pour les exercices 2003 et suivants.

L'entretien préalable prévu à l'article L. 241-7 du code des juridictions financières a eu lieu avec le maire, M. Boulard, le 21 octobre 2008.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur la fiabilité des comptes, la situation budgétaire et financière, la commande publique, la gestion du personnel, les relations avec les tiers, ainsi que sur la sécurité publique.

Les éléments concernant la sécurité publique, qui peuvent présenter un caractère descriptif, ont été recueillis dans le cadre d'une enquête nationale commune entre la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes. Pour cette raison, ils ont été intégrés dans une partie spécifique du rapport reprenant le cas échéant les informations communiquées par la commune en réponse à un questionnaire particulier.

Lors de sa séance du 3 décembre 2008, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 3 mai 2009, dans le cadre de la procédure contradictoire des juridictions financières, à M. Yannick Boulard, maire de la commune. Des extraits ont également été adressés au préfet de l'Isère et à la SEM Vercors Restauration, personnes physiques ou morales nominativement ou explicitement mises en cause.

Dans le cadre de cette même procédure, une seule réponse est parvenue à la chambre, celle de M. Yannick Boulard, en date du 29 juin 2009, enregistrée à la chambre le 2 juillet 2009. Une audition a été sollicitée par M. Yannick Boulard, elle s'est déroulée le 2 septembre 2009

Après avoir examiné la réponse écrite et à l'issue de l'audition, la chambre, lors de sa séance du 2 septembre 2009, a arrêté les observations définitives ci-après.

1- PRESENTATION DE LA COMMUNE

Fontaine, qui fait partie du canton de Fontaine-Sassenage, est la 5ème ville du département de l'Isère. Située à 210 mètres d'altitude, elle jouxte les communes de Grenoble et d'Echirolles. Elle compte 23 586 habitants et occupe une superficie de 674 hectares (soit 3 499,4 hab/km²).

La commune de Fontaine fait partie de la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes-Métropole (METRO), du syndicat intercommunal des eaux de la Région Grenobloise (SIERG), de la Régie AQUAPOLE Agglomération d'assainissement, de l'établissement public foncier local de la région Grenobloise (EPFL), du SIVU des Vouillands, du syndicat intercommunal pour la télématique et les prestations informatiques (SITPI) et du syndicat intercommunal à vocation unique SIROCCO Câble.

Le budget de la commune est composé d'un budget principal et de cinq budgets annexes (Régie des transports pour les personnes âgées, eau, ZAC des Plans, locaux commerciaux et Cisi).

2- ELABORATION DU BUDGET ET FIABILITE DES COMPTES

2.1- Les annexes aux documents budgétaires

La commune ne satisfait pas aux obligations d'information détaillées à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, modifiées par l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 et par la loi du 28 juillet 2008. Ainsi, contrairement à ces dispositions législatives :

- la liste des concours versés par la ville de Fontaine aux associations se limitait jusqu'à l'adoption du compte administratif 2007 (le 30 juin 2008) à l'énonciation des subventions versées en espèces et ne comportait pas celle des prestations en nature. N'étaient pas mentionnées, notamment, la mise à disposition de locaux et la prise en charge des charges courantes de certaines structures. Or, le prêt de locaux à caractère répétitif concerne une cinquantaine d'associations ou sections d'associations pour une surface approximative de 4 300 m^2.

- les tableaux de synthèse des comptes administratifs afférents au dernier exercice connu des organismes de coopération intercommunale dont la commune est membre n'apparaissent pas en 2004 et 2005 pour le SIERG (syndicat intercommunal des eaux de la région Grenobloise). Toutefois, la disposition qui rendait cette présentation obligatoire a été abrogée à compter de l'exercice 2006 par l'ordonnance n° 2005-1027.

- la ville de Fontaine détenant une part du capital de la société d'économie mixte Vercors Restauration, le bilan certifié conforme de cette dernière aurait dû être produit pour les exercices 2003 à 2005 (point 4 de l'article L. 2313-1 du CGCT). A compter de 2006, il suffisait de mentionner la SEM Vercors Restauration dans la liste des organismes dans lesquels la commune détient une part du capital. Cette mention ne figure toutefois pas au compte administratif.

- les comptes produits par les délégataires de service public (la société d'économie mixte Vercors Restauration) ne figurent pas dans les annexes (point 7 de l'article L. 2313-1 du CGCT). Si depuis l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005, l'obligation de production des comptes et annexes par les délégataires de service public est remplacée par la mention de la liste des délégataires, la mention de la société d'économie mixte Vercors Restauration ne figure pas au compte administratif 2006 de la ville de Fontaine.

- l'état du personnel joint aux documents budgétaires est erroné dans sa présentation du personnel contractuel. Il ne mentionne que 5 contractuels pour toute la période sous contrôle. Il semblerait que la collectivité ait recensé dans un même état les agents contractuels recrutés en vertu des dispositions de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 et les fonctionnaires.

Il est recommandé à la collectivité de respecter l'ensemble des obligations déclaratives prévues aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales et d'améliorer sa présentation des informations.

La chambre prend acte des termes de la réponse de l'ordonnateur qui indique que la commune a pris bonne note des observations de la chambre et s'engage pour l'avenir à veiller à la régularité de la présentation des annexes budgétaires.

2.2- Les subventions aux associations

A la demande de la chambre, la collectivité a produit, dans le cadre de l'instruction, un état des mises à disposition de locaux, et seulement quelques conventions (parfois uniquement les avenants) la liant à ces associations. Les quelques contrats et avenants transmis à la chambre sont souvent succincts, notamment pour ce qui concerne les conditions de versement de l'aide, sauf pour la maison des jeunes et de la culture (MJC). La collectivité n'a pas répondu, au stade de l'instruction, à la question de l'existence ou non d'un compte rendu financier des actions menées par les associations qui ont fait l'objet d'une aide importante de la collectivité.

Si la chambre a pu s'assurer du strict respect par la collectivité de l'obligation légale de conclure une convention dès lors que la subvention dépasse 23 000 €[1], elle n'a, en revanche, pas pu mesurer l'efficience de la politique de subventionnement de diverses associations à caractère sportif ou social dans les cas d'absence de transmission de document contractuel définissant clairement les objectifs assignés par la collectivité et encadrant ainsi le versement de subventions annuelles ou la mise à disposition de locaux quelquefois reconduites d'année en année.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville de Fontaine se dit très vigilante et rigoureuse quant à l'octroi de subventions aux associations, secteur prioritaire de son action. Il est fait état de la procédure d'attribution de suivi et d'évaluation des subventions versées, notamment au travers de l'examen approfondi des demandes de la part des services et des comités consultatifs concernés (sport, culture, éducation, etc..) sous la responsabilité de l'adjoint délégué, avant qu'une proposition de subvention ne soit soumise au conseil municipal.

Par ailleurs, si la ville a indiqué que certaines associations paient un loyer pour partie des locaux mis à disposition, la chambre n'a pu obtenir communication de la liste des associations concernées. Toutefois, dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a justifié de l'établissement à partir de 2009 de cette liste.

En outre, il ne semble pas que la collectivité valorise ces mises à dispositions. Il en résulte une impression de gratuité qui n'est guère de nature à responsabiliser les bénéficiaires.

[1] en application de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, et de son décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2001.

Au stade de l'instruction, la chambre n'a pu totalement appréhender les contrôles mis en œuvre par la collectivité pour s'assurer de la conformité de l'usage des subventions aux objectifs assignés au travers de comptes-rendus financiers et d'activités des associations avant de renouveler son soutien financier.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que tous les documents que la chambre souhaitait consulter sont désormais disponibles en mairie. C'est au vu du rapport d'activité de l'exercice précédent, du budget de l'année n, que certaines actions menées par les associations dans le cadre de la politique de la ville sont instruites, suivies et contrôlées dans un cadre partenarial tant au niveau de l'agglomération (avec la Métro et l'Etat en pilotes) qu'au niveau local, aucune subvention ou mise à disposition des locaux n'est systématiquement reconduite.

2.3- La connaissance et le suivi du patrimoine

La chambre a constaté la récurrence de l'annulation de crédits de dépenses d'entretien et réparation de bâtiments posant la question de la stratégie d'entretien de la planification des travaux et l'absence d'inventaire de nature à nuire à la connaissance exacte de son patrimoine par la ville.

Compte 61522 : dépenses d'entretien et réparation de bâtiments :

crédits ouverts 2007	crédits annulés 2007	crédits ouverts 2006	crédits annulés 2006	crédits ouverts 2005	crédits annulés 2005	crédits ouverts 2004	crédits annulés 2004
540 332	190 174	632 901	240 240	981 909	574 736	714 630	434 807

(sources : comptes administratifs)

Or le patrimoine de la ville est important (80 000 m^2 environ : outre les 4 285 m^2 de locaux mis à disposition des associations, la ville possède des bâtiments scolaires, des gymnases et piscines, des crèches, des bâtiments abritant les services administratifs, sans compter les espaces verts, la voirie communale et les réseaux d'eau). Par ailleurs, l'absence de politique d'entretien préventive est, à terme, plus coûteuse qu'un entretien régulier et programmé surtout lorsque certains bâtiments sont anciens.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a indiqué que si la chambre relevait à juste titre l'absence d'un document unique recensant l'ensemble du patrimoine communal, elle disposait, toutefois, d'éléments d'informations détaillés lui permettant d'éclairer ses choix budgétaires. Dans le cadre de cette réponse, elle a également justifié suivre, depuis 2003, l'ensemble de ses consommations en fuel, gaz et électricité pour chacun de ses bâtiments. Elle mentionne, par ailleurs, avoir entrepris des cessions de bâtiments dont l'utilité n'était plus assurée. Elle fait valoir, en outre, qu'elle réhabiliterait et réaménagerait les bâtiments communaux les plus anciens, compte tenu de ses moyens financiers et des opportunités d'aménagement. C'est ainsi qu'elle devrait prochainement transférer l'école de musique dans l'équipement culturel, réhabiliter le centre social Romain Rolland dans le cadre de la rénovation du quartier Bastille.

Elle a également transmis, un modèle de fiche de valorisation des travaux effectués en régie portant sur les années 2008 et 2009. Elle a également justifié de la tenue depuis mars 2008 d'un fichier des bons de travaux et des signalements des petites réparations urgentes. Enfin, selon la collectivité, l'importance des annulations de crédits au titre des dépenses d'entretien et de réparation ne serait pas liée à l'absence de planification comme l'avait indiqué la chambre mais à une volonté affirmée de la ville de réaliser un maximum de dépenses préventives de maintien du patrimoine imputées en section d'investissement qui permettent chaque année de limiter les dépenses d'entretien et de réparation.

La chambre recommande à la collectivité de dresser un inventaire de son patrimoine.

2.4- Les charges rattachées

L'article L. 2342-2 du CGCT impose une comptabilité d'engagement et précise que « *le maire tient la comptabilité d'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales* ». L'arrêté d'application du 26 avril 1996 indique notamment en son article 2 que *« la comptabilité des dépenses engagées concerne l'ensemble des crédits votés de l'exercice et, en son article 4, qu'au 31 décembre de chaque exercice, il est établi un état des dépenses engagées non mandatées »*.

La procédure de rattachement prévue par l'instruction M14, en application du principe d'indépendance des exercices, consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui, bien qu'engagées, n'ont pu faire l'objet d'une prise en charge par le comptable en raison, notamment pour les dépenses, de l'absence de réception par l'ordonnateur de la pièce justificative.

La chambre constate une forte évolution du montant des charges rattachées sur la période (36 771 € en 2003, 37 073 € en 2004, 56 073 € en 2005, 119 704 € en 2007), mais surtout 845 719 € en 2006. Ce montant élevé trouve son origine dans le rattachement de 693 533 € de charges représentant le montant de la subvention versée au CCAS.

L'absence de versement de la subvention au CCAS ne saurait s'inscrire dans ce cadre et l'usage de la procédure de rattachement apparaît contraire à la transparence budgétaire et à la fiabilité des comptes. La commune, disposant au cas d'espèce des justificatifs nécessaires au paiement de la subvention, aurait du mandater cette somme et, si des difficultés de trésorerie existaient, demander au comptable d'en différer le paiement.

Cette pratique s'analyse, en effet, comme une utilisation de la trésorerie de cet établissement public pour combler les insuffisances de celle de la commune.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que *si effectivement la subvention prévue pour le CCAS a été rattachée en 2007, il ne s'agirait en aucun cas d'une utilisation de la trésorerie du CCAS pour combler les besoins de la commune.*

2.5- La comparaison des prévisions et des réalisations en investissement

Les taux de réalisation des prévisions budgétaires en dépenses sont faibles (51 % en 2004 ; 34 % en 2005 ; 44 % en 2006).

Si des raisons techniques peuvent expliquer l'ajournement de certains projets (médiathèque), elles ne peuvent justifier la persistance de restes à réaliser à peu près constants sur plusieurs années, ou l'importance des annulations de crédits plusieurs années de suite sur les opérations RIE, G. SAND, R. AUDIN, LANGEVIN.

Cette situation traduit un défaut de programmation qui pourrait être comblé par la mise au point d'une programmation pluriannuelle des investissements et l'utilisation de la procédure des autorisations de programme-crédits de paiement (AP/CP).

Cette procédure prévue par le code général des collectivités territoriales (articles L. 2311-3 et R. 2311-9) permet, en effet, d'inscrire au budget des AP qui constituent pour chaque programme la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements (les AP pluriannuelles sont révisables), et chaque année des CP qui constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes.

La chambre recommande à la collectivité d'établir un plan pluriannuel des investissements (PPI) et de mettre en œuvre la procédure budgétaire des autorisations de programmes/crédits de paiement (AP/CP). Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la ville notait avec intérêt les recommandations de la chambre sur ce point et avait d'ores et déjà engagé une réflexion sur la mise en place des Autorisations de Programmes et Crédits de Paiement afin d'améliorer ses réalisations.

2.6- Le fonctionnement des régies de recettes

Le nombre des régies est particulièrement important (14 régies de recettes et 4 régies d'avance) avec des sous-régies et des mandataires suppléants. Si leur suivi et leur gestion apparaissent rigoureux, elles entrainent, pour les services de l'ordonnateur une charge importante. C'est ainsi qu'une personne est employée quasiment à plein temps uniquement pour le suivi des arrêtés de nomination des régisseurs et des mandataires.

Les différentes régies ont des objets très variés, dont certains se recoupent. Ainsi, alors qu'il existe une régie d'avances pour les frais de déplacement et missions des élus et du personnel, la régie d'avances menues dépenses est compétente pour payer les billets d'avion. De même, cette régie d'avances menues dépenses s'occupe des places de spectacle offertes alors qu'il existe une régie d'avances service culturel.

Il serait de bonne gestion que la ville se rapproche du comptable pour rationaliser les régies. Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la ville prenait acte des recommandations de la chambre.

3- LA SITUATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

La commune de Fontaine, dont le budget exécuté s'élevait en 2006 à près de 25 millions d'euros en fonctionnement et de 7 millions d'euros en investissement ne fait pas partie des collectivités en difficulté financière.

En comparaison de la moyenne de sa strate, ses résultats actuels au regard des ratios utilisés par le MINEFI sont plutôt bons.

3.1- La section de fonctionnement

3.1.1- Les recettes

Après une augmentation de 9,7 % entre 2003 et 2004 (produits exceptionnels pour 3 M€, augmentation de la DGF de 10 %), les produits de fonctionnement ont baissé de 6 % en 2005, avant d'augmenter de 3,6 % en 2006 et de 5,6 % en 2007. Les recettes réelles ont augmenté de 13,2 % de 2003 à 2007, passant de 25 104 k€ à 28.428 k€, soit une augmentation annuelle moyenne de 3,3 % largement supérieure à celle des dépenses réelles de fonctionnement.

