

1

Les communes défavorisées d'Île-de-France : des difficultés structurelles appelant des réformes d'ampleur

PRÉSENTATION

L'Île-de-France est, tout à la fois, la première région économique du pays et celle où les disparités économiques et sociales entre communes sont les plus fortes. Elle concentre 30 % du PIB national et présente le revenu médian par unité de consommation¹⁸⁵ le plus élevé¹⁸⁶, mais se caractérise dans le même temps par le plus fort degré d'inégalité économique des régions métropolitaines, avec un rapport inter-décile de 4,5¹⁸⁷.

Parmi les vingt communes métropolitaines de plus de 20 000 habitants qui sont le plus en difficulté, treize se situent en banlieue parisienne. Au sein de la région, ces territoires sont particulièrement concentrés : dix de ces communes sont membres de seulement trois établissements publics de coopération intercommunale. Le revenu disponible¹⁸⁸ médian dans les Hauts-de-Seine est supérieur de plus de 50 % à celui mesuré en Seine-Saint-Denis.

¹⁸⁵ L'unité de consommation est une unité de référence permettant de comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différente en ramenant le nombre de personnes les composant à un nombre d'unités de consommation. La pondération retenue est la suivante : 1 unité de consommation pour le premier adulte du ménage, 0,5 unité de consommation pour les autres personnes de 14 ans ou plus, et 0,3 unité de consommation pour les enfants de moins de 14 ans.

¹⁸⁶ 22 639 € en 2015 (Insee).

¹⁸⁷ Signifiant que le niveau du revenu disponible au-dessus duquel se situent les 10 % des ménages les plus riches est 4,5 fois plus élevé que celui au-dessous duquel se situent les 10 % des ménages les plus pauvres.

¹⁸⁸ Le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité nets des cotisations sociales, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales, y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage, nets des impôts directs.

Alors que les disparités tendent à s'accroître d'année en année, ces collectivités cumulent les difficultés. Elles doivent répondre aux besoins de populations vivant dans la précarité socio-économique, habitant dans de grands ensembles urbains anciens et souvent dégradés, et percevant des ressources limitées.

La chambre régionale des comptes Île-de-France a contrôlé douze des communes franciliennes présentant un taux de pauvreté relative supérieur à 30 %¹⁸⁹. Elle a également examiné la gestion des deux communautés d'agglomération comprenant la moitié de ces communes, Est Ensemble et Plaine Commune (Seine-Saint-Denis), avant leur transformation en établissements publics territoriaux¹⁹⁰.

Au terme de ces travaux, la Cour relève que ces communes ont connu un modèle de développement urbain source de nombreuses difficultés (I). Soumises de ce fait à des contraintes de gestion majeures (II), l'amélioration de leur situation requiert la mise en œuvre de mesures structurelles (III).

I - Un développement urbain source de nombreuses difficultés

En raison du type de développement qu'elles ont connu au début de la seconde moitié du XX^e siècle, ces communes accueillent aujourd'hui une population en situation de précarité économique et sociale (A). Elles disposent en conséquence de ressources fiscales relativement faibles (B).

¹⁸⁹ Aubervilliers (45,5 %), Bagnole (30,8 %), le Blanc-Mesnil (32,4 %), Bobigny (37,1 %), Clichy-sous-Bois (45,3 %), Pantin (31,2 %), Saint-Denis (38,8 %), et Sevran (31,6 %) en Seine-Saint-Denis, Garges-lès-Gonesse (39,7 %), Sarcelles (33,6 %) et Villiers-le-Bel (37 %) dans le Val-d'Oise, et Grigny (45,5 %) dans l'Essonne. Ces taux correspondent à la proportion d'habitants dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian national. Le niveau de vie correspond au revenu disponible d'un ménage divisé par le nombre d'unités de consommation qui composent ce ménage. Il est donc identique pour tous les individus d'un même ménage.

¹⁹⁰ Sur la réforme de l'intercommunalité en Île-de-France, cf. l'encadré *infra*.

A - Une situation de fragilité économique et sociale

Ces communes se caractérisent par un développement urbain marqué par l'édification de grands ensembles de logements au début de la seconde moitié du XX^e siècle. Conséquence de cette histoire, leur population est aujourd'hui jeune et en situation de fragilité économique et sociale.

1 - Un développement urbain brutal

La rapide croissance de la population de ces communes a nécessité l'édification en leur sein de grands ensembles de logements des années 1950 aux années 1970¹⁹¹. La ville de Sarcelles, située dans le Val-d'Oise, a ainsi vu le nombre de ses habitants multiplié par six en vingt ans, d'un peu plus de 8 000 au milieu des années 1950 à 55 000 en 1975. À Grigny, dans l'Essonne, les quartiers de Grigny 2 et de la Grande Borne, qui comptent environ 8 500 logements, ont été construits entre la fin des années 1960 et le début des années 1970. La population de la commune est ainsi passée de près de 1 000 habitants en 1954 à près de 26 000 en 1975. Durant la même période, la population de la commune de Clichy-sous-Bois a été multipliée par quatre.

À la suite de ce choc urbain, la croissance démographique s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui, bien qu'à un rythme nettement moins soutenu. Certaines communes enregistrent même une stagnation, voire une légère baisse de leur population ces dernières années, telles Sarcelles et Sevran.

Conséquence de leur mode d'urbanisation, ces communes accueillent une part importante de logements locatifs sociaux, comprise entre un tiers et la moitié des résidences principales¹⁹². De façon plus générale, elles comptent toutes au moins un quartier prioritaire de la ville (QPV), et parfois plusieurs, et sont susceptibles de voir une partie de leur population résider en habitat indigne au sein du parc locatif privé. Les trois quarts des habitants de Clichy-sous-Bois résident ainsi dans une zone de géographie prioritaire de la ville tandis que Saint-Denis compte huit QPV et que plus de 20 % de sa population résident en parc privé potentiellement indigne¹⁹³.

¹⁹¹ Ces programmes de constructions étaient également liés à la mise en œuvre de plans de lutte contre l'habitat insalubre.

¹⁹² 50 % à Bobigny, Sarcelles et Villiers-le-Bel et entre 30 % et 50 % à Aubervilliers, Saint-Denis, Le Blanc-Mesnil, Bagnole ou Garges-lès-Gonesse (données au 1^{er} janvier 2013, provenant de l'Association professionnelle au service des organismes HLM de la région Île-de-France).

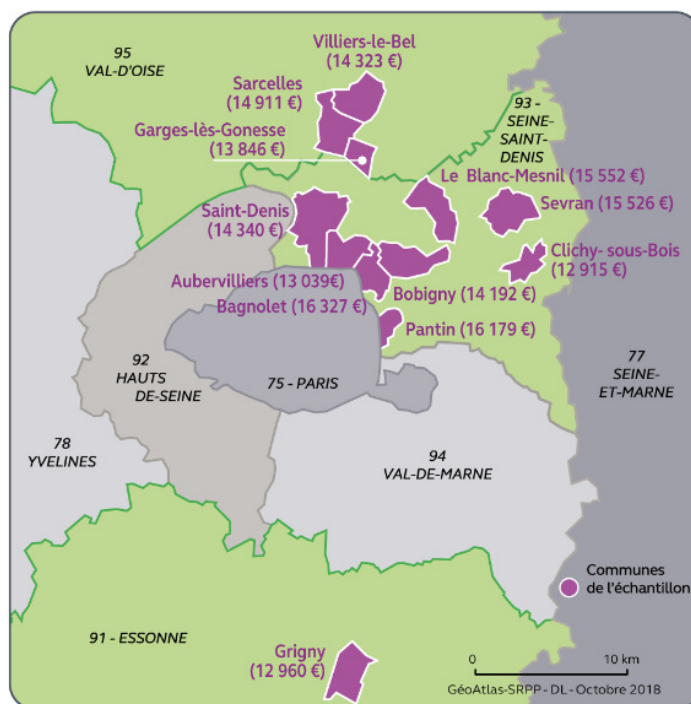
¹⁹³ Le parc privé potentiellement indigne est estimé par l'Agence nationale de l'habitat et le ministère de la cohésion des territoires. Sont considérés comme potentiellement indignes les logements du parc privé relevant des catégories « ordinaire », « médiocre » ou « très médiocre » du classement cadastral initialement « vétustes » ou « délabrés » et occupés par des ménages à bas revenus.

2 - Une population jeune

Alors même que la tendance générale est au vieillissement de la population française, ces communes comptent parmi les plus jeunes. Près de la moitié des habitants de Clichy-sous-Bois et de Grigny a moins de 25 ans. Cette proportion atteint 38 % à Bobigny et 35 % à Aubervilliers, contre 30 % en France métropolitaine¹⁹⁴.

Territoires d'accueil des migrants, ces collectivités comptent aussi un pourcentage élevé de populations étrangères. Si le département de la Seine-Saint-Denis enregistre le plus fort taux d'étrangers en France avec 23 % de sa population, contre 7 % en moyenne sur le territoire métropolitain, plusieurs communes enregistrent des proportions supérieures¹⁹⁵.

Carte n° 1 : revenu médian disponible par unité de consommation au sein des communes de l'échantillon



Source : Cour des comptes, données Insee

¹⁹⁴ Insee, recensement de la population 2015.

¹⁹⁵ Insee, recensement de la population 2015. Environ un tiers de la population d'Aubervilliers, Clichy-sous-Bois, Bobigny et Saint-Denis est étrangère.

Dans l'ensemble, leurs habitants connaissent des situations de fragilité socio-économique. Alors qu'en 2015, la médiane du revenu disponible par unité de consommation (UC) était de 22 639 € dans la région Île-de-France, elle se situait entre 12 900 € et 15 000 € à Aubervilliers, Bobigny, Clichy-sous-Bois, Garges-lès-Gonesse, Saint Denis, Sarcelles, Villiers-le-Bel et Grigny, commune la plus pauvre de l'échantillon. Le quartier de Grigny 2 est le plus déshérité d'Île-de-France avec une médiane du revenu disponible par UC de 8 892 €.

La faiblesse du niveau de revenu s'explique d'abord par le nombre important de familles monoparentales et un taux élevé de chômage. En 2015, ce dernier se situait entre 20 et 25 % dans les communes de Clichy-sous-Bois, Grigny, Aubervilliers, Saint-Denis, Bobigny, Sarcelles et Villiers-le-Bel au lieu de 12,8 % en moyenne en Île-de-France¹⁹⁶.

Le manque de qualification d'une partie des populations locales explique parfois davantage cette situation que l'absence d'emplois à pourvoir. Certaines communes, en particulier celles jouxtant Paris, après avoir subi un mouvement important de désindustrialisation dans les années 1980 et 1990, connaissent depuis quelques années un réel dynamisme économique qui ne bénéficie cependant que peu à leurs habitants dont la formation ne répond souvent pas aux besoins de ces nouvelles activités.

Le phénomène se rencontre dans les communes d'Aubervilliers et de Saint-Denis, qui enregistrent des taux de chômage très supérieurs à la moyenne en dépit de l'implantation d'un nombre croissant d'entreprises. Si le territoire de l'établissement public territorial de Plaine Commune¹⁹⁷ comprend d'ores et déjà un quartier d'affaires, 86 % des emplois de cadre y sont occupés par des actifs originaires de communes extérieures. Dans le même temps, près des deux tiers des actifs originaires des communes membres bénéficiant d'un emploi sont des ouvriers¹⁹⁸.

B - Des communes aux faibles ressources fiscales

Ces communes, dont les habitants ne disposent que de faibles capacités contributives, profitent en outre peu des impôts économiques, malgré des bases parfois dynamiques.

¹⁹⁶ Taux de chômage au sens du recensement de la population (Insee).

¹⁹⁷ Regroupant les communes d'Aubervilliers, La Courneuve, Épinay-sur-Seine, L'Île Saint-Denis, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Saint-Ouen-sur-Seine, Stains et Villetaneuse.

¹⁹⁸ Atelier parisien d'urbanisme (APUR), *Population, logement, emploi : analyse des résultats du recensement 2013, partie 3 : l'emploi*, septembre 2017.

1 - Une fiscalité sur les ménages au rendement variable

La pauvreté de la population n'implique pas systématiquement que le territoire soit dénué de ressources. Pantin, dont le taux de pauvreté était de 31,2 % en 2015, affiche un potentiel financier¹⁹⁹ de 1 760 € par habitant, largement au-dessus de la moyenne des communes de la même strate (1 263 €). Les communes de Saint-Denis (1 612 €), Bagnolet (1 408 €) et Bobigny (1 362 €) connaissent une situation comparable.

En effet, si, du fait de la situation de précarité économique de leur population, la plupart de ces communes défavorisées disposent de faibles bases d'imposition pour les trois taxes dites « ménages »²⁰⁰, ce n'est pas le cas de toutes. Les bases par habitant des communes de Pantin, Bagnolet et Saint-Denis sont ainsi 20 à 25 % supérieures à la moyenne de leur strate, leur permettant de disposer de ressources fiscales plus élevées que cette moyenne.

Les neuf autres collectivités de l'échantillon font face à la faiblesse de leurs bases d'imposition mais toutes ne s'en accommodent pas de la même manière. Certaines ont fixé des taux d'imposition relativement élevés, permettant de compenser pour partie la faiblesse des bases. C'est notamment le cas de Sevran dont le produit par habitant de la fiscalité « ménages » est proche du niveau moyen des communes de la même strate²⁰¹ alors que le montant des bases par habitant de ces impôts y est inférieur d'un tiers.

Dans d'autres communes, le produit supplémentaire résultant d'une hausse des taux ne suffirait pas nécessairement à compenser le risque de départ de foyers imposables, déjà peu nombreux, et de perte de potentiel fiscal. Plusieurs communes de l'échantillon ont pour cette raison maintenu leurs taux à des niveaux proches, voire inférieurs à la moyenne de leur strate. Villiers-le-Bel a ainsi fixé le taux de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties inférieurs de près de 5 et 3 points à la moyenne des communes de la même strate. Les produits des trois impôts « ménages » s'y élèvent à 334 € par habitant, montant inférieur de plus de 40 % à cette moyenne²⁰².

¹⁹⁹ Le potentiel financier d'une commune est une mesure de sa richesse théorique. Il est égal à son potentiel fiscal majoré de certaines dotations versées par l'État. Le potentiel fiscal est calculé, pour l'essentiel, en appliquant les taux moyens nationaux d'imposition à ses bases fiscales.

²⁰⁰ Taxe d'habitation (TH), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) et taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB).

²⁰¹ Strate nationale.

²⁰² Données DGFIP et DGCL.

De tels écarts s'observent aussi en matière de stratégies d'abattement des bases d'imposition de la taxe d'habitation : la commune de Bobigny a ainsi mis en place un abattement général à la base réduisant le produit perçu de 2,5 à 2,8 M€ par an selon les exercices, ce qui équivaut à une réduction d'environ cinq points du taux de taxe d'habitation.

Ces communes sont en outre particulièrement concernées par le manque à gagner dû à l'abattement de 30 % sur les bases de taxes foncières des logements à usage locatif situés dans un QPV faisant l'objet d'un contrat de ville, qui n'est compensé par l'État qu'à hauteur de 40 %²⁰³.

2 - Des communes qui profitent peu du potentiel des impôts économiques

Certaines de ces communes bénéficient d'un dynamisme économique lié entre autres à l'implantation récente de grands groupes nationaux ou internationaux²⁰⁴. Cette évolution ne suffit cependant pas à résorber les difficultés auxquelles elles font face. En effet, depuis 2010, les produits de la fiscalité économique sont perçus par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Les communes, qui ont perdu leur pouvoir de taux en la matière, reçoivent seulement des EPCI une attribution de compensation²⁰⁵.

En outre, d'importantes inégalités au sein même des territoires de ces communes peuvent être constatées. Les populations connaissant les plus grandes difficultés socio-économiques sont généralement concentrées dans des quartiers qui abritent les grands ensembles de logements sociaux. Elles ne bénéficient pas des retombées des zones plus dynamiques²⁰⁶.

Cette situation concerne cependant essentiellement les communes de taille importante et proches de Paris. Les communes moins accessibles depuis la capitale, telles Clichy-sous-Bois, Garges-lès-Gonesse, Grigny, Sarcelles, Sevran et Villiers-le-Bel, n'accueillent que peu d'entreprises d'envergure.

²⁰³ Article 1388 *bis* du code général des impôts.

²⁰⁴ Pantin accueille notamment le siège de la filiale de la BNP Paribas en charge des activités de gestion de titres du groupe, ainsi qu'un important site d'Hermès, tandis que le siège de Vinci Énergies, filiale du groupe Vinci, se trouve à Saint-Denis.

