



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA REPONSE**

COMMUNE LA COURNEUVE
(93)

Exercices 2014 et suivants

Observations
délibérées le 10 mars 2022

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	3
RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE.....	5
PROCEDURE.....	6
OBSERVATIONS	7
1 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE	7
1.1 Une histoire industrielle qui a façonné un urbanisme de grands ensembles	7
1.2 Un contexte socioéconomique fragile.....	7
2 L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE.....	8
2.1 La fiabilité des comptes	8
2.1.1 La réorganisation de la chaîne budgétaire et comptable qui porte ses fruits.....	8
2.1.2 La réduction importante des délais de paiement	9
2.1.3 La gestion perfectible des provisions pour risques et charges	9
2.1.4 La gestion perfectible des restes à réaliser	11
2.1.5 La connaissance insuffisante du patrimoine.....	13
2.1.6 La qualité de l'information budgétaire qui progresse.....	15
2.1.7 Des dotations de l'État qui peinent à compenser les effets d'une croissance démographique soutenue	15
2.2 Appréciation générale	17
3 L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE	17
3.1 Précisions méthodologiques	17
3.2 La stratégie financière.....	18
3.3 La situation financière	18
3.3.1 Une évolution des recettes contrastée.....	18
3.3.2 La stabilité des charges de gestion	20
3.3.3 Des soldes intermédiaires de gestion en amélioration constante.....	22
3.3.4 Mais une sous-exécution chronique des investissements qui interpelle sur la fiabilité et la sincérité des prévisions budgétaires	23
3.3.5 Un endettement qui atteint ses limites.....	23
3.3.6 L'incidence de la crise sanitaire sur les finances de la commune	24
3.3.7 Appréciation générale sur la situation et les perspectives financières	26
4 LA COMMANDE PUBLIQUE	26
4.1 Organisation, stratégie, moyens et outils	26
4.1.1 Une réorganisation pour relancer la culture de l'achat public.....	26
4.1.2 Des cahiers des charges qui peinent encore à intégrer une stratégie « achats ».....	27
4.1.3 Les moyens et outils de suivi des marchés à renforcer	27
4.2 La mutualisation des achats qui reste limitée	28
4.3 Quelques problématiques persistantes	29
4.3.1 Les achats hors-marché	29
4.3.2 Des estimations initiales approximatives	29

4.3.3	Des marchés passés qui ne respectent pas les seuils des procédures	29
4.3.4	Des évolutions récentes encourageantes mais fragiles et encore incertaines	30
4.4	La délégation de service public (DSP) dysfonctionnelle du marché des « Quatre routes »	31
4.4.1	Présentation de la DSP	31
4.4.2	La redevance en décroissance forte et continue	33
4.4.3	L'exposition au risque systématiquement atténuée	36
4.4.4	Un grave défaut de suivi du délégataire	38
4.4.5	Des fautes graves du délégataire non sanctionnées	39
4.5	Conclusion sur la DSP du marché des Quatre routes	40
5	LA POLICE MUNICIPALE ENCORE « AU MILIEU DU GUÉ »	41
5.1	Stratégie, organisation, moyens	41
5.1.1	Une stratégie adaptée aux enjeux locaux de sécurité mais des moyens limités	41
5.1.2	Une organisation cohérente	41
5.1.3	Des moyens matériels mais des difficultés de recrutement.....	42
5.2	Articulation avec les autres institutions et dispositifs concourant à la sécurité.....	43
5.2.1	En interne.....	43
5.2.2	Avec les partenaires extérieurs	44
5.3	Conclusions.....	45
6	LA STRATÉGIE ET LES OUTILS EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT ENCORE EN DEVENIR.....	46
6.1	Un « Agenda 21 » qui n'est toujours pas formalisé.....	46
6.2	Des démarches environnementales qui n'ont pas abouti	47
6.3	L'« Agenda 21 » de l'EPT Plaine Commune	47
6.4	Une ambition environnementale non accompagnée de mesures concrètes	48
6.5	Les moyens limités	48
6.5.1	Des moyens humains limités	48
6.5.2	Des moyens financiers faibles	48
6.5.3	Les actions réalisées restent limitées	49
6.5.4	Des actions anciennes.....	49
6.5.5	Des mesures majoritairement portées et financées par d'autres acteurs	49
6.5.6	Des mesures environnementales qui, pour la plupart, suivent des évolutions réglementaires.....	50
6.5.7	Des retards persistants : l'exemple du vélo	50
6.6	Des acteurs multiples, une compétence partagée.....	50
6.7	Conclusion sur la politique environnementale de la commune	51
7	LA COURNEUVE, SITE OLYMPIQUE : UNE PRÉPARATION ENGAGÉE MAIS À POURSUIVRE POUR EN TIRER TOUS LES BÉNÉFICES ESPÉRÉS	51
7.1	Les épreuves à La Courneuve	51
7.2	Les investissements engagés.....	52
7.3	Conclusion	53
	ANNEXES.....	54

SYNTHESE

La commune de La Courneuve se caractérise par des indicateurs socio-économiques plus fragiles que ceux du département de la Seine-Saint-Denis. Elle regroupe une population de près de 43 000 habitants, jeune et multiculturelle. Néanmoins, elle ne connaît pas encore la même évolution en termes d'activité économique et d'emplois que certaines communes voisines telles que Saint-Denis ou Saint-Ouen.

La fiabilité des comptes en progrès mais encore insuffisante

Le délai global de paiement a pu atteindre plus de 80 jours en début de période sous revue, avec un niveau de rattachement des charges anormalement élevé et des restes à réaliser élevés et peu fiables, en dépenses comme en recettes. Pour autant, des efforts sensibles ont permis à la commune de redresser la situation à partir de 2019.

Ces efforts doivent être étendus à d'autres domaines tels que les provisions pour risques et charges et la connaissance du patrimoine. En effet, ce provisionnement obligatoire, absent depuis 2014, a commencé en 2019 mais a été abandonné depuis. Quant à son patrimoine, la commune ne s'est pas encore dotée de moyens suffisants pour connaître, entretenir et renouveler ses équipements.

La qualité de l'information budgétaire progresse sur la période pour atteindre aujourd'hui un niveau correct.

Une situation financière satisfaisante mais qui atteint ses limites au regard des besoins d'investissement

La situation financière de la commune, globalement satisfaisante, s'améliore. Toutefois, son rattachement à la métropole du Grand Paris (MGP) a eu un impact négatif sur la péréquation financière dont elle bénéficie, insuffisante pour compenser un contexte socioéconomique difficile.

La capacité d'autofinancement progresse sous l'effet de la stabilisation des charges. Cependant, si la maîtrise de la masse salariale résulte de modestes efforts de gestion, la vacance de nombreux postes et la rotation marquée des cadres sont des signaux d'alerte.

La commune peine à atteindre le niveau de dépenses d'équipement adapté aux besoins de sa population jeune et en croissance, du fait notamment du niveau élevé de sa dette qui obère son autofinancement net.

La crise sanitaire a eu une incidence sur les finances de la commune qui a supporté des charges exceptionnelles pour faire face aux dépenses urgentes de santé et de protection, et pour soutenir le secteur associatif.

La fonction « achat » à renforcer afin d'obtenir des économies et plus de sécurité juridique

Bien que la commune se soit fixé des objectifs ambitieux, les moyens humains consacrés à la commande publique sont encore insuffisants. Ainsi, le recours à la mutualisation des achats ou l'adhésion à des plateformes d'achats reste à développer.

De même, l'examen approfondi par la chambre de la délégation de service public du marché d'alimentation des « Quatre routes » a montré des anomalies majeures et l'incapacité à suivre cette concession. Ces anomalies devront être corrigées afin de préserver au mieux les intérêts financiers de la commune.

La police municipale en devenir dont les moyens sont encore à renforcer

La création récente de la police municipale répond aux attentes. Son organisation et ses moyens lui permettent de déployer une présence visible et de coopérer efficacement avec les autres partenaires en matière de sécurité, notamment avec la police nationale.

Un Agenda 21 communal qui reste à construire

La commune ne dispose toujours pas de son « Agenda 21 », document stratégique de diagnostic et de planification dans le domaine de l'environnement. De ce fait, elle se prive d'un outil stratégique de recensement de l'intégralité des actions qu'elle mène en matière de politique environnementale. Par ailleurs, les réalisations, modestes, et le plus souvent anciennes, portées par d'autres acteurs contrastent fortement avec l'ambition affichée par la ville.

Les JO de « Paris 2024 », une opportunité que la commune saisit

La commune devrait accueillir sur son territoire les épreuves de tir sportif des Jeux olympiques et paralympiques de « Paris 2024 ». Cette implication devrait lui permettre d'obtenir les équipements demandés depuis deux mandats comme la passerelle pour enjamber l'autoroute l'A1.

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de performance :

- Recommandation performance 1 : Pérenniser le dispositif annuel d'évaluation des risques de charges et procéder aux dotations aux provisions nécessaires..... 11
- Recommandation performance 2 : Justifier et vérifier la concordance des restes à réaliser entre le SI financier et le compte administratif..... 13
- Recommandation performance 3 : En lien avec le comptable public, réaliser un inventaire physique afin de fiabiliser le bilan de la commune..... 14
- Recommandation performance 4 : Mettre en place un suivi précis de la délégation de service public du marché des « Quatre routes ». 41
-

PROCEDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé, dans le cadre de son programme de travail de 2020, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de La Courneuve, pour les exercices 2014 et suivants.

Les différentes étapes de la procédure, notamment au titre de la contradiction avec l'ordonnateur, telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières et précisées par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont présentées en annexe n° 1.

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France, délibérant en sa 5^{ème} section a adopté le 8 juillet 2021 un rapport d'observations provisoires transmis en intégralité à l'ordonnateur et à un tiers mis en cause, la société Lombard et Guérin, délégataire du marché des Quatre Routes, pour les extraits la concernant (en pratique, l'intégralité de la partie consacrée à la délégation de service public dudit marché). Un extrait relatif à cette même concession avait été adressé au directeur départemental des Finances Publiques du département de Seine-Saint-Denis.

La société délégataire du marché des Quatre-Route a demandé le 7 décembre 2021 à avoir accès aux pièces du DLR de la partie la mettant en cause. Elle a transmis sa réponse aux observations provisoires par un courrier enregistré au greffe le 17 décembre 2021.

La commune a transmis sa réponse accompagnée de documents sur l'espace de dépôt le 21 décembre 2021.

Enfin, le directeur départemental des finances publiques de Seine-Saint-Denis n'a pas transmis de réponse.

La réponse de la commune au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 13 mai 2022, a été reçue par la chambre le 14 juin 2022. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

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

OBSERVATIONS

1 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE

1.1 Une histoire industrielle qui a façonné un urbanisme de grands ensembles

La Courneuve est une commune de la Seine-Saint-Denis, située au Nord-Est de Paris. Sa population s'élevait à 43 054 habitants en 2017¹.

Sa morphologie urbaine actuelle est le fruit d'évolutions successives rapides au cours des deux derniers siècles : commune anciennement maraîchère, devenue un grand centre industriel orienté vers la métallurgie lourde (chaudières industrielles Babcock & Wilcox, outillages et machines-outils Mécano, aciéries de Champagnole, etc.), puis, à partir des années 1950, commune de grands ensembles conçus pour résorber les bidonvilles et accueillir les classes populaires de Paris (comme la « cité des 4000 »).

La livraison de ces grands ensembles a correspondu à la désindustrialisation progressive de la commune qui a alors fait face à un accroissement important de populations défavorisées, des cités mal entretenues administrées par des opérateurs extérieurs (Office public d'habitations à loyer modéré de la Ville de Paris pour la cité des 4000 jusqu'en 2005) et une forte diminution de l'emploi sur son territoire. Depuis la fin des années 1990, la commune s'est engagée dans la reconquête de ces friches industrielles et la reconversion vers le secteur tertiaire (ouverture d'un site des archives diplomatiques du ministère des affaires étrangères, inauguré en 2009, pôle fiduciaire de la Banque Nationale de France, inauguré en 2018).

Aujourd'hui, la commune ne compte qu'un seul quartier prioritaire au sens de la politique de la ville (QPV² Franc-Moisin-Cosmonautes-Cristino Garcia-Landy), qui s'étend sur plusieurs communes de l'établissement public territorial (EPT) Plaine Commune et regroupe 115 000 habitants dont 35 500 à La Courneuve, soit 83 % de la population de la commune.

Le territoire est également marqué par de profondes césures urbaines occasionnées par de grands axes routiers (A1 et A86 notamment) et des quartiers très différenciés, entre de grands ensembles et des quartiers pavillonnaires, héritage en strates de l'urbanisation progressive de la banlieue parisienne au cours du XX^{ème} siècle. Au Nord, le parc Georges Valbon, géré par le conseil départemental, est le 3^{ème} parc francilien par sa superficie (400 ha.) après les bois de Vincennes et de Boulogne. Il est orienté vers les activités sportives et de loisirs, mais reste difficilement accessible aux Courneuviens, du fait de la présence de l'A1 et de l'absence pour l'instant de passerelle pour la franchir.

La commune est desservie par le métro (ligne 7), le tramway (T1 et T11 express) et le RER (RER B). Le grand Paris Express prévoit que La Courneuve soit aussi desservie par les lignes 16 et 17 au niveau de la gare des Six Routes à un horizon initialement fixé aux « JO 2024 », mais finalement repoussé au-delà.

1.2 Un contexte socioéconomique fragile

La population a connu une croissance soutenue entre 2007 et 2017 (+ 15,6 %) liée presque exclusivement à un solde naturel dynamique. La part des habitants âgés de moins de 29 ans représente ainsi 45 % de la population totale en 2017 ce qui induit un fort besoin en équipements scolaires, sportifs, culturels et sociaux.

¹ Source : Institut national de la statistique et des études économique, population selon le recensement de 2017.

² QPV : Quartiers prioritaires de la Ville.

Quelques indicateurs suffisent à montrer la fragilité de l'environnement socioéconomique de la commune : en 2017, les ménages fiscalisés représentaient 29 % des ménages contre 48 % dans le département de la Seine-Saint-Denis et 52 % en France métropolitaine. À cette même date, le taux de pauvreté atteignait 41 % et le taux de chômage 26 %.

2 L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE

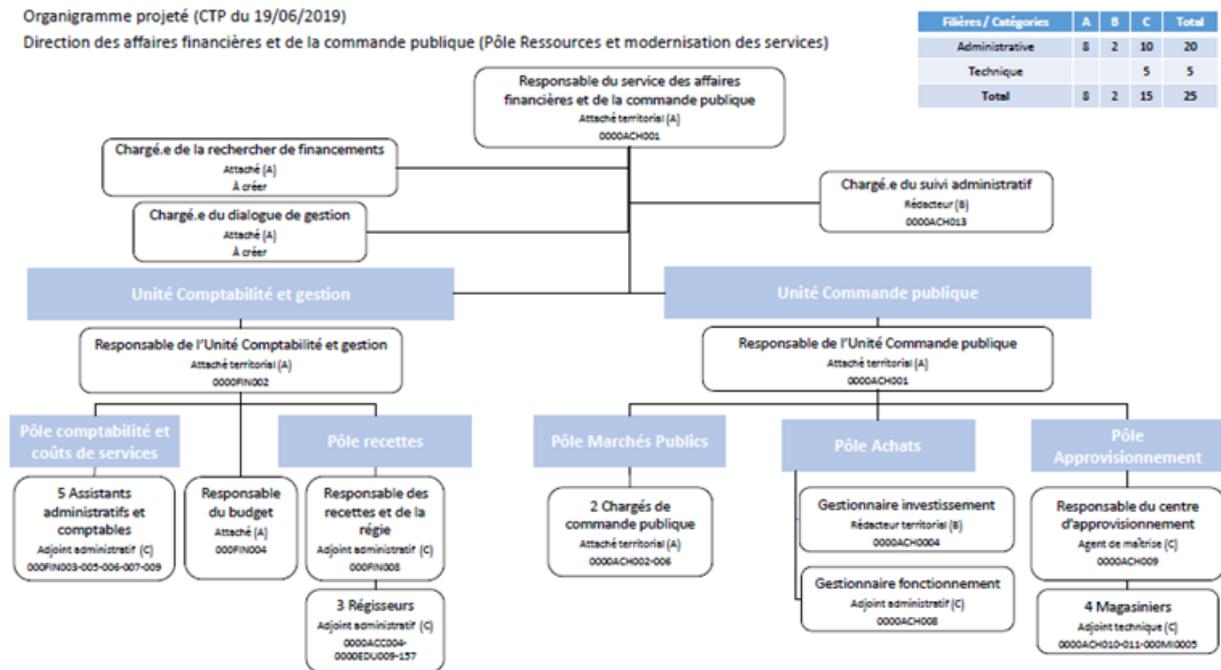
2.1 La fiabilité des comptes

2.1.1 La réorganisation de la chaîne budgétaire et comptable qui porte ses fruits

Créée en 2019, la direction des finances et de la commande publique résulte de la fusion du service « commande publique » et du service « financier ». Elle est rattachée au pôle « Ressources et modernisation des services ».