Les impôts locaux représentent 36 à 38 % de ces ressources sur la période. Malgré un potentiel fiscal inférieur à la moyenne de la strate (552 € par habitant pour 710 € pour la moyenne de la strate en 2006), cette proportion est restée pour l'ensemble de la période à un niveau plus élevé que pour la moyenne des communes de la même strate démographique (qui a varié entre 32 et 33 %). Un peu moins de la moitié des recettes de fonctionnement de la ville de Fontaine provient des impositions locales si l'on rajoute les 11 à 12 % d'attribution de compensation de la METRO.

Ce résultat est obtenu grâce à des taux plus élevés que la moyenne sauf pour la taxe d'habitation, les taux pratiqués pour le foncier bâti (36,60 %) et le foncier non bâti en 2006 (73,42 %) sont plus élevés que les taux moyens des communes de la même catégorie (respectivement 23,19 et 56,06 % en 2006). Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que l'impact de ces taux sur les impôts locaux serait d'ailleurs à relativiser par la faiblesse de valeur locative moyenne et que le régime d'abattements de la taxe d'habitation est, à Fontaine, favorable au contribuable (abattement général et spécial à la base sont au maximum autorisé par la loi).

3.1.2- Les charges

Après une augmentation de 9,39 % entre 2003 et 2004, les charges de fonctionnement ont baissé de 3,21 % en 2005, avant d'augmenter de 1,57 % en 2007. Il convient, en outre, de préciser que l'évolution des produits entre 2003 et 2007, de l'ordre de 13 %, est supérieure à celle des charges, de l'ordre de 6 %, ce qui a permis de majorer l'excédent brut de fonctionnement.

Le principal poste est celui des charges de personnel qui représentaient 48 % du total des charges de fonctionnement en début de période. Après un fléchissement de cette part en 2004 dû à l'augmentation des autres postes de dépenses, les dépenses de personnel ont vu leur poids dans le total s'accroître sensiblement (47 % en 2005, puis 49,10 % en 2006, et 52 % en 2007). Elles font l'objet d'un développement ci-après.

Les charges financières, représentant entre 2,7 et 3,4 % du total, ont été sur toute la période, inférieures à la moyenne de la strate.

3.1.3- Le résultat comptable ou résultat de la section de fonctionnement

La commune a dégagé un excédent de fonctionnement de 3,7 M€ en 2003 et de 4,5 M€ en 2006. Ce chiffre a encore augmenté en 2007 pour atteindre 5,7 M€. Cet excédent a représenté 16 % des produits de fonctionnement en 2006, niveau supérieur à la moyenne de la strate ; mais en euros par habitant, ce ratio n'a jamais dépassé celui de la moyenne de la strate jusqu'en 2006, et était largement inférieur à cette moyenne en 2003 et 2005 (156 au lieu de 192 en moyenne de la strate en 2003 ; 135 pour 184 en 2005). Cet excédent a représenté 20 % des produits de fonctionnement en 2007.

En 2008, l'excédent brut de fonctionnement est de 3,4 M€.

3.2- Le financement des investissements

Hormis en 2004 exercice au cours duquel la commune a emprunté 3,9 M€, le financement des investissements est assuré par l'autofinancement (1,6 M€ emprunté en 2005 et aucun emprunt en 2006 et 2007). En 2007, *l'autofinancement (caf nette) a couvert 65 % des dépenses d'équipement de l'année ; en 2008, un peu plus de 11 %.*

Toutefois au 31 décembre 2006, la ligne de trésorerie créditrice de 951 000 € n'était pas soldée et le fonds de roulement n'était plus que de 29 000 €.

Si à la fin 2007, le fonds de roulement était reconstitué à hauteur de 1 028 000 €, le ratio du fonds de roulement exprimé en € par habitant reste inférieur à la moyenne de la strate (44 € pour une moyenne de la strate de 65).

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la collectivité pratique une gestion active de sa trésorerie pour limiter au maximum les frais financiers, que la ligne de trésorerie a certes été mobilisée à hauteur de 951 000 € au 31 décembre 2006 correspondant exclusivement à des besoins de financement à court terme, mais non pas à des besoins pérennes relevant d'un financement par emprunt puisqu'aucun emprunt n'a été nécessaire en 2007.

3.2.1- L'encours de la dette et la capacité de désendettement

L'encours de la dette de la ville de Fontaine au 31 décembre 2006 s'élevait à environ 13,6 M€, soit près de 50 % des produits de fonctionnement (la moyenne de la strate se situait à 80 %), et 576 € par habitant (la moyenne de la strate était de 1 033). Ce chiffre a encore diminué en 2007. Il ne représente plus que 41 % des produits de fonctionnement. Le capital restant dû n'a cessé de diminuer de 2003 à 2007 en passant de 16 422 k€ en 2003 à 12 577 k€ en 2007, soit une baisse de 23 %. Il a encore diminué en 2008 en passant de 12 577 k€ à 10 562 k€. Le ratio encours de la dette/CAF s'établissait, en 2007, à 2,4 années.

L'annuité de la dette en 2006 s'élevait à 2,2 M€, soit 8 % des produits de fonctionnement (la moyenne de la strate était de 12,14 %) et 94 € par habitant (la moyenne de la strate s'établissait à 156 € par habitant). Cette annuité a légèrement baissé à 7,07 % des produits de fonctionnement en 2007.

La CAF nette du remboursement en capital des emprunts, négative en 2004 (- 32 € par habitant), est passée à 95 € par habitant en 2006 (pour une moyenne de la strate de 32).

3.3- Le budget annexe de la ZAC des Plans

Les aménagements de la ZAC des Plans se sont terminés en 1998 et les derniers emprunts ont été soldés en 2007. Cependant, tous les terrains ne sont pas vendus, la commune éprouvant des difficultés à commercialiser les trois derniers lots qui ne sont pas visibles depuis un axe important de circulation.

Le déficit d'exécution reporté s 'élève à 1 751 345, 39 €.

La chambre recommande à la collectivité de solder le budget annexe et d'intégrer le déficit d'opération au budget principal sans attendre la vente des derniers lots. Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'il ne lui paraît pas aujourd'hui judicieux de solder ce budget avant que tous les lots aient été vendus, que le déficit global fin 2008 s'élèverait à 1 664 323.64 €, que la vente des trois derniers lots représentant 25 200 m^2 devrait rapporter un montant 1 260 k€ et que la ville a prévu au budget primitif 2009 un crédit budgétaire de 200 000 € afin d'apurer progressivement le déficit de ce budget annexe.

3.4- Conclusions sur la situation financière

L'évolution de la situation financière de la commune de 2003 à 2007 se caractérise par une sensible amélioration, malgré la faiblesse du revenu de ses habitants, avec en particulier : une augmentation constante des produits supérieure aux charges entraînant une augmentation de l'excédent brut de fonctionnement supérieure à 50 %, une diminution de l'annuité de la dette entraînant une augmentation de la CAF. brute de plus de 60 % et de la CAF nette. Ces chiffres se sont, toutefois, un peu dégradés en 2008 : la CAF est en effet passée à 2 673 k€, la CAF nette à 1 123 k€ ; le fonds de roulement à - 4 691 k€. Par contre, la diminution de l'encours de la dette bancaire et assimilée s'est poursuivie en 2007, passant de 16 135 k€ en 2003 à 12 078 k€ en 2007.

La situation financière reste néanmoins contrainte par les éléments suivants :

Le potentiel fiscal est faible. Les marges de manœuvre fiscale sont ainsi relativement limitées. La collectivité doit ainsi, soit à limiter ses dépenses, soit ce qu'elle a fait jusqu'à aujourd'hui à les étaler dans le temps pour ne pas accroître la pression fiscale.

Le calendrier initialement prévu pour certains investissements n'a pu être respecté. Ainsi, l'opération équipement culturel « la Source » a pris du retard pour des raisons qui ne sont pas exclusivement imputables à la commune. Les travaux d'un coût global estimé à 10 M€ TTC environ (sans l'équipement mobilier) ont débuté en 2007 mais la part la plus importante de l'investissement a été réalisée en 2008 et se poursuivra en 2009.

Le plan de financement du grand chantier de renouvellement urbain Bastille Néron (démolition de 124 logements et reconstruction de 222) prévoit une participation de la commune de 2,6 M€ sur un total de plus de 36 M€. Celle-ci devra faire l'avance de plus de 8 M€ et sera sans doute contrainte de souscrire un emprunt dans l'attente de la perception des subventions de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU).

Les travaux de l'école élémentaire Pont-du-Drac, qui auraient dû débuter en 2007, se sont réalisés en 2008. L'ouverture des classes est prévue à la rentrée 2009. Le coût de l'opération est de 1,75 M€.

Au coût des investissements viendront s'ajouter ceux du fonctionnement. C'est ainsi que pour le seul équipement « La Source », le coût d'extension des actions de l'école de musique a été estimé par la collectivité à 210 000 € auquel vient s'ajouter le coût de fonctionnement des actions culturelles et artistiques nouvellement créées, soit 808 000 €. Le seul coût de rémunération du personnel supplémentaire devant être recruté est estimé à 320 000 €.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la ville escompte des recettes nouvelles, notamment une augmentation des recettes de la fiscalité directe locale comprise entre 2 000 000 € et 2 500 000 € de 2007 à 2013 et résultant de la construction prévisionnelle de 854 logements supplémentaires de 2008 à 2013 sur la base des projets recensés à ce jour auxquels s'ajoutent divers projets de locaux d'activités. En outre, selon elle, de nouveaux projets d'aménagement urbain et économique sont en cours d'élaboration et devraient se réaliser d'ici 5 ans : en particulier un projet urbain d'agglomération important appelé « Portes du Vercors » (construction de 350 à 450 nouveaux logements) en, lien avec le projet « Giant » de la presqu'île scientifique de porté par la communauté d'agglomération. Cette réalisation devrait générer des recettes supplémentaires fiscales importantes en termes de taxe sur le foncier bâti et de taxe d'habitation. La chambre observe, toutefois, que les tableaux prévisionnels produits par la collectivité font apparaître des réalisations surtout à partir de 2011 (en grande partie dans le locatif social).

La ville soutient également qu'elle dispose d'une connaissance très fine de son patrimoine et qu'elle a adopté une politique d'optimisation de celui-ci, évoquant la suppression de l'Ecole Jean Macé et le transfert de l'école de musique à l'équipement culturel la Source. Selon elle, les frais de fonctionnement actuels (de l'ordre de 20 000 €) viendront donc en déduction des 210 000 € de dépenses supplémentaires générées pour l'essentiel par les enseignements et accompagnements supplémentaires nécessaires à la pratique musicale (studio de répétition). Enfin, toujours selon l'ordonnateur, la charge financière supplémentaire totale prévisionnelle de l'équipement culturel est estimée à ce jour à 750 000 € y compris avec l'Ecole de Musique si on intègre les produits supplémentaires de 228 581 € générés par le fonctionnement du nouvel équipement (droit d'entrée, subventions, locations, etc....).

Quant à la réhabilitation-réaménagement du quartier BASTILLE (opération ANRU), elle aura, selon la ville de Fontaine, un impact financier estimé à environ 3 M€ dont 2,6 M€ d'investissement et des frais financiers intercalaires liés au décalage de versement de la subvention ANRU. Dans sa réponse, la collectivité indique qu'elle fait preuve de rigueur dans sa gestion, qu'elle poursuit une politique de développement économique et urbaine volontariste, génératrice de recettes fiscales supplémentaires indispensables. Par ailleurs, selon elle, les éléments de risques financiers seraient davantage des facteurs exogènes extérieurs à la commune (l'impact financier de la crise économique, l'ampleur de la politique de désengagement financier de l'Etat), que des facteurs endogènes liés au niveau et à l'évolution des dépenses municipales.

La situation financière de la ville, actuellement correcte, présente des éléments de fragilité. La commune doit être attentive à l'évolution des charges de gestion courante, compte tenu de ses marges de manœuvre fiscales, et à celle de sa situation économique. . Si la collectivité attend des nouveaux projets d'aménagement urbain des recettes fiscales supplémentaires en termes de foncier bâti et de taxe d'habitation, cette évolution positive n'est vraiment sensible, selon les tableaux prévisionnels produits par la collectivité, qu'à partir de 2011.

4- LES RELATIONS AVEC LA SEML VERCORS RESTAURATION

La commune de Fontaine détient 80 % du capital de la SEML Vercors restauration, créée en 1996 pour gérer la cuisine centrale dès l'origine surdimensionnée par rapport aux besoins de la collectivité.

4.1- La nouvelle convention de délégation de service public

La délégation de service public relative à la gestion du service de restauration a été renouvelée après mise en concurrence. Toutefois, les conditions de l'appel à la concurrence n'apparaissent pas satisfaisantes.

En terme de publicité, l'annonce parue au BOAMP le 13 mai 2006 mentionnait parmi les prestations attendues des candidats, la remise en température des plats. Par ailleurs, le dossier de consultation comprenait une liste du personnel à reprendre sur laquelle figuraient les cuisiniers affectés à la régéthermie des repas. Or, dans le cadre du nouveau contrat, les personnes affectées à des tâches de préparation, et de régéthermie des repas dans les restaurants scolaires ont été transférées à la collectivité. Cette modification est certes intervenue suite à la négociation avec la seule société ayant remis une offre (la SEM) dans le cadre des dispositions de l'article L. 1411-1 du CGCT, lesquelles prévoient la possibilité de modifier l'objet du contrat de délégation de service public en cours de procédure, à condition que ces modifications aient une portée limitée, soient justifiées par l'intérêt du service et ne présentent pas de caractère discriminatoire.

Le dossier de consultation aurait pu tenir compte de cette évolution et éviter ainsi toute ambigüité puisque, selon le compte-rendu de la réunion de la commission consultative des usagers des services publics de la ville de Fontaine du 6 décembre 2006, la suppression du service de préparation en cuisine des restaurants scolaires repris par la commune, avait été envisagée par le conseil municipal dès le 24 avril 2006. Cette mention est confirmée par le rapport annuel du délégataire de 2006 qui précise qu'en avril 2006, avait été étudié le principe du transfert dans les services municipaux du personnel (cuisinières) de la SEML travaillant dans les restaurants scolaires de Fontaine. Le cahier des charges de la consultation envoyé aux candidats le 26 juin 2006 aurait donc dû faire apparaître plus clairement qu'une intégration dans le personnel communal des cuisiniers sur site était en discussion avec la collectivité.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur fait valoir que le cahier des charges de l'appel d'offres concernant le personnel prévoyait à son article 13a la reprise du seul « personnel de la cuisine centrale » et nullement celle du personnel des cuisiniers sur site. La chambre observe, toutefois, que cette pièce de la consultation était contradictoire avec l'annonce parue au BOAMP le 13 mai 2006 mentionnant parmi les prestations attendues des candidats, la remise en température des plats. La chambre relève, par ailleurs, que le dossier de consultation comprenait une liste du personnel à reprendre sur laquelle figuraient les cuisiniers affectés à la régéthermie des repas.

Ainsi, selon la chambre, la collectivité se serait exposée, en cas de recours contentieux, au risque de voir ces ambiguïtés ou contradictions dans les documents de la consultation jugées comme ne permettant pas aux candidats d'être complètement informés de l'objet et de l'étendue réelle de la mission dont ils seraient chargés en application du contrat projeté par l'administration (CE, 22 mars 2000, Lasaulce, p. 126 ; CE, 19 octobre 2001, Région de la Réunion et Société SETEC TPI). La chambre invite donc la collectivité à vérifier la composition du dossier de consultation lors des prochaines consultations.