²⁰⁵ L'attribution de compensation est un dispositif de transfert financier ayant pour objectif d'assurer la neutralité budgétaire du passage à la taxe professionnelle unique et des transferts de compétences pour les établissements publics de coopération intercommunale concernés et leurs communes membres. Elle peut être révisée par le conseil communautaire sans nécessairement être indexée sur l'évolution des bases de fiscalité économique.

²⁰⁶ Alors que le taux de pauvreté était de 30,8 % à Bagnolet en 2017, il atteignait 65 % dans le quartier de la Noue, l'un des deux QPV du territoire de la commune.

II - Des communes soumises à des contraintes de gestion majeures

La précarité économique et sociale de leur population entraîne, pour ces collectivités, des charges budgétaires significatives (A), qui les rendent fortement dépendantes des ressources externes (B).

A - Des difficultés sources de charges budgétaires significatives

En raison des spécificités de leur population, ces communes ont développé une offre de services étoffée et conduisent des plans d'investissement ambitieux.

1 - Une offre étoffée de services à la population

Pour apporter des réponses à une population caractérisée par sa jeunesse et sa fragilité, ces communes ont développé leur offre de services publics. Les budgets consacrés aux compétences scolaires et périscolaires sont généralement importants, la part d'élèves scolarisés dans la population communale étant sensiblement supérieure à la moyenne. En 2016, cette compétence représentait un tiers des dépenses réelles de fonctionnement de la commune de Grigny et un quart de celles de la commune de Sarcelles, au lieu d'environ 15 % en moyenne au niveau national dans les villes de plus de 10 000 habitants²⁰⁷.

Les dépenses communales visent aussi, de façon plus générale, à remédier au déficit de services de proximité auquel ces communes peuvent être confrontées. Pour pallier le manque de médecins généralistes implantés sur le territoire de ses QPV, la commune de Bagnolet gère, directement ou par l'intermédiaire du centre communal d'action sociale, plusieurs équipements de santé comme un centre médico-social, un centre dentaire, un espace de planification familiale, un centre médico-psychopédagogique et un service de soins infirmiers à domicile.

²⁰⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique, Les finances publiques locale : rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. Septembre 2018, p. 166, disponible sur www.ccomptes.fr.

2 - Des recettes limitées

Leur tarification étant déterminée avant tout sur la base de critères sociaux afin d'en garantir le plus large accès possible, ces services génèrent un montant de recettes limité. Les tarifs de la restauration scolaire à Sarcelles allaient, pour l'année scolaire 2017-2018, de 95 centimes à 2,86 € par repas pour le tarif le plus élevé, la commune prenant en charge, en moyenne, les trois quarts du coût total d'un repas. De plus, celle-ci a rendu totalement gratuit l'accès aux nouvelles activités périscolaires mises en place à l'occasion de la réforme des rythmes scolaires de 2013²⁰⁸.

Ces communes et, le cas échéant, leurs établissements publics sont par ailleurs confrontés à des difficultés pour recouvrer les participations financières des usagers. La ville de Bagnolet supportait ainsi un montant de recettes non recouvrées de près de 5 M€ au 31 décembre 2016, constitué principalement de petites créances.

3 - De fortes dépenses d'investissement

Eu égard à leurs caractéristiques urbaines et sociales, ces communes doivent réaliser de fortes dépenses d'investissement, notamment en matière d'équipements scolaires et sportifs et de rénovation urbaine.

Les dispositifs en faveur du rééquilibrage territorial introduits par la loi « égalité et citoyenneté »

L'article 70 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, dite loi « égalité et citoyenneté », prévoit de nouveaux dispositifs visant à renforcer la mixité sociale. Les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat et comprenant au moins un QPV doivent se doter d'une convention intercommunale d'attribution associant la structure intercommunale, les bailleurs de logements sociaux intervenant sur le territoire concerné, les titulaires de droits de réservation sur ces logements et, le cas échéant, d'autres collectivités territoriales ou personnes morales intéressées.

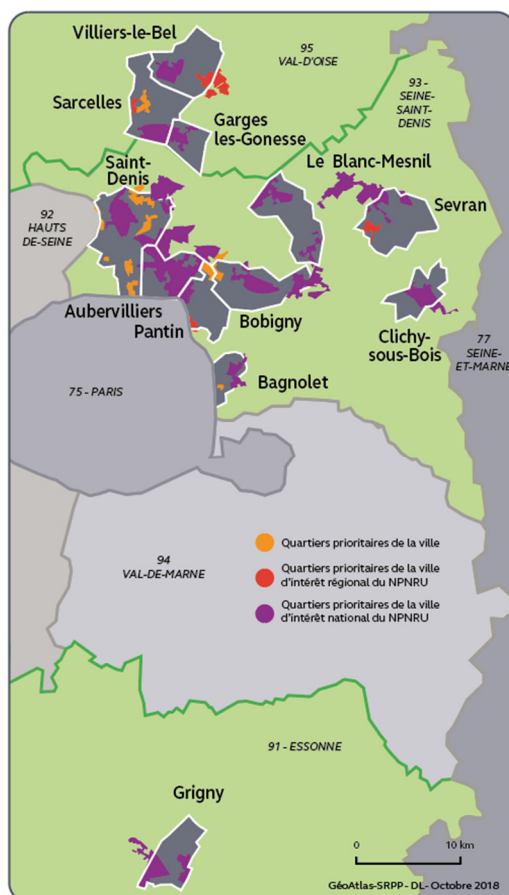
Cette convention a vocation à renforcer la cohérence de la politique de logement social au niveau du territoire intercommunal, avec un objectif de mixité sociale. Elle doit notamment fixer, pour chaque bailleur social, un engagement annuel permettant de consacrer au moins 25 % des attributions de logements hors des QPV aux demandeurs les plus pauvres et aux personnes relogées dans le cadre des opérations de renouvellement urbain. Elle doit aussi inclure des objectifs quantifiés d'attribution de logements en QPV à des demandeurs autres que ceux appartenant aux 25 % des demandeurs aux ressources les plus faibles.

²⁰⁸ *Ibid.* Le chapitre IV de ce rapport était consacré à « L'exercice par les communes de leurs compétences scolaire et périscolaire ».

Les investissements peuvent être financés en partie par les dotations de l'État ou d'agences spécialisées, dont l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Mais ces subventions ne suffisent pas à pallier l'ensemble des difficultés de financement auxquelles ces communes sont confrontées pour réaliser leurs projets d'investissement.

Au niveau national, les financements en provenance de l'ANRU sont en effet prioritairement consacrés au logement (62,3 %) et à l'aménagement (18 %) puis aux équipements (11,4 %) ²⁰⁹. Le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) ne devrait pas changer substantiellement cette répartition.

Carte n° 2 : QPV au sein des communes de l'échantillon



Source : Cour des comptes. Seuls figurent les QPV des communes de l'échantillon

²⁰⁹ Source : ANRU, *Mémo PNRU : les chiffres 2016*, 4 juillet 2017.

Par ailleurs, la soutenabilité à long terme des politiques d'équipement dépend dans une large mesure du niveau des subventions. Ces communes, qui disposent souvent de faibles capacités d'autofinancement, doivent ainsi recourir à l'emprunt pour financer les parts de leurs programmes d'équipement non couverts par les subventions.

Plusieurs d'entre elles connaissent ainsi un endettement élevé. Huit communes sur les douze de l'échantillon affichaient en 2017 une dette par habitant supérieure à la moyenne de leur strate²¹⁰. C'est notamment le cas d'Aubervilliers (2 114 € par habitant en 2017, contre 1 416 € par habitant pour les communes de la même strate) et plus encore de Bagnolet (3 694 € par habitant en 2017, soit 3,7 fois la moyenne de sa strate).

Les politiques d'investissement de Bobigny, Sevran et Sarcelles

La commune de Bobigny conduit un programme de renouvellement urbain de grande ampleur. Son coût annuel de 20 M€, supérieur à sa capacité d'autofinancement, a nécessité un recours à l'endettement malgré les subventions reçues de l'ANRU. Le montant de la dette par habitant est ainsi deux fois supérieur à celui des communes comparables. De même, la commune de Sevran a emprunté plus de 25 M€ entre 2004 et 2006 au titre des opérations de renouvellement urbain ; cela a alourdi le poids de sa dette, qui s'élevait à 1 875 € par habitant fin 2017, contre 1 416 € en moyenne pour sa strate démographique.

La commune de Sarcelles poursuit, quant à elle, un important programme de rénovation et de reconstruction de ses groupes scolaires, représentant environ 8 M€ annuels, financée aux trois quarts par les subventions de l'ANRU. Outre les équipements scolaires, elle accorde la priorité à l'entretien et au développement des équipements publics sportifs et culturels et à divers aménagements urbains. Ajoutées aux investissements en matière scolaire, ces dépenses représentent un montant total d'environ 19 M€ par an. Malgré les subventions reçues, la commune de Sarcelles a aussi dû s'endetter pour financer ces programmes et le niveau de dette par habitant est supérieur d'environ 30 % à celui des communes comparables.

Les subventions ne sont reçues qu'une fois les opérations d'investissement engagées. Les communes concernées doivent donc en faire l'avance et, à cette fin, recourir à des lignes de trésorerie génératrices de charges d'intérêts.

²¹⁰ Le niveau de dette par habitant des communes du Blanc-Mesnil et de Saint-Denis se situe dans la moyenne de leur strate, tandis qu'il y est inférieur pour les communes de Garges-lès-Gonesse et de Clichy-sous-Bois.

B - Une forte dépendance financière aux ressources externes

Ces communes ont bénéficié au cours des années 2010 des réformes de la péréquation financière mise en œuvre par l'État. D'une part, le renforcement de la péréquation verticale²¹¹, notamment de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS), a permis, dans leur cas, de limiter les effets de la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF). D'autre part, la montée en charge des dispositifs de péréquation horizontale²¹², à l'occasion de la réforme du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) et de la création du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en 2012, leur a permis de dégager de nouvelles recettes. Ces douze communes bénéficiaient ainsi en 2017 de 60,65 M€ au titre du FSRIF et de 13,03 M€ au titre du FPIC, les produits de ces deux fonds représentant entre 4 % et 12 % des produits de fonctionnement de onze d'entre elles²¹³. En raison de ces évolutions, les ressources de péréquation de la commune de Sarcelles sont passées de 28,61 M€ à 41,5 M€ entre 2012 et 2016, et celles de Grigny de 11,52 M€ à 16,16 M€ entre 2012 et 2017.

Cependant, la faiblesse du rendement de leurs impôts, combinée à la lourdeur des charges budgétaires liées aux difficultés auxquelles elles doivent faire face, rend la plupart de ces collectivités très dépendantes de ces dispositifs de péréquation financière.

En 2018, 15 % des communes franciliennes étaient bénéficiaires de la DSU contre 2 % en moyenne dans les autres régions métropolitaines. Elles concentraient 26 % de la DSU totale versée sur tout le territoire métropolitain, soit près de 550 M€. Les ressources issues des dotations et participations ainsi que de la péréquation financière représentent entre la moitié et les deux tiers des recettes de fonctionnement de cinq des communes de l'échantillon²¹⁴.

Les produits de la péréquation, hors part forfaitaire de la DGF, en baisse dans toutes les communes au cours de la période sous revue, peuvent représenter jusqu'à plus du double de la fiscalité locale. Tel est le cas à Villiers-le-Bel, Sarcelles, Garges-lès-Gonesse et Clichy-sous-Bois. À Grigny, ils sont supérieurs de 50 % aux produits fiscaux.

²¹¹ La péréquation verticale est assurée par les dotations de l'État aux collectivités. La dotation globale de fonctionnement (DGF) en est le principal instrument.

²¹² Seule Pantin perçoit des montants de FPIC et de FSRIF représentant moins de 4 % de ses produits de fonctionnement.

²¹³ Les montants de FSRIF et de FPIC perçus par Pantin sont sensiblement inférieurs.

²¹⁴ Sarcelles, Clichy-sous-Bois, Garges-lès-Gonesse, Grigny et Villiers-le-Bel.

Cette très forte dépendance à l'égard de ressources financières externes, sur lesquelles elles n'ont pas de prise, limite significativement leurs capacités budgétaires, et aboutit à des difficultés de gestion majeures.

III - La nécessité de mesures structurelles

L'amélioration de la situation de ces collectivités nécessite qu'elles exploitent les marges de manœuvre budgétaires dont elles disposent, comme certaines d'entre elles sont déjà parvenues à le faire (A). Pour être durable, cette amélioration requiert aussi un renforcement de la solidarité intercommunale, encore insuffisante (B), ainsi que le développement d'un modèle d'engagement contractuel entre ces communes, l'État et les intercommunalités (C).

A - Des dépenses à maîtriser

En dépit des contraintes qu'elles subissent, certaines de ces communes disposent de marges de gestion encore insuffisamment exploitées. Leur structure budgétaire se caractérise souvent par des dépenses de personnel à la progression très dynamique, qui représentent fréquemment une part des charges courantes proche de 60 %, voire supérieure à la moyenne nationale de 50 à 55 %, sans que cela se traduise par un meilleur niveau de l'offre de services à la population. Cette situation est d'autant plus paradoxale que ces collectivités souffrent souvent de difficultés de recrutement de cadres, faute de pouvoir instaurer des régimes indemnitaires attractifs.

La part élevée de la masse salariale contribue à la rigidité des dépenses. Elle agit comme une contrainte sur les autres postes budgétaires, dont ceux consacrés à l'entretien des infrastructures. Dans le même temps, ces communes ne respectent que rarement la durée annuelle légale du temps de travail (1 607 heures). Elles connaissent souvent un fort taux d'absentéisme qui, à Aubervilliers par exemple, atteignait près de 47 jours en moyenne par agent titulaire en 2013.

Les recommandations habituellement adressées par la Cour aux collectivités trouvent à s'appliquer avec une acuité particulière à ces communes : d'importantes économies peuvent être envisagées sur les dépenses de personnel qui permettraient des redéploiements budgétaires.

Certaines communes sont déjà parvenues à mieux maîtriser leurs coûts de gestion. Ainsi la commune de Pantin a-t-elle mis en œuvre une gestion prévisionnelle de ses emplois, effectifs et compétences (GPEEC) à compter de 2012, qui donne lieu notamment à l'établissement de fiches de postes précises par agent et à la mise en place d'une commission de recrutement. Elle a aussi déployé un système de contrôle automatisé du temps de travail à compter de 2017. Au cours des dernières années, cette commune a enregistré une baisse des effectifs à périmètre constant d'environ 3,3 % par an.

De telles mesures de maîtrise des charges, combinées éventuellement avec un accroissement des ressources, confortent la capacité d'autofinancement des dépenses d'équipement. Ce faisant, elles ouvrent la voie à des stratégies de réduction de la charge de la dette. À Aubervilliers, entre 2013 et 2017, un effort sur les charges de personnel, associé à la diminution des dépenses à caractère général, a contribué à l'amélioration de la capacité d'autofinancement, passée de 5,2 % des produits de gestion en 2013 à 14 % en 2017, et à la réduction de l'endettement. De même, la maîtrise des dépenses de personnel initiée par la commune de Pantin, conjuguée à une révision de sa politique fiscale, lui a permis de réduire sa dette. Enfin, la commune de Bobigny est parvenue à diminuer son endettement de 109 M€ en 2015 à 100,78 M€ en 2017 et à accroître sa capacité d'autofinancement.

B - Une solidarité intercommunale à renforcer

Malgré le renouvellement récent de la carte des groupements intercommunaux en Ile-de-France, ceux-ci ne sont pas en mesure de répondre aux difficultés des communes défavorisées.

**La réforme de l'intercommunalité en Île-de-France issue des lois
« MAPTAM » et « NOTRÉ »**

Les lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dites lois « MAPTAM » et « NOTRÉ », ont apporté deux modifications majeures au paysage intercommunal de l'Île-de-France.

D'une part, un nouvel établissement public de coopération intercommunale à statut particulier, la métropole du Grand Paris, a été créé le 1^{er} janvier 2016. Il inclut les communes de la petite couronne ainsi que sept communes de la grande couronne²¹⁵. Sur le territoire de cette métropole, onze établissements publics de coopération intercommunale à statut particulier, les établissements publics territoriaux, ont été créés en remplacement des structures intercommunales existantes.

La répartition des compétences et des ressources entre la métropole du Grand Paris, les établissements publics territoriaux et leurs communes membres suit un schéma complexe. Certaines compétences opérationnelles, dont la conduite des opérations d'aménagement, sont exercées par la métropole lorsqu'elles sont définies comme d'intérêt métropolitain et par les établissements publics territoriaux dans le cas contraire.

D'autre part, plusieurs établissements publics de coopération intercommunale de la grande couronne ont fusionné afin de constituer des intercommunalités d'au moins 200 000 habitants au sein de l'aire urbaine de Paris, et de 15 000 habitants à l'extérieur de celle-ci.