La mise en place de cette direction traduit les limites observées dans l'organisation antérieure et qui sont évoquées dans le compte-rendu du comité technique paritaire du 19 juin 2019.

Organigramme n° 1 : Direction des affaires financières et de la commande publique (en vigueur lors de l'instruction)



Source : commune

La nouvelle direction a produit depuis lors un nombre important de documents opérationnels structurant l'activité financière : règlement financier, notes de clôture budgétaires, tableaux de bords et de comptes-rendus d'exécution budgétaire.

Le contrôle hiérarchisé des dépenses (CHD) exercé par le comptable public sur la commune met en évidence une amélioration des taux de rejets et des délais globaux de paiement en 2019 et 2020.

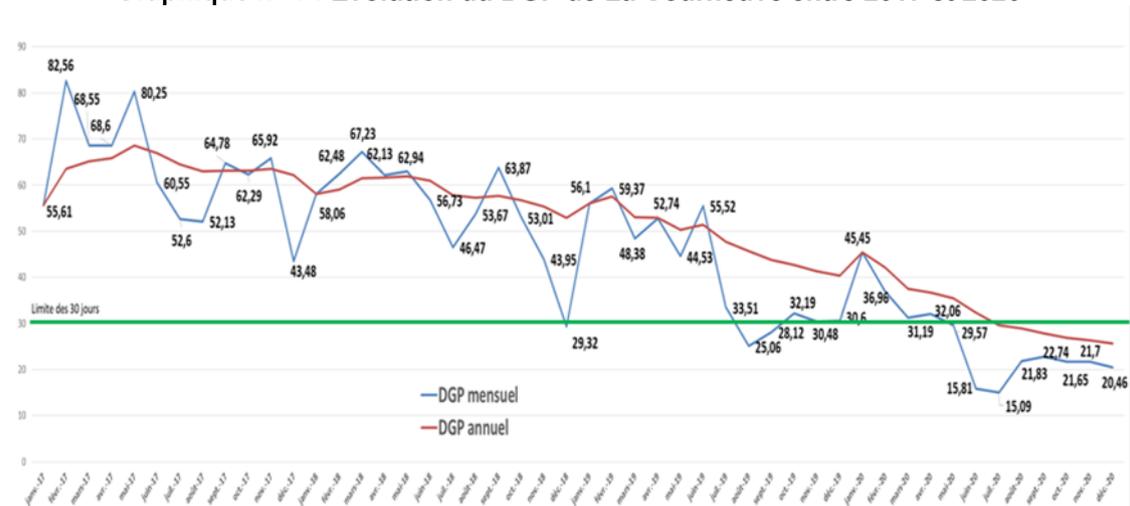
Ainsi, le taux d'erreur global, calculé par le comptable, s'établit en 2019 à 2,89 % des mandats représentant 2,40 % des enjeux financiers, contre 6,61 % en 2018. Le taux d'erreurs patrimoniales significatives (TEPS)³ constitue 0,20 % des mandats, soit 0,52 % des enjeux financiers, contre 1,29 % en 2018.

Les catégories de dépenses qui concentraient le plus d'anomalies (achats hors marchés, conventions a suivi exhaustif, marchés à suivi exhaustif, régies, barème) ont atteint des taux d'erreur faibles, voir nuls.

2.1.2 La réduction importante des délais de paiement

Le délai global de paiement (DGP) des fournisseurs est fixé par la loi à 30 jours pour les collectivités territoriales. Au-delà, des intérêts moratoires sont dus au fournisseur.

Graphique n° 1 : Évolution du DGP de La Courneuve entre 2017 et 2020



Source : commune

Ce DGP annuel avait atteint des niveaux très élevés, supérieur de plus de deux fois au plafond légal. Cette situation se traduisait non seulement par des retards de paiement préjudiciables pour les fournisseurs mais aussi par une faible attractivité des marchés de la commune et par des ajustements irréguliers dans la présentation des comptes.

Toutefois, grâce à la formalisation des procédures, à la réorganisation des services, à la construction d'indicateurs, à un pilotage renforcé, ainsi qu'à une forte impulsion managériale le DGP annuel a été réduit depuis 2019. Il se situe désormais sous le plafond des 30 jours.

2.1.3 La gestion perfectible des provisions pour risques et charges

Les dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient qu'une provision doit obligatoirement être constituée par délibération du conseil municipal dans les cas suivants :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce ;
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

³ Cf. compte rendu sur le contrôle des dépenses de la collectivité de La Courneuve, exercice 2019. Le taux d'erreurs patrimoniales significatives (TEPS) : deux conditions sont cumulatives pour définir une erreur patrimoniale significative. Une erreur est patrimoniale lorsqu'elle conduit à un appauvrissement sans cause de la collectivité (paiement indu comme par exemple la prescription de la dette, un double paiement, l'absence totale de pièce justificative), et elle est significative quand elle dépasse un seuil fixé à 100 €.

Ces provisions sont obligatoires, quand bien même la commune aurait les moyens financiers de faire face aux charges qu'elles couvrent. Par ailleurs, en dehors des situations décrites pour lesquelles la provision s'impose, il est de bonne gestion d'en constituer dès l'apparition d'un risque avéré. Cette bonne pratique, axée sur l'analyse du risque, permet de renforcer la sincérité et la fiabilité des comptes et d'atténuer la charge financière du risque lorsque celui-ci se réalise, par l'étalement d'une provision adaptée sur plusieurs exercices budgétaires.

Les modalités concrètes de ces provisions, en montant comme en durée, sont laissées à l'appréciation de la collectivité, pourvu que ces provisions couvrent financièrement les risques identifiés. Il faut donc obligatoirement une délibération déterminant les conditions de constitution, de reprise et, le cas échéant, de répartition et d'ajustement de la provision, et une analyse juridique et financière, même succincte, pour chaque contentieux ouvert, chaque procédure collective en cours et pour le total des créances très fortement compromises.

Dans le cas de La Courneuve, malgré des contentieux ouverts sur la période et malgré un risque avéré de pertes sur créances irrécouvrables, la commune n'a constitué aucune provision pour risque sur les exercices 2014 à 2018 inclus.

Une dotation aux provisions enregistrée en 2019, pour un montant de 925 000 € traduit la volonté nouvelle de la commune d'estimer au plus juste ce risque et d'inscrire les provisions dans ses comptes au vu, notamment « de la judiciarisation des relations avec les administrés et ses personnels ». Pour ces provisions, la commune a fait le choix d'un régime de provisions budgétaires.

Les provisions pour risques constituées en, 2019 comprennent ainsi :

- 700 000 € provisionnés pour risques contentieux. L'évaluation de ces risques a été réalisée avec le service juridique ;
- 225 000 € provisionnées à hauteur de 15 % des restes à recouvrer. Cette estimation a été faite avec le comptable public sur la base d'une extraction de l'application Hélios⁴.

L'examen des comptes des débiteurs de la commune révèle que si le niveau global des créances à recouvrer tend à diminuer, la proportion de créances contentieuses occupe une part grandissante. La part des créances contentieuses, constituée essentiellement du compte 4116 *Redevables contentieux*, est de 590 000 € en 2019, soit 40 % du total des restes à recouvrer. La commune ne semble que partiellement s'être prémunie contre le risque de dépréciation des comptes de redevables, en constituant une provision à hauteur de 15 % des restes à recouvrer. Le risque total estimé (total des créances contentieuses, compte 4xx6) s'élève à 630 000 €.

Par ailleurs, la totalité des sommes provisionnées sont enregistrées au compte 15 « Provisions pour risques et charges », lequel n'a pas à enregistrer les provisions pour dépréciation de créances qui, pour leur part, doivent faire l'objet d'un enregistrement au compte 49 « Provisions pour dépréciation de comptes de tiers ». Il conviendrait donc de provisionner ces créances contentieuses anciennes au compte 49 ou de les apurer pour celles d'entre elles devenues irrécouvrables, ce que la commune a commencé à faire en les admettant partiellement en non-valeur (129 510 € en 2018 et 64 859 € en 2019).

Toutefois, la chambre regrette que l'effort d'examen des risques commencé en 2019 n'ait pas été reconduit, ni en 2020, ni en 2021.

⁴ Application informatique de gestion comptable et financière des collectivités locales et des établissements publics locaux utilisée par la direction générale des finances publiques.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune affirme n'avoir jamais abandonné ce dispositif de provisionnement des risques, et l'avoir reconduit en 2020 et 2021. Or, il ressort de l'examen des comptes de gestion de La Courneuve que la commune n'a procédé à aucune provision, ni pour ses risques contentieux, ni pour le risque de créances irrécouvrables. En effet, si la somme de 925 000 € provisionnée en 2019 est effectivement toujours disponible, il ne s'agit cependant pas d'une provision au sens de la nomenclature budgétaire M14. En effet, une provision doit faire l'objet d'une évaluation, d'une reprise annuelle pour couvrir les risques, et de délibérations afférentes pour informer l'assemblée délibérante, ce qui n'est pas le cas en l'espèce pour les exercices postérieurs à 2019. De même, l'affirmation de la commune selon laquelle « dans le budget 2021, la nouvelle ventilation des provisions est bien inscrite au compte 49 pour écriture de fin d'année » est également contredite par la balance des comptes issue des comptes de gestion. Cela est d'autant plus dommage que la commune a produit un document qui démontre que le suivi des contentieux est effectif et satisfaisant.

Dès lors, la chambre ne peut que maintenir la recommandation ci-dessous et inviter la commune à s'y conformer le plus rapidement possible, dans le respect des normes comptables et budgétaires applicables.

Recommandation performance 1 : Pérenniser le dispositif annuel d'évaluation des risques de charges et procéder aux dotations aux provisions nécessaires.

2.1.4 La gestion perfectible des restes à réaliser

Selon l'instruction budgétaire et comptable applicable aux communes (M14), les restes à réaliser (RAR) pour la section d'investissement correspondent aux dépenses engagées non mandatées telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements, et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Les restes à réaliser doivent être sincères car ils agissent directement sur le calcul du besoin de financement.

Tableau n° 1 : Évolution des restes à réaliser durant la période sous revue

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses réelles d'investissement							
Crédits ouverts	31 460 573,55	31 649 775,36	43 908 000,00	45 209 662,36	43 050 557,56	35 925 965,84	32 328 560,30
Mandats émis	20 920 320,64	19 685 958,75	30 019 415,05	30 307 375,71	26 156 708,59	17 451 743,60	19 356 049,75
RAR	8 971 910,85	11 356 567,98	12 155 332,75	13 787 554,79	10 612 640,72	6 640 654,61	4 278 644,75
<i>Part des RAR (en %)</i>	43	58	40	45	41	38	22
Crédits annulés	1 568 342,06	607 248,63	1 733 252,20	1 114 731,86	6 281 208,25	11 833 567,63	8 693 865,80
En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes réelles d'investissement							
Crédits ouverts	29 559 000,00	29 200 142,02	36 976 227,89	41 686 000,00	41 533 000,00	23 365 725,84	23 227 376,02
Titres émis	17 555 808,14	19 075 553,53	26 682 384,36	25 667 162,84	27 663 837,67	11 485 864,54	16 658 218,95
RAR	8 146 068,74	7 783 028,11	7 666 638,80	13 693 104,41	6 878 315,95	4 377 617,94	3 629 257,27
<i>Part des RAR (en %)</i>	46	41	29	53	25	38	22
Crédits annulés	3 857 123,12	2 341 560,38	2 627 204,73	2 325 732,75	6 990 846,38	7 502 243,36	2 939 899,80

Source : comptes administratifs

Les restes à réaliser en dépenses d'investissement représentent en moyenne 41 % des crédits ouverts et 36 % en dépenses d'après les comptes administratifs de la commune, ce qui est très élevé. Cette proportion importante des restes à réaliser exige une justification à l'euro près des montants inscrits.

La commune a fourni pour l'ensemble de la période sous revue des états des restes à réaliser présentés par comptes. Cet état ne donne pas le détail des engagements. En complément de ces états, le service financier a fourni à la chambre la liste des restes à réaliser issus du système d'information (Sedit Finances). Ces extractions des reports font apparaître quelques engagements en section de fonctionnement, contrairement au compte administratif qui ne présente que des RAR en section d'investissement.

Par ailleurs, il y a en moyenne, sur la période sous revue, un écart de 6,1 M€ en dépenses et 7,6 M€ en recettes, entre les RAR votés et les RAR enregistrés comme tels dans le système d'information. Les écarts tendent toutefois à se réduire à partir de 2019, et à disparaître en 2020 en dépenses.

Tableau n° 2 : Écarts significatifs des RAR

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses							
RAR votés CA = (a)	8 971 910,85	11 356 567,98	12 155 332,75	13 787 554,79	10 612 640,72	6 640 654,61	4 278 644,75
RAR extraits du SI = (b)	3 704 502,02	3 195 379,87	5 394 686,54	3 943 369,39	3 531 848,28	6 647 794,19	4 278 644,75
dont RAR de dépenses de fonctionnement	142 980,16	151 799,65	0,00	0,00	100 894,81	0,00	0,00
Écart= (a) – (b)	5 267 408,83	8 161 188,11	6 760 646,21	9 844 185,40	7 080 792,44	- 7 139,58	0,00
En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes							
RAR votés CA = (a)	8 146 068,74	7 783 028,11	7 666 638,80	13 693 104,41	6 878 315,95	4 377 617,94	3 629 257,27
RAR extraits du SI = (b)	0,00	0,00	183 750,00	785 730,99	715 789,99	792 082,79	3 629 257,27
Écart= (a) – (b)	8 146 068,74	7 783 028,11	7 482 888,80	12 907 373,42	6 162 525,96	3 585 535,15	0,00

Source : comptes administratifs et système d'information financier

La chambre s'interroge sur la fiabilité des restes à réaliser sur l'ensemble de la période au vu de celle de l'outil informatique dont dispose la commune et des écarts constatés avec les comptes administratifs, sachant que les données de ceux-ci sont alimentées par l'outil informatique. Les écarts importants entre les montants votés et les états issus du système d'information n'ont pas pu être justifiés par la commune.

En outre, le contrôle d'un échantillon de restes à réaliser en dépenses sur les années 2020, 2019 et 2018 montre que les pièces justificatives ne sont pas systématiquement jointes aux engagements, ce qui rend le contrôle de la sincérité des RAR impossible. Lorsque les pièces justificatives sont enregistrées, elles attestent toutefois bien de la réalité du reste à réaliser.

Les emprunts inscrits en RAR à hauteur de 6 M€ en 2017 sont irréguliers car les contrats ont respectivement été signés par la commune le 5 janvier 2018 et le 10 janvier 2018. Par ailleurs, le contrôle des pièces justificatives des restes à réaliser des recettes d'investissement, a révélé un écart de 1 M€ entre le montant inscrit en RAR (6 M€) et le montant total des deux emprunts contractés (7 M€).

Enfin, le règlement financier, n'est pas suffisamment précis s'agissant du traitement des restes à réaliser. Il se contente de préciser :

Point sur les restes à réaliser

Les restes à réaliser ou reports doivent, compte tenu de l'obligation qui est faite depuis la loi du 6 février 1992 de tenir une comptabilité d'engagement, correspondre, au maximum, aux dépenses qui ont fait l'objet d'un engagement comptable et qui n'ont pas été mandatées et pour les recettes, aux recettes juridiquement certaines n'ayant pas donné lieu encore à l'émission de titres.

Il est nécessaire de respecter strictement ces définitions.

(Cf annexe 3 : note de clôture d'exercice).

La commune ne conteste pas ces écarts mais en fait porter la responsabilité à son seul système d'information (SI) financière. Si son outil informatique actuel est peu ergonomique, il n'en demeure pas moins qu'il ne peut, à lui seul, expliquer de tels écarts, d'autant que les comptes administratifs sont directement alimentés par ce SI financier. La commune ne peut donc pas se contenter d'espérer que l'adoption hypothétique d'un nouvel outil informatique réduira automatiquement ces écarts. Elle doit s'engager sans délai dans une politique de fiabilisation de ses restes à réaliser, que ce soit dans leurs montants ou dans l'exhaustivité des pièces justificatives fournies, par exemple en paramétrant de façon plus exigeante son SI financier.

La note de clôture d'exercice ne prévoit pas systématiquement de contrôle du bien-fondé des RAR, c'est-à-dire un contrôle des pièces justificatives, par le service financier.

B – En section d'investissement :

Les restes à réaliser

Les restes à réaliser en investissement correspondent aux recettes et dépenses, certaines engagées et n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un mandat ou titre de recette en 2020.

Pour la Direction du Patrimoine, une réunion préalable avec la Direction des affaires financières et de la commande publique permettra la validation des restes à réaliser.

L'Ordonnateur établit un état des dépenses et recettes rattachées et des restes à réaliser, certifié sincère et véritable. Cet état est adressé à la Trésorerie et joint au Compte Administratif.

La chambre préconise pour l'avenir d'établir un état des restes à réaliser sincère et exhaustif des engagements et des recettes certaines. Chaque ligne devrait pouvoir être justifiée par un engagement juridique.

Recommandation performance 2 : Justifier et vérifier la concordance des restes à réaliser entre le SI financier et le compte administratif.