Enfin, si l'article 36-1 du contrat de délégation prévoit une redevance annuelle d'affermage il n'indique aucune clause d'indexation. la chambre prend acte de la régularisation, aux dires de la commune de l'imprécision de l'article 36-1 du contrat de délégation par un avenant reçu en préfecture le 4 décembre 2008, l'article 36.1 du contrat de délégation faisant dorénavant référence au dernier indice INSEE n°001515333 connu au 1er juin de chaque année.

La chambre relève que lors du renouvellement de la convention de délégation de service public, la rédaction des documents de consultation conduisait à des ambiguïtés et contradictions ne permettant pas aux candidats d'être complètement informés de l'objet et de l'étendue réelle de la mission dont ils seraient chargés en application du contrat projeté.

4.2- Les dépenses prises en charge par la commune

Un transfert de personnel est intervenu en 2002 de la SEML vers la commune. Il concerne les agents présents en salle auprès des enfants dans les restaurants scolaires (44 agents affectés à la surveillance et à l'animation). Ce transfert était nécessaire pour des raisons juridiques, les tâches de surveillance et de service à table ne pouvant être assurées que par des agents publics.

Fin 2006, un nouveau transfert vers la commune est intervenu concernant 13 emplois représentant une dépense annuelle de 182 k€. Il s'agit cette fois de personnes affectées à la préparation et à la régéthermie des repas dans les restaurants scolaires. Ce transfert *justifié juridiquement, aux termes de la délibération du conseil municipal du 18 décembre 2006, par « la recherche de cohérence dans le fonctionnement des restaurants scolaires » dans lesquels se côtoient inévitablement des cuisinières (auparavant salariées du délégataire) et des agents communaux chargés de la surveillance,* allège indirectement les charges de la SEML au détriment du budget de la commune.

La chambre relève que la prise en charge de dépenses incombant à la SEML par la commune constitue pour cette dernière une charge grandissante qui nuit à la clarté de la gestion et des coûts de production par la SEML.

5- L'INFORMATION DES ELUS DE LA VILLE DE FONTAINE SUR LE FONCTIONNEMENT DES SYNDICATS

L'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales prévoit que le président de l'établissement public de coopération intercommunale adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement, accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement.

Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les délégués de la commune à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale sont entendus. Le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut être entendu, à sa demande, par le conseil municipal de chaque commune membre ou à la demande de ce dernier.

Sur la période, aucun rapport n'a été transmis à la commune concernant le syndicat intercommunal pour la télématique et les prestations informatiques (SITPI) et le syndicat intercommunal SIROCCO.

La chambre rappelle à l'ordonnateur ses obligations en matière d'information du conseil municipal. Elle lui recommande, afin d'être en mesure de les respecter, d'exiger des établissements publics de coopération intercommunale auxquels la ville adhère la production des rapports prévus à l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales. Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'il aurait vainement procédé aux interventions nécessaires pour obtenir du SITPI et du SIROCCO les rapports annuels d'activités de 2002 à 2007.

6- LA COMMANDE PUBLIQUE

6.1- L'organisation des services et la définition des procédures

L'organigramme des services de la ville de Fontaine comprend deux services marchés : l'un au sein du service finances et l'autre au sein des services techniques.

Le premier a vocation à lancer les procédures d'appel d'offres pour l'ensemble des services à l'exception des services techniques compte tenu de la spécificité des marchés passés par ces derniers, en grande partie des marchés de travaux.

Par ailleurs, le service finances a déclaré assurer, depuis 2005, pour l'ensemble des services, y compris les services techniques, un contrôle annuel de la valeur totale des fournitures ou des services concernant chaque fournisseur pouvant être considérés comme homogènes par référence à la nomenclature visée par le code des marchés publics de 2001. Si la somme de 4 000 euros est atteinte pour un fournisseur, le service concerné en est alerté, à charge pour ce dernier de prendre les dispositions nécessaires.

Par contre, chaque service recense et centralise ses besoins dans la limite de l'enveloppe financière qui lui est impartie.

Si un guide des procédures internes d'achats a été esquissé selon les services, il n'a pas été validé. Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que le guide de procédures internes avait été plus qu'esquissé, mais qu'il n'avait pas été validé par le Conseil Municipal car les modifications du code des marchés publics se succédaient et auraient nécessité une adaptation régulière, que la mise à jour du guide se fera, toutefois, dans les prochains mois, courant 2009.

La commune n'est pas équipée de logiciels spécifiques pour gérer les achats et ne dispose d'aucun tableau de bord ou indicateur de suivi des achats (à l'exception du recensement évoqué ci-dessus). Ainsi, aucun suivi des montants, nombre d'engagements et de factures reçues, de délai moyen de passation des procédures formalisées et de délai moyen de mandatement des factures reçues ne peut être réalisé.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que depuis le 1er janvier 2008 et la mise en place du nouveau logiciel de gestion comptable et financière, les factures sont enregistrées et rattachées aux différents marchés, la ville pouvant désormais suivre les délais moyens de paiement de l'ordonnateur et que des tableaux de bords ont été élaborés pour les services marchés services techniques et des indicateurs ont été mis en place depuis janvier 2009.

L'intérêt d'un tel suivi ressort des constats de la chambre sur quelques exemples de commande publique. Ainsi, En 2005, 208 mandats ont été émis au profit d'un même fournisseur (pour un total de 68 000 euros environ), parfois le même jour pour de petits achats en 2006, 50 mandats ont été émis au profit de ce même fournisseur (pour un total de moins de 15 000 euros), dans les mêmes conditions. Cette pratique, si elle n'est en rien contraire au code des marchés publics, n'est pas satisfaisante en termes de programmation des achats. Au-delà du risque d'erreur de paiement : mandats le même jour du même montant pour des fournitures identiques à destination du même service : (mandats n° 5567 et 5568 ; mandats n° 2821 et 2822), elle traduit une absence de recensement des besoins et de planification des achats, même si ces derniers sont pour certains relatifs à des achats de petites fournitures pour les écoles. Enfin, elle génère des écritures et des contrôles en aval en plus grand nombre. Elle conduit à se poser la question de la possibilité pour la commune d'obtenir à travers un appel d'offres local, de meilleures conditions tarifaires. La collectivité indique, dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, que l'importance du nombre de mandats passés avec un même fournisseur résulterait du suivi de l'inventaire physique réalisé par la ville.

La chambre a, également, pu constater qu'aucun marché pour l'approvisionnement en carburant des véhicules n'a été passé avant 2007, alors que les besoins sont estimés par la collectivité entre 35 000 euros et 65 000 euros pour 7 mois en 2007. A partir d'avril 2004, cette absence de marché constituait un manquement au code des marchés publics, s'agissant d'une dépense supérieure à 4 000 € HT.

En matière d'achat de véhicules, la commune a passé plusieurs marchés en novembre 2002. Les achats sont intervenus en 2004 alors que le marché prévoyait un délai d'exécution de 6 à 10 semaines selon les cas. Par ailleurs, les factures et les mandats de paiement correspondants (mandat n° 6458 du 22 octobre 2004, n° 6679 du 29 octobre 2004) ne font aucunement référence à un marché. La collectivité a pu établir, dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires, que les véhicules commandés en 2002 avaient tous été livrés au plus tard en 2003 et qu'ainsi les mandats 6458 et 6679 de 2004 correspondaient à un autre marché.

La chambre recommande à la commune d'améliorer ses procédures de commande publique et de mettre en place un suivi performant des besoins et des commandes. Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'un guide de procédures internes allait être prochainement mis en place, de même que de nouveaux tableaux de bords et indicateurs.

6.2- La rédaction des pièces de marchés

6.2.1- Les documents exigés au stade de l'examen des candidatures

Aux termes de l'article 45 du code des marchés publics : *« I. - Le pouvoir adjudicateur ne peut exiger des candidats que des renseignements ou documents permettant d'évaluer leur expérience, leurs capacités professionnelles, techniques et financières ainsi que des documents relatifs aux pouvoirs des personnes habilitées à les engager. (…) Il ne peut être exigé des candidats que des niveaux minimaux de capacités liés et proportionnés à l'objet du marché. Les documents, renseignements et les niveaux minimaux de capacité demandés sont précisés dans l'avis d'appel public à la concurrence ou, en l'absence d'un tel avis, dans les documents de la consultation. (…) »*.

Pourtant, dans des procédures récentes, les exigences de documents au stade de l'examen des candidatures ont dépassé ce cadre.

Il en a été ainsi pour le marché à bons de commandes sur appel d'offres ouvert pour la fourniture de services de téléphonie sur « ip » et réseaux. Le règlement de consultation demandait au titre de la présentation des candidatures (première enveloppe intérieure) *« une note de présentation faisant apparaître les moyens dont dispose le candidat pour accomplir ses prestations (personnel, chiffres d'affaires, moyens de communication, …). Il décrira et justifiera sa stratégie de basculement et de mise en production de la solution proposée ».*

La description de la stratégie de basculement et de mise en production de la solution proposée relève davantage de l'analyse de l'offre (2ème enveloppe) que de l'analyse des candidatures (1ère enveloppe).

Le règlement de consultation du marché passé suivant la procédure adaptée pour l'achat d'un progiciel de gestion des temps de travail pour le service éducation de la ville de Fontaine mentionne que l'un des critères de sélection des candidatures sera le profil des intervenants (curriculum vitae) affectés à la réalisation de ces prestations. Si l'arrêté du 28 août 2006 fixant la liste des renseignements et documents mentionnés à l'article 45 du code des marchés publics prévoit *« l'indication des titres d'études et professionnels de l'opérateur économique et/ou des cadres de l'entreprise, et notamment des responsables de prestation de services ou de conduite des travaux de même nature que celle du marché »*, cette mention ne concerne pas l'ensemble des intervenants au marché. Par ailleurs, si l'obligation de fournir un curriculum vitae pour chacun des intervenants à une prestation de formation pourrait se comprendre, elle se justifie beaucoup moins pour des fournitures de service, notamment d'un logiciel.

La jurisprudence tend à éviter que les pouvoirs adjudicateurs n'imposent des exigences injustifiées, de nature à limiter l'accès des entreprises à la commande publique. Elle est marquée par le souci d'assurer une adéquation entre les exigences de l'acheteur public et l'objet du marché, de telle sorte que l'examen des capacités techniques, financières et professionnelles des entreprises ait pour objet et pour effet d'éliminer les candidatures ne présentant pas les garanties requises – et seulement celles-ci.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la ville n'avait exigé la production de curriculum vitae que pour les seuls intervenants aux formations « Administrateur Serveur », « Utilisateurs avancés » et « Utilisateurs », que, par ailleurs, cette consultation a été classée sans suite et que de manière générale les exigences qu'elle fixe en matière de candidature sont toujours justifiées par l'objet du marché et n'ont jamais eu pour objectif ni pour conséquence de limiter la concurrence.

6.2.2- La rédaction de certains CCAP

Le CCAP du marché d'aménagement d'un lieu d'exposition artistique à Fontaine « Le Vog » mentionne que les prix du marché sont établis en considérant comme normalement prévisibles les intempéries et autres phénomènes naturels indiqués ci-après tant qu'ils ne dépassent pas les intensités et éventuellement les durées limites ci-après :

Nature du phénomène	Intensité limite	Durée limite
Température extérieure	< ou = -5°	Demi-journée
Hauteur de précipitation	> ou = 10 mm	De 7H à 18H
Vent	> ou = 80 Km/h	Demi-journée
Neige	> ou = 5 cm	Demi-journée

Les intensités prévues par ces pièces de marché apparaissent faibles au regard de la météorologie locale.

D'ailleurs, ces valeurs sont sensiblement différentes de celles qui sont retenues dans le CCAP du marché pour la réhabilitation de l'extension de la crèche Léa Blain de mars 2004 :

- gel : température de moins de 5° à 9H,
- vent : vitesse maximale instantanée de 60 Km/h,
- pluie : précipitation de 10 mm pendant la journée de travail,
- neige : chute pendant 12 heures consécutives.

Selon cette rédaction, une chute de neige jusqu'à 12 heures consécutives, quelle que soit son intensité, ne revêt aucun caractère exceptionnel ou imprévisible à Fontaine.

Selon l'article 10 du CCAG travaux[2] les prix sont réputés tenir compte de toutes les sujétions d'exécution des travaux qui sont normalement prévisibles dans les conditions de temps et de lieu où s'exécutent ces travaux à l'exception des seules sujétions mentionnées dans le marché comme n'étant pas couvertes par le prix.

Ainsi, dans le cas de l'aménagement d'un lieu d'exposition artistique à Fontaine « Le Vog » se déroulant sur une période supérieure à 2 mois durant l'hiver, si la météo enregistrait une hauteur de neige supérieure à 5 cm sur une demi-journée ou une hauteur de pluie supérieure à 10 mm lors d'un épisode pluvieux se déroulant sur 2 jours, l'entrepreneur pourrait invoquer l'existence de sujétions imprévues afin d'obtenir l'indemnisation des coûts supplémentaires qu'il a supportés.

La chambre recommande à la collectivité d'améliorer la rédaction des pièces de marchés. Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la ville reconnaît que les phénomènes naturels indiqués dans le CCAP concernant l'aménagement du lieu d'exposition le VOG paraissent effectivement faibles au regard de la météorologie locale, que cependant ils ont été élaborés pour des travaux d'intérieur et qu'elle note avec intérêt les recommandations de la chambre et affirme qu'une plus grande attention encore sera apportée à la rédaction de ces clauses à l'avenir.

2 qui fait partie des pièces de plusieurs marchés de Fontaine dont celui de la réhabilitation de l'extension de la crèche Léa Blain

6.3- L'opération « la source »

6.3.1- La place de l'équipement au sein de l'agglomération

En 2002, Fontaine a lancé le projet de création d'une salle de 400 à 580 places dédiée aux musiques actuelles. Le contexte local fait que plusieurs salles de ce type existent au sein d'un périmètre géographique relativement restreint. Consciente de cette proximité, la commune de Fontaine entend se positionner sur un créneau spécifique de manière à limiter les risques de concurrence

6.3.2- L'évolution du coût de l'opération

Le coût de l'investissement était évalué, en 2002, entre 4,42 et 4,8 M€ HT pour une ouverture à l'automne 2005. Comme le relève la collectivité dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, il s'agissait d'une estimation figurant dans la délibération d'approbation du programme architectural de l'équipement culturel défini par le programmiste à l'issue de sa mission et approuvé le 13 janvier 2003, donc de coûts théoriques prévisionnels et non d'un projet opérationnel financièrement finalisé.

En janvier 2003, lors de l'approbation du programme architectural, le coût de l'équipement, y compris les études préalables, était estimé à 5 516 593 € HT, le plan de financement prévoyant des subventions du FEDER, de l'Etat et du conseil général, la part de la ville s'élevant à 3 032 593 €.

Le marché de maîtrise d'œuvre a été signé en juin 2003 pour une estimation prévisionnelle de travaux de 4,6 M€ HT (montant de rémunération provisoire de 736 000 € HT sur la base d'une estimation prévisionnelle du projet de 4,6 k€ HT). Il convient de préciser qu'aucune équipe en compétition n'avait présenté de projet de travaux dépassant la somme de 5 M€ HT. A cette somme, s'ajoutait le coût de la maîtrise d'œuvre pour 0,74 M€ HT, soit un montant total d'opération de 5,34 M€ HT en phase APS. Au 29/11/2004, après application des coefficients d'actualisation BT 01 et TP 01, le coût des travaux est revalorisé à 4,93 M€ HT auquel il convient d'ajouter le coût de la maîtrise d'œuvre actualisé pour un montant de 0,79 M€ HT, soit un montant total d'opération de 5,72 M€ HT.

Durant l'élaboration de la phase avant projet détaillé (APD), le projet a fait l'objet de modifications importantes relatives au respect des règles de sécurité incendie pour les établissements recevant du public. Suite à l'avis défavorable de la commission départementale de sécurité incendie, un permis de construire modificatif a dû être déposé en août 2005.