À la suite de cette réforme, le nombre de groupements intercommunaux à fiscalité propre en Île-de-France est passé de 113 en 2015 à 64 au 1^{er} janvier 2018. Parmi les douze communes de l'échantillon, huit appartiennent à la métropole du Grand Paris et sont membres de quatre établissements publics territoriaux ; les quatre autres sont membres de deux communautés d'agglomération²¹⁶.

²¹⁵ La petite couronne inclut les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine Saint Denis et du Val-de-Marne, tandis que la grande couronne comprend la Seine-et-Marne, les Yvelines, l'Essonne et le Val-d'Oise.

²¹⁶ Au sein de la métropole du Grand Paris, Aubervilliers et Saint-Denis sont membres de Plaine Commune, Le Blanc-Mesnil et Sevran sont membres de Paris Terres d'Envol, Clichy-sous-Bois est membre de Grand Paris Grand Est, Bagnolet, Bobigny et Pantin sont membres d'Est Ensemble. En dehors, Garges-lès-Gonesse, Sarcelles et Villiers-le-Bel sont membres de la communauté d'agglomération Roissy Pays de France, et Grigny est membre de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart.

1 - Une mutualisation insuffisante

Les nouvelles intercommunalités sont dans l'incapacité de jouer un rôle déterminant dans le rééquilibrage des inégalités territoriales dont souffrent en premier lieu les communes les plus défavorisées de la région. En particulier, comme le signalait déjà la Cour dans son référé de 2017 relatif à l'organisation territoriale en région Île-de-France²¹⁷, la création des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris n'a pas permis de corriger les insuffisances des intercommunalités préexistantes. Ils ne peuvent en effet instituer de dotation de solidarité communautaire²¹⁸ et la mutualisation des moyens y demeure, de façon générale, limitée ou incomplète²¹⁹. En outre, alors que certains de ces établissements concentrent les communes en difficulté²²⁰, les dispositifs de péréquation entre territoires de la métropole demeurent limités.

Par ailleurs, si la compétence d'aménagement urbain a été intégralement transférée à la métropole du Grand Paris et à ses établissements publics territoriaux pour les communes de leur ressort, elle reste insuffisamment mutualisée au sein des établissements publics de coopération intercommunale de la grande couronne. En effet, le transfert n'y a pas été opéré pour l'ensemble de la compétence mais se fait opération par opération selon que celle-ci est reconnue ou non d'intérêt communautaire. En octobre 2017, seulement six intercommunalités sur les 53 de la grande couronne étaient dotées de la compétence d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU), la majorité des communes membres de communautés de communes ou d'agglomération s'étant opposées à ce transfert²²¹.

²¹⁷ Cour des comptes, *Référé, L'organisation territoriale en région Île-de-France*. 31 octobre 2017, 13 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

²¹⁸ La dotation de solidarité communautaire est une dotation, au caractère facultatif dans la plupart des cas, que certains établissements publics de coopération intercommunale peuvent verser à leurs communes membres. Contrairement aux établissements publics territoriaux, la métropole du Grand Paris dispose de cette faculté. Elle n'y a cependant pas eu recours.

²¹⁹ Nonobstant les efforts de mutualisation préexistant à la création des établissements publics communaux ayant pu être observés dans certains cas.

²²⁰ Les revenus disponibles médian par UC étaient ainsi, en 2012, respectivement de 14 300 € et 16 300 € au sein des établissements publics territoriaux Plaine Commune et Est Ensemble, contre 21 800 € en moyenne dans la métropole du Grand Paris (Insee).

²²¹ Clause prévue par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, prévoyant une possibilité d'opposition par les communes membres au transfert de cette compétence à la communauté de communes ou d'agglomération concernée.

2 - Un renforcement de la solidarité intercommunale

La mise en place du réseau de transport du Grand Paris express, dont la Cour a souligné en janvier 2018 le risque de dérapage financier²²², devrait cependant donner l'opportunité de renforcer le dynamisme économique du territoire de ces communes et de les désenclaver en rapprochant les populations des principaux pôles d'emplois franciliens²²³. Elle sera néanmoins insuffisante pour améliorer durablement la situation de ces communes qui, outre l'enclavement de leur territoire, souffrent avant tout de la fragilité socio-économique de leur population à travers des charges de fonctionnement élevées et de faibles ressources propres.

À cet égard, le transfert de l'ensemble des opérations d'aménagement urbain, et non des seules opérations reconnues d'intérêt communautaire, aux établissements publics de coopération intercommunale situés hors la métropole du Grand Paris et incluant des communes défavorisées permettrait, en renforçant l'échelon intercommunal, de mieux lutter contre les inégalités territoriales entre communes de la grande couronne.

Au-delà, un renforcement significatif de la solidarité territoriale au sein de la petite couronne est nécessaire. Comme l'a déjà proposé la Cour dans son référé de 2017²²⁴, il pourrait procéder d'une réforme globale du statut de la métropole du Grand Paris et de ses établissements publics territoriaux, transformant ces derniers en collectivités à statut particulier qui exerceraient sur le territoire des départements de la petite couronne les compétences des actuels établissements publics territoriaux, des départements et des communes.

²²² Cour des comptes, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, *La Société du Grand Paris*, disponible sur www.ccomptes.fr.

²²³ Sur les 33 pôles d'emploi identifiés par l'Insee, 26 seront reliés par le Grand Paris Express, dont, par exemple, les pôles de Nanterre centre et Nanterre ouest, ou celui constitué par Fontenay, Malakoff, Arcueil et Cachan (voir Insee Île-de-France et APUR, *En Île-de-France, 39 pôles d'emploi structurent l'économie régionale*, janvier 2014).

²²⁴ Cour des comptes, *Op. cit.*

C - Une contractualisation incitative à promouvoir

Le caractère structurel des difficultés auxquelles font face ces collectivités nécessite que soit renforcée la cohérence des dispositifs d'accompagnement dont elles bénéficient. Les mécanismes de soutien de l'État et des autres acteurs publics doivent avoir pour contrepartie des engagements fermes de ces communes en matière d'amélioration de leur équilibre budgétaire et de l'efficacité de leur gestion, condition nécessaire du redressement durable de leur situation.

À cet égard, la logique de contractualisation instituée par l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 pourrait être appliquée de façon spécifique aux communes les plus en difficulté²²⁵. Les pactes financiers conclus entre l'État, la commune et l'intercommunalité, voire les autres acteurs concernés (département, région, Caisse des dépôts, ANRU) pourraient inclure notamment une hausse du plafond de prise en charge par les différents partenaires des opérations de rénovation urbaine dans le cadre du NPNRU ainsi qu'un accroissement du plafond des avances et acomptes versés dans ce cadre, en complément des dispositifs de modulation existants²²⁶.

En contrepartie de ces mesures exceptionnelles, les communes se doteraient d'objectifs chiffrés et mesurables en matière notamment de maîtrise des finances publiques sur le modèle du projet de pacte financier avec la commune de Grigny élaboré en 2018 à la suite du rapport de la chambre régionale des comptes Île-de-France.

De tels contrats n'auraient pas vocation à se substituer à ceux mis en place par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 mais viendraient les compléter. Ceux-ci ne concernent en effet que les communes dotées des budgets les plus importants²²⁷ et ont pour objectif principal d'établir une trajectoire d'évolution soutenable des dépenses sans inclure de contrepartie de la part de l'État.

²²⁵ Parmi les douze communes contrôlées, quatre n'entrent pas dans le périmètre des contrats prévus par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

²²⁶ Le taux maximum de subvention accordé par l'ANRU dans le cadre du NPNRU varie de 10 à 70 % de l'assiette en fonction de la situation fiscale et financière de la commune. Ce taux peut en outre bénéficier d'une modulation supplémentaire à la hausse dans la limite de 15 points sur la base d'une analyse de la soutenabilité financière de l'opération, et en fonction de la solidarité fiscale et financière à l'échelle intercommunale.

²²⁷ Les communes concernées sont celles dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 M€.

Le projet de pacte financier avec la commune de Grigny

La commune de Grigny est l'une des plus défavorisées de France métropolitaine. En 2015, le taux de chômage y était de 24 %, et le taux de pauvreté de 45 %, alors que près de la moitié de sa population a moins de 25 ans. Un tiers seulement des ménages y résidant est imposable. Elle fait face à des difficultés financières structurelles et son budget a été examiné annuellement par la chambre régionale des comptes Île-de-France depuis 2003 dans le cadre d'un plan de redressement²²⁸.

En 2018, des discussions se sont engagées entre l'État et la commune, avec la participation de la direction départementale des finances publiques, de la Caisse des dépôts et des consignations et de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud.

À la suite de l'élaboration, à la fin de l'année, du rapport définitif de la chambre régionale des comptes sur les comptes et la gestion de Grigny, un contrat a été proposé à la commune. Il prévoit notamment qu'elle s'astreigne, en contrepartie d'engagements de l'État, à poursuivre ses efforts en matière d'amélioration de la fiabilité de l'information comptable, à renforcer la gestion de son personnel, en particulier en termes de durée du temps de travail et de gestion prévisionnelle des effectifs, et à s'engager sur une trajectoire de désendettement en procédant à la cession d'actifs et à la renégociation de ses emprunts auprès de la Caisse des dépôts et des consignations. Ce pacte a été approuvé par le conseil municipal le 19 novembre 2018 et devrait être prochainement signé.

²²⁸ Ce plan a été initié en 2003 sur le fondement de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales compte tenu de l'importance de son déficit budgétaire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Caractérisées par une population sensiblement plus jeune et dont la situation économique et sociale est bien plus fragile que la moyenne nationale, les douze communes franciliennes dont la gestion a été examinée par la chambre régionale des comptes Île-de-France ont hérité une grande partie de leurs difficultés actuelles de leur urbanisation rapide au cours de la seconde moitié du XX^e siècle.

Du fait de leurs spécificités, ces communes connaissent d'importantes contraintes de gestion. En réponse aux besoins de leur population, elles assurent le fonctionnement de services coûteux et peu générateurs de recettes du fait de leur politique de tarification sociale. En outre, la plupart d'entre elles sont dépourvues de ressources fiscales dynamiques. Comme, dans le même temps, elles supportent des dépenses d'investissement élevées, elles sont fortement dépendantes de financements externes. Malgré les subventions reçues, les programmes d'investissement, notamment en matière de rénovation urbaine et d'équipements scolaires, sont souvent conduits au prix d'un endettement croissant.

Ces communes disposent de marges de gestion insuffisamment exploitées. Leurs dépenses de personnel demeurent élevées, contribuant à la rigidité de leur budget global. Certaines d'entre elles ont cependant commencé à assainir leur gestion budgétaire et financière en dépit des obstacles auxquels elles sont confrontées.

Jusqu'à présent, malgré la récente réforme dont il a fait l'objet, l'échelon intercommunal a eu un effet insuffisant sur la résorption des inégalités territoriales au sein de l'Île-de-France.

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

- 1. transférer l'ensemble des opérations d'aménagement urbain aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines de la grande couronne, comprenant les communes les plus défavorisées ;*
- 2. initier une démarche de contractualisation entre les communes les plus défavorisées, leur intercommunalité et l'État afin d'établir des engagements fermes en matière de maîtrise des finances publiques en contrepartie du renforcement des dispositifs d'aide existants.*

Aux communes :

- 3. mettre à profit les marges de manœuvre existantes, notamment en matière de maîtrise des dépenses de personnel, pour améliorer l'efficacité de la gestion des communes et conforter leur capacité d'autofinancement.*
-

Réponses

Réponse de la ministre du travail.....	299
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	299
Réponse du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.....	300
Réponse de la présidente de l'établissement public territorial de Plaine Commune.....	305
Réponse du maire d'Aubervilliers.....	309
Réponse du maire de Bobigny.....	311
Réponse du maire de Clichy-sous-Bois.....	313
Réponse du maire de Grigny.....	315
Réponse du maire de Pantin.....	321
Réponse du maire de Saint-Denis.....	323
Réponse du maire de Sevran.....	330
Réponse du maire de Villiers-le-Bel.....	331

Destinataires n'ayant pas observation

Ministre des solidarités et de la santé
Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse
Président de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de l'intérieur
Président de la métropole du Grand Paris
Président de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart
Président de la communauté d'agglomération de Roissy Pays de France
Président de l'établissement public territorial Est Ensemble
Président de l'établissement public territorial du Grand Paris Grand Est
Président de l'établissement public territorial de Paris Terres d'Envol
Ancien maire de la commune d'Aubervilliers (2014-2016)
Maire de la commune de Bagnolet
Ancien maire de la commune de Bagnolet (2001-2014)
Ancien maire de la commune de Bobigny (2006-2014)
Maire de la commune de Garges-lès-Gonesse
Maire de la commune de Le Blanc-Mesnil
Ancien maire de la commune de Le Blanc-Mesnil (2008-2014)
Ancien maire de la commune de Saint-Denis (2004-2016)
Maire de la commune de Sarcelles
Ancien maire de la commune de Sarcelles (2017-2018)
Ancien maire de la commune de Sarcelles (1997-2017)
Ancien maire de la commune de Sevran (2001-2018)

RÉPONSE DE LA MINISTRE DU TRAVAIL

Je vous indique que la lecture du document n'appelle pas d'observation particulière de ma part. J'observe ainsi que les difficultés structurelles citées dans le document s'appuient davantage sur les problématiques budgétaires, fiscales et intercommunales que d'insertion et de développement de l'emploi. Les questions du taux de chômage élevés sur certains territoires ainsi que du manque de qualification des populations locales, sont évoqués rapidement.

Le plan d'investissement dans les compétences 2019-2022, doté de 15 milliards d'euros, qui vise à construire une société de compétences, devra permettre l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des jeunes peu qualifiés et éloignés du marché du travail. Ce plan s'appuie notamment sur des pactes régionaux d'investissement dans les compétences, co-construits dans chaque région, entre l'État et le Conseil régional. En Ile de France, l'élaboration de ce pacte régional est en cours. Il peut constituer le cadre de réponse à certaines des difficultés évoquées dans le document.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre insertion destinée à figurer dans le rapport public annuel de 2019, relatif aux difficultés rencontrées par les communes défavorisées d'Île-de-France. Comme le souligne la Cour, un certain nombre de communes d'Île-de-France, essentiellement concentrées dans les départements de l'Essonne, de la Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise, accueillent des populations en situation de précarité économique et sociale, dans un contexte de développement urbain massif et rapide. Cette situation appelle en effet la mise en œuvre de mesures structurelles pour améliorer la situation financière de ces collectivités et leur redonner des marges de manœuvre afin d'assurer la conduite de leurs politiques publiques au plan local. En dépit du faible dynamisme de leurs ressources, que ce soit les recettes fiscales ou non fiscales, il existe un certain nombre de leviers, dont la Cour recommande à juste titre la mise en œuvre.

La Cour observe tout d'abord que ces communes disposent de marges de manœuvre insuffisamment exploitées en matière budgétaire, notamment dans la maîtrise de leurs dépenses. À cet effet, les contrats entre l'État et les collectivités territoriales, prévus dans le cadre de la loi de programmation des Finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022, constituent un outil particulièrement adapté afin d'accompagner les collectivités dans la poursuite de leurs efforts en contrepartie d'une visibilité sur le niveau des concours financiers attribués par l'État. Parmi les douze communes défavorisées d'Île-de-France mentionnées dans votre rapport, quatre n'entrent pas dans le champ légal de la contractualisation (Garges lès Gonesse, Villiers-le-Bel, Grigny et Clichy-sous-Bois). Les huit communes éligibles ont toutes bénéficié d'un taux de croissance des dépenses supérieur au taux moyen national de 1,2 %. Seule la commune de Sarcelles a reçu un arrêté préfectoral de notification, avec un taux fixé à 1,30 %. Le taux contractualisé est de 1,30 % (Pantin) et 1,35 % (Saint-Denis et Sevrans) en raison de la modulation liée au revenu moyen. Il s'élève à 1,50 % (Aubervilliers, Bagnolet et Le Blanc Mesnil) en raison de la richesse et de la démographie de ces communes.

Enfin, l'effet de ces deux critères cumulé à celui de la trajectoire financière a conduit au taux de 1,60 % pour Bobigny. Cela démontre que ce mécanisme permet de tenir compte des spécificités de ces territoires, notamment en matière de dynamisme démographique et de niveau de richesse, en cohérence avec les phénomènes locaux soulignés par la Cour. Le contrat comporte par ailleurs un objectif de réduction du besoin de financement ainsi que d'une amélioration de la capacité de désendettement. Le respect de l'ensemble de ces objectifs devrait ainsi permettre aux communes d'assainir leur situation financière, de réduire leur dépendance à des financements provenant de tiers, et de mieux financer leurs programmes d'investissements dans la durée.