2.1.5 La connaissance insuffisante du patrimoine

Selon la nomenclature comptable et budgétaire précitée, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés. Le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. À ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance générale des comptes et au bilan.

Les écarts importants entre le tableau de suivi de l'inventaire physique et l'état de l'actif du comptable révèlent que la commune a du mal à suivre exhaustivement son patrimoine physique. Celle-ci confirme avoir des difficultés dans le suivi de son inventaire, comme par exemple dans le document de présentation de la nouvelle direction au comité technique paritaire (CTP) du 19 juin 2019, dans lequel est présentée, comme difficulté importante, la « mauvaise tenue de l'inventaire et de la gestion des stocks, ne permettant pas de connaître de manière exhaustive le patrimoine et l'actif de la collectivité, pourtant obligation légale ».

Pour y remédier, la commune a acquis un logiciel de gestion du patrimoine et de l'inventaire en 2019 qui devra être déployé courant 2021. Elle précise que « *Compte tenu de la période sanitaire, le déploiement de ce logiciel a pris du retard pour le suivi de l'inventaire. Cependant, en accord avec le comptable public, ce point sera travaillé dans le courant du second semestre 2021 notamment dans le cadre de la perspective de mise en place de la M57 et du Compte Financier Unique* ».

En réponse à la chambre qui demandait un inventaire physique des actifs de la commune, celle-ci a transmis un extrait de son système d'information financier dans lequel la quasi-totalité des immobilisations est postérieure à 2007. Cette extraction n'est pas actualisée, certains actifs, comme des véhicules acquis en 1998, y figurant toujours.

L'état de l'actif du comptable fait apparaître une valeur nette comptable (VNC) de 432 378 576,50 € tandis que le document qui tient lieu d'inventaire à la commune fait apparaître une VNC de 112 116 542,86 €, soit un écart de plus de 320 M€, soit encore quasiment un ratio de 4 à 1.

La commune connaît mal son patrimoine, et ne peut, dès lors, optimiser sa gestion.

Les avances effectuées sur les immobilisations ont été contrôlées et n'appellent aucune remarque. Leur gestion est sincère et bien maîtrisée et elle tend à s'améliorer : les avances sur immobilisations ont diminué de 92 % entre 2014 et 2019. Cela traduit la bonne utilisation des comptes d'avances (237 et 238) comme comptes d'imputation provisoires.

En revanche la proportion des immobilisations en cours (compte 231) a augmenté de 104 % sur la période du contrôle. Le règlement financier reste silencieux sur la procédure d'activation des immobilisations en cours.

La commune reconnaît des difficultés de suivi de l'inventaire. Dans sa réponse aux observations provisoires, le déploiement du nouveau logiciel de gestion du patrimoine et de l'inventaire, initialement prévu en 2021, a été repoussé en 2022. La chambre prend note de cet engagement mais souligne le coût occasionné par ces reports successifs pour un logiciel acquis en 2019, du fait du coût de maintenance annuel du logiciel ; en outre, l'outil informatique ne permettra pas, à lui seul, de rétablir, au niveau du stock, l'écart entre l'inventaire physique de la commune et l'état de l'actif du comptable, le nouveau logiciel étant alimenté par la reprise des données de l'ancien. Sans un travail important avec des agents en nombre suffisant pour résorber cet écart, les comptes de la commune ne seront ni fiables, ni en état d'être certifiés en vue du compte unique de gestion.

Recommandation performance 3 : En lien avec le comptable public, réaliser un inventaire physique afin de fiabiliser le bilan de la commune.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 27° du CGCT, les communes de plus de 3 500 habitants sont tenues d'amortir les immobilisations dont la liste est fixée à l'article R. 2321-1 du même code.

Les règles et durées d'amortissement de la commune sont fixées par les délibérations des 15 décembre 2005 et 26 juin 2012. Conformément aux dispositions de l'article R. 2321-1 du CGCT précité, elles ont été fixées pour chaque catégorie de biens, et sont cohérentes avec le barème indicatif proposé par l'instruction M14.

Les amortissements passés par la commune ont doublé entre 2014 et 2020. Ils concernent essentiellement un centre administratif (site Mécano) ; un centre municipal de santé ; deux centres sociaux (Maison pour tous « Césaria Evora » et Maison pour tous « Youri Gagarine ») ; deux groupes scolaires (réhabilitation des écoles Robespierre et Jules Vallès) ; la construction du groupe scolaire Rosenberg ; une halle du marché ; un centre de loisirs « Jack Frost » ; la réhabilitation un gymnase « Jean Guimier » et la modernisation de la restauration scolaire.

Les subventions d'équipement enregistrées au compte 204 ont été contrôlées, elles ont été amorties selon les règles fixées par les délibérations de la commune. Toutefois la chambre souligne que les dotations aux amortissements, pour être cohérentes, ne peuvent reposer que sur un inventaire fiable, ce qui n'est pas le cas à ce jour.

2.1.6 La qualité de l'information budgétaire qui progresse

L'article L. 2312-1 du CGCT applicable aux communes précise que le rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la structure et la gestion de la dette, doivent être présentés dans les deux mois avant l'adoption du budget à l'assemblée délibérante, et donner lieu à un débat. Ce débat d'orientation budgétaire (DOB) vise à éclairer le vote des élus et à permettre à l'exécutif de tenir compte des discussions afin d'élaborer des propositions qui figureront dans le budget primitif.

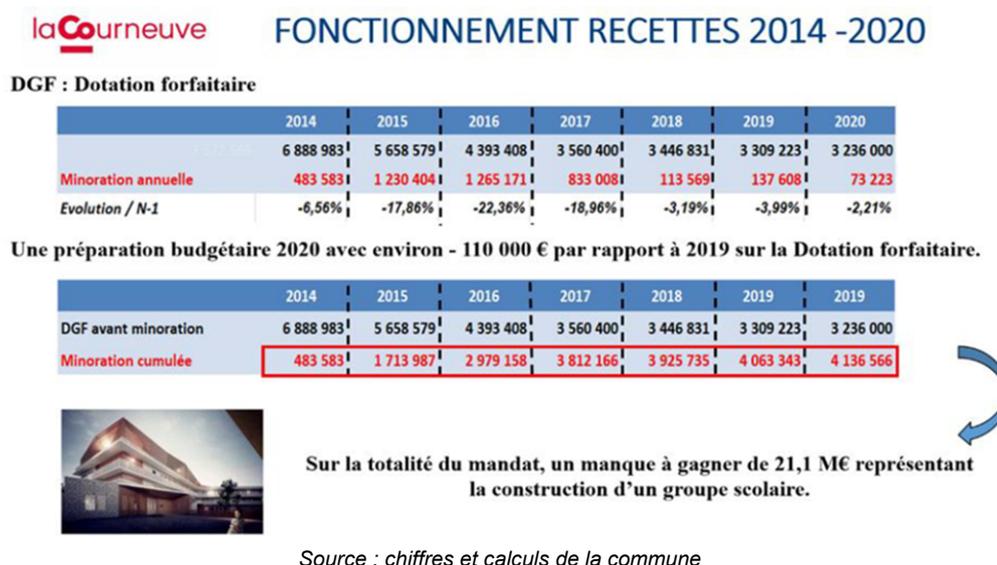
Les rapports d'orientation budgétaire (ROB) transmis sont conformes à ces attentes. Ils sont en général structurés en trois parties : contexte économique, orientations municipales et ressources mobilisées. Si les deux premières sont très politiques, le volet ressources financières de la troisième est plus technique.

La stratégie financière de la commune est claire et constante. Elle consiste en une maîtrise de ses charges de fonctionnement, une limitation du recours à l'emprunt et l'ambition de maintenir son niveau d'investissement.

2.1.7 Des dotations de l'État qui peinent à compenser les effets d'une croissance démographique soutenue

La commune de La Courneuve a été touchée par la baisse sensible de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État, conforme à la réduction de l'enveloppe globale de cette dotation au niveau national de 2014 à 2017. En revanche, elle a bénéficié de l'augmentation des dotations de solidarité. Ainsi, en 2020, la dotation de solidarité urbaine versée (DSU) versée à la commune de La Courneuve représentait quatre fois la part forfaitaire de la DGF. Or, dans sa communication publique, la commune n'a insisté que sur la baisse de la part forfaitaire de la DGF :

Photo n° 1 : Visuel de la baisse de la DGF



Pour tenter d'illustrer un désengagement de l'État la commune a communiqué comme suit en 2019 : « Une baisse de la dotation globale de fonctionnement de 14,1 millions d'euros en 5 ans, soit 4,5 millions par an. C'est l'équivalent de la construction d'un groupe scolaire ou à 404 temps pleins d'agents municipaux. »

Photo n° 2 : Visuel de communication de la commune pour le budget de 2019

Source : commune

Les données des dotations de l'État et participations, telles qu'issues des comptes de gestion de la commune sur la période 2014-2020, sont les suivantes :

Tableau n° 3 : Ensemble des dotations et participations de l'État sur la période

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne (en %)
Dotation Globale de Fonctionnement	14 016 551	14 059 334	13 982 188	14 435 233	15 172 052	15 764 257	16 446 456	2,3
dont dotation forfaitaire	6 888 983	5 658 579	4 393 408	3 560 400	3 446 831	3 309 223	3 200 029	- 10,4
dont dotation d'aménagement	7 127 568	8 400 755	9 588 780	10 874 833	11 725 221	12 455 034	13 246 427	9,3
Participations	3 353 468	4 149 087	3 714 027	4 133 933	3 924 563	4 316 824	3 539 388	0,8
dont État	530 574	1 485 614	984 706	820 281	499 507	649 705	1 303 425	13,7
= Ressources institutionnelles de l'État (dotations et participations)	14 547 125	15 544 948	14 966 894	15 255 514	15 671 559	16 413 962	17 749 881	2,9

Source : d'après les comptes de gestion

Ainsi, si l'on prend en compte l'ensemble des dotations et participations de l'État, en réalité, la DGF consolidée augmente.

De plus, même rapportée à une évolution démographique au demeurant très dynamique, la hausse des financements de l'État est sensible :

Tableau n° 4 : Évolution de la DGF rapportée par habitant

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne (en %)
= Ressources institutionnelles de l'État (dotations et participations)	14 547 125	15 544 948	14 966 894	15 255 514	15 671 559	16 413 962	17 749 881	2,9
Population de La Courneuve	39 152	40 207	41 035	41 115	41 946	42 094	43 382	1,5
Ratio dotations et participations de l'État par habitant	372	387	365	371	374	390	409	1,4

Source : d'après les comptes de gestion et les données de la DGCL

Les spécificités courneuviennes occupent une place importante dans les éléments de contexte du débat d'orientation budgétaire. La fragilité de sa population, voire sa précarité et l'insuffisance des services publics de l'État sur son territoire, en termes de santé et d'éducation, notamment, sont détaillées dans l'Atlas des inégalités que la commune a édité et qui a été le point focal de sa communication pendant les exercices 2019 et 2020, avant la crise sanitaire. Cette étude, réalisée par un cabinet privé s'inscrit dans une série de publications, qui reconnaissent le déficit de ressources dont pâtit le département de la Seine-Saint-Denis notamment en raison d'un fort dynamisme démographique.

2.2 Appréciation générale

Dans un compte-rendu de CTP de juin 2019, la commune indique :

- l'absence de « culture financière » avec une mauvaise qualité comptable de bout en bout de la procédure d'exécution ;
- des délais de paiement excessivement long (60 jours ou plus) ;
- une mauvaise tenue de l'inventaire et de la gestion des stocks, ne permettant pas de connaître de manière exhaustive le patrimoine et l'actif de la collectivité.

La chambre partage cette analyse.

Le renouvellement des cadres et la réorganisation de la direction des finances en 2019 ont engagé une dynamique positive.

Ainsi, depuis 2019, la commune s'est d'abord attachée à fiabiliser son budget, avec de nets progrès sur les rattachements de charges et la forte réduction du délai global de paiement. Ces efforts doivent se poursuivre dans les domaines de la connaissance de l'actif et de la gestion des risques.

La qualité de l'information budgétaire est globalement satisfaisante bien que partielle dans la présentation de l'évolution des ressources institutionnelles qui en réalité augmentent, même si elles peinent à rattraper les conséquences d'un fort dynamisme démographique. Le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement budgétées ou le suivi de la délégation de service public du marché des « Quatre routes » (cf. *infra*), qui prive la commune de centaines de milliers d'euros de ressources sont également passés sous silence.

3 L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE

3.1 Précisions méthodologiques

La Courneuve a rejoint la communauté d'agglomération (CA) de Plaine Commune au 1^{er} janvier 2005, devenue EPT Plaine Commune au 1^{er} janvier 2016 à la suite de la création de la MGP.

La transformation de la CA Plaine Commune en l'EPT Plaine Commune et le rattachement à la MGP en 2016 devaient être neutres financièrement. Pour autant, la période sous contrôle démarrant en 2014, un retraitement des comptes est nécessaire afin de rendre comparables les deux périodes, avant et après le rattachement à la MGP.

3.2 La stratégie financière

La stratégie financière formulée dans les ROB de la commune et les différents documents budgétaires de communication accessibles sur son site, est stable sur la période. Si la maîtrise des charges se vérifie, celle de l'endettement ne l'est pas.

La commune promeut un haut niveau de service public local, ce qui implique des dépenses de fonctionnement et d'investissement soutenues. Si la commune renforce la maîtrise de sa situation financière, et en particulier de sa masse salariale, cela se traduit encore insuffisamment en termes de désendettement et de hausse des investissements.

3.3 La situation financière

Cette partie a pour objectif de mesurer la performance financière de la section de fonctionnement, en analysant les différents soldes de gestion intermédiaires, depuis l'excédent brut de fonctionnement, jusqu'à l'autofinancement net disponible que la commune parvient à dégager pour financer ses investissements.

3.3.1 Une évolution des recettes contrastée

Entre 2014 et 2020, les produits de gestion, corrigés des flux financiers liés à la création de la MGP, progressent de 8,2 %, à un rythme annuel moyen de 1,1 %, proche de l'inflation.

Les ressources institutionnelles progressent de 16,2 % entre 2014 et 2020, à un rythme annuel moyen de 2,6 %. Cette progression est atypique et s'explique notamment par le dynamisme de la DSU, qui vient surcompenser la baisse sensible de la part forfaitaire de la DGF sur la période.

Tableau n° 5 : Évolution des ressources institutionnelles sur la période

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annu. moy.(en %)
Dotation Globale de Fonctionnement	14 016 551	14 059 334	13 982 188	14 435 233	15 172 052	15 764 257	16 446 456	2,3
dont dotation forfaitaire	6 888 983	5 658 579	4 393 408	3 560 400	3 446 831	3 309 223	3 200 029	- 10,4
dont DSU	7 127 568	8 400 755	9 588 780	10 874 833	11 725 221	12 455 034	13 246 427	9,3

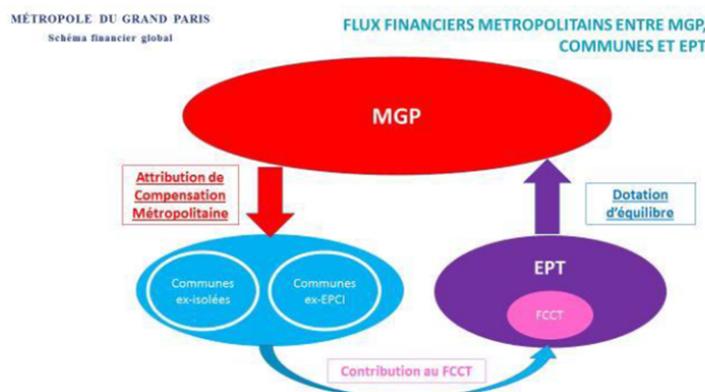
Source : d'après les comptes de gestion

➤ Focus : Les effets financiers inattendus de la création de l'EPT Plaine Commune et de la MGP

a) Un objectif initial de neutralité financière globale

Le schéma global de financement à trois acteurs est décrit par la commune de la façon suivante :

Schéma n° 1 : Les flux financiers commune/EPT/MGP



Source : commune

Il consiste en trois flux principaux :

- l'attribution de compensation métropolitaine que verse la métropole à la commune afin de lui restituer le montant de 2015 des ressources qu'elle perçoit à sa place ;
- la contribution de la commune au fonds de compensation des charges transférées (FCCT) de l'EPT Plaine Commune pour permettre à celui-ci de retrouver les ressources dont il disposait avant la création de la MGP ;
- la dotation d'équilibre qui vise à garantir à la MGP et aux EPT le niveau de leurs ressources de 2015.

La création de la MGP s'est faite dans l'optique de garantir la neutralité financière entre la MGP et les communes membres de l'EPT Plaine Commune. Pour ce faire, des mécanismes financiers ont été mis en place, tels que l'attribution de compensation désormais versée à la commune par la MGP et composée de :

- l'attribution de compensation « historique » (montant perçu par la commune avant la création de la MGP) pour un montant de 14 430 224 € ;
- majorée de la dotation de compensation relative à la suppression de la part « salaires » de l'ancienne taxe professionnelle (compensation part salaires-CPS) que touchait auparavant Plaine Commune pour un montant de 10 167 044 € au titre de 2017.