En février 2005, l'estimation prévisionnelle des seuls travaux, en phase APD, est réévaluée à 5,52 € HT, soit 6,6 M€ TTC, (liée notamment à la variation des indices BTP depuis février 2003). Il convient d'ajouter à cette somme le coût de la maîtrise d'œuvre pour un montant de 0,88 M€ HT, soit un montant d'opération de 6,40 M€ HT ou 7,6 M€ TTC.

En juin 2006, le coût prévisionnel des travaux est estimé à 6,3 M€ HT.

En septembre 2006, la consultation des entreprises va être déclarée infructueuse pour plusieurs lots ; le total des offres dépassant de plus de 1 M€ les prévisions initiales.

Les travaux ont démarré le 25 janvier 2007. Ils étaient prévus pour durer 24 mois. Ils devraient se terminer fin 2009. En mai 2008, après actualisation, l'estimation des travaux s'élève à 6,49 M€ HT et la maîtrise d'œuvre à 0,97 M€, soit un coût global de 7,46 M€ HT, 8,9 TTC.

La ville estime, dans le cadre de sa réponse au rapport d'observation provisoires, que, sur la base des travaux prévus à l'APS (*5,34 M€ HT en phase APS)*, il n'y a eu, au jour de l'attribution des marchés (7 M€ HT), aucun dérapage, l'augmentation se justifiant uniquement par les revalorisations indiciaires (évolution des indices propres à la construction au fil du temps). Le coût global (travaux et maîtrise d'œuvre) a été évalué, par la suite, au 1er mai 2008 à 7,46 M€ HT.

La ville de Fontaine estime que ce renchérissement du coût du projet est pour partie dû à des fautes de l'équipe de maîtrise d'œuvre et a évalué en première approche le préjudice subi à la somme de 1 100 000 € TTC.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir, par un courrier du 26 Août 2008 demandé au mandataire de l'équipe de maîtrise d'œuvre de bien vouloir accepter la voie transactionnelle. Ce courrier étant resté lettre morte, la ville a alors régulièrement demandé à l'équipe de maîtrise d'œuvre par l'intermédiaire de son mandataire de bien vouloir accepter d'entrer en négociation avec la maîtrise d'ouvrage afin de trouver des solutions aux désaccords les opposant. Des discussions sont actuellement en cours et une requête est introduite auprès du tribunal administratif de Grenoble.

6.3.3- Le mode de gestion du futur équipement

Le mode de gestion retenu pour le futur équipement serait sous la forme d'un budget annexe pour la part des activités à caractère industriel et commercial avec, par la suite, la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial. Le contrat de recrutement du directeur de l'équipement culturel prévoit d'ailleurs que celui-ci deviendra salarié de l'EPIC dès la création de ce dernier.

Aux termes de l'article L. 2221-1 du CGCT : « Les communes et les syndicats de communes peuvent exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial. Sont considérées comme industrielles ou commerciales les exploitations susceptibles d'être gérées par des entreprises privées, soit par application de la loi des 2-17 mars 1791, soit, en ce qui concerne l'exploitation des services publics communaux, en vertu des contrats de concession ou d'affermage ».

La jurisprudence précise qu'en dehors du cas où la qualification du service public résulte d'un texte législatif, un service public ne peut être reconnu comme industriel ou commercial que si du triple point de vue de son objet, de ses modalités d'organisation et de fonctionnement et de l'origine de ses ressources, il ressemble à une entreprise privée. La nature industrielle et commerciale du service peut être remise en cause en fonction de ces critères, tels l'importance du personnel relevant presque en totalité du statut du personnel communal, l'importance des recettes propres du service.

Au cas d'espèce, eu égard au critère de l'origine des ressources, la qualification de service public industriel et commercial paraît contestable. En effet, il est prévu que la commune versera une subvention d'exploitation de 635 411 euros sur un budget de 807 992 euros (annexe 1 du document de présentation du budget de l'équipement culturel). Les ventes de prestation ne représentent que 12,68 % des ressources. Le risque de requalification du service est non négligeable et pourrait entraîner notamment une remise en cause du contrat du directeur avec le versement éventuel d'indemnités.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué *« qu'à la suite d'une étude confiée à un cabinet spécialisé en 2005, il est apparu clairement qu'il convenait de privilégier la gestion en régie directe et que le Bureau Municipal du 6 juin 2005 avait choisi de gérer le futur équipement culturel sous la forme d'un service public administratif réalisant accessoirement des activités commerciales assujetties aux impôts commerciaux et que si le premier contrat du directeur de l'établissement mentionnait effectivement que la vocation du directeur était à sa création de devenir directeur de l'EPIC, ce contrat a pris fin le 22 août 2007 ».* Le nouveau contrat transmis par la collectivité qui a pris effet le 23 août 2007 ne fait plus mention d'un EPIC à créer.

La chambre prend acte de la réponse de l'ordonnateur indiquant que la collectivité a définitivement renoncé à gérer l'équipement sous la forme d'un service public industriel et commercial.

7- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

7.1- Les évolutions en matière de personnel

Les charges de personnel ont augmenté entre 2004 et 2006 alors que, sur la même période, des compétences ont été transférées à des structures de coopération intercommunale, notamment le ramassage des ordures ménagères à la METRO en 2005. A ce titre, tous les agents affectés à temps complet à la collecte soit 10 personnes ont été transférés.

Charges de personnel 012 (en milliers d'euros) sources comptes administratifs.

	2003	2004	2005	2006	2007
012	11 794	12 016	12 212	12 642	13 559

En 2003, l'augmentation résulte de la création de postes, notamment dans les secteurs « politique de la ville », « espaces verts », « nouvelles technologies ».

7.2- Le tableau des effectifs

En 2006, selon les informations du compte administratif, les effectifs budgétaires de la ville étaient de 439 emplois dont 114 temps non complet (TNC), de 420 emplois en 2005, et de 393 en 2004. Sur 439 emplois en 2006, 58 ne sont pas pourvus. Une mise à jour des effectifs budgétaires s'impose donc.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la ville avait pris bonne note de la recommandation de la chambre d'actualiser le tableau des effectifs.

7.3- Les évolutions de carrière

7.3.1- La notation

Si la ville de Fontaine procède à la notation annuelle statutaire de ses agents, la pratique des responsables de services est très hétérogène.

Certains agents se voient fixer des objectifs, et sont notés en fonction de la réalisation desdits objectifs, alors que d'autres sont notés sans référence à une quelconque notion de réalisation d'objectifs. Ces divergences d'un service à l'autre peuvent avoir des incidences sur l'avancement de grade au choix.

La chambre recommande à la ville d'harmoniser les méthodes d'évaluation de ses agents. Si la ville reconnaît le caractère hétérogène de la pratique de notation par le passé, elle a indiqué à la chambre qu'elle a engagé depuis septembre 2008 des démarches afin d'améliorer ses pratiques et que le nouveau régime liant les résultats de l'évaluation à la notation dans le respect du cadre réglementaire sera généralisé en fin d'année 2009.

7.3.2- L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimum

La ville a décidé que toute note supérieure à 12 entrainait l'application de l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale sauf en cas de baisse.

Dans la pratique, en 2006, seuls quatre agents ont une note inférieure ou égale à 12.

Dès lors, et de façon paradoxale, l'avancement à la durée minimum devient la règle, l'avancement à la durée normale l'exception et le critère de la notation n'a plus aucune conséquence en matière d'avancement.

La chambre relève que les règles fixées en matière d'avancement ont conséquence de vider de tout impact le critère de la notation.

7.4- Primes spécifiques et avantages divers

Si l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 a reconnu le droit pour les agents à la conservation d'avantages acquis collectivement antérieurement à cette date, la jurisprudence considère que seules peuvent s'appliquer aux primes visées par l'article 111 les règles applicables antérieurement et qu'il n'est plus possible de modifier ces règles depuis l'entrée en vigueur de la loi.

Il en résulte notamment que la collectivité doit être en mesure de produire à tout moment la délibération créant initialement cet avantage, tel n'est pas le cas pour le treizième mois versé à ces agents par la ville de Fontaine.

On ne peut que regretter que la collectivité ne soit pas en mesure de retrouver cette délibération, qui ne manquera pas de faire défaut en cas de contestation par un agent des modalités de liquidation de sa prime.

7.5- Les contractuels

Il résulte des dispositions du statut de la fonction publique territoriale et notamment de la loi du 26 juillet 2005 qui l'a modifié, qu'une collectivité ne peut recruter des contractuels pour occuper des emplois permanents, que pour : - assurer un remplacement (contrat d'un an), - des emplois saisonniers (contrat de 6 mois), - s'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes (contrat de 3 ans) - ou pour des emplois de catégorie A pour une durée de trois ans lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient. Ce dernier cas est celui prévu par le troisième alinéa de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984.

A Fontaine, les contrats d'engagement d'un certain nombre d'agents de catégorie B et C de la ville de Fontaine, recrutés quelquefois pour 3 ans, font référence à ce 3ème alinéa non applicable pour ces catégories. Il s'agit, de plus, d'agents recrutés sur des emplois susceptibles d'être assumés par des fonctionnaires membres de corps ou cadres d'emplois (assistant de maintenance informatique, infirmier, rédacteur au service finances, technicien inspecteur de salubrité, rédacteur au service informatique).

Par ailleurs, certaines délibérations (par exemple la délibération n° 29 du 28 juin 2004 ; la délibération n° 25 du 31 mars 2003) créent de façon irrégulière des postes d'agent contractuel alors qu'il n'existe pas d'emploi budgétaire de contractuel mais seulement des emplois budgétaires qui sont ensuite pourvus soit par des titulaires soit par des contractuels.

La chambre engage la ville à respecter les règles de la fonction publique territoriale. Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la ville a pris bonne note des recommandations de la chambre et veillera à l'avenir à la conformité réglementaire des motifs justifiant le recrutement de contractuels de catégorie B et C.

7.6- La gestion des ressources humaines

La ville de Fontaine a engagé une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences en 2002-2003. Toutefois, celle-ci s'est limitée à l'élaboration des pyramides des âges remises à jour en 2003 et 2006, et à un point par sous-direction sur les départs à venir et leur impact, en ciblant principalement les responsables de services et la direction générale. Il manque ainsi une réflexion sur les besoins futurs en compétence et les moyens d'y faire face (formation par rapport à ces besoins futurs, mobilité interne, recrutement).

Par ailleurs, la ville s'est dotée d'outils de prévision et de suivi budgétaire des dépenses de personnel. Ainsi une application spécifique permet, à partir du fichier du personnel permanent, de calculer les montants des prévisions par poste, par service, par gestionnaire, et par imputation budgétaire.

Des tableaux de bord de suivi des dépenses du personnel sont réalisés mensuellement, notamment :

- une situation globale,
- un suivi des consommations des crédits du personnel permanent, remplaçant, saisonnier et de renfort,
- les heures supplémentaires par service,
- le remplacement des absences.

Enfin, des tableaux de bord de la formation et des absences sont tenus à jour.

Depuis 1992, il existe un plan de formation triennal avec avenant annuel. Les besoins sont recensés tous les 3 ans et un avenant est réalisé chaque année pour actualiser et adapter les besoins de formation en fonction de l'évolution de la réglementation et des objectifs fixés. Les besoins sont recensés pour chaque période par le biais d'un questionnaire adressé aux responsables de services qui doivent le remplir en concertation avec les agents placés sous leur responsabilité et en tenant compte des besoins du service. Le plan de formation est adopté chaque année suite à une réunion qui réunit les représentants syndicaux, les responsables de services, la DRH et la Direction Générale. Les priorités identifiées sont les suivantes :

1. professionnalisation des services ;
2. nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
3. hygiène et sécurité ;
4. formation des cadres (en particulier au management).

Les policiers municipaux suivent les cursus de formation obligatoire définis par les textes et mis en œuvre par le CNFPT. Ils suivent également une formation annuelle au tir.

8- LA POLICE MUNICIPALE DE FONTAINE

Le régime de la police d'Etat a été établi à Fontaine. Dès lors, le préfet est seul compétent pour réprimer les atteintes à la tranquillité publique[3] sauf en ce qui concerne les troubles du voisinage[4]. La ville de Fontaine est inscrite dans la circonscription de sécurité publique de Grenoble et dispose d'un bureau de police nationale. Suite à la réorganisation des services de police nationale, cette circonscription comprend depuis le 1er janvier 2007, deux divisions, nord et sud.

La ville de Fontaine est comprise dans la division Nord (44 policiers sont affectés à la division Nord, 63 à la division Sud, 13 fonctionnaires du groupe d'appui à la police de proximité interviennent en renforts). Le bureau de police nationale de Fontaine reste ouvert aux habitants de 10H à 18H du lundi au vendredi, notamment pour recueillir les doléances en matière de tranquillité publique. En dehors de ces horaires, c'est l'hôtel de police de Grenoble qui prend la relève. Ce regroupement devrait permettre de dégager une plage horaire d'intervention de 8H à minuit du lundi au samedi. En outre, les patrouilles sont dédiées à des missions spécifiques : renfort police secours, sécurité de proximité. Deux équipages, allant jusqu'à 5 agents en fin d'après midi, le soir et la nuit, sont affectés sur chaque division.

---

[3] L'article L. 2212-2 du CGCT donne une énumération des atteintes à la tranquillité publique: -2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique.

[4] *Article L. 2214-4 modifié par* la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 - art. 18 JORF 7 mars 2007 *Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2° de l'article L. 2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'Etat seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les troubles de voisinage. Dans ces mêmes communes, l'Etat a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes. Tous les autres pouvoirs de police énumérés aux articles L. 2212-2, L. 2212-3 et L. 2213-9 sont exercés par le maire y compris le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.*

8.1- Les missions dévolues à la police municipale

8.1.1- La police administrative du stationnement et de la circulation

Les cinq agents de la police municipale de Fontaine ont pour mission principale de faire respecter les arrêtés municipaux pris dans le cadre des pouvoirs de police du maire, de surveiller le domaine public routier et de veiller au respect du code de la route conformément au décret 2000-277 fixant la liste des contraventions au code de la route.

A ce titre, ils assurent le contrôle du stationnement avec pour objectifs principaux :

- assurer la libre circulation des piétons en luttant contre les stationnements sur le trottoir et sur les passages piétons,
- veiller au respect des places réservées aux personnes à mobilité réduite,
- veiller au respect des places de stationnement limité dans le temps (40 places avec une durée maximale de 1H 30 contrôlée par horodateur sur lequel l'automobiliste saisit une partie de son numéro d'immatriculation).

Ils ont également un rôle préventif en matière de circulation routière :

- en veillant au respect de la signalisation routière (sens interdit, feux tricolores, etc..),

- en effectuant des contrôles préventifs de vitesse avec un radar « pédagogique » afficheur de vitesse. Chaque mois, le planning de contrôle est transmis à l'hôtel de police dans le cadre de la convention de coordination. Le radar est quelquefois prêté à d'autres communes. Le résultat du comptage est transmis au service réglementation qui établit des statistiques de passage dans les rues surveillées. 120 actions de contrôle ont été réalisées en 2007,

- en contrôlant le comportement des automobilistes (utilisation du téléphone portable, port de la ceinture de sécurité, gestion des enfants à bord des véhicules notamment à proximité des écoles, etc...).

Ils assurent, également, la surveillance générale des biens et des lieux sensibles par :

- des patrouilles régulières dans les zones industrielles,
- des passages réguliers sur les lieux à forte concentration de population (arrêts de tramway, parking de grande surface, voiries principales),
- la vérification de l'état du domaine public et le signalement aux services concernés de tout dysfonctionnement constaté (bris, dégâts, pannes, usure, obstacles),
- la surveillance du bois des Vouillands (grand espace vert),
- la surveillance du réservoir d'eau potable dans le cadre du plan Vigipirate,
- la sécurité aux abords des écoles est assurée par 6 contractuels gérés par le service recrutés chacun sur la base de 10 heures par semaine.