**RÉPONSE DU MINISTRE
DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Votre saisine appelle les observations suivantes.

1. Sur votre recommandation n° 1 : transfert de l'ensemble des opérations d'aménagement urbain aux communautés d'agglomération et communautés urbaines de grande couronne comprenant les communes les plus défavorisées

Vous suggérez que le transfert de l'ensemble des opérations d'aménagement urbain, et non des seules opérations reconnues d'intérêt communautaire, aux établissements publics de coopération intercommunale situés hors de la métropole du Grand Paris et incluant des communes défavorisées permettrait, en renforçant le rôle de l'échelon intercommunal, de mieux lutter contre les inégalités territoriales entre communes de grande couronne.

Je tiens à souligner, ainsi que l'a indiqué le Président de la République lors de son allocution au cours du congrès des maires en novembre 2017, que la politique du Gouvernement, s'agissant des collectivités territoriales, vise à maintenir une stabilité institutionnelle. Aucun nouveau transfert obligatoire de compétences n'est donc envisagé. Il appartient aux communes membres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de réfléchir, le cas échéant, à une modification de l'intérêt communautaire portant sur les opérations d'aménagement urbain, ceci permettant de prendre davantage en compte les besoins spécifiques des communes défavorisées.

S'agissant des communes appartenant au périmètre, il convient de prendre en considération que la métropole du Grand Paris est une institution récente car créée au 1^{er} janvier 2016. Sur son périmètre, un certain nombre de communes n'appartenaient pas, jusqu'à sa création, à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il importe donc à cadre législatif constant, que la métropole puisse prendre progressivement la plénitude de ses compétences et que l'ensemble des communes prennent en compte le fait intercommunal. Un bilan permettra, dans un second temps, de réfléchir aux évolutions envisageables s'agissant de son organisation et de ses compétences.

2. Sur votre recommandation n° 2 : initier une démarche de contractualisation entre les communes les plus défavorisées, leur intercommunalité et l'État, afin d'établir des engagements fermes en matière de maîtrise des finances publiques, en contrepartie du renforcement des dispositifs d'aides existant

Dans ce document, la Cour expose la situation à laquelle sont confrontées les douze communes franciliennes dont la gestion a été examinée par la chambre régionale des comptes Île-de-France. Ces communes²²⁹ ont un taux de pauvreté relative supérieur à 30 %.

²²⁹ Sarcelles, Le Blanc-Mesnil, Pantin, Saint-Denis, Aubervilliers, Bagnolet, Villiers-le-Bel, Bobigny, Garges-lès-Gonesse, Clichy-sous-Bois, Sevran et Grigny.

Ce document montre que ces communes sont caractérisées par une population sensiblement plus jeune et en se trouvant dans une situation de précarité économique et sociale ; leurs difficultés actuelles résultent en grande partie de leur urbanisation rapide au cours de la seconde moitié du XX^e siècle et des effets de la crise économique.

Ces spécificités exposent celles-ci à des contraintes de gestion majeures. Ces communes développent une offre de services adaptés à la population qui génèrent des recettes limitées car la tarification est déterminée sur la base de critères sociaux. De même, ces communes sont dépourvues de ressources fiscales dynamiques.

Aussi, ces communes supportent des dépenses d'investissement élevées et sont fortement dépendantes de ressources externes. Malgré les subventions reçues, les programmes d'investissement, notamment en matière de rénovation urbaine et d'équipements scolaires, sont souvent conduits au prix d'un endettement croissant.

Dans sa recommandation n° 2, la Cour invite l'État à engager une démarche de contractualisation entre les communes les plus défavorisées, leur intercommunalité et l'État, voire les autres acteurs concernés (département, région, Caisse des Dépôts, ANRU) afin d'établir des engagements fermes en matière de maîtrise des finances publiques, en contrepartie du renforcement des dispositifs d'aide existant. Les pactes financiers incluraient en particulier une hausse du plafond de prise en charge par les différents partenaires des opérations de rénovation urbaine, ainsi qu'un accroissement du plafond des avances et acomptes versés dans ce cadre. En contrepartie de ces mesures exceptionnelles, les communes prendraient des engagements sous forme d'objectifs chiffrés et évaluables de réductions des dépenses et d'augmentation des recettes.

Vous citez à ce titre le modèle du projet de pacte financier avec la commune de Grigny. Il convient cependant de souligner que ce projet de contractualisation, initié par l'État et ses services dans le département, constitue un dispositif exceptionnel, qui s'inscrit dans un contexte financier très particulier. En effet, le budget de la commune de Grigny fait l'objet d'une saisine régulière de la chambre régionale des comptes. Les mesures que contient ce projet de pacte financier s'apparentent à un plan de redressement et de retour à l'équilibre financier, qui vont bien au-delà de simples efforts de gestion pour améliorer la situation des finances locales.

Si dans son contenu ce pacte financier pourrait servir de modèle à une extension à d'autres communes défavorisées d'objectifs chiffrés et évaluables de maîtrise des finances locales, il est important néanmoins de souligner que la situation financière de Grigny est relativement singulière

dans la région. Les difficultés et contraintes de gestion auxquelles font face les communes défavorisées d'Île-de-France tiennent davantage à la précarité économique et sociale de leur population, qui nécessite un tissu de services publics très coûteux, qu'à une gestion très défaillante des finances communales à l'image de la situation de Grigny.

Comme le document le décrit, ces collectivités conduisent des programmes d'investissement de grande ampleur, notamment en matière d'équipements de proximité et de renouvellement urbain, qui sont le plus souvent couverts par le recours à l'emprunt faute de disposer d'une capacité d'autofinancement suffisante. Or, cette situation pèse sur les ratios financiers de ces collectivités et notamment sur le taux d'épargne brute et la capacité de désendettement. À ce titre, votre rapport pourrait être utilement complété d'une présentation comparée des principaux ratios d'analyse financière (taux d'épargne brute, capacité de désendettement) qui permettrait d'évaluer la situation financière de ces communes par rapport aux communes du territoire national.

Le rapport souligne également les efforts de gestion entrepris par certaines communes et l'inscription de sept²³⁰ des douze collectivités contrôlées par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France dans le cadre de la démarche de contractualisation avec l'État prévue par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Dans ce cadre, ces collectivités se sont engagées sur un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ainsi que sur un objectif de réduction du besoin de financement. En outre, celles dont la capacité de désendettement dépasse un plafond national de référence s'engageront sur une trajectoire d'amélioration de cette dernière. Cette démarche volontariste démontre une réelle prise en compte, de la part des collectivités concernées, des efforts à mener pour redresser et améliorer la situation de leurs finances en adoptant des mesures structurelles leur permettant de suivre la trajectoire financière négociée avec l'État.

À part Sarcelles, toutes les communes éligibles à la contractualisation se sont engagées volontairement pour la signature d'un contrat. Les spécificités liées au revenu ou aux quartiers en politique de la Ville ont été prises en compte puisque toutes ces communes font l'objet d'une modulation positive de leur taux d'évolution, même la commune de Sarcelles dans le cadre de son arrêté.

²³⁰ Aubervilliers, Bagnolet, Bobigny, Blanc-Mesnil (1e), Pantin, Saint-Denis et Sevran.

Collectivité	Signature du contrat	DRF2017	Taux d'évolution annuel retenu (en	DRF cibles 2018
AUBERVILLIERS	oui	128 010 709	1,50 %	129 930 870
BAGNOLET	oui	77 741 486	1,50 %	78 907 608
BLANC-MESNIL (LE)	oui	82 156 220	1,50 %	83 388 564
BOBIGNY	oui	99 534 951	1,60 %	101 127 510
PANTIN	oui	113 749 931	1,30 %	115 228 680
SAINT-DENIS	oui	207 513 643	1,35 %	210 315 077
SEVRAN	oui	86 256 347	1,35 %	87 420 808
SARCELLES	non	87 610 161	1,30 %	88 749 093

La situation financière de ces communes, au regard des contraintes qui sont les leurs, n'est pas alarmante au regard des critères du contrat : mis à part Bagnolet et Sevrans qui sont concernées par l'inscription d'une trajectoire de désendettement dans leur contrat, les situations financières de six des huit communes semblent maîtrisées en 2017, avec des ratios d'endettement inférieurs au seuil de douze années fixé par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Enfin en termes d'exécution budgétaire au 31 octobre 2018, il n'y a pas de risque avéré de dépassement de la trajectoire fixée au contrat, seule la commune de Bobigny présente à ce stade un dépassement des dépenses réelles de fonctionnement (il s'agit de données provisoires infra annuelles à analyser avec prudence qui fournissent une indication). La situation de Bobigny doit toutefois être rapportée à la problématique spécifique des dépenses de personnel.

En définitive, mis à part des situations spécifiques, l'engagement des collectivités concernées à la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement peut être respecté.

Par ailleurs, la démarche contractuelle est déjà bien engagée dans ces territoires aussi bien par le biais des contrats de ville que par le biais des contrats locaux de sécurité mis en œuvre par les conseils locaux (ou intercommunaux) de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD et CISP).

Dès lors, il convient d'être prudent sur la création d'une nouvelle catégorie de contrats entre l'État et les collectivités les plus défavorisées.

La superposition des démarches de contractualisation présenterait un risque de dispersion et de complexification du suivi financier des différents objectifs et indicateurs de suivi inhérents à chaque type de contrat.

Enfin, la question de la généralisation des contrats tels que celui engagé par la commune de Grigny pose la question des critères pertinents pour en établir le fondement (critères démographiques, sociaux, économiques, financiers). Il se pose également la question de la prise en compte de la politique de la ville et du soutien apporté par l'ANRU, dispositifs qui peuvent concerner une très grande partie des communes ou EPCI qui sont dans le champ de la contractualisation.

Il me semble donc plus judicieux que l'examen des dispositifs à l'œuvre, notamment le dispositif de contractualisation prévu par l'article 29 de la LPFP, puisse être mené au terme de la période de trois ans, avant d'envisager tout dispositif de contractualisation exceptionnel et ciblé sur des communes dites défavorisées.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL DE PLAINE COMMUNE

1. Une situation sociale des villes de Plaine Commune et un besoin de réduction des inégalités territoriales à mieux prendre en compte

Il semble important de repositionner la situation des deux villes de l'EPT concernées par le rapport dans le contexte général de Plaine Commune. En effet, l'ensemble du territoire présente des caractéristiques socio-économiques défavorisées. Hors Aubervilliers et Saint-Denis, les autres communes membres présentent également des taux de pauvreté élevés²³¹ faisant de Plaine Commune le territoire le plus pauvre de la Métropole du Grand Paris.

Ainsi, il est nécessaire d'envisager le «rééquilibrage des inégalités» en faveur des communes défavorisées à des échelles supérieures que celle du territoire. Les dispositifs de péréquation nationaux et régionaux sont les outils qui doivent permettre l'effectivité de la solidarité entre collectivités et la réduction des inégalités territoriales.

À ce titre, il est rappelé que la situation singulière de Plaine Commune est pénalisante du fait des modes de calculs du fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC). En effet, 7 des 9 communes membres sont éligibles à la dotation de solidarité urbaine

²³¹ Épernay-sur-Seine 30,7 %, l'Île-Saint-Denis 33,8 %, la Courneuve 43,2 %, Saint-Ouen 29,3 %, Stains 37,1 %, Pierrefitte-sur-Seine 38,7 % et Villetaneuse 33 % (Insee 2015).

(DSU) cible et donc exonérées de prélèvement, Plaine Commune se substituant à hauteur de 3,1 M€ en 2017. Cette mesure d'exonération, qui a pour objet de mobiliser la solidarité intercommunale dans les cas majoritaires où l'intercommunalité regroupe à la fois des communes favorisées et défavorisées, n'aboutit dans le cas de Plaine Commune qu'à une réduction des politiques territoriales.

Par ailleurs, Plaine Commune estime que le rééquilibrage en faveur des communes défavorisées est également dépendant de l'action de l'État et d'une présence égale des services publics régaliens sur chaque territoire. En ce qui concerne Plaine Commune, les effets des défaillances étatiques et de la non-application du droit commun sur le territoire ont notamment été pointés par le rapport parlementaire sur l'évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis remis par les députés MM. Cornut-Gentille et Kokouendo le 31 mai 2018.

Les indicateurs de suivi du contrat de ville de Plaine Commune montrent également le retard des services de l'État sur le territoire par rapport aux échelles régionale ou nationale. Par exemple, les effectifs de la police nationale du département ont diminué de 5,4 % entre 2015 et 2017 alors que la délinquance s'y accroît plus rapidement qu'à l'échelle régionale. En matière d'éducation, près de la moitié des enseignants en collège ont moins de 2 années d'expérience contre moins d'un tiers à l'échelle nationale.

Il en est de même pour les services de Pôle emploi avec par exemple un nombre moyen de demandeurs d'emploi par portefeuille atteignant 198 à Plaine Commune contre 163 en Ile-de-France en 2017 alors que le taux de chômage y est supérieur de 10 points à la moyenne régionale (23 % contre 13 %).

2. Des divergences dans l'interprétation des résultats de l'intercommunalité à Plaine Commune

Le rapport porte plusieurs affirmations sur les résultats de l'intercommunalité en faveur des villes défavorisées faisant l'objet de l'étude auxquelles Plaine Commune souhaite apporter des rectifications ou s'opposer.

Contrairement à ce qu'il est indiqué, la communauté d'agglomération de Plaine Commune avait fait le choix d'instaurer une dotation de solidarité communautaire dont le montant s'élevait à 2,5 M€ en 2015. Le système financier métropolitain instauré par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) supprime la possibilité de mettre en place une dotation de solidarité entre les villes d'un EPT.

Concernant la mutualisation des moyens, l'une des particularités de Plaine Commune est d'avoir fait le choix de privilégier la redistribution physique par le développement de services publics et d'investissements importants plutôt que la redistribution financière par le biais de reversements aux villes. Non seulement cette option a permis de maximiser par le passé les dotations de l'État mais c'est aussi celle qui a permis de donner à Plaine Commune les moyens de développer un véritable projet de territoire. La plus-value de Plaine Commune sur la politique d'investissements du territoire est d'ailleurs régulièrement soulignée comme étant un marqueur fort du territoire et de son dynamisme.

En effet, l'intercommunalité a permis, durant les 12 premières années de Plaine Commune, de multiplier par 2,4 la capacité d'investissement des villes dans leur ensemble par rapport à ce qu'elles pouvaient faire seules. Le jeu de la solidarité a représenté pour certaines villes une multiplication par 7 de leurs investissements; et pour d'autres, ayant plus de moyens à l'origine par 1,4 seulement. Globalement, la solidarité intercommunale mise en œuvre à Plaine Commune a permis une meilleure répartition des ressources et des investissements entre les villes sur le territoire, notamment au profit des villes les plus défavorisées.

Par ailleurs, le contrat territorial pour la rénovation urbaine a permis d'obtenir 500 M€ de subventions de l'État et d'investir 1,6 Md€ pour rénover les quartiers (122 000 habitants concernés).

En termes de développement de services publics, Plaine Commune joue un rôle marqué de solidarité par l'exercice même de nombreuses compétences intégrées depuis plusieurs années, ce qui se traduit par un coefficient d'intégration fiscale élevé. Il s'agit notamment de l'entretien de l'espace public, de l'aménagement ou de l'habitat. Plaine Commune a également développé de nombreux services mutualisés, par exemple concernant la gestion du droit des sols.

La mutualisation des moyens a permis, entre autres, de créer une Maison de l'emploi du territoire de Plaine Commune (répartie en 9 espaces) offrant à la population une meilleure offre de service dans un lieu unique. Elle a également permis la mise en réseau des médiathèques qui mettent gratuitement à disposition du public les ressources de toutes les médiathèques du territoire (1 million de documents dans 24 médiathèques et 3 bibliobus).

S'il est toujours possible d'aller plus loin dans l'intégration intercommunale, les résultats obtenus par la communauté d'agglomération de Plaine Commune témoignent de la mutualisation des moyens et de la mise en œuvre d'un projet de territoire ambitieux en faveur des 9 communes du territoire et de leurs habitants.

3. Des attentes vis-à-vis d'une métropole solidaire qui s'appuie davantage sur des territoires dynamiques

S'agissant de la situation actuelle, le rapport affirme que « les nouvelles intercommunalités sont dans l'incapacité de jouer un rôle déterminant dans le rééquilibrage des inégalités dont souffre le territoire francilien et qui affectent en premier lieu les communes les plus défavorisées. En particulier, comme le signalait déjà la Cour dans son référé de 2017 relatif à l'organisation territoriale en région Île-de-France, les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris ne constituent pas un échelon ni de mutualisation, ni de redistribution de la ressource fiscale ».