Dès lors, le montant de l'attribution de compensation perçu par la ville est de 24 597 268 € (14 430 224 € + 10 167 044 €). Cependant, la CPS n'est pas conservée par la commune mais reversée à l'EPT Plaine Commune dans le cadre du FCCT précité.

b) Une hausse apparente du potentiel fiscal indésirable, non-prévue et coûteuse

Pour calculer le potentiel financier de la commune, qui sert de base aux calculs des dotations, on tient compte des ressources versées à la commune par la MGP, quand bien même une part de celles-ci ne font que transiter sur son compte, avant d'être reversées à l'EPT.

De ce fait, le solde disponible de recettes économiques de la MGP (recettes économiques – attribution de compensation versées en 2016) a été minoré de moitié environ (16 379 180 € en 2016 contre 8 981 530 € en 2017) augmentant le potentiel financier de la commune en considérant que la CPS, intégrée dans l'attribution de compensation, était une véritable recette de la commune alors qu'elle a été reversée à l'EPT via le FCCT. Les potentiels fiscal et financier ont montré une « évolution artificielle de la richesse de la commune ».

En outre, le potentiel financier de la commune entre aussi dans le calcul du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF). De ce fait, la commune est apparue plus « riche » qu'elle ne l'est en réalité et n'a, à ce jour, jamais retrouvé son rang d'avant la création de la MGP, perdant ainsi des recettes de péréquation, même si celles-ci progressent néanmoins en valeur absolu.

Tableau n° 6 : Rang de classement de commune au FSRIF et montants correspondants (en €)

Année	Rang de classement	Montant
2014	19	3 600 552
2015	17	4 031 358
2016	17	4 366 164
2017	32	4 109 582
2018	29	4 435 811
2019	24	4 683 737
2020	23	5 081 080

Source : commune

c) Un objectif de « neutralité financière » atteint pour l'EPT Plaine Commune mais au détriment de la commune

La loi de finances pour 2016 prévoyait que l'attribution de compensation revenant en 2016 à l'EPT Plaine Commune était proportionnelle à son coefficient d'intégration fiscale de 2015, le solde devant être réparti entre les communes membres en fonction des attributions de chaque commune, l'année précédant la répartition.

Concrètement, les dispositifs juridiques de création de la Métropole du Grand Paris et de financement de l'établissement public territorial Plaine Commune, s'ils avaient été mis en œuvre, auraient profité à la commune, laquelle aurait dû percevoir du fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) un montant en progression de 236 709 € entre 2015 et 2016. Pour autant, ce financement de la commune se serait fait au détriment, à due proportion, de celui de Plaine Commune. La commission locale d'évaluation des charges transférées du 6 juillet 2016 et celle du conseil de territoire du 21 septembre 2016 ont décidé de ne pas mettre en œuvre cette disposition, privant la commune de cette augmentation du FPIC.

La commune n'a pas transmis de document consolidé évaluant le coût induit par la création de la MGP mais, entre de moindres recettes institutionnelles (fonds de péréquation) et des dépenses induites du fait des accords conclus au sein de l'EPT Plaine Commune, le montant de 1 M€ a été avancé par la commune. Il confirme que la hausse apparente du potentiel financier de la commune a eu des effets sensibles en matière de baisse des recettes institutionnelles.

3.3.2 La stabilité des charges de gestion

Corrigées de l'effet « MGP », les charges sur la période sont quasiment stables, avec une légère baisse de 0,07 % en moyenne annuelle. Cette stabilité est acquise grâce à un effort constant porté sur les charges à caractère général, et à un dynamisme de la masse salariale contenu. Le transfert de compétences de la commune vers l'EPT en termes d'urbanisme (plan local d'urbanisme intercommunal-PLUi) n'a pas été accompagné de transfert de personnel et son incidence financière, sans être nulle, peut être considérée comme marginale, avec une valorisation de 44 960 € en 2016, indexée sur un coefficient donné en loi de finances.

Les subventions de fonctionnement étaient également en légère baisse jusqu'en 2019. Leur hausse en 2020 s'explique par une revalorisation des subventions aux associations comme aux établissements rattachés (Centre communal d'action sociale-CCAS, Centre de santé) dans le cadre du soutien de ces structures lors de la crise sanitaire du Covid 19.

Tableau n° 7 : Évolution des charges de gestion sur la période

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne (en %)
Charges à caractère général	15 537 759	14 440 451	14 369 949	14 320 292	15 220 262	14 989 731	13 706 066	- 1,78
+ Charges de personnel	37 841 990	38 501 903	38 655 184	40 108 192	39 001 938	40 105 481	41 003 341	1,15
+ Subventions de fonctionnement	1 651 337	1 432 532	1 462 428	1 242 350	1 467 730	1 537 700	1 950 900	2,41
+ Autres charges de gestion	3 511 261	3 514 280	17 055 172	17 209 237	17 282 316	17 235 699	17 396 254	25,69
dont contribution aux organismes de regroupement	2 284 190	2 273 842	15 810 900	15 855 414	15 907 850	15 764 651	15 803 398	31,83
= Charges de gestion	58 542 346	57 889 166	71 542 734	72 880 071	72 972 247	73 868 611	74 056 560	3,42
= Charges de gestion, corrigées de l'effet MGP	58 542 346	57 889 166	55 731 833	57 024 657	57 064 397	58 103 960	58 253 162	- 0,07

Source : d'après les comptes de gestion et retraitement par la CRC

➤ **Focus sur les ressources humaines : les charges de personnel et l'examen des situations individuelles**

Les effets de la mutualisation sur la période semblent négligeables, aucune compétence transférée récemment n'ayant donné lieu à des transferts de personnels. La commune a bien transmis une liste d'agents transférés à l'EPT Plaine Commune, mais sans préciser l'année du transfert. Les fonctions des agents transférés laissent supposer qu'il s'agit de transferts antérieurs à la période sous revue, réalisés au moment de l'adhésion de la commune à la communauté d'agglomération, donc avant la création de l'EPT.

Le temps de travail n'a pas été modifié pendant la période sous revue jusqu'au 1^{er} janvier 2022. Son décompte est présenté en annexe. Il s'élevait à 1 547 heures de travail effectif par agent, au lieu des 1 607 heures réglementaires, du fait d'un calcul des congés portés à 28 jours, au lieu de 25, et de 5 jours de congés supplémentaires dits « du maire ». La délibération de 1983 qui prévoit cette durée de temps de travail et qui fonderait l'avantage acquis n'a pas été transmise. Cette différence de 60 heures représente l'équivalent de 28,4 ETP, ou, exprimé en euros, un coût annuel d'environ 1 M€. Même par rapport à la moyenne nationale du temps de travail au sein de la fonction publique territoriale de 2019, La Courneuve a accusé un déficit de 40 heures (19 ETP ou 690 000 €). Or, la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 a supprimé les durées du temps de travail dérogatoires héritées des avantages acquis.

Après avoir adressé un courrier au préfet du département le 21 avril 2021 rejetant l'application des 1 607 heures annuelles, co-signé par sept maires dionysiens, la commune a pris le 16 décembre 2021 une délibération sur le temps de travail approuvant un protocole d'accord ; celui-ci affiche l'objectif de se conformer à la durée légale du temps de travail pour les fonctionnaires, soit les 1 607 heures, de façon progressive au cours de l'exercice 2022.

La Courneuve peine à attirer et à conserver des agents, notamment des cadres.

Tableau n° 8 : Évolution des effectifs permanents rémunérés par catégories

	2015	2016	2017	2018	2019
A	88	88	85	92	127
B	121	118	117	114	111
C	588	568	565	569	577
Total des postes occupés au 31/12/2019	797	774	767	775	815

Source : commune

Ainsi, même si la catégorie A est celle qui a le plus progressé en valeur absolue comme en proportion, en 2019, sur un total de 35 démissions ou mutations, la moitié d'entre elles concernait des catégories A.

La commune explique cette rotation des cadres par une mobilité accrue des jeunes catégories A, et une compétition entre collectivités pour le recrutement des cadres territoriaux.

Au-delà des seules catégories A, la commune affiche un déficit récurrent entre ses emplois budgétés et ceux effectivement pourvus. Ainsi, en 2019, sur 840,1 ETP budgétés, 761,5 équivalents temps pleins travaillés étaient effectivement pourvus. Ces postes non-pourvus représentent certes une économie en termes de masse salariale, mais aussi un coût du fait des formations, des recrutements, de l'instabilité qu'induisent cette rotation élevée et ce défaut d'attractivité.

Les situations individuelles des agents de la direction générale et des collaborateurs de cabinet ont été examinées et n'appellent pas d'observations.

S'agissant des collaborateurs de cabinet, la chambre note, pour l'un d'eux, le cumul de contrats infra-annuels ou annuels au mieux, tandis que ses collègues ont un engagement qui court sur la durée du mandat. Les contrats successifs n'ont pas d'explication, d'autant que la commune communique sur la permanence de cette politique publique.

Par ailleurs, le rattachement de cet agent au cabinet contredit la jurisprudence administrative, qui censure le recrutement de collaborateurs de cabinet dont les missions correspondraient en réalité à un besoin permanent de la collectivité (CE, 26 janvier 2011, Assemblée de la Polynésie française). En effet, la mission de ce collaborateur de cabinet relève bien d'un besoin permanent de la collectivité⁵, et doit être assurée par un agent et non un collaborateur de cabinet.

Un jugement de la chambre montrait une erreur dans les modalités de calcul de la prime annuelle. En effet, une délibération du 18 décembre 1984 prévoyait pour cette prime un montant égal à la valeur du SMIC au 1^{er} juillet de l'année en cours. La chambre a jugé que, dans cette rédaction, l'unique référence permettant de calculer le montant de la prime était celle de la valeur mensuelle actualisée du montant du SMIC⁶, nonobstant le passage, entre 1999 et 2000, de la durée mensuelle légale du travail de 169 heures à 151,67 heures, tandis que l'ordonnateur et le comptable soutenaient que le montant de cette prime était le produit du smic horaire par la durée mensuelle légale du travail à la date de cette délibération, soit 169 heures. Or, interrogé sur la mise en conformité de cette prime à la suite du jugement de la chambre, le directeur des ressources humaines a confié qu'aucun changement dans la liquidation de la prime annuelle n'était, à sa connaissance, intervenu.

En réponse aux observations provisoires, la commune a produit une longue réponse, d'où il ressort que la mise en place de la prime annuelle actuelle et le calcul de son montant relève d'une délibération du 18 décembre 1984 (non transmise), postérieure à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique. Outre le fait que cette délibération n'a pas été transmise, le fait qu'elle soit postérieure à la loi précitée emporte que la prime qu'elle institue ne peut pas être considérée comme un avantage collectivement acquis. Partant, elle ne peut donc pas être maintenue car elle n'est pas régulière.

3.3.3 Des soldes intermédiaires de gestion en amélioration constante

L'ensemble des soldes intermédiaires de gestion permettant de mesurer la performance financière de la commune progresse. Pour autant, si la maîtrise des charges est réelle, cette situation résulte aussi d'un déficit d'attractivité qui se traduit par des postes budgétés et non pourvus. La hausse des ressources a été assurée en partie par la mobilisation importante des ressources fiscales en 2016 et la progression des ressources institutionnelles.

Tableau n° 9 : Évolution du financement propre disponible et du besoin de financement des investissements sur la période

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CAF brute	4 081 054	5 481 487	6 969 851	6 404 992	7 189 890	9 952 716	9 290 163
CAF nette ou disponible	847 381	1 645 459	2 866 429	1 965 214	2 185 354	4 150 587	3 537 847
Financement propre disponible	11 081 876	7 705 984	10 579 974	11 071 798	9 945 821	7 625 323	8 725 693
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie) (en %)	77,4	66,9	42,8	45,9	48,3	72,6	65,8
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 6 530 129	- 4 762 542	- 13 350 524	- 13 489 402	- 10 389 752	- 3 381 446	- 4 706 796

Source : d'après les comptes de gestion

⁵ Plan d'action prévu par le décret n° 2020-528 du 4 mai 2020 définissant les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des plans d'action relatifs à l'égalité professionnelle dans la fonction publique.

⁶ SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance.

3.3.4 Mais une sous-exécution chronique des investissements qui interpelle sur la fiabilité et la sincérité des prévisions budgétaires

La situation de la commune est cependant marquée par une sous-exécution chronique de ses dépenses d'investissement. Ainsi, entre 2014 et 2019, la commune n'a dépensé, en moyenne, que 57,48 % du total des montants d'investissements délibérés, même en prenant en compte les décisions modificatives et les reports, ce qui relativise la fiabilité et la sincérité des prévisions budgétaires.

Cette situation mérite d'être soulignée car investir moins que ce que l'assemblée délibérante approuve peut aboutir pour la commune à un déficit d'équipements publics.

Tableau n° 10 : Taux exécution des dépenses d'investissements

Exercices	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Crédits votés (BP + reports + DM)	28 143 000	25 111 000	38 149 667	39 523 042	37 378 379	27 063 363	195 368 451
Dépenses mandatées	17 656 707	12 912 314	24 884 293	25 071 101	20 668 480	11 105 656	112 298 551
Ratio (en %)	62,74	51,42	65,23	63,43	55,30	41,04	57,48

Source : commune

3.3.5 Un endettement qui atteint ses limites

La commune a recours aux services de Finance Active pour suivre et piloter sa dette. Au 31 janvier 2020, la dette globale s'élevait à 73,7 M€, dont 60,6 M€ ont été empruntés entre 2014 et 2019 pour financer la réalisation de nombreux équipements.

Tableau n° 11 : Évolution de l'encours de dette du budget primitif sur la période

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne (en %)
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	40 266 766	44 077 310	48 041 914	58 375 236	63 337 715	75 333 179	74 531 049	10,8
+ Nouveaux emprunts	7 044 218	7 800 000	14 439 500	9 400 000	17 000 000	5 000 000	5 000 000	- 5,6
= Encours de dette du BP au 31 décembre	44 077 310	48 041 914	58 375 236	63 337 715	75 333 179	74 531 049	73 778 734	9,0

Source : d'après les comptes de gestion

La dette est sécurisée au regard des indicateurs de la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales⁷ : aucun emprunt contracté par la commune ne comporte de risque financier lié notamment à la nature des taux. 34 % de la dette est à taux fixe.

La dette « potentielle » de la commune correspondant aux engagements hors bilan est essentiellement constituée par des garanties d'emprunts contractés par des organismes de logement social (40,8 M€ sur un total de 47,1 M€ de capital restant dû au 31 décembre 2019 soit 87 % des emprunts garantis). Hors organismes de logements sociaux, les emprunts garantis respectent les deux premiers ratios fixés par l'article L. 2252-1 du CGCT.

La commune atteint aujourd'hui un niveau d'endettement qui l'a incité à plafonner volontairement à 5 M€ par an ses nouveaux emprunts, afin de se préserver d'un endettement non supportable à terme. En effet, depuis 2019, les annuités ont représenté près de la moitié des dépenses d'équipement.

⁷ La charte définit une classification des risques inhérents aux emprunts selon une double échelle de cotation fondée d'une part sur l'indice sous-jacent du prêt et d'autre part la structure du prêt.

Tableau n° 12 : Évolution de l'annuité de la dette en capital sur la période

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
Annuité en capital de la dette	3 233 674	3 836 028	4 103 421	4 439 777	5 004 536	5 802 130	5 752 315	32 171 881
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	14 318 005	11 511 302	24 704 962	24 130 577	20 607 584	10 507 722	13 269 192	119 049 344
Ratio annuité de la dette / dépenses d'équipement (en %)	22,58	33,32	16,61	18,40	24,28	55,22	43,35	27,02

Source : d'après les comptes de gestion

L'amélioration de sa capacité d'autofinancement (CAF) brute a sensiblement amélioré sa capacité de désendettement sur la période. Ce constat doit cependant être nuancé, puisque l'amélioration de la capacité de désendettement résulte de facteurs extérieurs à la gestion de la commune, et que l'amélioration de sa capacité de désendettement ne s'est pas traduite par une baisse de l'endettement, mais au contraire par une hausse sensible de celui-ci.

Tableau n° 13 : Évolution de la capacité de désendettement

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne (en %)
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP) (en %)	2,3	2,6	1,6	1,6	1,3	1,2	1,2	
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	40 949 887	47 008 832	52 288 976	54 616 589	66 119 871	64 601 265	67 811 650	7,5
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	44 077 310	48 041 914	58 375 236	63 337 715	75 333 179	74 531 049	73 778 734	7,6
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	10,8	8,8	8,4	9,9	10,5	7,5	7,9	

Source : d'après les comptes de gestion

3.3.6 L'incidence de la crise sanitaire sur les finances de la commune

Interrogée sur les pertes de recettes dues à la crise sanitaire, la commune a évalué celles-ci à 1 127 059 €.

S'agissant des dépenses supplémentaires, principalement constituées d'achat de masques, de gel, de subventions aux associations, au centre communal d'action sociale et aux centres de santé communaux, aux primes « Covid » versées aux agents, la commune les évalue à hauteur de 2 366 295 €.