Par ailleurs, depuis mai 2007, tous les agents sont assermentés en matière d'urbanisme pour le suivi des visites de chantier en relation avec le service de l'urbanisme.

8.1.2- La police judiciaire du stationnement et de la circulation.

8.1.2.1- Les infractions constatées

Aux termes de l'article 21 du code de procédure pénale, les agents de police municipale sont agents de police judiciaire adjoints. Ils sont, notamment, chargés à ce titre de constater par procès-verbal les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat (décret n° 2000-277 du 24 mars 2000 et circulaire du ministre de l'Intérieur du 6 avril 2000).

Par ailleurs, en application de l'article R. 130-2 du code de la route, les agents de police municipale peuvent constater par procès-verbal, lorsqu'elles sont commises à l'intérieur du territoire communal sur les voies autres que les autoroutes, les contraventions au code de la route, d'embarras sur la voie publique, de mort ou blessure d'un animal provoquée par imprudence, lorsqu'elles sont commises à l'occasion de la conduite d'un véhicule, à l'exception de celles limitativement énumérées par cet article.

Depuis mai 2005, le service est doté d'un radar eurolaser avec lequel le service relève les excès de vitesse. Le suivi de cette activité est également transmis à l'hôtel de police dans le cadre de la convention de coordination. L'étalonnage annuel est assuré par le SGAP de la police nationale à Lyon.

8.1.2.1.1- Bilan du constat des infractions 2007 (informations extraites du rapport d'activités de la police municipale de 2007)

TA Général	TA circulation	TA vitesse	Total TA
611	160	56	827 TA
TA payés en timbres	TA Payés en chèques	Total	TA transmis OMP[5] Non payés et retraits de points à la suite de TA payés
8 680 €	11 129 €	19 809€	600 TA

TA : Timbres Amendes.

Les timbres amendes peuvent être différenciés par leur couleur : vert : spécifique stationnement ; jaune : spécifique vitesse ; rose : général. Si le contrevenant présent lors de la constatation de l'infraction effectue un règlement en espèces, il n'y a pas émission d'un timbre amende. Le policier retire alors de son carnet à souche d'encaissement immédiat une quittance qu'il remet au contrevenant (carnet remis par la trésorerie).

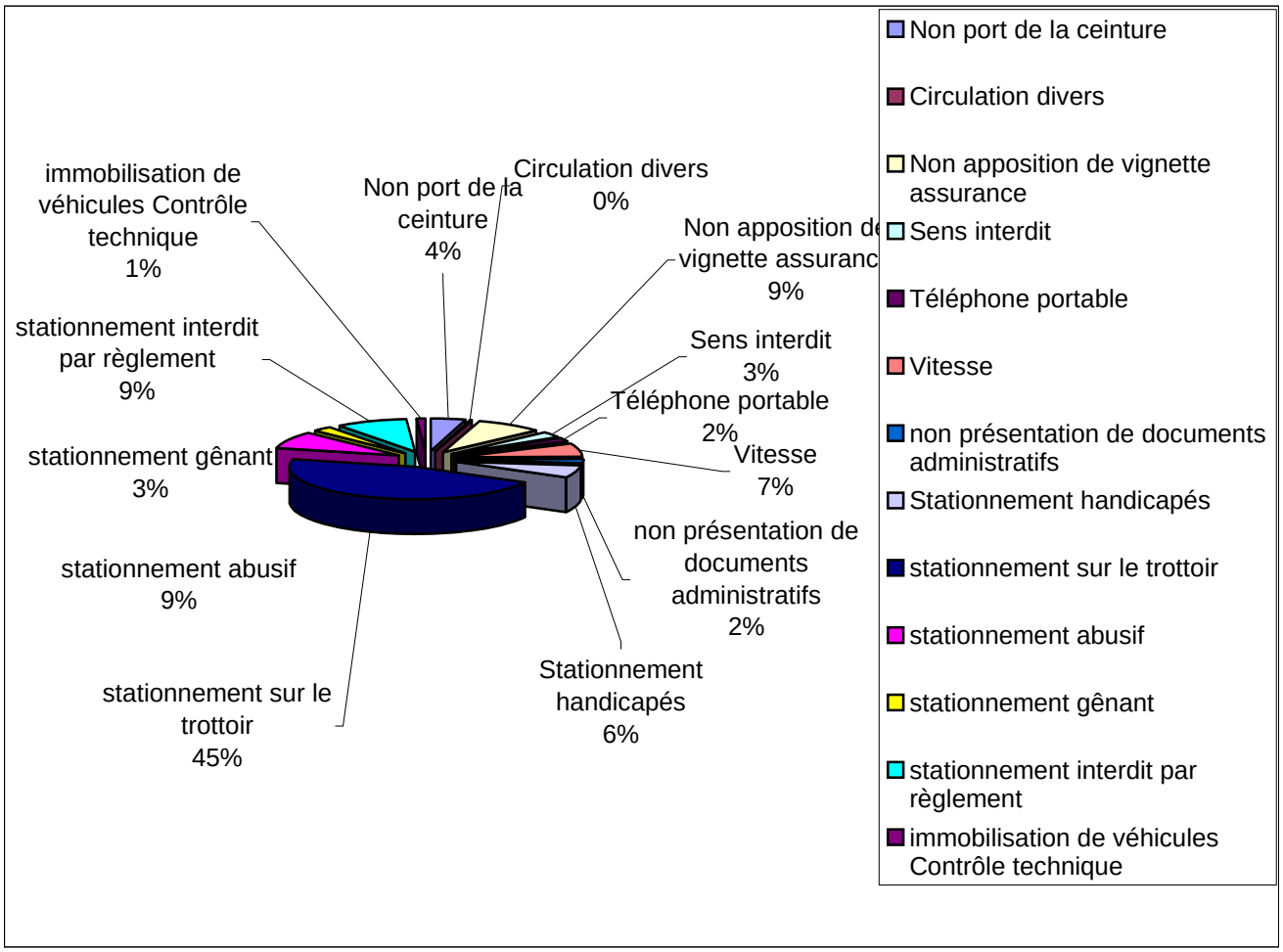
Tableau récapitulatif par nature

Timbres Amendes	**Nombre**
Non port de la ceinture	36
Circulation divers	3
Non apposition de vignette assurance	72
Sens interdit	23
Téléphone portable	15
Vitesse	56
non présentation de documents administratifs	17

[5] La moitié des timbres amendes ne sont pas payés dans les 45 jours au service de la police municipale. Ils sont alors transmis à l'hôtel de police qui engage les poursuites. Il s'agit souvent de timbres amendes se rapportant à des véhicules abandonnés.

Timbres Amendes	Nombre
Stationnement handicapés	51
stationnement sur le trottoir	376
stationnement abusif	72
stationnement gênant	21
stationnement interdit par règlement	75
immobilisation de véhicules Contrôle technique	10
Total	**827**

Pourcentage des différentes infractions relevées



Une régie de recettes d'Etat pour la perception des produits des contraventions au code de la route dressées par les agents du service et le produit des consignations a été instituée (articles L. 2212-5-1 du CGCT et L. 130-4 et L. 121-4 du code de la route) le 4 juillet 2003 par arrêté préfectoral n° 2003-07274 et installée le 05 janvier 2005.

Le logiciel Win AF (AF pour amendes forfaitaires) est utilisé pour l'enregistrement et le traitement des amendes forfaitaires. La liaison avec l'officier du ministère public se fait par l'intermédiaire de disquettes pour le non paiement des amendes ou pour les retraits de points consécutifs aux constats d'infractions prévus par le code de la route.

Le régisseur titulaire est le chef de service (arrêté préfectoral n° 2003-08910 du 12 août 2003).

Les montants encaissés sont :

- en 2004 : de 5 191 €
- en 2005 : de 10 351 €
- en 2006 : de 9 755 €
- en 2007 : de 11 129 €

Les remboursements obtenus de l'Etat au titre de l'indemnité de responsabilité due aux régisseurs pour les années 2004 à 2007 sont de 110 €/an.

Le service a fait l'objet d'une mission de contrôle par l'Etat (article L. 2212-8). L'audit de la régie de la police municipale de Fontaine a été réalisé le 9 août 2005. Cette mission à été conduite par une inspectrice auditrice à la trésorerie générale de l'Isère.

8.1.2.2- Les mises en fourrière

Les dispositions de l'article L. 325-1 du code de la route prévoient la possibilité de mise en fourrière « *dans les cas et conditions précisés par le décret prévu aux articles L. 325-3 et L. 325-11, des véhicules dont le stationnement, en infraction aux dispositions du code de la route ou aux règlements de police, compromet la sécurité ou le droit à réparation des usagers de la route, la tranquillité ou l'hygiène publique, l'esthétique des sites et paysages classés, la conservation ou l'utilisation normale des voies ouvertes à la circulation publique et de leurs dépendances, notamment par les véhicules de transport en commun* ».

Le décret prévoit notamment l'interdiction de laisser abusivement un véhicule en stationnement sur une route, défini comme le stationnement ininterrompu d'un véhicule en un même point de la voie publique ou de ses dépendances, pendant une durée excédant sept jours ou pendant une durée inférieure mais excédant celle qui est fixée par arrêté de l'autorité investie du pouvoir de police. Lorsque le conducteur ou le titulaire du certificat d'immatriculation est absent ou refuse, malgré l'injonction des agents, de faire cesser le stationnement abusif, l'immobilisation et la mise en fourrière peuvent être prescrites dans les conditions prévues aux articles L. 325-1 à L. 325-3 (article R. 417-12 du code de la route).

En application de l'article L. 325-13 du code de la route, le maire de Fontaine a institué un service public de fourrière pour automobiles.

Une convention lie la collectivité à la société de fourrière sélectionnée parmi les sociétés agréées par la préfecture.

Très attentive à la présence de véhicules abandonnés sur le domaine public, la police municipale détecte les véhicules et adresse un avis préalable au contrevenant par courrier simple afin d'obtenir le déplacement du véhicule sans le concours de la fourrière.

Elle est présente au moment de la mise en fourrière du véhicule. Elle transmet le procès-verbal de mise en fourrière au contrevenant, en précisant les délais de recours, le coût de la mise en fourrière, et le délai avant destruction ou vente du véhicule au domaine (cf. les dispositions de l'article R. 325-16 du code de la route).

Elle s'assure que le véhicule n'est pas volé et dresse, le cas échéant, procès-verbal des autres infractions au code de la route commises par le contrevenant. Elle adresse, également, à l'hôtel de police un avis de mise en fourrière pour éviter un dépôt de plainte pour vol suite à la disparition du véhicule. En application de l'article R. 325-30 du code de la route, elle s'assure que le véhicule peut être restitué en l'état à son propriétaire ou son conducteur, ou qu'il ne peut être restitué à son propriétaire ou son conducteur qu'après l'exécution des travaux reconnus indispensables, ou après avoir satisfait aux obligations de contrôle technique.

La société chargée de la fourrière se charge de faire établir, si besoin, l'expertise du véhicule et de restituer le cas échéant ce dernier sur la base de la mainlevée établie par le service de police et après que le propriétaire du véhicule lui a remboursé les frais de mise en fourrière sur présentation d'une facture détaillée. En cas de non retrait du véhicule au terme du délai fixé par la convention précitée, la société chargée de la fourrière transmet à la collectivité la facture d'enlèvement et d'immobilisation du véhicule.

En application de la convention, la commune s'engage à rembourser les frais de fourrière exposés (forfait de 900 francs, 137,20 €), si après 45 jours de garde du véhicule, le propriétaire reste introuvable. Les dépenses engagées par la ville de Fontaine à ce titre sont de 4 390,72 € pour 2003, 5 351,19 € pour 2004, 6 311,66 € pour 2005, 3 635,83 € pour 2006, et de 8 198,18 € pour 2007. Des titres de recettes ont été émis pour le même montant avec un taux de recouvrement très faible.

Le service assure donc la gestion administrative de la fourrière jusqu'à la remise au service comptabilité des factures non payées. L'engagement des poursuites sera alors assuré par le comptable public.

La société privée assure l'approche technique de la mise en fourrière et se charge de la garde des véhicules.

Depuis 2007, le service de police municipale a repris la mise en fourrière des véhicules en lieux privés à la demande des bailleurs ou sociétés immobilières.

8.1.3- La répartition du temps de travail entre les différentes missions

Les missions de police judiciaire n'occupent que 20 % de l'emploi du temps des agents. 80 % de l'activité est consacrée aux activités de police administrative.

- La gestion de temps (informations extraites du rapport d'activités de la police municipale de 2007) :

  - Activités intérieures 1 746 H 30

Nature	Nombre d'heures	%
Gestion de service	92 H 45	1,43
Accueil	660 H 15	10,20
Dossiers courriers	348 H 45	5,39
Rédaction PV TA RI	405 H 30	6,27
Réunions	174 H 45	2,70
Réunions de service	64 H 30	1
TOTAL	1 746 H 30	26,99

- Activités extérieures 4 723 H 50

Nature	Nombre d'heures	%
Contact mairie	312 H 45	4,83
Contact police	104 H 45	1,62
Contact divers	315 H	4,88
Main courante	1 068 H	16,52
Sécurité écoles	137 H 30	2 ,13
Contact marché	38 H	0 ,59
Voie piétonne	22 H 15	0 ,30
Secteur Vercors	29 H	0, 45
Surveillance générale	1 253 H 15	19,38
Zi Argentière	291H 45	4,51
Zi Vouillands	313 H 25	4,84
Surveillance spécifique	838 H	12 ,96
TOTAL	4 723 H 30	73,01

8.1.4- Les moyens et l'organisation du travail

Le budget global de la police municipale est de 233 712,25 € en 2007, soit 0, 98 % des mandats émis au titre des dépenses de fonctionnement hors opérations d'ordre.

La ville de Fontaine a un ratio de 2,1 policiers pour 10 000 habitants. A titre de comparaison, les 4 villes citées dans l'étude parue dans le n° 61 des cahiers de la sécurité de 2006 ayant une population comprise entre 21 000 ha et 39 000 habitants avaient respectivement un ratio de 2,9 pour 10 000 (commune de 21 000 ha) ; 3,2 (commune de 28 000 ha) ; 1,76 (commune de 34 000 ha) et 3,6 (commune de 39 000 ha).

Le service de police municipale, n'étant pas une police de proximité au sens « tranquillité publique », arrête son activité à 18 heures et travaille 6 jours sur sept sauf ponctuellement pour assurer la sécurité des manifestations locales (fête de la musique, foire d'automne, fête de l'environnement, fête des associations, etc.....).

La moyenne agents/jour maximum est de 3,3 agents (nombre de jours de travail par agent x nombre d'agents/amplitude hebdomadaire). Chaque agent travaille 9 heures par jour soit 4 jours par semaine sauf pendant l'été et les vacances scolaires où les horaires d'ouverture sont calqués sur ceux de la mairie puisqu'il n'y a aucune exigence liée à la surveillance des temps scolaires.

- Horaires du service :

Pendant les périodes scolaires le service travaille du lundi au samedi de 8h à 12h et de 13h à 18h .Pour chaque agent l'horaire est calculé sur la base de 9 heures X 4 jours soit 36 heures hebdomadaires et une ARTT de ½ journée par mois. Pendant les vacances scolaires le service travaille sur les mêmes horaires que les heures d'ouverture de la mairie soit de 8h 30 à 12h et de 13h 30 à 17h du lundi au samedi, soit 35h hebdomadaire pour chaque agent. Les agents qui travaillent le samedi sont de repos le lundi.

En 2006, compte tenu de l'arrêt de maladie d'un agent, le service a fonctionné sur la base de quatre agents en activité, ce qui a conduit à modifier le planning de travail pour éviter qu'un agent ne soit seul le samedi.