Plaine Commune soutient l'ambition péréquatrice de la Métropole du Grand Paris (MGP) qui est « constituée en vue de la définition et de la mise en œuvre d'actions métropolitaines afin d'améliorer le cadre de vie des habitants, de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent... » (L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales).

Pour répondre à cet objectif, Plaine Commune et les 9 villes membres se sont prononcées dans leur contribution au projet métropolitain, adoptée au Conseil territorial du 30 mai 2017, en faveur de l'instauration d'une dotation de solidarité communautaire métropolitaine et d'une dotation de soutien à l'investissement territorial qui s'appuie sur des critères de péréquation.

La MGP est aujourd'hui en phase de montée en puissance et Plaine Commune soutiendra toutes les actions visant à réduire les inégalités entre les territoires qui la composent.

Concernant la capacité de redistribution de la ressource fiscale à l'échelle territoriale, il est rappelé que le système financier métropolitain issu de la loi NOTRe a privé les territoires d'une partie de la dynamique fiscale puisque la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est désormais perçue par la MGP et que la cotisation foncière des entreprises (CFE) actuellement perçue par les EPT doit être transférée à la Métropole à compter de 2021.

À ce sujet, Plaine Commune soutient le maintien de la CFE aux territoires afin de préserver une ressource fiscale dynamique permettant de mettre en œuvre le projet de territoire, développer les services publics et contribuer à réduire les inégalités territoriales.

RÉPONSE DU MAIRE D'AUBERVILLIERS

La Ville d'Aubervilliers partage le propos de la Cour sur le fait que son territoire connaît « un réel dynamisme économique (...) qui ne bénéficie, cependant, que peu ou pas aux habitants dont la formation ne correspond pas aux besoins de ces nouvelles activités ». On ne peut que déplorer l'absence de politiques publiques particulières, notamment de l'État et de la Région pour accompagner les populations des communes défavorisées dans le chemin vers l'emploi. Le rapport Cornut-Gentille & Kokouendo a récemment montré que non seulement aucune action particulière n'était menée mais, de plus, que les moyens de droit commun étaient moindres en Seine-Saint-Denis.

La Cour indique que, « pour apporter des réponses à une population caractérisée par sa jeunesse et sa fragilité, ces communes ont développé une offre de services publics étoffée mais coûteuse ». Ce propos ne peut être que partagé puisque ces communes doivent faire face à la fois à une dynamique démographique importante, à une jeunesse fortement présente et à une fragilité marquée des populations. Ces trois facteurs justifient l'importance de services publics fortement présents et efficaces quand déjà les moyens de droit commun sont inférieurs à d'autres secteurs géographiques alors que les marqueurs sociaux démontrent des besoins supérieurs ; ce que la Cour semble d'ailleurs partager puisque « les dépenses visent aussi, de façon plus générale, à remédier au déficit de services publics de proximité ». A l'instar de Bagnolet, Aubervilliers dispose d'un centre médical de santé et a même du renforcer le service par l'ouverture en 2016 de La Fabrique de Santé, CMS localisé dans le quartier du Marcreux où la médecine générale de ville est totalement absente.

Face à ces enjeux, nous devons déplorer les restrictions liées à la contractualisation signée en 2018 ; un bonus de 0,15 % pour tenir compte de la démographie ne saurait couvrir l'extension des besoins d'une population qui augmente d'environ 2 % par an. De plus, compte-tenu d'une forte proportion de jeunes dans la population, n'y aurait-il pas un sens à définir au niveau de l'État des mécanismes pour compenser la surcharge liée à la jeunesse, notamment en matière de dépenses scolaires, tant en investissement qu'en fonctionnement.

Si la Cour souligne l'importance des financements de l'ANRU, force est de constater que cet appui, essentiellement fléché sur les dépenses d'investissement, ne répond pas aux besoins du territoire, pour couvrir dans les quartiers en renouvellement urbain, le droit commun et les évolutions en matière de lien social, notamment la pérennité des équipements voués à la vie des quartiers, associative, culturelle ou par exemple sportive.

La Cour affirme que « ces communes ont bénéficié de la réforme de la péréquation ou cours des années 2010 ». Ceci est indéniable si on regarde uniquement les montants des dotations de péréquation qui passent par exemple de 15 304 k€ en 2013 à 22 139 k€ en 2016, soit un gain de 6 835 k€, Pour autant, une vision globale intégrant notamment l'évolution de la DGF donne une autre lecture de la péréquation, qui finalement sert en partie à compenser la baisse de la DGF forfaitaire (de 15 194 k€ en 2013 à 9 468 k€ en 2016, soit une baisse de 5 726 k€). L'écart budgétaire constaté est donc de 1 109 k€, ce qui représente une hausse en 3 ans de 3,6 % des dotations et reste donc inférieure, en faisant fi de l'inflation, à la seule croissance démographique de plus de 5 % sur la période, la péréquation, qui ne couvre pas la dynamique du territoire, ne saurait dès lors remplir l'objectif fixé de réduction des inégalités par la plus-value qu'elle devrait apporter en matière d'action publique.

Concernant les produits de péréquation, il convient d'ajouter que, si des communes peuvent effectivement avoir des produits de péréquation supérieurs à ceux de provenant de la fiscalité locale, d'autres dont Aubervilliers ne connaissent pas cette situation avec un ratio où la péréquation représente plutôt 40 % seulement de la fiscalité directe (par exemple 42 % en 2015) et n'est donc pas une recette prépondérante.

À ce titre, il semble important de repositionner la situation de la Ville et de l'EPT Plaine Commune dans un contexte plus général. En effet, toutes les communes de l'EPT présentent des caractéristiques socio-économiques défavorisées avec notamment des taux de pauvreté élevés qui font de Plaine Commune le territoire le plus pauvre de la Métropole du Grand Paris. Ainsi il est nécessaire d'envisager « le rééquilibrage des inégalités » en faveur des communes défavorisées à des échelles supérieures à celle de l'EPT. Les dispositifs de péréquation nationaux et surtout régionaux, voire métropolitains doivent être les outils pour l'effectivité de la solidarité entre les collectivités et pour la réduction des inégalités. Nous attendons donc que la Métropole joue un rôle dans ce domaine, ainsi que le prévoit d'ailleurs l'article (L. 5219 du CGT) qui rappelle que la MGP est constituée notamment en vue de « réduire les inégalités entre les territoires qui la composent ». La contribution des 9 villes de Plaine Commune et de l'EPT en mai 2017, contribution au projet métropolitain, proposait d'ailleurs en ce sens l'instauration d'une dotation de solidarité communautaire métropolitaine et d'une dotation de soutien à l'investissement local péréquée. La Ville estime également que ce rééquilibrage en faveur des communes défavorisées est également dépendant de l'action de l'État et d'une présence égale des services publics régaliens sur chaque territoire. Les effets des défaillances étatiques et des lacunes du droit commun ont été pointés dans le rapport des députés Cornut-Gentille et Kokouendo de mai 2018.

Concernant la recommandation n° 3, la ville considère que cette démarche est déjà faite pour Aubervilliers et ne saurait être la panacée pour résoudre la question des communes défavorisées.

En conclusion, nous défendons le constat de la Cour des comptes sur la nécessité de réformes d'ampleur pour résoudre les difficultés structurelles des communes défavorisées d'Île-de-France. Toutefois, les recommandations formulées nous semblent insuffisantes ou mal orientées quand nous défendons une démarche multifactorielle agissant à la fois sur le droit commun à renforcer et sur des dispositions propres à réduire les inégalités territoriales. Les populations de ces communes sont très fragiles; il convient dès lors d'offrir un service public solide avec des leviers d'actions et des moyens plus efficaces et plus nombreux. C'est à ce titre que nous demandons une réforme de la péréquation nationale, régionale et métropolitaine.

RÉPONSE DU MAIRE DE BOBIGNY

Venant compléter le rapport présenté en conseil municipal le 26 septembre 2018, il m'amène à vous soumettre plusieurs remarques et réflexions, de différentes natures.

Le rapport met en évidence l'existence de fortes inégalités territoriales, en prenant comme exemple un revenu médian disponible dans les Hauts-de-Seine supérieur de plus de 50 % au revenu médian disponible en Seine-Saint-Denis. Ces inégalités touchent particulièrement la ville de Bobigny, dont le revenu médian est lui-même inférieur de 15 % à celui du département.

C'est précisément cette forte précarité socio-économique qui explique les choix d'abattement des bases d'imposition de la taxe d'habitation en vigueur sur la ville, que vous relevez. Si cet abattement général à la base tend à réduire le produit perçu par la ville de Bobigny, il n'a pas empêché, sous mon impulsion, de dégager depuis 2014 des marges de manœuvre budgétaires améliorant notre situation financière et notre capacité d'investissement, tout en améliorant le service public rendu aux balbyniens.

À ce titre, lorsque le rapport indique que « le montant de la dette par habitant est ainsi deux fois supérieur aux communes comparables », il pourrait être avantageusement relevé que l'endettement baisse aujourd'hui de manière continue : l'encours de dette, de 108,2 M€ fin

2015, a été ramené à 102,2 M€ fin 2016, puis à 99,9 M€ fin 2017, soit le niveau le plus bas depuis 2009 ; il est prévu à 94,1 M€ fin 2018. La ville est en outre sortie des emprunts à risque : alors qu'ils représentaient 43 % de la dette fin 2013, ils ont été ramenés à 17,5 % fin 2017 et abaissés à 2 % en octobre 2018.

Ces efforts de gestion sont d'autant plus à valoriser que Bobigny, caractérisée par sa jeunesse et sa fragilité, se doit de maintenir une offre de services publics étoffée pour remédier au déficit de services publics de proximité.

Forte d'une gestion caractérisée par une trajectoire renforçant l'autofinancement et abaissant la dette, tout en renforçant son intervention au quotidien, la ville de Bobigny confirme être très à l'aise avec le principe de contractualisation permettant de renforcer les dispositifs d'aides existants. Deux préalables semblent néanmoins à garantir avant la mise en œuvre par l'État de cette recommandation de la Cour : en premier lieu, la mise en œuvre sur tout le territoire national, et donc y compris dans les communes défavorisées d'Ile-de-France, notamment en Seine-Saint-Denis et en particulier à Bobigny, du même niveau de service public. En second lieu, rétablir une équité au sein des mécanismes dérogatoires de compensation, même s'ils sont devenus d'insuffisants instruments de compensation des manques d'État alors qu'ils auraient vocation à apporter un supplément d'âme pour des territoires particulièrement précaires : aujourd'hui, comme une double peine, le ratio de financement par habitant en quartier relevant de la géographie prioritaire à Bobigny est nettement inférieur aux niveaux nationaux.

En outre, la gestion de la ville se trouve complexifiée à deux titres.

Le premier a trait à la complexité d'une organisation territoriale, mouvante, incertaine et peu fluide. De plus, les produits de la fiscalité économique étant désormais perçus par les intercommunalités, la ville ne bénéficie plus de la dynamique fiscale et son produit s'érode. La montée en puissance de la métropole met encore plus clairement en danger l'équilibre financier de la ville si une juste péréquation ne lui est pas imposée.

Le second est lié aux déséquilibres structurels à l'échelle de la métropole et à l'absence de volonté d'y remédier. Le territoire n'est pas le bon échelon de rééquilibrage, c'est à minima celui de la métropole. Ainsi, la proposition du rapport pour renforcer les équilibres au sein des territoires ne prend pas en considération le fait que la Ville de Bobigny se trouve intégrée à un territoire globalement marqué par la pauvreté de sa population. Or le PMHH bloque toute perspective de rééquilibrage. Dans son sillage, l'ANRU se fige sur un cadre rigide visant à maintenir les logements sociaux sur des territoires où ils sont déjà surreprésentés : plus

des deux tiers des logements sociaux de la ville de Bobigny sont en PLAI et, alors que la SRU est loin d'être partout respectée, on lui impose un niveau de reconstitution sur site absurde. Dès lors, à moyen et long terme, il est très légitime de formuler de vives inquiétudes sur les risques d'opposition et d'inégalités accrues entre territoires, avec toutes les incidences sur notre capacité collective à faire nation.

Pour autant, la ville soutient pleinement l'analyse de la cour des comptes sur le défaut de soutien à la modernisation et au développement des équipements publics « de base » : écoles, équipements sportifs, culturels et de loisirs.

La ville prend également acte des recommandations de la cour en matière de dépenses de personnel. À ma demande, a été engagé en 2017 un plan d'action global et ambitieux pour optimiser notre gestion. En 2018, la ville a ainsi engagé une démarche GPEEC et installée, à partir de janvier 2019, un système renouvelé de contrôle automatisé du temps de travail.

RÉPONSE DU MAIRE DE CLICHY-SOUS-BOIS

L'importance du périmètre du quartier prioritaire par rapport au reste de la ville doit être soulignée. En effet, 23 000 habitants sur 30 000, soit 76 % de la population réside dans la géographie prioritaire de la politique de la ville.

Je souhaite également insister sur la situation d'enclavement de la commune et sur les conséquences induites en matière d'attractivité économique et résidentielle. Le fait d'être totalement à l'écart des grands réseaux de transports en commun a largement contribué à faire de Clichy-sous-Bois un territoire sur lequel l'activité économique et l'emploi sont peu présents, et qui concentre une population toujours plus précaire. À cet égard, le désenclavement, produit par le débranchement de la ligne de tram-train T4 opérationnel fin 2019 et la perspective d'une gare du Grand Paris express (branche Nord de la ligne 16 prévue en 2024 et branche Sud en 2030), constitue un élément indispensable pour sortir ce territoire et ses habitants de leurs difficultés.

Du fait de la réalité de ce territoire, et comme le souligne d'ailleurs le rapport, la commune supporte des charges budgétaires significatives pour répondre aux besoins d'une population jeune. Pour illustrer le poids des dépenses scolaires, il faut noter que Clichy-sous-Bois dispose du nombre d'établissements scolaires d'une ville de 50 000 habitants.

Une autre illustration du poids des dépenses liées à la situation de la commune peut être apportée avec l'effort financier réalisé en matière d'investissement en équipements publics dans les projets de rénovation urbaine. Dans le cadre du 1er PRU, la commune a investi 42,1 M€ entre 2006 et 2017 pour construire deux écoles neuves et une crèche et réhabiliter une école. L'ANRU et les autres partenaires ont financé 80 % de ces investissements, mais les 20 % restants ont dû être financés par l'autofinancement et par l'emprunt.

Dans le cadre du NPNRU, la commune investira 63 M€ dans les 10 ans à venir dans un programme d'équipements scolaires, sportifs et culturels, dont 23 M€ devront être couverts par l'autofinancement et l'emprunt, voire plus selon le niveau des subventions réellement accordées.

La dépendance de la commune aux dotations est une réalité. Ainsi, la DSU a progressé de 982 000 € en 1996 à 16,2 M€ en 2017. L'ensemble des dotations de péréquation (DSU, DFSCRIF et FPIC) représente 20,9 M€ en 2017, soit 57 % de plus que les produits provenant de la fiscalité locale.

Ces efforts considérables sur les dépenses de personnel et de gestion ont donc permis à la Ville de se désendetter et de dégager un autofinancement significatif, tout en assurant une augmentation de ses dépenses de fonctionnement et d'investissement pour répondre aux besoins sociaux d'une population jeune et en difficulté, ainsi qu'aux enjeux en matière d'équipements publics et de rénovation urbaine. L'augmentation régulière des dotations de péréquation a constitué un élément indispensable dans cette équation budgétaire complexe consistant à réaliser plus de dépenses avec moins de recettes propres par rapport à la moyenne des communes de la strate, en partant d'une situation d'endettement majeur en 1995. À l'avenir, le niveau de ces dotations devra au minimum être maintenu et il faudra même qu'il progresse pour continuer à faire face aux besoins sociaux et en matière de rénovation urbaine.

S'agissant de l'intercommunalité, je ne peux que partager l'analyse sur l'absence d'impact de la création de la Métropole du Grand Paris et des EPT sur le rééquilibrage des inégalités territoriales, ainsi qu'en termes de mutualisation de moyens et de péréquation financière en faveur des communes défavorisées. Toutefois, je ne partage pas la proposition envisagée dans le rapport consistant à fusionner les compétences des EPT, des départements et des communes sur le territoire de la petite couronne, qui conduirait à faire des communes de simples arrondissements de ces nouveaux ensembles.

Je considère que la commune doit rester un échelon majeur pour exercer l'action de proximité attendue de nos administrés et qu'elle doit pour cela conserver les compétences et les moyens correspondants.