Pour ces dépenses, la commune a bénéficié à deux reprises du concours exceptionnel de l'État pour l'achat de masques, notifié le 8 octobre et le 12 novembre 2020, pour un montant total de 173 100 €, qui ne couvre que 18,8 % du montant du poste « achats de matériel de protection (masques, gel, signalétique) » tel qu'il est évalué par la commune.

Sur la nature des dépenses supplémentaires, l'achat de matériels de protection et les dépenses d'équipement informatique sont deux postes communs à toutes les collectivités. La prime « Covid » versée aux agents est régulière, et distingue les agents municipaux (prime plafonnée à 1 000 €) et les agents du centre municipal de santé, ceux du service de maintien à domicile et ceux des soins infirmiers (plafonnement à 1 500 €), conformément à l'esprit des décrets prévoyant ces primes exceptionnelles.

Les dépenses supplémentaires de personnel sont expliquées par la volonté de la commune de corriger une faille du dispositif relatif au chômage partiel, lequel ne bénéficiait pas à la fonction publique territoriale. Pour la commune, « cette situation injuste aurait conduit, en l'absence de service fait, à l'arrêt de la rémunération de l'ensemble des collaborateurs occasionnels du service public courneuvien. Aussi, face au risque d'aggraver la crise sanitaire par des difficultés sociales auxquelles ces agents auraient dû faire face, les élus ont décidé de maintenir leur rémunération pour les mois de mars, avril et mai 2020 sur la base de la rémunération qu'ils avaient perçue en février 2020. » Ce maintien des rémunérations des vacataires est chiffré par la commune à 412 522 €. Même si aucune délibération n'est jointe à l'appui de cette décision, et si la rémunération d'agents contractuels de droit public en l'absence de toute activité est à l'évidence irrégulière, l'argument social, conforté par une réponse à une question parlementaire, paraît néanmoins recevable.

Le soutien aux associations et établissements rattachés représente aussi un poste important, détaillé par la commune. Il s'explique par une prime de 100 € par enfant scolarisé en primaire, versée sur la base de critères sociaux et à la demande des familles. Ces montants sont d'un niveau qui n'appelle aucune critique, surtout mis en regard de la politique sociale active de la commune pour faire face à la crise sanitaire (confection et distribution de paniers repas, prime d'urgence, maintien d'une partie de la restauration scolaire, accueils en crèche et en école, activité accrue du centre de santé, des soins infirmiers et du maintien à domicile). Le maintien, voire l'accroissement de l'activité des services municipaux et rattachés peut même être souligné et salué, malgré l'absence d'une analyse fine et détaillée de toutes ses composantes.

La commune affirme qu'elle n'a accordé aucune exonération de charge aux acteurs économiques locaux, contrairement à d'autres collectivités qui ont suspendu les redevances d'occupation temporaire du domaine public. La commune précise qu'aucune clause de sauvegarde n'a été activée dans le cadre de la délégation de service public du marché des « Quatre routes », mais la chambre note que les titres de la redevance pour les exercices 2019 et 2020 n'ont été émis qu'en mars 2021, soit juste après que des questions ont été posées à l'ordonnateur sur cette délégation de service public (DSP).

S'agissant des économies induites par la crise (annulation de manifestations, moindres charges de restauration collective, de formation, de prestations de sécurité, de carburants et de fluides), la commune les évalue en 2020 à 2 071 316 €.

Pour les achats, la commune indique, à juste titre, qu'il ne s'agit pas d'économies proprement dites, mais plutôt de décalages ou de « moindres dépenses » dont certaines sont temporaires.

Sur le plan budgétaire et comptable, la commune n'a pas souhaité lisser les dépenses exceptionnelles sur plusieurs années « afin de ne pas obérer les marges financières des années suivantes ». Par ailleurs, elle précise que le solde de l'impact financier du Covid n'a pas engendré de besoin nouveau en trésorerie, ni de travail conjoint avec le comptable public pour limiter cet impact. Ni les emprunts ni l'endettement n'ont été significativement affectés, et la stratégie financière de la commune demeure inchangée.

Ce solde financier de l'impact du Covid, construit à partir des seules évaluations transmises par la commune, peut se résumer ainsi :

Tableau n° 14 : Impact de la crise sanitaire en 2020 (en €)

Moindres recettes	2 211 270,00
Dépenses supplémentaires	2 366 295,00
Annulations, décalages de dépenses et économies	2 071 316,09
Concours financier de l'État	173 100,00
Solde	- 1 248 938,00

Source : commune

Malgré toutes les précautions d'usage sur la bonne évaluation par la commune de l'incidence financière de la crise sanitaire, la chambre note que la charge supplémentaire qu'elle représente est significative, qu'il est probable qu'elle ne soit pas qu'exceptionnelle, mais affecte aussi ses finances pour l'exercice 2021 en cours et d'autres exercices à venir.

3.3.7 Appréciation générale sur la situation et les perspectives financières

La commune a réussi à contenir ses charges de gestion. Le dynamisme de ses recettes, assuré par la hausse des taux des impôts en 2016 et le dynamisme des recettes institutionnelles lui a permis de renforcer ses soldes intermédiaires de gestion.

Toutefois, cette performance résulte largement de facteurs extérieurs, tels qu'un dynamisme des ressources et des participations institutionnelles qui ne sont pas pérennes, et à un défaut d'attractivité en termes de ressources humaines, qui limite la progression de la masse salariale.

Par ailleurs, la commune ne s'est pas désendettée sur la période. En 2020, l'encours de dette a atteint un niveau historique avec près de 68 M€. De même, la sous-exécution récurrente des dépenses d'investissement pose question quant à l'adéquation et au renouvellement des équipements au service de la population.

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1 Organisation, stratégie, moyens et outils

4.1.1 Une réorganisation pour relancer la culture de l'achat public

La commune a réorganisé la direction des finances et de la commande publique en 2019. Jusqu'à cette date, les finances et la commande publique formaient deux services séparés au sein du pôle « Ressources et Modernisation des services ». Depuis juin 2019, toujours au sein du pôle précité, une direction commune des affaires financières et de la commande publique a été créée, composée de deux unités :

- une unité « comptabilité et gestion », elle-même subdivisée en un pôle « dépenses » et un pôle « recettes ». Cette unité est chargée, notamment, de la définition de la stratégie financière, de la construction budgétaire qui en découle, en lien avec les élus, de la fiabilisation des comptes et du suivi de la bonne exécution des dépenses et des recettes ;
- une unité « commande publique », elle aussi subdivisée en deux pôles « marchés publics » et « achats » ; cette nouvelle unité est chargée de définir et exécuter une nouvelle politique d'achat présentée comme « plus transversale et plus inclusive ».

Cette fusion de deux services est une réponse à « l'absence de culture marché public » que la commune avait identifiée et au fait, qu'en 2018 « seules 12,6 % des dépenses sont couvertes par des marchés dans la tranche entre 100 000 € et 200 000 € ».

Cette réorganisation doit mieux intégrer la stratégie « achats » dans la stratégie financière globale de la commune et répondre aux trois priorités suivantes :

- améliorer l'efficacité de l'achat ;
- renforcer la prise en compte des aspects liés au développement durable et à l'insertion ;
- encourager l'accès des très petites entreprises (TPE) et des PME-PMI⁸ à la commande publique locale.

⁸ PME-PMI : Petite et moyenne entreprises - Petite et moyenne industries.

4.1.2 Des cahiers des charges qui peinent encore à intégrer une stratégie « achats »

La nouvelle direction a rédigé en 2019 un guide interne de la commande publique complet, qui participe à la diffusion d'une culture « finances et achats » au sein de la commune.

S'agissant de l'axe consistant à favoriser dans les marchés le développement durable et l'insertion, aucune mention n'est faite des techniques spécifiques d'achat permettant d'atteindre ces objectifs, comme les clauses relatives aux délais d'exécution, aux conditions de livraison, à la sécurité des approvisionnements, à la qualité ou encore au coût complet et au cycle de vie.

S'agissant de l'insertion, la commune se borne à respecter les obligations réglementaires, sans profiter des dispositions permettant de favoriser l'économie sociale et solidaire, par le régime réservataire⁹ par exemple.

4.1.3 Les moyens et outils de suivi des marchés à renforcer

La commune doit encore finaliser la nomenclature des achats afin de pouvoir réaliser les cartographies des achats et des fournisseurs.

De même, elle ne dispose pas encore de tableau de bord des achats. Les seuls indicateurs du tableau de bord de la direction générale sont insuffisants, car ils ne sont pas articulés avec un calendrier prévisionnel de passation des marchés. Il en résulte que la gestion des achats est réalisée au fil de l'eau ou dans l'urgence, afin d'assurer un support contractuel pour répondre à des besoins immédiats.

L'exploitation des données provenant du système d'information (SI) financier et de la base des marchés est encore trop limitée, en raison d'une organisation des données peu précise. Par exemple, un même tiers peut être identifié sous plusieurs raisons sociales, des marchés en cours ne se retrouvent pas dans les grands livres, certains mandats ne sont pas reliés à des marchés.

Il n'y a pas non plus d'interface automatisée entre le SI financier et le tableau de suivi des marchés, ni de revue périodique de cohérence. Ainsi, un même marché peut apparaître avec des montants très sensiblement différents¹⁰ entre ces deux outils, preuve que le tableau de suivi des marchés n'est pas systématiquement actualisé, ni utilisé comme un levier stratégique.

En termes de moyens humains, seuls deux agents sont chargés de la passation des nouveaux marchés (flux) et du suivi de l'exécution des marchés notifiés (stock). Dans ce contexte, le suivi des marchés en cours est limité et la gestion de l'achat repose principalement sur des procédures classiques (marché à procédure adaptée - MAPA), au détriment de techniques d'achats, certes plus contraignantes, mais permettant de mieux prendre en compte, par exemple, des clauses d'insertions ou environnementales.

⁹ Dispositions du code de la commande publique qui permettent de réserver des marchés aux opérateurs économiques qui emploient des travailleurs handicapés et défavorisés.

¹⁰ Pour illustrer ce propos, des écarts de 64,9 % (marché 2014-014) et 85,8 % (marché 2015-014/1) entre les montants renseignés sur le tableau de suivi des marchés et les grands livres ont été relevés sur un échantillon de marchés contrôlés.

4.2 La mutualisation des achats qui reste limitée

Lors de l'instruction, les services de la commune ont fourni le tableau suivant :

Tableau n° 15 : Part, en volume, des marchés mutualisés

Marchés ou lots notifiés	2018	2019	2020
Passés avec le service	17	66	24
Passés avec le Sipperec ^(*)	11	14	21
Passés avec Plaine Commune	2	1	0
Passés par l'UGAP	3	5	6
Total	33	86	51

^(*) syndicat mixte compétent dans les réseaux de communication et les services informatiques auquel appartient la commune.

Source : commune

L'activité du service « achats » que la commune a présentée dans ce tableau ne correspond pas à celle figurant dans le tableau de suivi des marchés.

Sous cette réserve, le taux de marchés mutualisés repose presque intégralement sur les marchés passés avec le Sipperec¹¹, duquel la commune envisage de sortir.

Le nombre de marchés passés via l'UGAP¹² reste peu élevé au regard du catalogue proposé par cette plate-forme.

Enfin, la mutualisation des achats avec l'EPT en dehors des prestations informatiques est faible.

Tableau n° 16 : Part, en euros, des marchés mutualisés

Marchés ou lots notifiés	2018	2019	2020
Passés avec le service	18 914 606,66	11 279 913,92	14 214 833,41
Passés avec le Sipperec	765 694,50	1 988 601,77	3 691 512,14
Passés avec Plaine Commune	107 527,89	217 968,50	247 644,82
Passés par l'UGAP	83 944,95	1 038 970,81	244 826,63
Total	19 871 774,00	14 525 455,00	18 398 817,00
Part des marchés mutualisés (en %)	4,82	22,34	22,74

Source : commune

En valeur, la part des achats mutualisés varie entre 4,8 et 22,7 % entre 2018 et 2019. En appliquant à l'exercice 2020 la sortie partielle de la commune du syndicat informatique, la part des marchés mutualisés représenterait 2,68 %. La mutualisation des achats n'est donc, à l'évidence, pas un levier envisagé par la commune pour augmenter son professionnalisme et sa performance. Or, de nombreuses prestations de la commune, notamment dans le domaine des fournitures, sont sensibles aux économies d'échelle.

Ce « volume d'affaires » pose question également si on le rapporte aux deux rédacteurs de marchés publics identifiés dans l'organigramme. Le ratio du flux de nouveaux marchés par agent paraît difficilement supportable, même avec une majorité de MAPA et le soutien d'autres agents de l'unité. Par ailleurs, il rend improbable le suivi de l'exécution du stock des marchés notifiés pendant les exercices antérieurs.

¹¹ Sipperec : Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication.

¹² UGAP : Union des groupements d'achats publics.

4.3 Quelques problématiques persistantes

4.3.1 Les achats hors-marché

La consultation des mandats extraits du SI financier fait apparaître au cours des exercices sous contrôle, des prestations excédant les seuils des marchés publics et qui, malgré cela, semblent avoir fait l'objet d'achats de gré à gré. Ces prestations concernent principalement les domaines de la sécurité, de l'événementiel et de la communication avec par exemple des paiements récurrents effectués au profit de l'agence de voyage des Quatre routes, sise à La Courneuve, réalisés en dehors de tout marché :

Tableau n° 17 : Cumul annuel des paiements réalisés au profit de l'agence de voyage des Quatre routes (en €)

2015	2016	2017	2018	2019
32 739,62	6,213,10	46 308,08	27 089,17	66 773,34

Source : d'après l'extraction des mandats du système d'information communal (Grand Livre)

4.3.2 Des estimations initiales approximatives

Les documents transmis par la commune permettent d'identifier de mauvaises évaluations des besoins initiaux, induisant des surcoûts sensibles et faisant peser des risques juridiques avérés, non seulement sur les marchés mais sur aussi sur les opérations qu'ils portent.

Par exemple, le marché de maîtrise d'œuvre pour la construction de la halle de marché, notifié le 21 mars 2014 au groupement Sispeo / Betom / Pascal Girault, au prix forfaitaire de 224 000 € HT, a fait l'objet de 5 avenants consécutifs, qui traduisent sans doute la complexité du projet, mais illustrent également l'approximation de l'estimation initiale. En effet, ces avenants successifs ont conduit à un surcoût de 100 676,10 € par rapport au montant initial, soit une majoration de 49,4 %¹³ de l'estimation primitive, ce qui pourrait remettre en cause l'équilibre initial du marché.

4.3.3 Des marchés passés qui ne respectent pas les seuils des procédures

En 2014, dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un projet d'administration, la commune de La Courneuve a passé deux marchés complémentaires à des MAPA existants au profit du cabinet de conseil Tallis, spécialisé en stratégie, management et organisation. Ces deux marchés complémentaires ont été passés sans publicité ni mise en concurrence, en application de l'article 35-II de l'ancien code des marchés publics. Ils avaient pour objet les mêmes prestations que les MAPA passés en 2013.

Toutefois, un marché complémentaire n'est possible que pour « des prestations qui ne figurent pas dans le marché initialement conclu »¹⁴ ou pour des prestations similaires, mais à la double condition que le premier marché ait indiqué cette possibilité (ce qui est le cas) et que sa mise en concurrence ait pris en compte le montant total envisagé, y compris celui des nouveaux services ou travaux (ce qui n'est pas le cas)¹⁵.

¹³ Et non 37,63 %, comme indiqué à tort dans le tableau de suivi des marchés. En effet, ce calcul résulte d'une comparaison entre le coût de l'avenant et le coût total des avenants passés. Cette méthode n'est pas conforme à l'identification de la modification de l'équilibre initial du marché public et permet de baisser artificiellement l'ampleur du surcoût induit par l'avenant.

¹⁴ Article 35-II-5° du décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 portant code des marchés publics, en vigueur au moment de la passation des marchés complémentaires.

¹⁵ Article 35-II-6° du décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 portant code des marchés publics, en vigueur au moment de la passation des marchés complémentaires.

Dans cet exemple, le recours à ces marchés complémentaires a eu pour effet, de soustraire ces prestations au seuil de procédure formalisée alors en vigueur, fixé à 210 000 € pour les marchés de service.

La chambre note également que le pouvoir adjudicateur est allé au maximum du plafond de 50 % du marché primitif pour le montant des deux marchés complémentaires, conclus moins de 8 mois après les marchés initiaux, ce qui met en question le caractère réellement complémentaire des prestations.

Par ailleurs, ce contournement du seuil de procédure formalisée par le truchement de marchés complémentaires, est aggravé par le recours à d'autres prestations avec le même fournisseur, lesquelles, sans prendre la forme de marchés complémentaires, s'y apparentent néanmoins par leur objet et les dates de signature des contrats.

Ainsi, le cabinet Tallis a également bénéficié d'un autre MAPA pour une assistance méthodologique à la mise en œuvre des projets de service, pour un montant forfaitaire de 50 000 € HT par an, reconduit trois fois. Ce marché a été lancé dans la suite des deux marchés complémentaires (numéro de rôle 2014-58) et notifié le 1^{er} février 2015. En admettant qu'il s'agisse de prestations réellement différentes concourant à un projet global, la règle qui aurait dû prévaloir est celle de l'allotissement.