- La situation du service en 2007 :

Nombre jours de travail	Moyenne. agents/jour	Heures Supplémentaires. effectuées	Heures Supplémentaires. récupérées
298 J	2,4	388 H	396H45
Nombre Heures	**Congés maladie**	**Congés formation**	**Divers**
6 070 H	**6 J**	**89 J 1/2**	**6 Jours**

Les heures supplémentaires sont liées à la sécurité des temps forts de la collectivité où le service de police est nécessaire pour assurer une présence sur les manifestations locales et à des missions de surveillance en dehors des heures normales de service. Par ailleurs, chaque week-end et jour férié, un agent est d'astreinte pour délivrer les autorisations funéraires remises par le service Etat-Civil pendant la semaine.

Actuellement trois des cinq agents sont armés. Le quatrième agent vient d'être titularisé et la procédure d'agrément et d'assermentation est en cours. Le cinquième agent est arrivé le 2 mai 2008 par mutation et son dossier d'agrément est en cours de réalisation.

L'arrêté préfectoral n° 2007-04323 du 15 mai 2007 autorise la commune à détenir *5 pistolets Beretta (4ème catégorie),* 5 bâtons de défense (6ème catégorie) et 5 bombes lacrymogènes (6ème catégorie).

Les agents n'ont à ce jour jamais eu à faire usage de leur armes de 4ème ou de 6ème catégorie.

Les agents portent les armes pendant toute la durée du service. A la fin de ce service, l'agent doit déposer son arme ainsi que les munitions dans un coffre scellé au mur réservé à ce seul usage. Ce coffre à clef et à code est placé dans une pièce fermée elle-même à clef située dans les bureaux de la police municipale protégés par des rideaux métalliques et placés sous alarme gérée par un prestataire de service.

Les armes sont attribuées nominativement à chaque agent. Seuls les agents armés connaissent le code du coffre fort. Le respect de cette procédure se fait sous l'autorité du chef de service ou à défaut du chef de poste. Aucun vol ou perte n'est à signaler jusqu'à ce jour.

Les armes de 4ème catégorie ont été acquises auprès d'un armurier (2 pistolets Beretta en 1972, 1 en 1979, 1 en 1984 et le dernier en 1987).

Les armes de 6ème catégorie (bombes lacrymogène et bâtons de défense) ont été acquises auprès d'un fournisseur professionnel d'uniformes et de matériels spécialisés.

Par ailleurs le service est doté d'un véhicule Peugeot 207 break année 2008, et de 2 scooters 125 cm^3 sérigraphiés de 1997.

La formation au maniement des armes de 4ème catégorie était assurée par le club de tir grenoblois. Actuellement, cette formation est reprise par le CNFPT dans le cadre du décret n° 2007-1178 du 3 août 2007 relatif au suivi de la formation sur les armes.

L'objectif du service est de pouvoir suivre au moins deux séances d'entraînement dans l'année, mais pour des raisons de planning et de disponibilité un seul exercice a été réalisé en 2007.

Les autres formations sont assurées par le CNFPT conformément aux dispositions du décret n° 2000-51 relatif à la formation continue obligatoire soit :

- 10 jours tous les 5 ans pour les agents de catégorie C
- 10 jours tous les 3 ans pour le chef de service en catégorie B

L'ensemble des agents du service a accompli les sessions de formation depuis la parution du décret.

Ponctuellement, des formations sont suivies par les agents pour répondre aux objectifs de la collectivité, ou dans le cadre de leur évolution professionnelle :

- formations diverses : 2,5 jours secourisme
  0,5 jour CNFPT Lyon : décret sur les armes
  2 jours sciences politiques

- préparation et examen directeur de police municipale : 4 Jours
- formation intra muros profil de poste : 1,5 jour

8.1.5- L'accueil du public au sein du bureau de police

L'activité principale de la police municipale étant d'assurer la prévention et la répression en matière de stationnement et de circulation, le bureau de police accueille peu de public. Par ailleurs, dans les communes où la police est étatisée, le préfet est seul compétent en matière de tranquillité publique, sauf en ce qui concerne les troubles du voisinage, qui relèvent de la compétence du maire. Ces derniers sont traités par l'instance de médiation d'initiative locale.

Toutefois, le bureau recense 822 cas de dépôt sur la main courante qui ne donne pas lieu à recensement, ce qui ne permet ni de connaître les besoins de la population ni le taux de satisfaction.

8.1.6- Les relations avec la police nationale

Les policiers municipaux de Fontaine respectent strictement le cadre légal qui leur est imparti, conformément à la volonté de la municipalité.

Notamment, les policiers municipaux de Fontaine ne pratiquent pas abusivement le flagrant délit. En effet, les policiers municipaux peuvent intervenir, en cas de flagrant délit, au-delà des infractions à la police de la circulation et du stationnement, sur des crimes ou des délits (bien entendu, ils doivent immédiatement en rendre compte à un officier de police judiciaire-article 21-2 du code de procédure pénale).

Par ailleurs, l'application de la convention de coordination de la police municipale et la police nationale signée le 25 septembre 2000 par le maire de Fontaine et le préfet de l'Isère ne soulève pas de difficulté. L'échange d'informations prévu par la convention se fait principalement dans le cadre de réunions mensuelles au titre du contrat local de sécurité. Les agents municipaux passent, également, régulièrement au bureau de police nationale situé sur Fontaine.

Toutefois, la coordination pourrait être améliorée concernant le dispositif « tranquillité vacances ». Les demandes des habitants au titre du dispositif sont enregistrées au bureau de la police nationale qui est responsable de cette mission. Dans le cadre de la convention, la police nationale transmet la liste des résidences à surveiller à la police municipale qui porte alors une attention particulière à ces habitations lorsqu'elle se trouve à proximité. Mais il n'y a ni patrouille mixte, ni répartition des rondes par quartier, ni information de part et d'autre sur les rondes effectuées.

Enfin, conformément aux dispositions du code de la route, les agents de police municipale, agents de police judiciaire adjoints (OPJA), sont régulièrement en contact avec l'officier de police judiciaire territorialement compétent pour la mise à disposition des contrevenants (défaut de permis de conduire d'assurance, etc…). La pratique de la police nationale est de demander aux OPJA de leur déférer les contrevenants dans cette hypothèse plutôt que d'envoyer une patrouille. Les OPJA sont également en contact avec les OPJ lors des demandes d'identification de véhicules, pour la gestion de la fourrière, l'information sur les véhicules volés.

8.2- Les nouvelles missions de la police municipale : la prévention des incivilités et des actes de délinquance

La loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité dispose que l'Etat associe à la politique de sécurité les collectivités territoriales et les établissements de coopération intercommunale ainsi que les représentants des professions, des services et des associations confrontées aux manifestations de délinquance ou œuvrant dans les domaines de la prévention, de la médiation, de la lutte contre l'exclusion ou de l'aide aux victimes.

Des textes successifs ont tiré les conséquences concrètes de ce principe. Ainsi, au titre de la coproduction de sécurité, les contrats locaux de sécurité sont conclus entre les services de l'Etat (préfet, recteur, procureur) et des collectivités locales (commune, département) pour contribuer à l'amélioration de la sécurité sur un territoire donné par l'organisation d'un partenariat actif sur la longue durée. A partir de l'établissement d'un diagnostic de sécurité, ces contrats préconisent certaines actions, notamment de prévention de la délinquance, de surveillance, de sécurisation de quartier, et la mise en œuvre de certains moyens dépendant des différents acteurs.

Dans le cadre d'un tel contrat, les services de police municipale, à l'occasion de leurs rondes, contribuent à la collecte d'informations permettant de suivre l'évolution de phénomènes localisés (tels la constitution d'attroupements) susceptibles de constituer des foyers de turbulence (notamment rodéos avec des deux roues sur des places publiques) et de porter atteinte à la tranquillité et à la jouissance paisible des riverains. L'analyse des données permet ensuite d'établir une stratégie d'intervention appropriée : préventive / éducative / dissuasive.

A titre préventif, la police municipale est également consultée sur les projets d'aménagement et la réalisation des équipements collectifs et des programmes de construction qui, par leur importance, leur localisation ou leurs caractéristiques propres peuvent avoir des incidences sur la protection des personnes et des biens contre les menaces et les agressions (elle a notamment été consultée sur l'aménagement de la ZAC Bastille Néron).

Comme le mentionnait déjà l'étude réalisée en 2003, il se dégage une impression générale de quiétude lorsque l'on se déplace dans Fontaine, confirmée par les statistiques sur la délinquance.

En effet, si sur la période de 1999 à 2002, les chiffres de la délinquance augmentaient régulièrement, ce n'est plus le cas depuis 2003.

	1999	2000	2001	2002
Délinquance de voie publique	813	893	1016	1018
Ensemble des faits constatés	1371	1448	1488	1511

En outre, en 2002, le taux de criminalité (rapport entre le nombre de crimes et délits constatés par les services de police et de gendarmerie et la population considérée) était de 64,78 pour mille contre plus de 90 pour mille pour d'autres communes du département et plus de 100 pour mille à Grenoble.

Au 1er janvier 2006, il était dénombré à Fontaine 1 012 faits constatés de délinquance générale sur un an, et 886 au 1er janvier 2007.

Toutefois, ces chiffres ne prennent pas en compte les faits d'incivilité ou de nuisances, qui génèrent un fort sentiment d'insécurité.

Depuis 2002, les services de la police nationale se sont recentrés sur la police d'investigation et d'interpellation. Par ailleurs, depuis la réorganisation au plan local des services de la police nationale entreprise le 1er janvier 2007, la ville affirme que les délais d'intervention sont plus longs, que les agents de la police nationale sont plus éloignés du terrain, qu'ils ont une moins bonne connaissance de la réalité des quartiers et sont moins repérés par les habitants qui auparavant transmettaient beaucoup d'informations de façon informelle lors des rencontres sur la commune. Elle déplore donc l'absence d'une police nationale de proximité (îlotage, rencontre avec les habitants, connaissance des lieux à risque, ...).

Face à ces constats, la police municipale a développé en 2007 les patrouilles pédestres permettant de recueillir les doléances des citoyens en matière d'incivilités[6]. Par ailleurs, à l'occasion des contrôles routiers, les policiers municipaux assuraient déjà, avant 2007, une présence dissuasive sur des secteurs où avaient été recensés des conflits dans l'utilisation des espaces publics ou privés.

Enfin, la ville de Fontaine n'entend pas pour le moment mettre en place de système de vidéosurveillance, même si cette piste n'est pas exclue et a été d'ailleurs évoquée dans un rapport sur la sécurisation des espaces réalisée en juin 2003 à la demande de la municipalité.

La police municipale telle qu'elle est organisée répond aux attentes actuelles de la collectivité. Certains points pourraient être améliorés, tels l'accueil du public au bureau de police municipale, le traitement de la main courante, le dispositif « Tranquillité vacances ».

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que « la Ville se félicitait que la chambre note que la police réponde à ses attentes », mais qu'elle « s'étonnait que la chambre conclut que certains dispositifs pourraient être améliorés (accueil du public au bureau de police municipale, traitement de la main courante et dispositif « tranquillité vacances »).

[6] Dénuées de définition juridique précise, les incivilités regroupent des désordres mineurs qui n'ont pas de caractère pénal (présence menaçante d'un groupe, refus de passage dans les escaliers, insultes, propos ou gestes outrageants) ou ne sont constitutifs que de simples contraventions (tapages, rodéos, fraudes dans les transports en commun). Certains petits délits (tags, graffitis, petits vols à l'étalage, jets de pierre sans dommages), souvent assimilés aux incivilités, rentrent en revanche dans le champ de la délinquance constatée.

9- LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE MENEE PAR D'AUTRES SERVICES OU EN PARTENARIAT AVEC D'AUTRES SERVICES

9.1- Les moyens consacrés à la prévention de la délinquance

Le premier conseil communal de prévention de la délinquance de l'agglomération s'est mis en place à Fontaine en 1982. La ville de Fontaine s'engage alors dans une démarche de concertation associant très largement les acteurs directs de l'action publique de prévention de la délinquance et de la sécurité publique ainsi que les habitants.

En 1998, elle signe avec les services de l'Etat et les bailleurs sociaux un contrat local de sécurité s'appuyant sur un diagnostic local de sécurité. Ce contrat fixe des priorités d'intervention pour chaque intervenant (commune, éducation nationale, police nationale, bailleurs sociaux,…) et des méthodes de travail, notamment à travers un conseil communal de prévention de la délinquance et un comité local de sécurité.

Depuis 2002, un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance CLSPD) réunit les différents acteurs de la sûreté publique (les services de police), les acteurs sociaux (actions sociales, prévention spécialisée, animation, jeunesse, éducation, etc.), les bailleurs et les services municipaux afin de partager les points de vue, l'analyse et de pouvoir mettre en œuvre des réponses complémentaires et pertinentes en terme d'intervention concertée.

Cette politique de prévention se renforce chaque année au vu des enjeux liés à une délinquance qui se caractérise par des mises en cause de jeunes mineurs, des conflits d'usage et des incivilités, des conflits entre personnes et entre groupes.

Les dépenses du pôle prévention / sécurité / animation de proximité (dépendant du service DSU vie des quartiers) se sont élevées en 2007 à 293 338,73 € (personnel + fonctionnement).

D'autres actions bien que comptabilisées dans d'autres rubriques, participent à la prévention en tendant à réduire les incivilités, ou à prévenir les comportements incivils ou délinquants.

Ainsi, la volonté de maintenir un bon niveau de propreté malgré des actes de dégradation importants représente selon la ville un coût 10 500 € pour l'année. Le coût de mise en place d'un groupe de travail avec les habitants sur des questions de citoyenneté afin de réaliser des actions de sensibilisation sur des comportements incivils est estimé à 20 000 €.

9.2- Les partenariats

Outre la convention avec la police nationale, la commune a mis en place des partenariats avec des structures associatives participant à la prévention. Les principales sont l'Association d'aides et d'information aux victimes (AIV), la médiation sociale, l'Association pour la promotion de l'action socio-éducative (ASPASE) et la maison des jeunes et de la culture.

L'association AIV intervient sur l'agglomération dans différentes communes de la METRO afin d'assurer un accueil dans les bureaux de la police et de la gendarmerie et offrent aux habitants un soutien juridique et psychologique.

La médiation sociale : une équipe de bénévoles (six en temps normal) accueille les habitants de la commune désirant entreprendre une médiation pour des problèmes de conflits de voisinage. Le service « vie des quartiers de la ville » en collaboration avec l'association « Aide et information aux victimes » assure l'encadrement technique, pédagogique et la logistique. Une trentaine de dossiers sont traités chaque année dont les deux tiers aboutissent à une médiation.

L'association pour la promotion de l'action socio-éducative intervient dans le cadre de la compétence de protection de l'enfance du conseil général de l'Isère dans le cadre d'une convention passée avec ce dernier qui la finance. Sur Fontaine, une équipe de cinq éducateurs spécialisés (5 ETP[7]) proposent aux jeunes de 12 à 25 ans les plus marginalisés un accompagnement social et éducatif afin de les réinscrire dans un parcours d'insertion.

La maison des jeunes et de la culture, association d'éducation populaire, intervient sur tout le territoire communal. Un travail de collaboration sur les enjeux d'animation socio-culturelle est structuré depuis plusieurs années.

Des échanges entre ces organismes et la ville de Fontaine interviennent au quotidien, ou dans le cadre du CLS. Notamment, des échanges avec l'association APASE devraient déboucher sur l'élaboration d'une charte de coopération tripartite APASE/conseil général/ville de Fontaine.