Enfin, je souscris à l'idée de signer un pacte financier entre la commune et ses principaux partenaires, afin d'adapter les règles de financement à la situation spécifique de la commune, en particulier par une hausse du plafond de prise en charge des opérations de rénovation urbaine ainsi qu'un accroissement du plafond des avances et des acomptes. La commune est tout à fait en mesure d'apporter la contrepartie à ce pacte par ses efforts constants de bonne gestion.

RÉPONSE DU MAIRE DE GRIGNY

Nombre des constats de la Cour corroborent le diagnostic et les analyses que nous faisons de la situation de la commune de Grigny.

Effectivement, l'urbanisation exponentielle du début des années 70 vécue par Grigny a généré une explosion démographique et a concentré une population jeune et en situation de précarité.

Grigny s'est alors retrouvée confrontée à des besoins d'équipements et de services publics très importants. Elle a alors dû faire face à d'importantes charges, sans bénéficier de dispositions particulières, similaires à celles instaurées pour les villes nouvelles, bien que sa situation soit très analogue.

La Cour souligne alors que « pour apporter des réponses à une population caractérisée par sa jeunesse et sa fragilité, ces communes ont développé une offre de services publics étoffée mais coûteuse (...) Les dépenses visent aussi, de façon générale, à remédier au déficit de services publics de proximité auxquels ces communes peuvent être confrontées ».

La Cour relève ensuite que le poids des charges et l'insuffisance de ressources fiscales, ont des répercussions lourdes sur la situation financière et les équilibres budgétaires des communes.

En la matière, la situation de Grigny est malheureusement particulièrement éloquente. Depuis 2003, soit quinze ans, le budget communal fait l'objet chaque année d'un examen de la Chambre Régionale des Comptes, qui relève le caractère structurel du déficit budgétaire et dont les préconisations ne permettent pas de redresser durablement la situation.

Je forme le vœu que votre rapport contribue à la nécessaire prise de conscience au plus niveau de l'État que ces situations d'exception nécessitent des dispositifs d'accompagnement à leur hauteur. Ce qui n'a jamais été le cas jusqu'à ce jour, en dépit de différentes mesures successivement prises, qui n'ont jamais eu la vertu de corriger réellement l'écart entre les moyens des communes dites pauvres et les besoins sociaux auxquels elles doivent faire face, que vous décrivez bien dans votre rapport, en particulier au titre des compétences éducatives.

De rapport en rapport, la réalité se dessine de mieux en mieux, et des propositions utiles et durables sont avancées pour répondre aux problèmes soulevés.

La Cour souligne ainsi à juste titre que « les subventions, notamment de l'ANRU, ne suffisent pas à pallier l'ensemble des difficultés de financement auxquelles ces communes sont confrontées pour réaliser leurs projets d'investissement », ce qui inéluctablement entraîne une dégradation de la situation budgétaire et un niveau d'endettement important.

Ainsi, la Cour propose « un relèvement du plafond de prise en charge par les différents partenaires des opérations de rénovation urbaine dans le cadre du NPNRU, ainsi qu'un accroissement du plafond des avances et acomptes versés dans ce cadre ».

Je partage totalement cette proposition, l'ayant moi-même déjà formulée auprès du Gouvernement et du Directeur Général de l'ANRU. Le Conseil Municipal de Grigny a voté une motion à ce titre le 19 novembre dernier, visant la modification du règlement comptable et financier de l'ANRU, et comprenant également une demande de mise en place de prêts à taux zéro par la Caisse des dépôts pour financer les opérations du NPNRU dont la commune assumera la maîtrise d'ouvrage.

Le Conseil a aussi voté une autre motion demandant que le FCTVA soit attribué sans décalage, dès l'année de réalisation des dépenses éligibles, à l'instar des établissements publics de coopération intercommunale.

S'agissant des crédits politiques de la ville, ils s'avèrent être de piètres substituts aux moyens de droit commun.

La Cour a elle-même relevé dans son rapport de juillet 2012 une trop faible mobilisation des politiques publiques de droit commun. La Cour notait notamment que les zones prioritaires restent défavorisées dans les allocations de crédits au titre des politiques de droit commun. La Cour a également identifié qu'en 2010, l'État dépensait 47 % de plus pour former un élève parisien que pour former un banlieusard de Créteil ou de Versailles - académies de rattachement d'une très grande majorité des territoires prioritaires.

La première chose à faire pour redresser la situation de Grigny et des communes analogues, c'est que le droit commun s'y applique au même niveau que partout ailleurs. La politique de la ville est une politique dite de « discrimination positive » qui vise à rattraper l'écart entre les habitants de ces quartiers et le reste de la population en y mettant plus de moyens. Or, il n'y a même pas dans ces quartiers des moyens équivalents à ceux qui sont alloués ailleurs. C'est un des propos du récent rapport de Jean-Louis Borloo, remis le 26 avril 2018 au Premier Ministre, qui au chapitre des représentations erronées de la situation des villes de banlieue, affirme : « dans les quartiers Politique de la Ville, les communes ont plus de besoins mais moins de ressources : elles disposent de 3096 de capacité financière en moins, bien que leur taux d'imposition soit 2 fois plus élevé et que leurs besoins soient de 30/00 supérieurs ».

C'est pourquoi je fais partie des élus qui nourrissent un réel espoir que cette situation de complète anormalité soit enfin mise sous le contrôle de la Cour d'équité territoriale, annoncée par monsieur le Président de la République.

La deuxième réflexion à engager urgemment porte sur les dotations de péréquation. La Cour indique que ces communes ont bénéficié des réformes et du renforcement de la péréquation verticale.

Si cette augmentation est effective, elle a néanmoins été largement annihilée par les réactions opérées sur la dotation forfaitaire de la DGF au titre de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques. Ainsi entre 2012 et 2017, Grigny a effectivement perçu 4,6 M€ de dotations de péréquation de plus, mais a subi une perte de 2,4 M€ de dotation forfaitaire, soit une augmentation réelle limitée à 2,2 M€. Mais surtout, la Cour, dans son rapport annuel 2016, relevait que la dotation forfaitaire, principal élément de la DGF, profite davantage à des communes aisées et préconisait en conséquence un renforcement et une révision des dispositifs de péréquation.

Je partage cette analyse et j'affirme même que la péréquation ne permet pas à la ville de Grigny, et à d'autres communes de banlieue, de disposer de moyens supplémentaires suffisants pour répondre à l'importance des besoins socio-éducatifs de leur population et faire face au niveau de charges exceptionnelles qui en découle, contrairement à l'idée largement véhiculée de moyens d'exception qui seraient ainsi accordés, rendant incompréhensible pour certains que ces villes en soient encore là. Pour saisir cette réalité, il suffit de regarder les chiffres ci-dessous.

La loi de finances pour 2018 a classé les logements des périmètres ORCOD-IN comme logements sociaux, ce qui a permis à Grigny de bénéficier d'une dotation supplémentaire d'1,5 M€. Cette disposition législative, réclamée depuis de nombreuses années par la collectivité, corrige l'insuffisance de ressources fiscales et permet désormais à Grigny de disposer de recettes réelles de fonctionnement à même hauteur que la moyenne des communes franciliennes de même taille, soit 1 641 € par habitant en 2018 à Grigny et 1 624 € par habitant en 2016 pour la strate francilienne.

Mais seule l'insuffisance de recettes fiscales est désormais enfin comblée. La commune ne bénéficie d'aucun surplus de ressources alors qu'elle doit faire face à des charges qui n'ont rien à voir avec celles de la très grande majorité des communes, comme le décrit le rapport de la Cour et comme le stipulait le délégué du Gouvernement dans son rapport de novembre 2016 « La ville détient un certain nombre de records, qui en font une ville hors normes. La Commune de Grigny assume en pratique un rôle de première urgence sociale et d'éducation de base pour le compte de la collectivité nationale ».

Le rapport sur l'évaluation et l'orientation des politiques publiques mises en place à Grigny, dit rapport Aubouin, établi par six inspections générales et remis en juillet 2016 au Premier Ministre, signalait aussi que « la commune de Grigny scolarise un nombre exceptionnel d'élèves qui crée une dépense annuelle d'environ 2 MC, rapportée à la situation des communes voisines comptant la même population ».

La Chambre régionale des Comptes, dans son rapport 2018 relatif à l'exercice des compétences scolaire et périscolaire indiquait que la commune, compte tenu de ses spécificités sociodémographiques et de l'importance de sa population en âge d'être scolarisée, consacre à l'exercice de ces compétences, plus du double des dépenses moyennes des communes de même strate démographique, soit 521 € par habitant à Grigny contre 233 € par habitant au niveau national.

Avec une structure sociale et démographique similaire à celle des autres communes, le montant des dépenses de la commune au titre des compétences scolaire et périscolaire serait inférieur d'au moins 8 Millions d'euros (hors actions extrascolaires, culturelles et sportives).

Grigny et les autres communes étudiées par la Cour sont bénéficiaires de la DSU et du FSRIF. Le tableau ci-dessous démontre sans ambiguïté que ces dotations ne répondent que très partiellement à leur finalité de compenser les écarts de ressources et de charges entre les collectivités, de majorer substantiellement les moyens des communes ayant à supporter des charges sociales conséquentes.

	Part de la population vivant en QPV	Part de logements sociaux	Part des 3-16 ans	Revenu imposable par habitant	Recettes réelles de Fonctionnement par hab
Grigny	83,50 %	92,98 %	25,74 %	7 150 €	1 641 €
Aubervilliers	81,53 %	40,71 %	18,10 %	7 873 €	1 723 €
Blanc-Mesnil	39,55 %	39,97 %	21,32 %	9 866 €	1 681 €
Clichy-sous-Bois	78,55 %	77,99 %	25,98 %	7 034 €	1 689 €
La Courneuve	84,91 %	49,87 %	20,41 %	7 873 €	1 900
Sevran	46,93 %	36,78 %	21,87 %	9 710 €	1 801 €
Stains	53,20 %	61,13 %	22,90 %	7 729 €	1 601 €
Garges-lès-Gonesse	72,71 %	45,69 %	23,59 %	7 899 €	1 534 €
Sarcelles	74,61 %	56,86 %	22,94 %	9 137 €	1 615 €
Villiers-le-Bel	74,33 %	56,59 %	22,75 %	9 037 €	1 454 €
Moyenne communes métropolitaines de plus de 10 000 hab.		23,01 %		15 181 €	
Moyenne communes Île-de-France de plus de 10 000 hab.	12,90 %		17,41 %		1 671 €

Chiffres DGCL-DGFIP 2016 et pour Grigny données 2018

J'en conclus que le dispositif actuel de péréquation nécessite de profonds changements pour qu'il atteigne l'efficacité attendue et qu'en particulier pour la commune de Grigny dont j'ai l'honneur d'être le maire, ce n'est que depuis 2018 qu'elle a retrouvé le même niveau de recettes de fonctionnement que les communes de sa strate, sans que cela ne lui octroie des moyens supplémentaires pour faire face aux charges générées par 83,5 % de sa population en QPV et par 25,74 % de sa population d'enfants de 3 à 16 ans.

Face à ces constats, il me semble indispensable que les modalités et critères actuellement retenus pour calculer les dotations de l'État, soient revus pour mieux prendre en compte la réalité des charges à supporter par ces communes.

C'est pourquoi je demande que les dotations tiennent davantage compte des caractéristiques sociodémographiques de la population et des compétences obligatoires des collectivités. Le premier poste de dépenses d'une commune étant la politique scolaire, il est indispensable de réintroduire le nombre d'élèves dans les critères de calcul des dotations de l'État, cela répondrait objectivement à la charge scolaire et à la réalité sociodémographique des communes.

Dans les solutions de redressement, la Cour recommande aux communes d'agir sur leurs dépenses de personnel.

La ville de Grigny a déjà engagé cette démarche et sans contester la nécessité de la poursuivre, j'attire l'attention de la Cour sur la corrélation entre le niveau des dépenses de personnel et l'ampleur du service public à déployer.

La Chambre Régionale des Comptes, dans son récent rapport sur la gestion de la commune notait que « les spécificités socioéconomiques de la commune pèsent sur le coût d'un certain nombre de politiques communales et, par voie de conséquence, sur les charges de personnel afférentes ». La Cour relève également que « ces spécificités entraînent, pour elles, d'importantes contraintes de gestion. Elles assurent le fonctionnement de services coûteux pour répondre aux besoins de leur population... ».

Face à l'ampleur des disparités entre les territoires, il n'est pas possible de raisonner l'effectif du personnel communal sans tenir compte de la réalité sociale, et je suggère que l'on s'affranchisse des comparaisons aux moyennes, pour évaluer l'efficacité des politiques publiques dans ces quartiers.

La Cour évoque également la solidarité intercommunale comme perspective dans le rééquilibrage des inégalités. S'il est indéniable que les intercommunalités ont un rôle majeur dans l'aménagement équilibré du territoire, dans le développement de la diversité des fonctions urbaines et de la mixité de l'habitat, elles n'ont aujourd'hui ni la stabilité dans leur développement ni les moyens financiers de se substituer aux responsabilités de l'État pour réparer les impacts des politiques nationales d'aménagements du territoire conduites dans les années 60 et 70, et leur capacité contributive aura inévitablement des limites.

À Grigny et dans les autres communes de banlieue, l'enjeu est de disposer de moyens et mesures garantissant l'équité financière entre territoires. La présence de la République partout et pour tous nécessite des mesures d'ampleur et c'est pourquoi je me permets d'inviter la Cour à prendre en compte et à relayer auprès du gouvernement et du parlement, les 3 rappels, de ce qui devrait être le droit, suivants :

- que le droit commun s'applique dans ces communes comme il s'applique sur le reste du territoire français ;
- que le dispositif actuel de péréquation soit réformé afin qu'il atteigne l'efficacité attendue ;
- que l'État compense intégralement les exonérations de fiscalité qu'il a décidées et en particulier s'agissant de l'exonération sur la TFPB.

Et les 3 recommandations suivantes :

- l'intégration du nombre d'élèves dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement ;
- le relèvement des plafonds de financements, d'acomptes et avances des subventions ANRU, et le versement, pour les opérations en NPNRU, du FCTVA lors de l'exercice de réalisation des dépenses ;
- l'instauration de prêts de la Caisse des dépôts à taux zéro pour le financement des opérations des NPNRU.

RÉPONSE DU MAIRE DE PANTIN

En complément des difficultés rencontrées par les communes défavorisées d'Île-de-France, je tiens d'abord à souligner que les difficultés rencontrées par notre commune en Seine-Saint-Denis résultent également du manque de moyens consacrés par l'État dans le domaine de l'éducation, de la justice, de la police et de politique de la ville. À besoins équivalents, la Seine-Saint-Denis n'est pas traitée de manière équitable comme le rapport d'information des députés Cornut-Gentille et Kokouendo sur l'évaluation de l'État dans l'exercice de ses missions en Seine-Saint-Denis l'a récemment pointé. Si l'État exige que la commune de Pantin, comme n'importe quelle commune, contribue aux redressements des comptes de la Nation, il est indispensable que l'État y garantisse le même niveau de service public que dans n'importe quel territoire.

Ensuite, concernant la baisse des ressources externes et notamment de la DGF, il convient d'insister sur le fait que la diminution de la DGF entre 2014 et 2017 a été de 73,63 % pour Pantin tandis qu'elle a été de 40,58 % au niveau national comme le souligne la Chambre Régionale des Comptes d'Île-de-France dans son rapport d'observations définitives de novembre 2018. La répartition de l'effort a été calculé au prorata des recettes réelles de fonctionnement et sans prendre en compte, par exemple, des critères liés à la situation socio-économique des habitants de la commune. Ce mécanisme d'ajustement a consisté à demander un effort plus important à Pantin qu'aux autres communes alors que la fragilité socio-économique et la demande sociale d'une partie toujours importante de sa population augmente. L'inclusion de ma commune dans le périmètre de votre rapport atteste, s'il en était besoin, de cette réalité sociale.

J'ajoute qu'aujourd'hui encore, alors que le gouvernement avait annoncé que les dotations de l'État n'allaient pas diminuer, la dotation forfaitaire perçue par Pantin a baissé de 392 k€ en 2018 et de 492 k€ en 2019.

Vous soulignez par ailleurs la capacité qu'a démontrée la commune à dégager des marges de manœuvre. Il m'importe de dire qu'elles ont été acquises dans la durée, en diminuant notamment la dette de plus de 40 M€ en dix ans et en mettant en œuvre des réformes en matière de gestion du personnel. Ces réformes ont toujours été mise en œuvre progressivement et en garantissant le pouvoir d'achat des salariés. Cette méthode a ainsi permis de rendre acceptables ces réformes auprès des agents, soulignant le besoin de les construire durablement sur un temps qui ne peut être court. Et si ces marges de manœuvre ont permis d'investir, comme vous l'indiquez, elles ont également permis de maintenir un haut niveau de service public de qualité, dans un territoire dont il constitue notamment le garant de la cohésion sociale.