Cette succession de marchés (tableau ci-dessous) met en évidence un avantage accordé à un opérateur économique par le recours à des MAPA successifs ou simultanés, ayant le même objet, ce qui constitue un contournement des dispositions relatives aux procédures formalisées. Cette situation a pu compromettre la liberté d'accès aux marchés publics et l'égalité de traitement des candidats.

Tableau n° 18 : Succession des marchés conclus avec le cabinet Tallis entre 2013 et 2020¹⁶ (en €)

Numéro du marché	Forme du marché	Date de notification	Montants notifiés (d'après les documents contractuels transmis* ou le tableau de suivi des marchés**)	Montants notifiés TTC	Montants mandatés (d'après le système d'information financier de la commune)
2013-65	MAPA	nov-13	181 000 € HT*	216 476	202 200
2013-66	MAPA	nov-13	non transmis	non transmis	71 250
2014-55	marché complémentaire du 2013-66	juil-14	non transmis	non transmis	47 010
2014-56	marché complémentaire du 2013-65	juil-14	90 500 € HT	108 600	108 600
2014-58	MAPA	févr-15	50 000 € HT par an reconduit 3 ans**		138 000
Mandat non rattaché à un marché					8 250
Total					575 310

Source : avenants de la DSP

4.3.4 Des évolutions récentes encourageantes mais fragiles et encore incertaines

Le nombre d'achats réalisés hors-marché, tels qu'identifiés dans le système d'information financier de la commune, et avec toutes les réserves dues à sa fiabilité, indique une décroissance en volume et en valeurs. Par ailleurs, des procédures d'achat innovantes se sont développées au cours des derniers exercices, comme les procédures négociées, qui nécessitent un sourçage mieux réalisé des fournisseurs, ainsi qu'une attention portée à l'expression fine des besoins de la commune, plutôt qu'à un cahier des charges figé.

¹⁶ Un autre marché, lui aussi relatif au projet d'administration, avait été passé en 2012, hors période de contrôle. Les marchés notifiés en 2013, hors période de contrôle, s'avère néanmoins nécessaires à la compréhension des marchés complémentaires notifiés en 2014, début de la période sous revue.

En réponse au rapport d'observations provisoires, la commune a répondu que les moyens humains sont calibrés pour relever les défis de demain. Or, l'organigramme transmis lors du contrôle et la réponse précitée démontrent que, parmi les 10 agents affectés au service de la commande publique, la commune compte 4 magasiniers ainsi que le directeur financier et son adjoint, soit 4 agents seulement pleinement consacrés au service de la commande publique, dont 2 rédacteurs de marchés. Au vu du stock des marchés publics (plus de 300 marchés en cours d'exécution, de leur flux annuel (entre 1 à et 20 marchés nouveaux) et des ambitions de la commune, la chambre souligne l'écart entre les objectifs et les moyens humains qui leur sont consacrés. Et ceci d'autant plus que la commune indique qu'un nouveau logiciel de suivi de la commande publique est en cours de déploiement, déploiement qui, par nature, est fortement consommateur de ressources humaines. En revanche, la commune est restée silencieuse sur la quasi absence de mutualisation de ses marchés et sur les dysfonctionnements observés qui ne peuvent qu'être maintenus.

4.4 La délégation de service public (DSP) dysfonctionnelle du marché des « Quatre routes »

4.4.1 Présentation de la DSP

La commune a conclu depuis le 1^{er} juillet 2013 un contrat de délégation de service public avec la société Lombard et Guérin pour l'exploitation du marché alimentaire, dit marché des « Quatre routes », actuellement situé place Claire Lacombe, à l'angle formé par les avenues Lénine et Paul Vaillant Couturier. Le délégataire actuel se trouve également être le délégataire sortant et ce depuis 1979, ce qui, au terme du contrat actuel, portera à 44 ans sa durée d'exploitation de ce marché alimentaire en qualité de délégataire.

Ce contrat a connu cinq avenants, tous intervenus pendant la période sous revue. Ces avenants portent principalement sur l'instauration d'une redevance additionnelle au titre de la sécurisation du marché, de la suppression de la part variable de la redevance due par le délégataire et de la diminution de la part fixe, par ailleurs désindexée.

Le tableau ci-dessous illustre le côté atypique de l'avenant n° 4 qui ne procède pas à de simples ajustements, mais modifie substantiellement l'équilibre initial du contrat.

Tableau n° 19 : Liste et contenu des avenants de la DSP

Avenants	N° 1	N° 2	N° 3	N° 4	N° 5
Date de l'avenant	01/07/2016	29/12/2016	01/03/2017	29/06/2018	10/10/2019
Objet(s)	Création d'une redevance sécurité et financement de ladite redevance	Actualisation du montant de la redevance sécurité et de son calcul	Actualisation du montant de la redevance sécurité et de son calcul	Réduction du périmètre de l'exploitation Modification de la phase d'exploitation Monopole de fourniture de parasols aux commerçants accordé au délégataire Plafonnement des travaux d'entretien à 7 675 € HT Revalorisation de 12 % des droits de place Suppression de l'intéressement commercial (part variable) Baisse de la redevance annuelle à 120 000 € Instauration d'un seuil d'une baisse de 5 % du chiffre d'affaires du délégataire par rapport à son prévisionnel ouvrant droit à une renégociation du contrat Actualisation du financement de la redevance sécurité	Baisse de redevance annuelle à 110 000 €

Source : avenants de la DSP

L'îlot urbain où se situe le marché a fait l'objet d'importants travaux de démolition de l'ancienne halle engagés dès 2014 et de reconstruction d'un nouvel ensemble. La livraison de la nouvelle halle, initialement prévue en 2016 dans les documents contractuels, a finalement eu lieu le 5 février 2019.

Préalablement à l'examen de cette DSP, il convient de rappeler les grands principes qui régissent ce type particulier de contrat de concession. D'abord, les DSP font partie intégrante du droit de la commande publique. Ensuite, elles ont été initialement pensées pour faire supporter au délégataire une charge d'investissement massive, nécessaire au service délégué (infrastructures de réseaux d'eau, d'assainissement et de transports, notamment), en contrepartie d'une rémunération du délégataire, assurée substantiellement par l'exploitation de ce service à ses propres risques.

La jurisprudence est venue préciser la nécessité de ces critères de la rémunération substantiellement assurée par l'exploitation du service, et des risques et aléas de marché supportés par le seul délégataire. À la suite du constat de rentes persistantes et contraires aux règles de la commande publique (prime dont bénéficiait systématiquement le délégataire sortant, droits d'entrée dissuasifs...) le législateur a pris des dispositions pour limiter la durée des DSP et lier celle-ci à l'amortissement économique et financier des investissements consentis par le délégataire, et à proscrire, sauf rares exceptions, les droits d'entrée.

Les conditions du recours à une DSP sont donc :

- l'existence d'un service public ;
- la rémunération du délégataire substantiellement assurée par l'exploitation du service ;
- le risque d'exploitation assuré par le seul délégataire ;
- la durée raisonnable liée aux investissements consentis et à l'amortissement économique de la délégation.

Le délégataire conteste l'observation de la chambre selon laquelle l'avenant n° 4 « modifie substantiellement l'équilibre initial du contrat » en soulignant que « ces modifications n'ont en aucun cas substantiellement modifié l'équilibre économique de la DSP mais se sont bien au contraire inscrites dans sa droite ligne. » Or, selon la jurisprudence, une modification substantielle est constituée lorsque au moins une des conditions suivantes est remplie :

- elle introduit des conditions qui, si elles avaient été incluses dans la procédure de passation initiale, auraient attiré davantage d'opérateurs économiques, ou permis l'admission d'autres opérateurs économiques, ou permis le choix d'une offre autre que celle retenue ;
- elle modifie l'équilibre économique du marché en faveur du titulaire d'une manière qui n'était pas prévue dans le marché initial ;
- elle modifie considérablement l'objet du marché.

Deux de ces conditions étant remplies, la modification substantielle du contrat initial est indéniablement constituée, dans la mesure où la baisse des redevances de toute nature (forfaitaire et variable) est supérieure à plus de 50 % du montant des redevances contractuelles initiales, lesquelles prenaient déjà en compte les opérations de destruction et de reconstruction. Enfin, l'autre élément que n'aborde pas le délégataire est la forte réduction de l'exposition au risque, qui est aussi un motif de requalification de la DSP en marché public par le juge administratif.

Enfin, l'article 1 du contrat prévoyait expressément que les parties se revoient pour déterminer un nouveau compte d'exploitation prévisionnel, si le délégataire démontrait un bouleversement des conditions économiques initiales du contrat. Or, cette démonstration, n'a jamais été faite par le délégataire. L'avenant n° 4 ne s'appuie pas sur un bouleversement prouvé par le délégataire.

4.4.2 La redevance en décroissance forte et continue

4.4.2.1 La redevance forfaitaire réduite au gré d'avenants successifs

Le contrat de DSP de 2013 prévoyait trois niveaux de redevance forfaitaire due à la commune par le délégataire correspondant aux différentes phases des travaux. À titre d'information, la redevance annuelle de la DSP précédente s'élevait à 250 205 €.

Tableau n° 20 : Évolution de la part forfaitaire de la redevance annuelle due par le délégataire (en €)

Montant annuel au titre du contrat du 1 ^{er} juillet 2013			Montant annuel au titre de l'avenant n° 4 du 29 juin 2018	Montant annuel au titre de l'avenant n° 5 du 10 octobre 2019
Du 1 ^{er} juillet 2013 jusqu'à 3 mois précédant le début du déménagement	De 3 mois précédant le déménagement jusqu'à la réintégration des commerçants + 1 mois	Depuis la réintégration des commerçants + 1 mois		
339 996	150 000	266 004	120 000 désindexés	110 000 désindexés

Source : délibérations de la commune

La chambre observe que le délégataire a bénéficié de la contribution « atténuée » liée au marché provisoire du fait des retards de livraison du nouvel équipement, alors même qu'il a réalisé un chiffre d'affaires constamment supérieur à ses prévisions initiales, y compris par rapport aux prévisions de chiffre d'affaires des exercices correspondant à la livraison de la nouvelle halle.

La rémunération forfaitaire a baissé de 58,6 % entre les dispositions contractuelles de la DSP initiale et le dernier avenant connu d'octobre 2019, et même de 67 % si l'on passe du contrat à la réalité des titres perçus.

Par ailleurs, le montant de 120 000 € de la redevance annuelle prévu par l'avenant n° 4 n'a jamais trouvé à s'appliquer, la part forfaitaire étant directement passée de 150 000 € à 110 000 €¹⁷ comme en attestent les comptes de la commune.

Le délégataire affirme que les avenants n°s 4 et 5 ont été conclus dans le même esprit : « nécessité de flexibiliser, à la hausse comme à la baisse, le montant de la redevance due par le délégataire ». On notera que la flexibilisation avancée ne s'est faite qu'à la baisse et dans des proportions supérieures au seuil jurisprudentiel de la modification substantielle de l'équilibre économique. En effet, les redevances ont été diminuées de plus de moitié par rapport aux dispositions initiales du contrat. Le montant des investissements à la charge du délégataire était connu, et ne représente qu'un an de droits de place à rapporter aux 10 ans de la durée de la concession. Enfin, l'argument selon lequel la réduction des linéaires du marché devait mécaniquement induire une baisse des redevances est affaibli par 3 réalités :

- le délégataire n'a jamais transmis à la commune la composition de ses recettes, avec notamment le linéaire vendu pour les commerçants abonnés et pour les commerçants volants. Le prestataire chargé de l'audit des rapports annuels du délégataire note avec pertinence que « sur la base des informations transmises, il n'est pas possible d'effectuer un contrôle de cohérence des recettes encaissées et des recettes inscrites au rapport d'activité » ;
- si l'argument du délégataire était recevable, son chiffre d'affaire devrait être corrélé aux linéaires ouverts aux commerçants, ce qui n'est pas le cas en analysant les rapports du délégataire, et ce dès le transfert sur le lieu de marché provisoire (cf. tableau *infra*) ;

¹⁷ Avec les indexations.

L'argument selon lequel une baisse des linéaires devait automatiquement conduire à une baisse des redevances est contredit par le tableau suivant :

Tableau n° 21 : Comparaison entre rentabilité prévisionnelle et rentabilité réalisée entre 2014 et 2019

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Chiffre d'affaires réalisé	834,6	862,6	889,2	908,9	920	920,5
Résultat réalisé	121,3	172,3	155,6	146,9	105	82,7
Frais de siège	83,5	86,3	88,9	90,9	117,1	167,5
Rentabilité prévisionnelle (en %)	9,90	9,90	10,40	9,80	10,20	10,00
Rentabilité avant IS réalisée (en %)	14,53	19,97	17,50	16,16	11,41	8,98
Rentabilité avant IS réalisée avec frais de siège niveau 2014 (en %)	14,53	20,30	18,11	16,98	15,07	18,11

Source : comptes annuels du délégataire et calculs de la CRC IdF

Ce tableau montre que la baisse du linéaire, arguée dès le marché provisoire, n'induit pas de baisse du chiffre d'affaires, en augmentation constante. Il illustre aussi la sur-rentabilité de l'exploitation de cette concession, par rapport aux données prévisionnelles retenues lors de la passation, et le rôle joué par les frais de siège, non-plafonnés, qui représentent une charge pour la concession, mais une recette pour la société-mère du délégataire. Les recettes du délégataire étant le produit d'un linéaire et d'un droit de place, la hausse des droits de place, en 2019, compense par ailleurs la baisse des linéaires de la nouvelle halle.

4.4.2.2 L'intéressement commercial supprimé

À cette rémunération forfaitaire s'ajoutait un intéressement commercial versé à la commune correspondant à un tiers de l'excédent constaté entre les droits de place collectés et le prévisionnel du compte d'exploitation annexé au contrat de DSP. Cette méthode de calcul était déjà moins avantageuse que celle de l'offre initiale, qui prévoyait un intéressement correspondant à 5 % du chiffre d'affaires. Cette part variable a représenté un montant annuel moyen de 20 858 € entre 2014 et 2018 inclus. Elle a été supprimée sans aucune motivation par l'avenant n° 4 du 28 juin 2018. Ce faisant, la commune s'est donc volontairement privée en 2019 d'une recette évaluée, selon les stipulations contractuelles, à 17 800 €¹⁸.

Tableau n° 22 : Montants de la part variable avant sa suppression

Exercices	2014	2015	2016	2017	2018
Montant de la part variable en milliers d'euros	18,4	24,1	24,2	20,8	16,8

Source : rapports du délégataire

Face à la suppression de cet intéressement, la Chambre rappelle que l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) dispose que : « La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte **des avantages de toute natures** procurés au titulaire de l'autorisation. ». Les collectivités territoriales et leurs groupements sont en effet en mesure de fixer un montant de la redevance directement lié à l'activité privative, par exemple en adossant la part variable au chiffre d'affaires de l'occupant (CAA Paris, 17 octobre 2013, n° 13PA00911). Cela permet ainsi d'obtenir des redevances supérieures à la valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance domaniale (CE, 11 octobre 2004, n° 254236).

¹⁸ Part variable = (Chiffre d'affaires des droits de places réalisé en 2019 de 793 200 € - chiffre d'affaires prévisionnel de 738 900 €)/3.

En termes de calendrier, la chambre note aussi que la baisse des redevances intervient en fin de délégation, au moment où l'amortissement des investissements fait que la rentabilité de l'exploitation augmente.

Le délégataire confirme l'absence d'émission des titres pour les années 2019 et 2020, qui n'ont été émis qu'à l'occasion du contrôle de la chambre.

La commune affirme avoir préservé ses intérêts financiers. Cela n'est pas évident. Elle fait sien l'argument du délégataire, selon lequel la redevance forfaitaire doit être alignée sur les mètres linéaires. Or, le CG3P est très clair sur ce sujet, qui dispose en son article L. 2125-3 que « la redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute natures procurés au titulaire de l'autorisation. ». La redevance forfaitaire devrait donc davantage s'appuyer sur la rentabilité de la concession que sur la longueur de linéaires que la commune ne peut, par ailleurs, pas vérifier, le délégataire ne lui en ayant jamais transmis le détail, ainsi que l'observe le cabinet d'audit. Le calcul de la commune selon lequel cette réduction des mètres linéaires et l'application « stricte » du contrat aurait conduit à une redevance forfaitaire annuelle de 76 000 € est incompréhensible en termes économiques et erroné en droit. En outre la Chambre rappelle l'absence d'émission des titres sur les exercices 2019 et 2020, la hausse des droits de place qui contredit la baisse attendue de la rentabilité du délégataire, par ailleurs très élevée, la suppression de la part variable et les erreurs de recouvrement que le délégataire lui-même a signalés.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le délégataire lie la suppression de la part variable à la réduction des linéaires. Or, d'une part cette réduction est intervenue dès le déplacement du marché sur son site provisoire, d'autre part la part variable ne doit pas être adossée à une mesure physique (donc pas à la longueur des linéaires), mais au chiffre d'affaires de l'occupant. Cela permet ainsi d'obtenir des redevances supérieures à la valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance domaniale. Il est à noter que le délégataire ne reconnaît de risque d'exploitation qu'à compter de la crise sanitaire. Pour autant, la rentabilité de sa concession doit être appréhendée sur sa durée, et la réduction de ses marges au cours des exercices 2020 et 2021 est principalement due à des frais de siège qui sont aussi une recette de la société mère, de plus, pour évaluer ce risque d'exploitation, par ailleurs modéré en termes de pourcentage de variation du chiffre d'affaires, le délégataire ne tient pas compte des aides gouvernementales qu'il a perçues.