Enfin, la démarche en cours pilotée par le service jeunesse de la ville autour des enjeux de participation devrait permettre d'engager un certain nombre de projets avec les jeunes autour des questions de citoyenneté. Ces débats avec les jeunes permettent d'échanger sur leurs besoins, et de limiter, autant que possible, les frustrations, souvent à l'origine de passage à l'acte délictueux.

9.3- Les objectifs poursuivis

La politique de prévention se structure autour des axes suivants :

- une intervention de proximité, au cœur des quartiers, au plus près des habitants, tant en termes d'animation, de médiation que de participation sociale : salles de quartier pour un accueil et un appui, des animations ; une équipe de médiateurs sociaux bénévoles pour la gestion des conflits de voisinage ; diverses réunions au cœur des quartiers, un soutien aux initiatives d'habitants qui visent à réinvestir l'espace public,

- une veille et un repérage systématique des difficultés : il s'agit de faire remonter les dysfonctionnements par le biais des acteurs de terrain, des habitants. Le maillage du territoire poursuit également l'objectif de mieux connaître les phénomènes de délinquance et de mieux les traiter,

- une écoute et un traitement des demandes d'habitants : par courrier, mail, téléphone ou lors de réunions publiques. Les interpellations par les habitants sont systématiquement traitées : temps d'écoute, échange, soutien et orientations, mobilisation des acteurs pour une prise en charge des faits signalés,

[7] ETP : équivalent temps plein

- une mobilisation constante de tous les acteurs et une coordination des interventions : par le biais du CLS, par le lien quotidien réalisé par le coordinateur prévention sécurité entre les acteurs et l'implication des élus auprès des diverses institutions pour une meilleure mobilisation,

- des réponses à la fois éducatives (accompagnement de certains groupes ou individus), sociales (mobilisation des acteurs de l'insertion, soutien à la vie sociale du quartier, à la mobilisation des habitants, au débat public), d'aménagement (sécurisation des lieux, qualité urbaine), dissuasives (présence policière, investissement par les adultes de l'espace public) et répressives (mobilisation police et justice sur les difficultés les plus lourdes).

9.4- La mise en place d'une réflexion et d'une action dans un cadre intercommunal

Depuis 2007, la commune participe au conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD), porté par le SIRD (syndicat intercommunal Rive Gauche du Drac). Suite au diagnostic réalisé en 2005 par un cabinet spécialisé, sur les communes de la rive gauche du Drac concluant à la nécessité de travailler en collaboration sur les enjeux intercommunaux liés à la prévention (regroupement de jeunes, concertation d'acteurs socio-éducatifs, etc.), la commune a délégué au SIRD, en matière de prévention de la délinquance, certaines missions.

Depuis le 1er janvier 2007, la coordinatrice du CISPD structure les groupes de travail et le réseau d'acteurs sur les problématiques communes (consommation et trafic de stupéfiants, regroupements de jeunes générant des nuisances, concertation d'acteurs socio-éducatifs/établissements scolaires, etc.).

Le SIRD a, notamment, mis en place depuis quelques mois des animateurs de nuit qui vont au devant des attroupements de jeunes à l'origine des nuisances sonores dont se plaignent les riverains, et pour lesquelles les patrouilles d'intervention de la police nationale ne sont pas forcément la réponse adaptée.

Selon une étude réalisée sur le territoire du SIRD par une association, sur 75 problèmes recensés, 30,3 % concernaient une occupation générant une gêne, 22,9 % le bruit, 22 % une demande d'assistance, 13,8 % des incivilités et 11 % l'insécurité.

9.5- L'efficience de ces actions

Selon les indicateurs de la délinquance observée sur Fontaine et mentionnés dans le contrat local de sécurité signé en 1998 (taux d'infraction contre les personnes, taux des délinquances juvéniles, taux de la délinquance sur les secteurs mentionnés dans la convention : Mail Marcel Cachin, Floralies,…), les statistiques baissent régulièrement depuis 2003 mise à part en 2007 où globalement, les atteintes aux personnes ont augmenté.

Mais, ces données, établies à partir des plaintes déposées par les victimes ou des infractions constatées par les services de police sont cantonnées au domaine pénal et ne recouvrent pas les diverses formes de « nuisances » et d'« incivilités » caractérisant les troubles à la tranquillité publique.

Il n'y a pas non plus d'enquête de victimation sur Fontaine (ces enquêtes ont pour objet d'interroger un échantillon représentatif de la population française au sujet des délits subis, en général sur une période de 24 mois avant l'enquête).

Les statistiques de la police nationale ne permettent donc pas de mesurer l'efficience des politiques mises en place par la ville de Fontaine ou le SIRD en matière de lutte contre les incivilités. Pourtant en 2008, tout comme déjà en 1998, lors de la signature du contrat local de sécurité, la population se plaint toujours des incivilités et regroupements de jeunes.

Pour remédier à cette absence, la ville a mis en place un Observatoire local de la sécurité peu de temps avant le transfert de cette mission au SIRD pour permettre d'améliorer le repérage des faits non pris en compte dans les statistiques de la police nationale, comme les actes d'incivilité n'impliquant pas nécessairement une action judiciaire. Le conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance a pour mission de reprendre ce travail en mutualisant et en capitalisant les données transmises par la police et la gendarmerie avec l'élaboration d'un système d'information géographique et en s'appuyant sur le travail réalisé au niveau de l'agglomération grenobloise avec la METRO et l'AURG (Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise). Les travaux ne sont pas suffisamment avancés pour en tirer des conclusions.

Par ailleurs, l'expérience des animateurs de nuit est trop récente sur Fontaine pour que les patrouilles de la police nationale puissent mesurer au quotidien (en dehors de toute statistique) son impact sur le nombre d'appels de nuit.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité fait valoir, notamment, que « toute politique de prévention de la délinquance est étroitement corrélée avec la politique de sécurité publique qui relève exclusivement d'une compétence de l'Etat, et que les deux politiques interagissent entre elles, (…) que la suppression de la police de proximité qui s'est accompagnée par une réduction continue des effectifs de police nationale sur le territoire communal n'est pas de nature à faciliter ni à améliorer la politique complémentaire de prévention (…) ».

La collectivité soutient par ailleurs que « l'observatoire local de la sécurité intercommunal sera mis en place dès fin 2009, que les éléments de diagnostic se déclineront à deux niveaux : à l'échelle d'agglomération avec la METRO (…) à l'échelle des 5 communes de la rive gauche du Drac sous l'égide du SIRD, qu'à plus long terme, l'observatoire sera un outil d'aide à la décision, à la définition de priorités pour des politiques locales de prévention de la délinquance ». Par ailleurs, toujours dans la cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité indique que l'aide aux victimes, la médiation de nuit, le sport comme outil de prévention, les actions relatives aux consommations et conduites à risques des jeunes, les parcours des 16/18 ans déscolarisés ont été évalués sur le territoire communal par la METRO, au titre de ses compétences, dans le cadre de l'évaluation du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS). Selon la collectivité, cette évaluation a mobilisé une équipe d'ingénierie depuis 2006 et des études destinées à structurer un diagnostic et des plans d'actions auraient été également diligentées sur les problématiques suivantes : les sortants de prison et les regroupements de jeunes.

La chambre recommande à la ville de mettre en place des indicateurs pour évaluer l'efficacité des actions de prévention. Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a indiqué que certaines actions de la politique de prévention ont été auditées par un cabinet spécialisé pour le compte de la METRO et que l'observatoire local de la sécurité intercommunal sera mis en place dès fin 2009 avec des éléments de diagnostic à deux niveaux.

10- LE LOGEMENT SOCIAL ET LA POLITIQUE FONCIERE

10.1- La situation économique

La ville de Fontaine, banlieue ouvrière de Grenoble au-début du XX^{ème} siècle, a été fortement affectée par le chômage. Fin septembre 2002, le taux de chômage par rapport à la population active était de 9,64 % contre 7,9 % en Isère, 7,9 % en Rhône-Alpes et 9 % pour la France.

En 2006, 40 % des ménages fiscaux déclarent moins de 9 000 € par an. Le pourcentage des foyers fiscaux non imposés est de 50 % contre 44,6 % pour l'ensemble du département. La population bénéficiaire de la « couverture maladie universelle » (CMU) s'élève à 1 679 (7,30 %) sur 56 069 pour l'ensemble du département (5,10 %).

Alors que la commune dispose de 1 957 logements sociaux, soit 20,1 % des résidences principales, le nombre total de demandes d'un logement social à Fontaine s'élève, en 2007, à environ 2 400, dont environ 900 fontainois habitant ou travaillant sur la commune. Cette situation explique l'investissement de la commune et de son CCAS dans le logement social.

10.2- Le cadre intercommunal

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale l'intervention de la commune doit s'inscrire dans les orientations définies par la communauté d'agglomération de Grenoble (METRO) dont le caractère contraignant pour les communes membres a été renforcé depuis lors.

Ainsi, depuis la loi du 12 juillet 1999 le programme local de l'habitat (PLH) est une compétence obligatoire des communautés d'agglomération et des communautés urbaines.

La loi solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000 instaure une obligation de compatibilité des documents locaux d'urbanisme avec les objectifs du programme local de l'habitat.

La loi Borloo du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine établit pour sa part un lien entre les zones urbaines sensibles et les programmes locaux de l'habitat, les programmes d'action dans les zones urbaines sensibles devant désormais fixer des objectifs chiffrés en tenant compte du PLH.

Enfin, la loi liberté et responsabilités locales du 13 août 2004 a donné une primauté aux intercommunalités en matière de délégation par l'Etat des aides à la pierre.

Le programme local de l'habitat (PLH) n'a aujourd'hui plus seulement une fonction de planification des politiques de l'habitat, mais devient un cadre opérationnel pour l'ensemble des dispositifs liés à ces politiques. Sa durée est portée de cinq à six ans pour l'aligner sur celle de la convention de délégation des aides à la pierre. La signature des conventions de délégation des aides à la pierre s'est effectuée avec la communauté d'agglomération de Grenoble (METRO) en 2005.

10.2.1- Le diagnostic du PLH, notamment sur Fontaine

Le PLH dresse un constat commun à l'agglomération :

- rareté du foncier non bâti.
- croissance ralentie et faible diffusion du parc locatif HLM du fait de difficultés de production de logement social résultant :
  - de la raréfaction du foncier disponible et du coût élevé des charges foncières,
  - du renchérissement des coûts de construction et des difficultés d'équilibre des opérations,
  - des problèmes d'acceptation du logement social par les populations riveraines, se traduisant notamment par l'engagement de procédures contentieuses.
- concentration territoriale du parc. Cinq communes de la Métro dont Fontaine concentrent 84 % du parc fin 1999 et ont accueilli 71 % du parc créé depuis 1990.
- concentration géographique des difficultés avec une nette tendance à la paupérisation des locataires, notamment dans le secteur Romain Rolland à Fontaine.
- fragilités dans le parc privé avec un cumul de difficultés sur les copropriétés des années 1950-75 : d'ordre social (concentration de populations moins solvables), de gestion (rôle peu actif des syndics et agents immobiliers, connaissances insuffisantes et faible implication des copropriétaires), techniques et architecturales (qualité médiocre du bâti, conception obsolète, vétusté des équipements, non entretien, défaut de gestion prévisionnelle des travaux), d'intégration urbaine (espaces extérieurs abandonnés, nuisances sonores…).
- l'actualisation de l'inventaire des copropriétés réalisée en 2000 a en outre mis l'accent sur le problème de déqualification de territoires entiers à dominante de constructions privées anciennes, en particulier dans les centres historiques des communes dont le centre ancien de Fontaine.

10.2.2- Les objectifs du PLH

De ce diagnostic, le PLH déduit trois enjeux : maintenir l'attractivité de l'agglomération, réussir la mixité urbaine et garantir un habitat durable et fixe trois objectifs :

- privilégier la reconstruction de la ville sur elle-même et favoriser la valorisation des espaces urbains,
- poursuivre la requalification et l'adaptation de l'habitat existant, de statut privé et public,
- intensifier le renouvellement, la requalification et la gestion urbaine de proximité des secteurs d'habitat déqualifiés.

10.3- Les objectifs fixés par la commune et les moyens mis en œuvre

La ville de Fontaine compte environ 10 000 foyers dont 52 % sont propriétaires de leur logement, 45,8 % locataires et 3 % logés gratuitement. Avec 82 % de logements locatifs, elle est dans la moyenne de l'agglomération, mais se caractérise par une imbrication étroite du pavillonnaire et de l'habitat collectif, résultat d'un développement urbain peu contrôlé dans les années 60-70 et l'absence de grands ensembles concentrant les problèmes urbains et sociaux. Néanmoins, la mixité sociale n'est pas égale sur l'ensemble du territoire avec une concentration des propriétaires sur Ambroise Croizat et La Poya (60 à 70 % des foyers) et, de logements sociaux sur les quartiers les Buissonnées et les Alpes (45 à 55 %).

	2002	2003	2004	2005	2006
Résidences principales	10 001	10 089	10 216	10 1216	10 143
Logements sociaux	2 017	2 052	2 066	2 067	2 069
pourcentage	20, 17 %	20, 34 %	20,23 %	20,23 %	20,40 %

Les orientations municipales s'inscrivent pleinement dans le cadre du PLH puisqu'elles sont, notamment, de :

1) développer les actions en direction des copropriétés fragilisées (OPAH),
2) agir sur le centre ancien de la commune avec la requalification des friches économiques,
3) définir la politique du logement afin de maintenir un taux de 20 % de logements sociaux,
4) rééquilibrer les quartiers : équipements, espaces publics notamment sur les quartiers Bastille et Romain Rolland,
5) assurer la mixité urbaine et l'équilibre de peuplement.

10.3.1- Les principales dispositions du plan local d'urbanisme (PLU) de Fontaine concernant le logement social

Les objectifs des PLH doivent être traduits dans l'espace urbain par les documents locaux d'urbanisme. La loi « engagement national pour le logement » (ENL) du 13 juillet 2006 tente de faciliter l'adaptation des documents d'urbanisme aux objectifs de la politique locale de l'habitat. Alors que les plans d'occupation des sols devaient seulement prendre en considération les dispositions du PLH, le plan local d'urbanisme est soumis à une obligation de compatibilité.

Les principales dispositions du PLU pour atteindre les objectifs fixés par le PLH sont la création d'emplacements réservés et le règlement de la zone urbaine mixte (UA).

Des emplacements peuvent être réservés dans le PLU en vue de réaliser des programmes de logements sociaux ou des logements intermédiaires ou de standing dès lors que leur réalisation contribue à la mixité sociale de la zone concernée.

A Fontaine, la commune a mis en place des emplacements réservés pour la réalisation de logements locatifs sociaux dans les opérations de logement afin de favoriser la mixité sociale.

Dans la zone UA, zone urbaine mixte, le règlement du PLU (article UA 2) dispose que pour toute nouvelle opération réalisée sur un tènement supérieur ou égal à 3 000 m^2, le programme devra comporter au minimum 35 % de logements locatifs sociaux.

Par contre, la commune de Fontaine n'utilise pas les possibilités de majoration de COS ouvertes par la loi ENL du 13 juillet 2006[8] car *« le COS a été supprimé dans le règlement du Plan Local d'Urbanisme de Fontaine ».*

10.3.2- L'exercice du droit de préemption urbain

Le droit de préemption urbain (DPU) permet la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat, le renouvellement urbain et la constitution de réserves foncières en vue de permettre la réalisation de ces actions ou opérations d'aménagement.

Fontaine, comme 7,5 % de communes en France, a instauré le DPU renforcé, qui contrairement au DPU non renforcé, est applicable aux biens dans un immeuble en copropriété, aux parts de sociétés ayant pour objet la construction d'immeubles à usage d'habitation et aux parts de sociétés coopératives de production, aux immeubles bâtis depuis moins de dix ans (article L. 211-4 du code de l'urbanisme).