Dans vos conclusions, vous considérez que « les dépenses de personnels des communes défavorisées demeurent élevées, contribuant à la rigidité de leur budget global ». Il est important de rappeler, tout d'abord, qu'il appartient uniquement au Conseil Municipal et au Maire de décider les politiques publiques ainsi que des moyens qui leur sont consacrés. Ensuite, un niveau important de dépenses de personnel élevé n'est pas un indicateur de bonne ou mauvaise gestion mais tout simplement le résultat d'un choix de mode de gestion qui, lui aussi, incombe exclusivement à l'exécutif local et qui peut, le cas échéant, procéder d'une histoire ou d'une tradition communale, sans que là encore, il faille nécessairement en juger.

Parmi vos propositions, vous mettez en exergue la démarche de contractualisation entre les communes, les intercommunalités et l'État. Si cette proposition devait prospérer, les modalités qui ont prévalu à la contractualisation en 2018, selon les dispositions prévues par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, sont insatisfaisantes et doivent être profondément revues.

En effet, la situation sociale de la commune n'est que très partiellement prise en compte, les dépenses de fonctionnement d'équipements nouveaux, destinés à répondre à des besoins de la population (école, gymnase, centres de santé, ...) sont, quant à eux, ignorés. Par ailleurs, selon les termes de ce contrat, l'évolution des dépenses de la commune doit être limitée, avec comme seule et unique contrepartie le maintien de la DGF ; or, cet engagement n'est d'ores et déjà pas honoré par l'État. Si la commune est prête à s'engager dans l'atteinte d'objectifs précis, cet engagement doit lui permettre en contrepartie de continuer à investir dans des projets de réhabilitation urbaine, notamment dans le secteur faubourien constitué d'un habitat souvent indigne, en majorant davantage, par exemple, le taux de financement de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine ou en garantissant un montant annuel de soutien à l'investissement public local.

S'il est tout particulièrement intéressant que la Cour des Comptes consacre une partie de son rapport annuel aux spécificités de notre territoire, il serait tout aussi nécessaire que l'État engage les moyens nécessaires pour contribuer davantage aux enjeux essentiels de solidarité qu'appelle ce territoire.

RÉPONSE DU MAIRE DE SAINT-DENIS

1) Sur le contexte du territoire, la politique d'investissement et l'engagement pour un service public fort

Le rapport revient sur le modèle de développement urbain des villes où la croissance démographique a été très rapide. Saint-Denis a ainsi accueilli plus de 23 000 nouveaux habitants depuis 1999.

- *Aujourd'hui, la précarité y est plus importante qu'ailleurs : le rapport rappelle que « Saint-Denis accueille 8 QPV à elle seule ».*

La précarité sociale des ménages de la ville ne naît pas de la période de construction des ensembles de logements sociaux. Elle est liée aux transformations, plus anciennes, touchant l'ensemble de la société française (déindustrialisation, installation d'un chômage structurel, développement de la monoparentalité et des inégalités...) ; les territoires comprenant une part importante de ménages de milieux populaires étant mécaniquement les plus touchés par ces évolutions.

Au-delà de cette affirmation, il est important de rappeler les différentes dimensions que recouvre la précarité et qui expliquent pourquoi il est indispensable que la ville maintienne des services publics développés, au-delà de ses compétences obligatoires. En outre, au-delà du seul indicateur du taux de logement social, il est important de noter que la population la plus fragilisée socialement de Saint-Denis se trouve aujourd'hui dans l'habitat privé indigne, phénomène qui touche particulièrement le territoire avec un taux de parc privé potentiellement indigne (PPPI) de 21,3 % (ce qui représente plus de 5 000 logements à l'échelle de la ville), contre 7,8 % en Seine-Saint-Denis, département pourtant déjà parmi les plus touchés en la matière.

Cette fragilité sociale se lit clairement dans plusieurs indicateurs. Ainsi, 34 % des familles avec enfants sont monoparentales (30 % en Seine-Saint-Denis) et 23,4 % des actifs se déclarent au chômage²³², contre 12,3 % en France. Avec 41 % des ménages imposés en 2015, la Ville présente un taux d'imposition inférieur au département (50,5 %) et à la France métropolitaine (55,4 %). Le Revenu médian²³³ est de 14 340 € à Saint-Denis contre 20 566 € en France Métropolitaine. L'indice de développement humain est particulièrement bas à Saint-Denis (0,302).

Dans le même temps, l'offre de service y est souvent plus fragile qu'ailleurs. Ainsi, alors que les besoins en santé sur le territoire sont plus importants qu'ailleurs²³⁴, l'offre de soins est aujourd'hui fragilisée par la déprise de l'offre médicale libérale : Saint-Denis se situe en zone fragile en matière de démographie médicale²³⁵, l'offre de médecine libérale ne parvenant pas à répondre aux besoins de la population. Ainsi, seul un dermatologue, 2 pédiatres, 2 gynécologues exercent en libéral sur le territoire. Par ailleurs, la population de médecins généralistes est vieillissante : entre 2013 et 2017, la densité est passée de 6,6 médecins généralistes pour 10 000 habitants à 5,6, soit moins 10 médecins en 4 ans²³⁶.

²³² Données Insee 2015.

²³³ Revenu médian par unité de consommation.

²³⁴ Un bilan bucco-dentaire réalisé par la Ville en 2015-16, sur 88 % des écoles, montre que 45 % des enfants de 4 ans ont besoin de soins urgents. Le bilan des infirmiers scolaires dionysiens révèle un taux d'obésité infantile de 38 %, quand il est de 16 % au niveau national.

²³⁵ SROS 2015.

²³⁶ Données ARS 2013 et données villes 2017.

Pour répondre à ces difficultés, afin de consolider le tissu social nécessaire au bien vivre ensemble, dans la mesure où les besoins de services publics des populations fragilisées sont bien plus importants que ceux de la population moyenne, la commune a souhaité maintenir un haut niveau de service public sur des compétences certes non obligatoires mais néanmoins essentielles telles que la santé, la petite enfance, l'action sociale ou la protection maternelle et infantile (via la gestion du service de PMI déléguée par le Département). Comme les chiffres l'indiquent, pour beaucoup de Dionysiens, ces services constituent souvent la seule alternative.

- *« pour apporter des réponses à une population caractérisée par sa jeunesse et sa fragilité, ces communes ont développé une offre de services publics étoffée mais coûteuse ».*

Plusieurs fois, la jeunesse est évoquée comme une charge financière pour la collectivité sans jamais être envisagée sous l'angle de la ressource pour le territoire.

La ville de Saint-Denis enregistre 2 310 déclarations de naissance domiciliées en 2017 et possède une population dont les moins de 15 ans représentent 24 %, les moins de 30 ans 45 %²³⁷. En développant les services publics en faveur de ces jeunes, Saint-Denis prépare aussi l'avenir de son territoire.

La collectivité souhaite à ce titre rappeler que la jeunesse est envisagée dans ses politiques publiques comme une ressource dans laquelle elle investit. Le dynamisme démographique du territoire est une chance que la ville doit accompagner quand d'autres villes doivent faire face à des départs de population et des fermetures d'écoles. Pour mémoire, les effectifs scolaires ont cru de 35,8 % entre 2006 et 2014. Entre 2006 et 2017, la commune a livré 10 groupes scolaires et 5 autres sont programmés d'ici 2028, hors impact du Village Olympique.

- ***En outre, le rapport ne fait pas mention ni de la contractualisation avec l'État mettant en danger la capacité de la ville à développer ces politiques publiques nécessaires pour les populations, ni du désengagement de l'État sur certaines politiques publiques.***

Depuis 2010, le niveau de contrainte pesant sur le budget communal s'est accentué du fait de la politique nationale de résorption des déficits publics engagée par les gouvernements successifs. Entre 2010 et 2017, la commune a ainsi dû absorber, via la baisse de la DGF, 11,8 millions d'euros (soit une baisse de 56 % de la recette de la dotation forfaitaire). Avec le dispositif de contractualisation, le niveau de contrainte s'accroît sans que soit pris en compte les évolutions des besoins du territoire.

²³⁷ Insee 2011 : À Saint-Denis en 2011, on compte en moyenne 2,3 personne âgée de moins de 20 ans pour une personne de plus de 60 ans (1,1 en France métropolitaine, 1,8 en Seine-Saint-Denis).

La commune a toujours souhaité travailler en partenariat avec les acteurs publics et notamment l'État. Elle a ainsi souhaité prendre l'occasion du contrat financier pour se questionner sur les objectifs communs du service public sur le territoire sans réussir à obtenir de réponse sur le fond.

Ainsi, d'une part, la stricte application des coefficients modulateurs prévus dans la loi empêche toute souplesse permettant l'appréhension des réalités locales à leur juste mesure. Paradoxalement, malgré une croissance démographique exceptionnelle, encouragée par l'État (contrat de développement territorial, programme local de l'habitat...), la ville n'a pas pu bénéficier de la modulation au titre de l'accroissement démographique. La loi retient une période de référence moins favorable que la période longue alors qu'elle a connu une évolution sans précédent de sa population (+29,5 % de la population entre 2008 et 2018). À cela s'ajoute la population que les données Insee n'arrivent pas à appréhender. « S'ils [les étrangers en situation irrégulière] ne figurent pas dans les statistiques officielles, ces hommes, femmes et enfants sont une réalité démographique avec laquelle les pouvoirs publics doivent compter... »²³⁸. Le rapport estime ainsi à 26 %²³⁹ la part de la population de Seine-Saint-Denis non prise en compte par l'Insee et donc non prise en compte dans le calcul des dotations de l'État. Or, cette population étant bien présente, la Ville assume les charges afférentes à son accompagnement. À titre d'exemple, 45 % du public accueilli au sein du centre de PMI du centre-ville de Saint-Denis ne bénéficie pas de droit santé ouvert, population parmi laquelle les personnes sans titre de séjour est particulièrement importante.

D'autre part, le rapport ne mentionne pas l'effort réalisé par les villes pour financer des transferts de charges successifs et pallier les désengagements de l'État sur des politiques relevant de ses compétences.

Il peut être cité, à titre d'exemple, les évolutions réglementaires générant des dépenses nouvelles en matière de gestion des ressources humaines (évolution du point d'indice, PPCR, suppression des financements des emplois d'avenir, retenue à la source...), de dématérialisation et de gestions des données (RGPD européen, accompagnement des évolutions réglementaires RH...), d'accessibilité des équipements communaux, de fiscalité (suppression de la taxe sur les

²³⁸ Rapport d'information parlementaire sur l'évaluation de l'action l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis, 31 mai 2018.

²³⁹ Selon les estimations publiées par l'Insee, la Seine-Saint-Denis compte 1 646 105 habitants au 1^{er} janvier 2018. Parmi ces derniers, on dénombre plusieurs centaines de milliers de personnes de nationalité étrangère en situation régulière (en 2014, 423 879). « La seule certitude est l'incertitude dans laquelle l'État est plongé concernant le chiffre d'étrangers en situation irrégulière en Seine-Saint-Denis ».

spectacles, extension de l'abattement « QPV » pour les bailleurs sociaux et intégration de la compensation dans l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités, disparition de la compensation « part salaire » de la taxe professionnelle) ou encore d'état civil (délivrance des passeports et cartes nationales d'identité devenus biométriques, prise en charge de la gestion des PACS, des changements de prénoms et noms, dispositif COMEDec de saisie informatique des actes...).

Les évolutions récentes concernant certaines politiques publiques sont également très coûteuses pour les communes et insuffisamment compensées. C'est le cas pour la politique éducative devant s'adapter aux changements successifs de cadre de référence sur les rythmes éducatifs, à la scolarité bientôt obligatoire pour les enfants de 3 ans, au dédoublement des classes de CP et CEI en zones prioritaires, au droit à la cantine pour tous avec un plancher de 50 % de produits bios en 2022 (projet de loi alimentation) ou encore au « Plan Pauvreté » annoncé par le président de la République et qui nécessiterait la fourniture de petits déjeuners à tous les enfants de REP/REP+.

La Ville estime donc à plus de 6 millions d'euros, les dépenses qu'elle assume du fait de ces obligations réglementaires récentes. À cela vient s'ajouter le désengagement de l'État ou de partenaires également pallié par l'intervention communale. C'est le cas entre autre en matière de sécurité publique comme le rappelle le rapport d'information parlementaire sur le sujet : « La ville de Saint-Denis compte 1 policier pour 464 habitants alors que le 18^{ème} arrondissement de Paris, moins crimino-gène, bénéficie d'1 policier pour 315 habitants ! »²⁴⁰.

Au total, la Ville de Saint-Denis demande que la contractualisation financière avec l'État intègre un meilleur soutien aux « villes inclusives », qui respectent strictement leurs obligations légales en matière de solidarité (loi SRU, obligation de domiciliation des CCAS...), ouvrent largement leurs services aux publics les plus fragiles (tarification solidaire de la cantine et aux activités péri et extra-scolaires, accès aux crèches...) et adoptent des dispositifs innovants en leur direction (insertion des publics Roms ou accompagnement des sorties d'habitat indigne). Ce soutien aux « Villes inclusives » doit passer par la sortie de certaines dépenses du périmètre de la contractualisation (par ex. en celles relatives au fonctionnement des SCHS pour permettre de renforcer les moyens de lutte contre l'habitat indigne) et par des revalorisations de dotations, comme la dotation au SCHS gelée depuis 2012 et pour lequel la Ville supporte un surcoût de 471 k€.

²⁴⁰ Rapport d'information parlementaire sur l'évaluation de l'action l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis, 31 mai 2018.

2) Sur la capacité de la ville à maintenir son effort d'investissement tout en maîtrisant ses dépenses et ses ratios financier

Le rapport pointe la difficulté pour les communes à maintenir une bonne gestion de leur budget : « De façon générale ces communes connaissent un taux d'endettement élevés », « Malgré les subventions reçues, les programmes d'investissement, notamment en matière de rénovation urbaine et d'équipements scolaires, sont souvent conduits au prix d'un endettement croissant ».

Or, dans son rapport définitif du 25 octobre 2017, la Chambre régionale des comptes a souligné la « situation financière structurellement saine » de la commune de Saint-Denis. Elle reconnaît la bonne gestion menée par la ville sur un territoire qui connaît un fort développement, ce dont ne rend pas compte la Cour dans son rapport.

Malgré l'effort maintenu en investissement pour répondre aux besoins de la population (plus de 48,7 millions en 2017) la ville a une capacité de désendettement de 6 ans, relativement stable sur la durée, et très inférieure au seuil critique de 12 ans.

La chambre régionale avait d'ailleurs relevé le fait que la Municipalité n'a pas fait le choix de mener une politique d'austérité et de valider des budgets en diminution : les économies réalisées financent le développement du service public. La commune a su absorber les baisses de concours financiers qui historiquement finançaient les compétences transférées de l'État aux collectivités, tout en maîtrisant ses ratios financiers.

3) Croissance de la masse salariale maîtrisée et répondant aux besoins du territoire

« Ces dépenses salariales représentent fréquemment une part de charges courantes proche ou supérieur à 60 % alors que la moyenne se situe entre 50 et 55 %, sans que le niveau de service à la population s'en ressentent ».

La moyenne évoquée, si elle peut constituer une base arithmétique comparative, ne permet pas de restituer la diversité des choix de gestion des collectivités. Ainsi, une collectivité ayant orienté l'exercice du service public vers une externalisation (délégation de service public) disposera d'un ratio plus faible qu'une collectivité conservant toute son activité en régie.

Par ailleurs, ce ratio ne permet pas, en soi, de déterminer le coût réel (une DSP peut se révéler bien plus coûteuse qu'un maintien en régie) et l'efficacité d'une politique publique.

La masse salariale représente ainsi en 2017 65,7 % des dépenses de gestion reflétant un choix de gestion des services publics en régie de la municipalité pour permettre un meilleur service public rendu aux usagers et une capacité d'adaptation au plus près de leurs besoins. Ce chiffre se justifie également par le maintien de l'engagement de la commune sur des compétences non obligatoires comme la santé, l'action sociale ou la PMI. 18,6 % des effectifs sont ainsi affectés à la mise en œuvre de compétences non obligatoires relevant de besoins non couverts par le droit commun. Cela n'est en outre nullement contradictoire avec une gestion rigoureuse. Le reste à charge des 4 Centres municipaux de santé est ainsi passé de 4,206 M€ en 2014 à 2,424 M€ en 2017²⁴¹, soit une réduction de 20 points du déficit (de 54,7 % à 37,8 %).