4.4.2.3 Le suivi comptable et financier de la DSP insuffisant

La redevance forfaitaire n'a pas été perçue pour les exercices 2019 et 2020.

Un fichier des titres, certifié par la comptable publique, a été transmis à la chambre. Il contient de nombreuses erreurs. Le paiement des redevances, selon les termes du contrat, se fait trimestriellement, à terme échu (art. 6.4.). Or certains titres émis le 26 mars 2021 ont été perçus le 30 janvier 2017, alors que les autres titres émis le 26 mars 2021 sont, comme c'est plus attendu, en cours de recouvrement.

Outre ces problèmes calendaires (émission tardive de nombreux titres), le fichier, censé être exhaustif, ne fait pas apparaître les parts variables pour les exercices 2014, 2015 et 2017.

Le montant du titre de la part variable de 2016 (20 800 €) est incohérent avec celui du compte de résultat du délégataire (24 200 €). Le titre de la part variable 2018 a bien été émis et recouvré, mais apparaît avec le libellé erroné de 4^{ème} trimestre 2018 au sein de l'exercice 2016.

Le versement de la contribution « sécurité » (cf. *infra*) n'apparaît qu'à deux occasions entre 2014 et 2021, alors que le dispositif a été instauré en 2016, et pour des montants (20 800 € et 47 100 €) qui ne correspondent à aucun montant du compte de résultat du délégataire pour ce poste.

Pour les exercices 2019 et 2021, les titres de perception n'ont pas été émis trimestriellement à titre échu mais pour l'année entière, et en mars 2021 seulement. Par ailleurs, pour ces deux exercices, le libellé est encore incorrect. Les titres de 113 085 € ne correspondent pas aux trois premiers trimestres, mais à l'année entière. Et le titre émis pour le 4^{ème} trimestre de ces deux exercices ne peut correspondre qu'à la redevance « sécurité », mais pour des montants qui, là encore, ne correspondent pas aux comptes de résultat du délégataire.

En l'état actuel, ce fichier met en évidence que le suivi financier de cette DSP est approximatif et qu'il s'est dégradé. L'écart des montants et des sommes dues et non émises sont aussi de nature à causer un préjudice financier non-négligeable pour la commune, qui s'ajoute aux recettes auxquelles elle a délibérément renoncé.

Enfin, ce fichier confirme que le délégataire payait bien une redevance trimestrielle de 85 441 € pour l'ancienne halle en 2014, contre 28 271,25 € pour la halle reconstruite.

Sur la seule fin d'exécution de la DSP, entre mars 2021 et juin 2023, la commune aura donc renoncé, du fait des avenants successifs, à 412 682,66 € de recettes.

Le délégataire confirme que c'est le contrôle de la Chambre qui a déclenché l'émission des titres par la commune pour les exercices 2019 et 2020. Il affirme qu'il n'a pas conservé le bénéfice de ces sommes, au demeurant contractuellement dues. Cette absence d'émission de titres représente néanmoins une facilité de trésorerie consentie au délégataire pendant deux ans. La réponse du délégataire démontre aussi la piètre qualité du suivi financier de la DSP par la commune et le comptable, les montants des titres émis étant erronés.

S'agissant de la baisse de la redevance entre l'ancienne hall et le marché provisoire, elle était effectivement prévue dans le contrat initial. Or, les avenants n^{os} 4 et 5 baissent encore davantage la réduction initialement prévue. Et le raisonnement constant du délégataire selon lequel les redevances doivent suivre la baisse des longueurs des linéaires se heurte aux mêmes points : impossibilité de connaître le détail des mètres linéaires facturés par le délégataire, et nécessité pour les redevances d'être assises sur les avantages de toute nature que le délégataire tire de la concession. Même en appliquant la baisse des mètres linéaires à la redevance contractuellement prévue, on obtient un montant de la redevance double de celui qui résulte des avenants n^{os} 4 et 5.

Si le calcul de la perte de recettes ne tient effectivement pas compte de l'incidence du Covid, il est à noter que la baisse du chiffre d'affaires du délégataire sur la période est aussi une hypothèse dans la mesure où il projette la baisse du chiffre d'affaire en 2022 et 2023. Enfin, le montant de 50 000 € de pertes liées au Covid avancé par le délégataire ne tient pas compte des aides de l'État, ni du fait que cette baisse résulte aussi de la hausse de certaines charges, comme les frais de siège, qui sont une recette de la société-mère.

4.4.3 L'exposition au risque systématiquement atténuée

4.4.3.1 L'atténuation non justifiée de la redevance

La DSP de 2013 prévoyait l'opération de démolition et reconstruction de la halle. Le niveau de la contribution a été fixé pour « tenir compte des incertitudes du projet ». Ces incertitudes portaient notamment sur les délais de livraison du nouvel équipement et les mètres linéaires de la halle rénovée. Ces deux incertitudes étaient compensées par une redevance atténuée de 12 500 € mensuels pendant la phase du marché transitoire, laquelle s'est étendue de mi-2014 à janvier 2019, et par une redevance pour l'occupation de la halle rénovée d'un montant inférieur à la redevance pour celle de l'ancienne halle.

Or, dès la fin de l'exercice 2016, le délégataire comme la commune pouvaient vérifier que « le déplacement du marché, à partir d'octobre 2015, n'a pas eu d'incidence sur le niveau de fréquentation des commerçants et par conséquent sur le chiffre d'affaires du délégataire (+ 9,4 % par rapport à 2015)¹⁹ ».

En conséquence, la compensation de ces incertitudes par des redevances réduites ne se justifiait pas car elles ne constituaient pas un risque d'exploitation au sens du droit applicable aux DSP, défini notamment par le fait que c'est le délégataire qui est tenu d'assumer seul le risque d'exploitation de l'activité qui lui est déléguée. D'ailleurs, le compte d'exploitation prévisionnel du délégataire fait apparaître des niveaux de rentabilité constants qui démontrent que les hypothèses financières de son projet neutralisaient ces incertitudes.

4.4.3.2 La prise en charge par la commune du risque sécuritaire, non conforme au contrat

L'exploitation du marché des « Quatre routes » a fait émerger des besoins de sécurité supplémentaires, pris en charge par la commune, à ses frais, au moyen de prestations de sécurité concrétisées par la présence de vigiles pendant les marchés.

Pour compenser partiellement cette dépense, une redevance de sécurité a été créée par avenant. Perçue par le délégataire auprès des commerçants, elle était ensuite reversée à la commune selon un montant forfaitaire appliqué à chaque marché tenu.

Tableau n° 23 : Évolution de la redevance sécurité

	Avenant n° 1	Avenant n° 2	Avenant n° 3	Avenant n° 4
Montant de la redevance perçue auprès des commerçants par le délégataire (en €)	1,00	1,00	1,40	1,40
Montant forfaitaire par marché reversé à la ville (en € HT)	400,00	300,00	400,00	300,00

Source : rapports du délégataire

Cette disposition apparaît contestable, dans la mesure où les stipulations contractuelles prévoyaient expressément que « le délégataire assure la sécurisation des lieux pendant les horaires d'accessibilité aux commerçants, la ville assurant pour sa part la sécurisation en-dehors de ces horaires » (art. 3.7).

L'exposé des motifs de l'avenant n° 4 précise que les agents de sécurité ont été mis en place « pour faire face à la présence accrue des vendeurs à la sauvette lors de la tenue des marchés », c'est-à-dire davantage pour préserver les recettes du délégataire que pour assurer la sécurité des exposants et des clients. Par ailleurs, le détail de la facturation des droits de place n'ayant jamais été fourni à la commune par le délégataire, il est impossible de savoir si seuls les commerçants abonnés et volants payaient des droits de place.

Cette dépense communale de prestations de vigiles de sécurité donne lieu à une compensation partielle, qui repose à 88,2 % en moyenne sur les seuls commerçants.

¹⁹ Contrôle financier du contrat de DSP 2015.

4.4.3.3 Une succession de dispositions limitant les risques d'exploitation du délégataire

L'avenant n° 4 prévoit que les travaux d'entretien sont plafonnés à hauteur de 7 675 € HT, et que « tout dépassement est à la charge de la ville. » Or, cette somme est notoirement insuffisante pour couvrir la liste des travaux prévus aux articles 4.2. et 4.6. du contrat. D'ailleurs, dans son compte d'exploitation prévisionnelle (CEP), la société Lombard et Guérin évaluait un montant consolidé des travaux à hauteur de 172 944 € pour une durée d'exploitation de sept ans. De plus, le contrat prévoyait que le budget des travaux d'entretien, reportable d'un exercice à l'autre serait reversé en fin de contrat à la commune pour sa partie non consommée. Ce plafonnement supprime cette hypothèse. Au contraire, cette enveloppe réduite fait porter une charge supplémentaire sur la commune.

Le même avenant prévoit (art. 9) que « toute baisse d'au moins 5 % du chiffre d'affaires du délégataire par rapport au compte d'exploitation prévisionnel pourra entraîner une renégociation du contrat » sans motiver cette stipulation favorable au délégataire. De fait, l'exposition au risque du délégataire est réduite à 5 % de son chiffre d'affaires.

4.4.4 Un grave défaut de suivi du délégataire

Dans sa version en vigueur au 1^{er} juillet 2013, l'article L. 1411-3 du CGCT dispose que « le délégataire produit chaque année, avant le 1^{er} juin, à l'autorité délégante, un rapport comportant notamment les comptes, retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public, et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. »

Or, la commune n'a été en mesure de transmettre que deux de ces délibérations, par ailleurs non conformes au calendrier prévu.

S'agissant des rapports du délégataire, aux termes de l'article L. 1413-1, la commune doit créer une commission consultative des services publics locaux, pour les services publics qu'elle confie à un tiers par convention de délégation de service public, chargée, notamment, d'examiner le rapport du délégataire et de présenter ses conclusions à l'assemblée délibérante. Cette disposition n'a pas été systématiquement respectée.

Pour suivre et contrôler sa DSP, la commune s'est attachée les services du cabinet FCL. Ce qui démontre aussi les limites techniques ou en effectifs de ses services. Ces rapports de contrôle financier établis par le cabinet FCL « décryptent » le rapport du délégataire, dont la présentation non homogène, lacunaire et affectée de données contradictoires rendent l'interprétation difficile. Les rapports du cabinet FCL sont clairs et posent d'excellentes questions. Ils invitent la commune à renforcer le suivi de son délégataire, comme en attestent ces extraits :

- le délégataire pourrait détailler la composition des recettes, avec notamment le linéaire vendu pour les abonnés et pour les volants²⁰. Sur la base des informations transmises, il n'est pas possible d'effectuer un contrôle de cohérence des recettes encaissées et des recettes inscrites au rapport d'activité ;
- le résultat particulièrement élevé depuis le début de la DSP pourrait inciter les parties à revoir les mécanismes de partage des excédents ;
- la structure de la grille tarifaire ne facilite pas le contrôle des recettes par le délégataire. En effet, un tarif unique au mètre linéaire couvert et découvert, permettrait sur la base des mètres vendus par le délégataire de reconstituer plus aisément le chiffre d'affaires ;
- le rapport annuel ne précise pas les méthodes comptables utilisées pour la construction du compte rendu financier ;

²⁰ Commerçants ponctuels ou irréguliers, par opposition aux commerçants abonnés.

- au global le résultat est en progression de 42 % entre 2014 et 2015. Ce qui représente une rentabilité de 20 %. Il s'agit d'une rentabilité élevée pour ce secteur d'activité ;
- afin d'expliquer les variations des recettes liées aux abonnements, il est indispensable de pouvoir disposer du linéaire vendu par commerçant et global afin de pouvoir reconstituer le chiffre d'affaires ;
- les refacturations aux commerçants représentent 69 % des dépenses d'eau et 124 % des dépenses d'électricité ;
- les travaux sont supérieurs au prévisionnel pourtant l'amortissement 2015 est largement inférieur au prévisionnel ; il conviendrait d'obtenir des précisions de la part du délégataire.

L'absence de suivi de cette DSP par la commune s'illustre aussi par le fait que toute demande par un tiers intéressé (administré, commerçant) est transmise à l'EPT, qui n'étant pas cocontractant, est juridiquement incompétent pour répondre mais formule quand même des réponses évasives.

La commune a répondu à ces observations en précisant que la compétence « commerce » ayant été transférée à l'EPT Plaine Commune, elle n'a plus l'expertise en interne, ni pour suivre cette DSP, ni pour analyser l'audit des comptes rendus d'activité du délégataire réalisé par un prestataire, lequel reste lettre morte malgré la qualité de ses analyses et la pertinence de ses observations. Dans le suivi de cette DSP, la commune ne tire les leçons ni des dysfonctionnements qu'elle reconnaît, ni du transfert de la compétence « commerce » à l'EPT, dans la mesure où elle s'engage en son nom pour le renouvellement de la DSP à compter de 2023, sans même envisager que l'EPT gère cette concession.

En réponse aux observations provisoires, la commune a transmis six courriers envoyés au délégataire, à compter de 2017. Il n'en demeure pas moins qu'aucune pénalité n'a jamais été infligée à ce dernier, alors même que le contrat initial prévoyait de telles sanctions. La Chambre note aussi que la « reprise en main de la situation par le maire » avancée par la commune, se lit difficilement dans la baisse drastique de la redevance forfaitaire due par le délégataire et la suppression de la part variable.

Par ailleurs, certaines explications du délégataire ne laissent pas d'étonner. Ainsi, dans son courrier du 30 décembre 2016, il reconnaît que les mètres linéaires représentent, en moyenne annuelle 1 495 mètres linéaires, auxquels viennent s'ajouter 33 412 mètres linéaires de façade également encaissés au titre des volants, correspondent aux places abonnées, ponctuellement non occupées par leurs titulaires (vacances ou absentéisme). Ce courrier confirme que la baisse des mètres linéaires alléguée pour justifier la baisse des redevances depuis 2014 n'est pas réelle.

4.4.5 Des fautes graves du délégataire non sanctionnées

Le contrat de DSP prévoit un régime de sanctions pécuniaires, notamment en cas de non-respect des prescriptions administratives, de défaut dans l'exploitation des marchés ou de défaut de nettoyage (art. 8.1). Or, à la connaissance de la chambre, et malgré des manquements documentés au règlement intérieur, notamment en termes de propreté, de nettoyage, de respect des horaires de déballage et des espaces de vente, aucune pénalité n'a jamais été exigée.

Le contrat de DSP prévoit aussi que la commune puisse procéder à une mise en régie provisoire aux frais et risques du délégataire en cas de faute grave de celui-ci (art. 8.2.) et de prononcer la déchéance de sa délégation en cas de manquement grave à l'une de ses obligations. Or, trois placiers de la société Lombard et Guérin ont été mis en examen pour corruption passive, extorsion et blanchiment et placés sous contrôle judiciaire en décembre 2019, avec mise en détention provisoire de l'un d'eux.

Ces faits constituent à l'évidence une faute grave du délégataire, qui ne pouvait raisonnablement prétendre ignorer les soupçons pesant sur ses placiers, dans la mesure où une pétition dénonçant leurs comportements avait circulé dès le début de l'année 2019.

Le délégataire, informé de ses pratiques, s'est rendu coupable d'un défaut de contrôle et de surveillance de ses agents, pour un risque parfaitement connu dans le milieu forain, lié à la perception de droits en numéraire.

Or, malgré cela, aucune pénalité n'a été infligée au délégataire, et la déchéance de sa concession n'a pas été envisagée. Ces faits ne sont pas non plus évoqués dans le rapport 2019 du délégataire alors que ce rapport annuel doit permettre « une analyse de la qualité des services ».

4.5 Conclusion sur la DSP du marché des Quatre routes

Aujourd'hui, la société Lombard et Guérin, délégataire historique, dispose d'un outil de production neuf qui abrite le troisième marché francilien en termes de fréquentation, accessible, dans un quartier rénové et dense, qui génère un chiffre d'affaires important constamment supérieur au prévisionnel.

Cette rentabilité du délégataire a encore été accentuée par le fait que la commune a progressivement renoncé à des recettes qui lui étaient dues et accepté des charges qui incombaient au délégataire, dans des conditions juridiques fragiles.

La commune défend une position incohérente. En effet, après avoir soutenu que la compétence « commerce » avait été transférée à l'EPT Plaine Commune, elle rend ce dernier en partie responsable des dysfonctionnements observés²¹, mais revendique de porter seule le renouvellement de la DSP du marché forain. La compétence en termes de politique emporte la compétence à contracter. Dans une délibération de mars 2022, la commune envisage de reconduire la concession en prenant le contre-pied du contrat précédent en termes de durée (4 ans au lieu de 10), en rétablissant une part variable (intéressement au chiffre d'affaire) et en affirmant vouloir préserver ses intérêts financiers.