C'est dans le cadre de cette procédure qu'a été acquis le 10 avril 2008 un bâtiment artisanal situé dans le périmètre d'un projet de renouvellement urbain, et pour lequel la commune a inscrit des emplacements réservés à son PLU destinés à l'accueil de logements sociaux.

C'est une délibération du 23 février 1995 qui institue un droit de préemption urbain renforcé sur l'ensemble du territoire communal, en prévision de la réalisation de projets communaux notamment dans le domaine de l'habitat social (dans le cadre du PLH dont vient de se doter la communauté d'agglomération) et de la restructuration des zones d'activités.

Contrairement aux dispositions de l'article R. 211-1 du code de l'urbanisme qui limite le droit de préemption urbain renforcé à tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future ou à tout ou partie du territoire de la commune couvert par un plan d'aménagement de zone approuvé, la délibération ne détermine pas le périmètre concerné.

Par ailleurs, l'article L. 211-4 du code de l'urbanisme prévoit que la délibération instituant le droit de préemption urbain renforcé doit être motivée et la jurisprudence est particulièrement exigeante sur ce point (CE 2002-02-04 217258 A SARL Constructions Transactions Mauro c/commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat), la simple mention du PLH ne suffisant pas.

Sur les douze cas d'exercice du droit de préemption par la commune depuis la mise en place de cette procédure, quatre ont été motivés par la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat.

Le taux de réalisation des opérations antérieures à 2005 ayant fait l'objet du droit de préemption urbain est de 2 pour 7 opérations (réalisation de 33 logements sociaux pour un DPU notifié en 1993, et d'un local commercial pour un DPU notifié en 2000) Dans les cinq autres cas, le DPU a été exercé entre 2000 et fin 2004 et les opérations n'ont pas encore été réalisées.

Dans la pratique, la ville de Fontaine privilégie les acquisitions amiables (il n'y a pas eu d'expropriation ces dernières années), et le dialogue avec le propriétaire lorsque le bien est situé en emplacement réservé.

[8] Cette loi prévoit que les communes peuvent minorer la charge foncière en augmentant les droits à construire accordés aux opérateurs qui ont prévu d'affecter au moins la moitié de leur programme au logement locatif social. Ces derniers bénéficient alors d'une majoration pouvant aller jusqu'à 50 % du coefficient d'occupation des sols applicables. Cette majoration du coefficient d'occupation des sols peut être prévue dans le cadre d'un PLU.

La chambre recommande à la collectivité de revoir la rédaction de sa délibération instaurant le droit de préemption. Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'une étude est en cours avec les conseillers juridiques de la commune pour analyser la délibération instituant le droit de préemption urbain renforcé et la rédaction d'une nouvelle délibération.

10.3.3- Les autres mesures prises par la collectivité permettant une mobilisation du foncier dans le cadre du PLH

Pour assurer la protection du patrimoine et du logement sur le territoire de la commune, le conseil municipal a rendu obligatoire le permis de démolir sur l'ensemble du territoire communal conformément aux articles R. 421-27 et 28 du code de l'urbanisme par délibération du 14 janvier 2008 pour les travaux ayant pour objet de démolir ou de rendre inutilisable tout ou partie d'une construction.

Par ailleurs, elle a mis en place une procédure permettant d'examiner avec le bailleur la typologie des logements (T2, T3, T4, T5) afin de répondre précisément à la demande selon la composition des ménages. Elle essaie, également, de faire prendre en considération d'autres besoins : personnes porteuses de handicap, personnes âgées, étudiants ...

10.3.4- Les interventions financières de la commune

10.3.4.1- Les aides foncières

Les aides foncières représentent une modalité d'intervention privilégiée pour les collectivités territoriales dans les zones de forte spéculation sur les terrains à bâtir. Elles peuvent prendre différentes formes : mise à disposition gratuite de terrain, baux emphytéotiques, cession des terrains au prix d'achat.

La ville de Fontaine n'a pas procédé, ces dernières années, à des mises à disposition gratuite de terrain.

Dans le cadre du projet de renouvellement urbain Bastille, elle a procédé, auprès des bailleurs sociaux, à des acquisitions et des ventes foncières en vue de réaliser des équipements publics et des opérations immobilières (délibérations du 7 avril 2008). Celles-ci ont été réalisées au prix du marché.

10.3.4.2- Les copropriétés en difficulté

Les interventions sur les copropriétés en difficulté participent aux objectifs des politiques locales de l'habitat (mixité sociale, accueil de populations modestes, prévention de la dégradation d'un quartier).

Lorsque la copropriété est seulement fragilisée, la commune d'implantation peut engager une opération programmée d'amélioration de l'habitat spécifique aux copropriétés dégradées. Ce dispositif concerne uniquement les ensembles situés dans l'un des quartiers concernés par la politique de la ville et inscrit dans les contrats urbains de cohésion sociale. L'OPAH copropriété est engagée par la commune d'implantation en partenariat avec l'Etat, l'ANAH, le syndic et les copropriétaires. La collectivité apporte son aide à la réalisation d'un plan de patrimoine qui est élaboré après un diagnostic du bâti et contient un programme de travaux fonction des capacités financières des copropriétaires et de l'urgence. La collectivité s'engage également à mener des actions sur les espaces publics dans le cadre d'une démarche urbanistique globale.

La ville de Fontaine participe aux opérations de rénovation urbaine, incluant notamment la gestion urbaine des interventions sur les copropriétés dégradées (axe n° 3 de la délibération de la METRO).

Ces interventions permettent aux copropriétés, construites entre 1950 et 1975, de bénéficier de subventions pour la réalisation de travaux tant dans les parties communes que dans les parties privatives (METRO – conseil régional – ANAH).

Les études (de cadrage, pré-opérationnelle et de suivi animation), sont commandées et financées par la ville, qui bénéficie de participations financières de la part de la METRO, de l'Etat (ANAH ou ANRU), du conseil régional, du conseil général et de l'ADEME pour les diagnostics thermiques.

Les travaux sont financés par les copropriétaires avec des aides de la METRO (plafond de 13 000 € pour les travaux en parties communes et /ou privatives et en fonction des revenus des ménages), de l'ANAH (35 % du montant HT) pour les parties communes et 15 % pour les parties privatives) et de la Région (20 % des travaux TTC plafonnés à 800 € par logement et 160 000 € par copropriété aidée pour la réhabilitation des parties communes, le réaménagement des espaces extérieurs collectifs et les transformations d'usage).

Ces montants et taux sont garantis pour la durée de l'opération de réhabilitation mais peuvent varier d'une copropriété à l'autre en fonction des financements alloués au titre des interventions sur les copropriétés fragilisées.

10.3.4.3- Les aides financières aux bailleurs sociaux

Sur la période 2002-2005, la commune a consacré 136 879 € à l'équilibre d'opérations de logements sociaux neufs, au titre des surcharges foncières, dans un but de maîtrise des loyers.

Par ailleurs, la ville reverse la subvention qu'elle perçoit du conseil général, soit la somme de 25 088,50 € pour l'acquisition de logements en diffus pour des PLAI attribués à des personnes défavorisées.

10.3.4.4- Les garanties des emprunts souscrits par les organismes de logement social

Les communes et leurs groupements peuvent apporter leur garantie financière aux emprunts souscrits par les organismes de logement social (article L. 312-3 et suivants du code de la construction et de l'habitation, articles L. 2252-2, L. 2252-5, L. 3231-4-1, L. 4253-2 du code général des collectivités territoriales).

La commune de Fontaine a accordé sa garantie pour plus de 27,5 M€. Le capital restant dû s'élève au 1er janvier 2007 à un peu plus de 20 M€ soit 869 euros par habitant, montant supérieur à l'encours de la dette communale. Toutefois, il s'agit de garanties accordées à des organismes de logement social ne représentant a priori aucun risque de mise en jeu de la garantie de la ville de Fontaine.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la ville de Fontaine n'a pas procédé à des mises à disposition gratuite de terrains pour développer la production de logements car elle dispose de peu de foncier sur son territoire, que les dernières opérations immobilières qui ont été réalisées pour des logements sociaux se sont faites sur des tènements mis en réserve foncière par l'Etablissement Public Foncier Local (EPFL) qui a été créé notamment pour répondre à la rareté des terrains disponibles pour construire des logements sociaux.

10.3.5- Le portage par l'établissement public foncier local (EPFL)

Un certain nombre de biens ont été acquis et mis en réserve foncière par l'EPFL pour le compte de la commune. Lorsqu'une acquisition est faite par l'EPFL pour constituer une réserve foncière, une convention de portage est passée avec la commune.

Cette convention définit les modalités et les engagements respectifs de l'EPFL et de la commune. Elle prend fin au rachat par la collectivité ou par l'organisme désigné par elle, de toutes les parcelles considérées.

Le prix de cession est constitué du prix d'acquisition

- + Des frais d'acquisition (frais d'actes, notaire, opérateur foncier, géomètre)
- + Des frais de proto aménagement (démolition, dépollution, nettoyage, protection)
- + Des frais de portage (impôts et taxes, frais financiers pour la durée de la réserve foncière à savoir 1 % des immobilisations par année pour les 4 premières années et 5 % par périodes de 2 ans)

Ainsi, les frais de portage, ne représentent pas une somme importante pour la collectivité pendant les quatre premières années. Au-delà, ils sont fixés à 5 % de la valeur par périodes de deux ans. A titre d'exemple, l'opération de la rue Pierre Courtade aurait pu, à défaut de mise en œuvre rapide d'un projet par la commune, engager des frais d'immobilisation à sa charge d'un montant de 120 750 euros par périodes de 2 ans. Toutefois, dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville a indiqué qu'elle n'aura pas à prendre à sa charge les frais d'immobilisation d'un montant de 120 750 € car la METRO doit se porter maître d'ouvrage en raison de l'intérêt communautaire que représente le projet qui intègre l'acquisition de ce bien. En effet, une étude est en cours qui s'inscrit dans le cadre d'un projet d'agglomération de recomposition urbaine, les Portes du Vercors, en lien avec la ville de Sassenage, et pour lequel la Communauté d'Agglomération pilote et finance une étude de faisabilité. Cette étude devrait aboutir à une décision politique concernant la compétence et le portage d'une ZAC communautaire mixte habitat / activités économiques.

10.4- Les nouvelles recettes fiscales

La commune n'a pas mis en œuvre les possibilités offertes par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement : instauration de la taxe d'habitation sur les logements vacants depuis plus de 5 ans et taxe forfaitaire sur les terrains devenus constructibles, faute de bases.

En effet, la commune n'a pas instauré la taxe d'habitation sur les logements vacants en raison de la difficulté de pouvoir disposer des bases permettant de faire cette analyse. Par contre la communauté d'agglomération a confié au PACT de l'Isère une analyse du fichier de la DGI afin de quantifier la vacance structurelle dans le parc privé. Une enquête sera menée par questionnaire auprès des propriétaires afin de mieux connaître les causes de vacance et de définir un dispositif de sortie de vacance.

Par ailleurs, en ce qui concerne la taxe forfaitaire sur les terrains devenus constructibles, il n'a pas semblé utile à la collectivité de l'instaurer car tout le territoire communal est en zone constructible. Quant aux zones naturelles qui pré existaient dans le Plan d'Occupation des Sols, elles ont gardé leur destination.

10.5- Les résultats obtenus

L'article L. 123-12-1 du code de l'urbanisme prévoit que trois ans au plus après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme ou la dernière délibération portant révision de ce plan, un débat est organisé au sein du conseil municipal sur les résultats de l'application de ce plan au regard de la satisfaction des besoins en logements et, le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants. Le PLU ayant été voté le 24 mars 2006, ce débat devrait intervenir avant le 23 mars 2009.

Le débat devrait notamment porter sur la pertinence de l'objectif d'augmentation du parc de logements publics à hauteur de 30 % avec la règle de 25 % de logements sociaux dans chaque nouvelle opération. En effet, les 600 nouveaux logements dont la construction est prévue d'ici 2010 dont 25 % de logements sociaux, lui permettront difficilement d'atteindre le taux de 20,7 % de logements sociaux.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en place a indiqué que *« ce débat va se dérouler dans le cadre de l'approbation de la délibération cadre portant sur la politique de logements à Fontaine, que par ailleurs, la ville de Fontaine mène une étude préalable sur l'opportunité de modifier ou réviser son PLU ».* En outre, toujours selon la collectivité*, « la délibération sur le lancement de la procédure devrait intervenir au mois de septembre 2009 et la politique communale de l'habitat, initiée depuis des années pour rendre effectif l'accès au logement des Fontainois devrait être renforcée ».*

10.5.1- L'objectif de diversification de l'habitat

Les PLH doivent, depuis la loi du 14 novembre 1996, participer à la diversité de l'habitat afin de favoriser une implantation équilibrée des logements sociaux sur le territoire urbain. L'objectif est de parvenir à cette diversité à différents niveaux : l'agglomération, la commune et le quartier. Elle suppose d'augmenter l'offre de logements sociaux dans les communes où la demande n'est pas satisfaite en raison de leur faible nombre et d'équilibrer la répartition de la construction locative sociale dans les collectivités où le parc HLM est déjà trop important.

Dans cette logique, on pourrait estimer que la ville de Fontaine, qui respecte la loi dite « SRU » avec un taux de logements sociaux de 20.1% en 2007, est en droit de limiter la construction locative sociale. Cette logique se heurte toutefois à la forte demande de logement social.

Ainsi, en 2007, le nombre total de demandes d'un logement social à Fontaine s'élève à environ 2 400, dont environ 900 fontainois habitant ou travaillant sur la commune, alors que la commune dispose de 1 957 logements sociaux, soit 20,1 % des résidences principales et qu'en moyenne, 80 à 90 logements sociaux sont construits chaque année.

En outre, la demande est croissante (les chiffres suivants portent sur les 879 personnes pour lesquelles le service est guichet d'enregistrement) :

	2006	2003
Nombre de demandeurs de logement habitant Fontaine.....	**879**	**727**
Y compris les demandes d'échange (déjà dans le parc HLM).....	303	
Nombre de demandeurs émanant de l'agglomération	**1811**	**924**
Ayant inscrit Fontaine en choix de commune dans leur dossier de demande de logement		
Le nombre total de personnes souhaitant Fontaine est donc de.....	**2690**	**1651**

10.5.2- Le projet de renouvellement urbain Bastille Néron.

Le projet de renouvellement urbain de Bastille Néron, à Fontaine, s'inscrit dans le programme de renouvellement urbain de l'agglomération grenobloise. Il répond à un besoin de requalification d'un quartier ancien (années 60), enclavé, où vit une population particulièrement défavorisée (49 % des ménages ne paient pas l'impôt sur le revenu) dans un parc de logement dégradé.

D'un coût de plus de 36 M€ dont environ 2 M€ à la charge de la commune, le projet consiste en la démolition de 124 logements et la reconstruction de 222.

Avec un solde de 98 logements, sa participation à la satisfaction de la demande de logement social sur la commune est donc importante. Elle ne suffira pas toutefois à répondre aux besoins.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité fait valoir qu'avec *« un solde de 98 logements, ce projet participera ainsi fortement à la satisfaction de la demande de logement social sur la commune avec 56 % des logements livrés en logements locatifs sociaux, (…) que cette opération à elle seule n'a pas vocation à répondre à tous les besoins, et c'est l'ensemble des leviers d'action prévus dans le prochain PLH porté par la Métro avec l'engagement de toutes les communes qui permettront de répondre aux enjeux d'un logement de qualité pour tous, que si la collectivité mène une politique volontariste elle n'a pour effet de stimuler une demande déjà élevée car ce sont les besoins croissants des populations en la matière conjugués au non respect par de nombreuses communes de l'obligation d'atteindre 20 % de logements sociaux, la demande serait moins élevée(…) ».*