En termes de qualité du service public rendu, on peut relever l'engagement de la municipalité à développer un service public de proximité au cœur des quartiers (grâce à l'ouverture de deux mairies annexe), l'ouverture d'un guichet d'accueil au sein de l'hôpital Delafontaine pour l'enregistrement des naissances, diminuant de manière importante les délais d'attente en mairie centrale ou encore la forte réduction du délai d'attente pour bénéficier d'un rendez-vous dans le cadre de la délivrance d'un papier d'identité (CNI ou passeport), passé de 55 jours en 2017 à 15 jours en 2018.

4) Sur la mutualisation et la solidarité intercommunale

Saint-Denis s'associe à la réponse de Plaine Commune pour s'opposer à l'affirmation suivante : « dans l'incapacité de jouer un rôle déterminant dans le rééquilibrage des inégalités dont souffre le territoire francilien et qui affectent en premier lieu les communes les plus défavorisées ». Comme le rappelle Plaine Commune, d'une part, il revient d'abord à l'État d'assurer le rééquilibrage des inégalités sur les territoires les plus défavorisés à travers les politiques régaliennes²⁴² et la politique de la ville. À ce titre, l'enveloppe dédiée au territoire de Plaine Commune reste insuffisante, le ratio de crédits politique de la ville par habitant étant de 23 euros par habitant sur Plaine Commune contre 30 euros sur le reste du territoire. De même, alors que le nombre de personnes éligibles au droit au logement opposable (DALO) ne fait qu'augmenter, la municipalité s'étonne de la répartition des décisions favorables en Ile-de-France par les services de l'État, n'allant pas dans le sens du réduction des inégalités²⁴³.

²⁴¹ Cf. compte administratif 2017.

²⁴² Rapport d'information parlementaire sur l'évaluation de l'action l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis, 31 mai 2018.

²⁴³ Bilan chiffré du droit au logement opposable, 2008-2016.

D'autre part, l'intercommunalité a permis de multiplier par 2,4 la capacité d'investissement des villes dans leur ensemble par rapport à ce qu'elles pouvaient faire seules durant les 12 premières années.

À travers la mutualisation de la Direction des Systèmes d'information entre l'EPT et les villes de Saint-Denis et de Villetaneuse a permis, ces collectivités ont fait le choix d'aller plus loin dans la mutualisation. Cela s'est traduit par des infrastructures plus performantes et mieux sécurisées : la comparaison des ressources de la DSIM (plus de 6 000 agents pour les trois collectivités) avec celles de 45 départements montre que pour un service plus important (128 sites fibrés contre 100 en moyenne ; 291 serveurs virtuels contre 219 en moyenne), les moyens de la DSIM sont sensiblement inférieurs.

RÉPONSE DU MAIRE DE SEVRAN

Ce document reprend dans leurs plus grandes parties les remarques générales présentées à la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France lors de l'examen du contrôle de gestion de la Ville de Sevrans. En cela, je me félicite que la Cour des comptes souligne cette situation dans son rapport général. Cela permettra, j'en suis convaincu, d'alerter, une fois de plus, le Gouvernement sur les difficultés que des communes telles que Sevrans connaissent.

Néanmoins, je souhaite ajouter, notamment sur la partie II-A-3 « de fortes dépenses d'investissement », un élément important : les conséquences de certains taux d'emprunt excessifs, fixés par les banques, sur le montant des dépenses réelles de fonctionnement. Vous soulignez que « Les communes concernées doivent donc assurer l'avance des sommes qu'elles couvrent et, ipso facto, recourir à des lignes génératrices de charges d'intérêts ».

C'est précisément la situation de la Ville de Sevrans : en 2012 et en 2013, la Ville a contracté plusieurs emprunts auprès de la Caisse d'Épargne, à un taux fixé par la banque nettement supérieur au taux du marché : 5,9 %, alors que le taux d'emprunt moyen pour des communes de notre taille est de 2,82 %, d'après les chiffres de la Caisse des dépôts.

Au total, la somme des intérêts de ces emprunts s'élève à 17 470 463,18 € pour un montant total emprunté de 27 622 365,21 €, soit 63,24 % de cette somme. Fin 2018, Sevrans aura déboursé 9 000 257,50 € juste pour les intérêts, soit plus de 1,5 M€ par an.

Ainsi, les subventions de l'État ainsi qu'une part de la DGF servent, directement ou indirectement à payer ces intérêts, et arrivent, in fine toujours chez les banques.

Vous comprendrez alors aisément que, dans un contexte où les dotations de l'État diminuent, où la nécessité de maintenir des services publics de qualité pour toutes et tous, où la population de la ville augmente, ces 1,5 M€ sont, pour les sevranaises et les sevranaï, une perte importante. Cela signifie moins de services de proximité, moins d'investissements, moins d'actions de solidarité.

Le poids excessif de ces taux d'intérêts, 1,5 M€, négociés à une période où la ville n'avait pas d'autre choix, se répercute inévitablement sur le budget de fonctionnement, alors même que l'augmentation de celui-ci est limitée à 1,2 M€ par an d'après les termes du contrat liant la Ville à l'État.

Cette situation souligne alors la nécessité pour les pouvoirs publics de regarder le prix du service de la dette avec la même vigilance et avec la même acuité que les dépenses de personnel.

RÉPONSE DU MAIRE DE VILLIERS-LE-BEL

1. Un exercice apprécié de la Cour

Je salue l'objet même de l'étude, il est nécessaire de s'interroger sur les difficultés structurelles des communes défavorisées en Île-de-France compte tenu de l'urgence des situations. Comme vous le rappelez en introduction « Parmi les communes métropolitaines de plus de 20 000 habitants, treize des vingt les plus en difficulté se situent en banlieue parisienne ». En cela, je suis en parfait accord avec votre constat : « Alors même que les disparités tendent à s'accroître d'année en année, ces collectivités cumulent les difficultés. Elles doivent répondre aux besoins de populations affectées par des degrés divers de précarité socio-économique, dans le cadre de grands ensembles urbains anciens et souvent dégradés, et avec des ressources limitées ».

C'est donc avec le plus grand intérêt que j'ai pris connaissance de vos analyses et propositions. Je dois néanmoins vous faire part de mon regret concernant l'échantillon retenu, dont j'aurais souhaité qu'il soit plus large et puisse intégrer l'ensemble des communes franciliennes présentant un taux de pauvreté relative supérieur à 30 %. Votre démarche n'en aurait eu que plus d'intérêt à pouvoir être ainsi largement partagée.

Un panel plus large aurait aussi, me semble-t-il, permis malheureusement de constater que la situation de villes comme Pantin ou Bagnolet, qui connaissent un dynamisme économique certain, demeurent des exemples très isolés dans le panel des communes concernées par ce taux de pauvreté.

2. Un diagnostic pertinent mais qui nécessite une analyse complémentaire

« Du fait de la situation de précarité économique, de leur population, ces communes défavorisées disposent de faibles bases d'imposition pour les trois taxes », ce constat se vérifie à Villiers-le-Bel dont les ressources fiscales sont faibles. L'analyse de la Cour rejoint une réalité dont les causes sont liées à une forte paupérisation des ménages.

La réforme de la fiscalité locale ou plus modestement des bases locatives inchangées depuis les années 1970 serait à ce titre une solution qui mériterait de trouver une place importante dans le cadre de vos préconisations. Nous savons tous que la non-réévaluation des bases pénalise les habitants de nos communes populaires, compte tenu des caractéristiques du parc de logements, notamment sociaux.

Sur la question des taux d'imposition, comme vous le relevez, la Ville de Villiers-le-Bel a voté un des taux les plus bas du panel de votre étude. Cependant, établir un lien de causalité comme le donne à penser le rapport entre la fixation de taux d'imposition élevés et le départ du territoire communal de foyers imposables me paraît trop hâtif.

La fuite des classes moyennes de nos territoires à laquelle nous avons assisté sur un temps long depuis les années 1970 implique autant les politiques nationales (du logement notamment) et locales. La question de la fiscalité joue un rôle bien moins important que les questions de mixité scolaire ou de sécurité.

Par ailleurs, comme vous l'indiquez « les communes ont perdu leur pouvoir de taux en matière de fiscalité économique ». Cette perte de pouvoir fiscal est aujourd'hui encore plus menacée par la suppression de la taxe d'habitation décidée en 2017, dont on attend toujours dix-huit mois plus tard de savoir comment elle sera compensée et quel sera demain le degré d'autonomie fiscale de la commune.

Enfin sur cette partie consacrée à la fiscalité : « Ces niveaux de potentiel fiscal résultent du dynamisme économique de ces territoires, lié entre autres à l'implantation récente de grands groupes nationaux ou internationaux » est une remarque qui s'applique difficilement à l'exemple beauvillésois et plus largement à l'est du Val-D'oise. Aussi, je regrette que

le premier pôle de création d'emplois d'Île-de-France se situe à moins de 10 kilomètres de Villiers-le-Bel mais qu'aucune ligne de transport n'y conduise la population. Le report de la réalisation de la ligne 17 du métro est à ce titre un exemple du manque de considération apportée à notre territoire et pourrait être une proposition à intégrer à votre rapport.

« Les dépenses visent de façon plus générale, à remédier au déficit de services publics de proximité auxquels ces communes peuvent être confrontées ». La fermeture annoncée de l'hôpital Adélaïde Hautval, l'avenir incertain de la trésorerie, la suppression d'un bureau de poste sont autant d'exemples qui vont dans le sens de votre analyse. La Cour rappelle opportunément que nos recettes sont limitées sur le plan tarifaire afin de garantir le plus large accès possible au service public communal. Nous pouvons également rappeler que la perception des recettes non recouvrées est certes importante, mais qu'elle est du ressort des Trésoreries, qui compte tenu des baisses de moyens humains subies cette dernière décennie, ont en effet parfois du mettre ce recouvrement parmi les tâches non prioritaires.

Les dépenses nombreuses au plan local sont également dues aux demandes de l'État de développement dans différents domaines tels que la vidéosurveillance dont les coûts de fonctionnement sont importants. Les classes à 12 en CP et CEI, la scolarisation obligatoire dès 3 ans sont des exemples récents qui pèsent sur les budgets de la commune et qui ne sont pas imputables à notre propre initiative.

3. Des propositions timides et contradictoires avec le diagnostic de la Cour

Vous évoquez 3 natures de proposition qui me semblent insatisfaisantes ou incomplètes :

La masse salariale à maîtriser : évoquer le poids de la masse salariale et proposer une meilleure maîtrise de cette dernière est une préoccupation que je partage depuis de nombreuses années avec une évolution très modérée sur le mandat en cours :

Exercices	Masse salariale (Total du 012)	% Évolution
2018	23 585 980,98 €	0,79 %
2017	23 401 015,01 €	3,92 %
2016	22 519 284,76 €	- 0,78 %
2015	22 695 816,09€	1,65 %
2014	22 328 334,82 €	

L'exercice connaît des limites en échos au diagnostic de besoin de service public sur le territoire que nous partageons Monsieur le Premier Président. L'évolution de la masse salariale reste une matière difficile à maîtriser compte tenu de décisions que nous ne maîtrisons pas toujours : augmentation du point d'indice, glissement vieillesse technicité, augmentation des cotisations employeurs, mise en œuvre du PPCR...

« Dans le même temps, ces communes ne respectent que rarement la durée annuelle légale du temps de travail de 1 607 heures et connaissent souvent un fort taux d'absentéisme », ce constat n'est pas applicable à Villiers-le-Bel selon les observations définitives du 11 mars 2016 de vos services : « la durée du travail annuelle apparaît quelque peu inférieure à la durée légale (1 590 heures), ce qui est de nature à engendrer un surcoût budgétaire théorique évalué à 198 000 € par an ». Cette économie potentielle équivalente à 5 postes de catégorie C n'est pas de nature à solutionner les difficultés structurelles que vous constatez.

Par ailleurs, vous n'êtes pas sans savoir que dans de nombreux cas, les accords passés dans les communes pour revenir aux 1 607 heures légales se sont accompagnés d'une renégociation conséquente du régime indemnitaire de la commune, renégociation dont Villiers-le-Bel ne saurait supporter la charge budgétaire, comme vous le soulignez dans la première partie du rapport.

La solidarité intercommunale à renforcer : Dans le rapport, la recommandation concernant la solidarité intercommunale à renforcer est une piste à explorer mais doit s'inscrire dans la durée. Les intercommunalités créées par la loi Notre sont par nature nouvelles, l'intérêt communautaire n'est pas à ce jour stabilisé et des transferts sont encore à réaliser. Cette jeunesse de la structure n'a néanmoins pas empêché les services communaux et intercommunaux de mutualiser certaines missions comme la vidéo surveillance ou le déploiement de la fibre optique.

Vous indiquez par ailleurs que, « la création de ces nouvelles structures n'a donc pas permis de corriger les insuffisances des intercommunalités préexistantes²⁶, qu'il s'agisse de l'absence de dotation de solidarité communautaire ou de la mutualisation limitée ou incomplète de leurs moyens ». Sur le territoire de Roissy Pays de France, depuis 2018, nous connaissons une évolution puisque des mécanismes de solidarité existent à travers le versement d'une dotation de solidarité communautaire variable en fonction du niveau de richesse ou de pauvreté de la ville.

Sur ce sujet de la dotation de solidarité communautaire, une proposition de votre rapport pourrait être de la rendre légalement obligatoire et d'en fixer le cadre par des critères de richesse. Ce serait là une véritable obligation peréquatrice au sein des intercommunalités.

Sur la question du transfert aux établissements publics de coopération intercommunale des opérations d'aménagement, c'est en effet une question qu'il convient d'inscrire à l'agenda. Comme je vous l'ai indiqué, la communauté d'agglomération Roissy Pays de France est une jeune structure, qui construit son projet de territoire via l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale. Le transfert des opérations d'aménagement doit de mon point de vue s'inscrire dans une déclinaison logique du projet de territoire, et non pas le précéder.

La question de la gouvernance est importante dans le cas de figure d'une opération d'aménagement communautaire qui s'inscrit dans un PLU communal, comme c'est le cas pour Villiers-le-Bel. Il s'agit alors d'une coproduction d'action publique entre l'intercommunalité et la commune. C'est sans doute l'avenir des politiques publiques ; cela a aussi parfois donné lieu à des échecs, car les conditions d'une bonne gouvernance n'étaient pas réunies.

Ces préalables importants étant dits et cette proposition ne devant pas être éludée, je demanderai au président de la Communauté Roissy Pays de France d'engager un travail de concertation auprès des communes membres de concertation sur cette question du transfert des opérations d'aménagement.

Un modèle particulier de contractualisation à développer : « Les mécanismes de soutien, de l'État et des autres acteurs publics, doivent, en outre, donner lieu, en contrepartie, à des engagements fermes de ces communes : l'amélioration de l'efficacité de leur gestion est, en effet, une condition nécessaire à une amélioration durable de leur situation ». La contractualisation est une pratique existante dans de nombreux domaines, pour preuve les relations avec la CAF ou en matière de politique de la ville. À ce titre, je regrette l'absence de proposition du rapport Borloo au sein de votre rapport qui permettraient d'offrir un cadre plus stable à la gestion des subventions dans ce domaine.

Enfin, vous me permettrez de reprendre les réserves exprimées lors de votre rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques concernant les contrats d'encadrement des dépenses de fonctionnement des collectivités. Cette première génération de contrats n'a à ce jour pas démontré de valeur ajoutée dans le partenariat entre l'État et les collectivités concernées.

La contractualisation, vous en conviendrez, doit pour fonctionner également s'inscrire dans la durée et dans ce domaine, l'État a de fortes marges de progression. La stabilité des partenariats passe par la stabilité des effectifs au niveau des acteurs institutionnels, ce qui n'est manifestement pas le cas. Je déplore à ce titre le changement récent du préfet délégué pour l'égalité des chances après un an seulement de fonction, mais j'en veux également pour preuve le turnover continu au niveau des autres postes à responsabilité : principaux dans les collèges, lycée...

Monsieur le Premier Président, je tiens une nouvelle fois à soutenir votre démarche d'analyse concernant les difficultés structurelles des villes défavorisées d'Ile-de-France. Je pense qu'il s'agit là d'une problématique dont l'urgence n'est plus à démontrer et dont les effets sont à déplorer au quotidien.

Je pense qu'outre la nécessaire mutualisation des moyens à organiser au niveau intercommunal, un soutien renforcé de l'État serait nécessaire et n'apparaît pas suffisamment dans vos recommandations. Les projets structurants comme les transports doivent être plus soutenus, l'emploi et l'éducation sont également prioritaires pour faire face aux difficultés nombreuses de nos territoires.

La maîtrise nécessaire de la masse salariale ou une éventuelle contractualisation avec l'État ne sont pas des mesures suffisantes et peuvent même paraître comme culpabilisantes et décourageantes.