Le délégataire reconnaît que le « rééquilibrage de l'économie de la DSP était donc vital pour la viabilité économique du délégataire ». La chambre ne dit pas sensiblement autre chose, mais en tire d'autres conclusions. L'objet d'une DSP n'est pas de sécuriser la profitabilité élevée d'un délégataire, mais de lui permettre de réaliser un bénéfice raisonnable en lien avec ses investissements, ses amortissements comptables et économiques tout en supportant un risque d'exploitation. La chambre maintient sa conclusion sur le bilan nettement asymétrique de cette concession, au détriment de la commune, et attire l'attention de celle-ci sur la grande fragilité juridique d'une DSP ainsi modifiée au fil des avenants.

Dans la délibération précitée du 24 mars 2022, la commune s'engage dans la reconduction d'une DSP à « contenir le coût de ce service pour la commune notamment en améliorant le niveau de redevances perçues par la Ville en lien avec la rentabilité de l'exploitation, renfort des dispositions contraignantes et pénalités en cas de non-respect des dispositions non contractuelles. Assurer la qualité du suivi administratif pour la commune notamment des commerçants (fichier de suivi à jour avec la localisation par place + dossier administratif en règle), des procédures et des contentieux éventuels ; organisation des commissions marché, élaboration et transmission des comptes-rendus, veille juridique. Garantir la transparence et sécurisation juridique des procédures d'attribution de places, et des rotations ou succession. » En d'autres termes, elle s'engage à réaliser ce qu'elle s'est abstenue de faire jusqu'à présent ou qu'elle a contribué à défaire.

²¹ Réponse de la commune aux observations provisoires : « La Ville regrette que le cahier des charges de la DSP n'ait pas été suffisamment précis et suivi, et que les montants financiers inscrits dans la convention de mutualisation entre la ville et l'EPT n'aient pas été mobilisés à la hauteur des enjeux. »

Recommandation performance 4 : Mettre en place un suivi précis de la délégation de service public du marché des « Quatre routes ».

5 LA POLICE MUNICIPALE ENCORE « AU MILIEU DU GUÉ »

La commune a créé une police municipale par délibération municipale du 6 novembre 2014.

5.1 Stratégie, organisation, moyens

5.1.1 Une stratégie adaptée aux enjeux locaux de sécurité mais des moyens limités

La stratégie est clairement exposée dans le document intitulé « stratégie territoriale de prévention de la délinquance » présentée au conseil municipal du 29 septembre 2016 ainsi que dans celui intitulé « politique de prévention de la délinquance, de sécurité et de tranquillité publique » présenté au conseil municipal le 30 novembre 2020.

D'abord imaginée comme « une police administrative de contrôle de la règle municipale et une police de procédures administratives », notamment dans les domaines de pouvoir de police du maire (hygiène, salubrité, commerces, environnement, stationnement, etc.), les missions de la police municipale ont évolué avec l'intensification de la coopération avec les services de l'État, dans les domaines de la prévention de la délinquance, en tenant compte des spécificités liées au territoire : mineurs, femmes victimes de violence, atteintes à l'environnement et prévention du radicalisme.

Si cette stratégie s'est accompagnée de véritables efforts en termes de moyens matériels alloués à la police municipale et de création de postes budgétaires, passés de 8 à 20 depuis 2014, force est de constater que les moyens humains réellement disponibles n'ont que très peu progressé. Les effectifs réellement pourvus sont de 11 agents, contre 8 en 2014, malgré des missions qui se sont multipliés et des horaires qui se sont élargis.

5.1.2 Une organisation cohérente

La police municipale est rattachée à l'unité « Réglementation et Organisation de l'espace public », au sein du service « Prévention Sécurité ». L'organigramme transmis met aussi en exergue les services qui complètent son action, à savoir le centre de supervision urbain (CSU) ainsi que les services des agents de surveillance de la voie publique, et montre l'articulation avec l'unité de médiation urbaine et sociale.

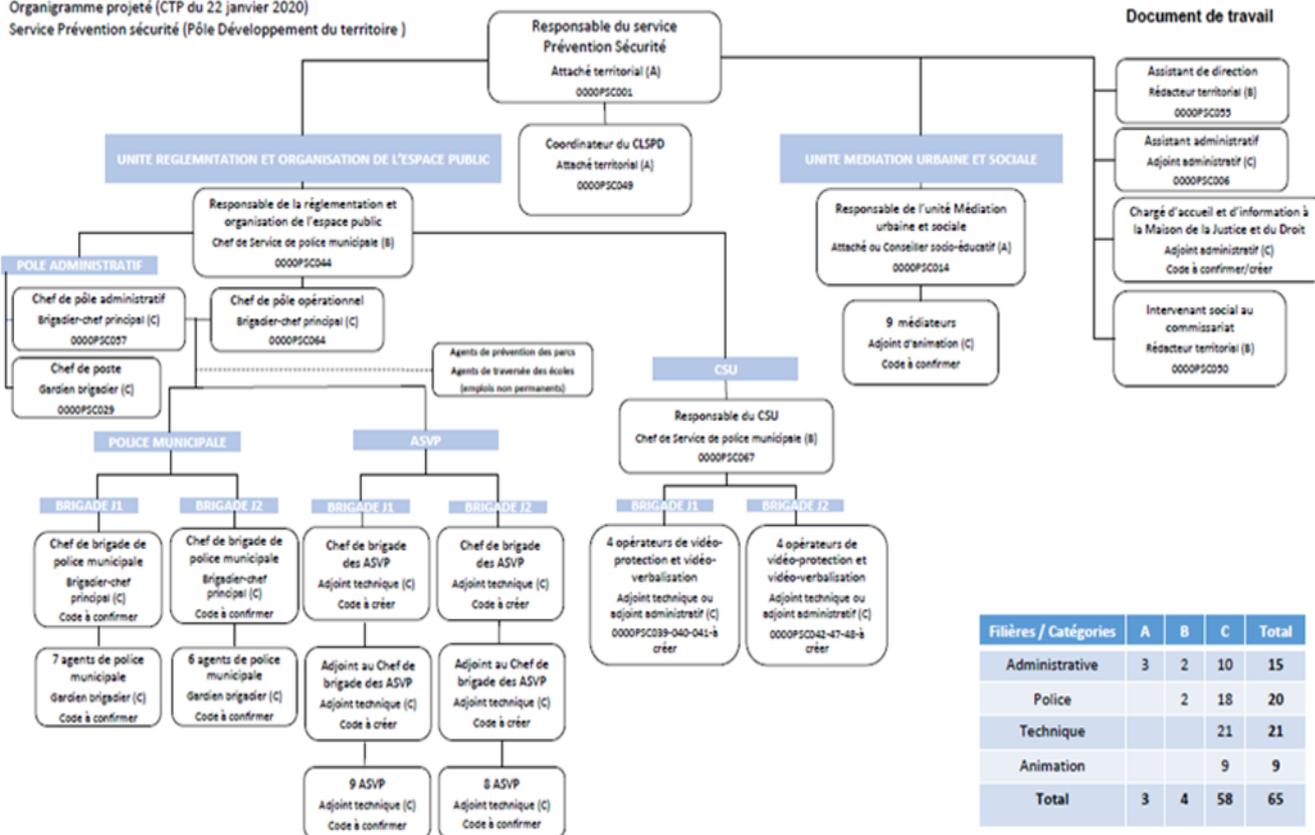
Cette articulation des différents services est cohérente avec la volonté affichée d'une sécurité locale qui prenne aussi en compte les aspects sociaux du territoire.

Au-delà de l'organigramme, qui donne une vision figée de l'organisation, il faut aussi souligner la fréquence des réunions de comités et d'instances qui permettent à la police municipale d'être informée des enjeux sur son territoire, en concertation avec les autres services municipaux et les services extérieurs à la municipalité (cf. *Infra*).

Organigramme n° 2 : Service prévention sécurité

Organigramme projeté (CTP du 22 janvier 2020)

Service Prévention sécurité (Pôle Développement du territoire)



Source : commune

5.1.3 Des moyens matériels mais des difficultés de recrutement

5.1.3.1 Un équipement complet de qualité

La police municipale semble désormais correctement dotée, après quelques réclamations des services notées dans des CTP antérieurs à 2018. Elle dispose notamment des matériels suivants :

- habillement : équipements de protection individuelle réglementaires (gilets pare-balles, combinaison d'intervention, chaussures de sécurité, ceinturons, etc.) ;
- véhicules : deux véhicules d'intervention sérigraphiés et géolocalisés, un véhicule pour les astreintes, un véhicule pour le chef de la police municipale et des VTT ;
- communication : chaque agent est doté d'une radio et d'un dispositif de géolocalisation, chaque patrouille est dotée d'un téléphone dédié, de même que l'agent d'astreinte ;
- armement : la commune de La Courneuve n'arme pas ses agents. Pour autant, ceux-ci disposent de bâtons télescopiques de défenses, de bombes lacrymogènes, de deux lanceurs de balles de défenses et de deux pistolets à impulsions électriques pour assurer leur sécurité en cas de force majeure. La commune pourrait essayer de mesurer, par parangonnage, l'effet dissuasif ou non que l'absence d'armement peut avoir pour le recrutement de nouveaux policiers municipaux ;
- immobilier : le local de la police municipale, situé à proximité du commissariat, est de qualité. Un guichet d'accueil du public a été mis en place de façon expérimentale. Sa pérennisation devra être évaluée en fonction des résultats de cette initiative.

Ces équipements n'appellent pas d'observation.

5.1.3.2 Des postes qui ont longtemps peiné à être pourvus

Les effectifs actuels de la police municipale lui permettent de constituer deux brigades, et d'assurer une présence sur la voie publique entre 6 et 22 heures.

La commune de La Courneuve a eu du mal à pourvoir ses postes vacants, du fait d'une compétition entre collectivités, dans un contexte où la demande excède l'offre de policiers disponibles.

Ainsi, si les effectifs budgétés de la police municipale sont passés de 8 à 20 entre sa création et le dernier CTP de 2020, le nombre de postes effectivement pourvus au moment du contrôle était de 11.

Afin d'éviter le « débauchage » de policiers municipaux, alors même que leur formation est la plus coûteuse au sein de la fonction publique territoriale (FPT), le maire pourrait inviter à un code de « bonne conduite » au sein de l'EPT.

Les causes de ces difficultés de recrutement, outre une demande supérieure à l'offre, tiennent à la pénurie de logements pour les policiers municipaux, qui ne peuvent disposer de logements pour nécessité absolue de service comme l'a rappelé le juge administratif (CAA de Lyon, n° 16LY04526, 20 février 2018).

Les conséquences de ces difficultés de recrutement font que l'objectif de parité homme-femme est loin d'être respecté, avec une seule policière municipale.

Le sous-effectif de la police municipale de La Courneuve limite sérieusement son action. La création probable d'une police municipale à Paris ne fera qu'accroître la tension sur la ressource humaine, même si la responsable de la police municipale affiche une relative sérénité sur ce sujet. Selon son analyse, la taille relativement réduite des effectifs de la police municipale courneuvienne et la qualité de la relation avec le commandement seraient aussi des facteurs d'attractivité. Les JO de Paris 2024 vont aussi donner lieu à une montée en puissance des questions de sécurité, pour lesquelles la police municipale de La Courneuve, site olympique, sera aussi fortement mobilisée. Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune affirme avoir résolu ce problème récurrent en recrutant sept agents supplémentaires.

5.2 Articulation avec les autres institutions et dispositifs concourant à la sécurité

5.2.1 En interne

En interne, la police municipale s'appuie sur le CSU chargé de la vidéosurveillance de voie publique et de la vidéo-verbalisation, qui est son « œil opérationnel ». La commune est équipée de 38 caméras de voie publique fonctionnelles avec déport d'images au commissariat de circonscription (police nationale) et en préfecture. D'ici le premier trimestre 2022, 17 caméras supplémentaires s'y ajouteront programmées. Sur 8 postes de vidéo-opérateurs / vidéo-verbalisateurs ouverts, 6 sont actuellement pourvus. L'équipe est encadrée par un policier municipal. La commune précise que « le CSU assure la remontée d'information aux polices nationale et municipale. Elle apporte également un appui technique lors d'opérations coordonnées ou en situation de flagrance. Les échanges s'opèrent par ondes radios ou téléphone. Les agents interviennent également en recherche d'images sur réquisition judiciaire. »

Au-delà du CSU, la police municipale participe à des instances réunissant régulièrement les services juridiques, ceux des bâtiments, les services techniques et ceux du stationnement, de la santé et de la salubrité. Ces réunions facilitent les échanges, la remontée d'informations et la prise en charge de situations souvent complexes. Cette organisation est à la fois vertueuse et fertile sur un plan opérationnel.

Des tableaux de bord retracent l'activité quotidienne de la police municipale.

5.2.2 Avec les partenaires extérieurs

5.2.2.1 Les services sociaux du conseil départemental

La police municipale de La Courneuve est aussi en lien avec les services sociaux du département, notamment pour la prise en charge sociale des mineurs auteurs ou victimes, et des femmes victimes de violences intrafamiliales. Ces liens figurent dans les documents stratégiques précités et sont effectivement mis en œuvre au quotidien, en orientant les mineurs vers les services sociaux du département, ou les femmes victimes de violence vers des appartements relais par exemple.

5.2.2.2 Le commissariat de police nationale de la circonscription

Du côté des services de l'État, la police municipale travaille au quotidien avec la police nationale (PN), dans une coopération que la commune estime « optimale ». La commune précise que « les relations de confiance instaurées permettent, au-delà des opérations quotidiennes, d'aborder les enjeux du territoire, les grandes tendances criminelles, leurs évolutions et de coproduire des diagnostics et des stratégies de sécurité efficaces. »

Un échange avec le commissaire du commissariat de La Courneuve – Dugny – Le Bourget a confirmé l'excellent niveau de coopération entre la police municipale courneuvienne et la police nationale. Des opérations communes sont effectivement menées lors de manifestations sur la voie publique, d'opérations de sécurité routière, de lutte contre les garages sauvages sur les parkings des bailleurs sociaux notamment, lors d'opérations CODAF²², et plus récemment, de contrôles d'identité sur le quartier de reconquête républicaine des « 4000 » Sud. Ce quartier, ainsi que celui des « Quatre routes », sont identifiés de manière conjointe comme les deux sites prioritaires en termes de sécurité et de prévention.

La chambre relève également l'excellente coopération avec les services municipaux et le CSU pour les choix d'implantation des caméras de vidéoprotection, par ailleurs cofinancées par l'État. La proximité du poste de police municipale avec celui du commissariat est aussi un atout dans la qualité de la coopération entre ces deux services. La dynamique de la police municipale courneuvienne est jugée très positive par la police nationale. La seule nuance apportée concerne le choix d'une police non-armée, qui selon la police nationale, freine le recrutement de nouveaux policiers au vu du contexte sécuritaire local, et est également un frein pour des opérations plus intégrées entre les deux polices.

5.2.2.3 Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)

Le CLSPD est une instance qui réunit le maire, les services de sécurité de l'État (PN, en l'occurrence) la préfecture et le procureur de la République. C'est aussi un outil stratégique de prévention de la délinquance à travers les contrats locaux de prévention de la délinquance.

Cette instance institutionnelle est aussi opérationnelle. Elle est un lieu d'échange et d'information qui permet de construire une stratégie au plus près des réalités et des spécificités du terrain. Cette concertation et cette coproduction ont, par exemple, permis de s'accorder sur la création d'un quartier de reconquête républicaine permettant, notamment, de bénéficier d'effectifs renforcés pour le commissariat de circonscription.

²² CODAF : Comité départemental anti-fraudes, instance qui réunit, sous l'autorité du préfet, et en lien avec le procureur de la République, différents services de l'État (police nationale, gendarmerie, douanes), des organismes de sécurité sociale comme la caisse d'allocations familiales, L'Urssaf, les services de la commune et la police municipale.

5.2.2.4 Le marché des « Quatre routes », gros consommateur des ressources de la police municipale

Des marchés couverts et découverts sont des lieux propices aux incivilités et aux actes de délinquance. De ce fait, la police municipale de La Courneuve comme les agents de surveillance de la voie publique sont fortement mobilisés par les marchés qui s'y tiennent.

Si cette mission relève bien des prérogatives de la police municipale, en revanche il conviendrait de mieux articuler la sécurité des marchés, et la charge financière qu'elle représente, entre le concessionnaire et la commune.

5.3 Conclusions

Malgré sa création récente, la police municipale de La Courneuve a rapidement démontré son utilité et permis un rapprochement avec la police nationale dans l'intérêt des deux services. La coopération entre la police municipale de La Courneuve et la police nationale du commissariat de circonscription, qualifiée d'optimale par les deux parties, s'illustre par exemple par la création du poste d'intervenante sociale en commissariat. D'une manière générale, la police municipale de La Courneuve suit les grandes évolutions des polices municipales, relevées par la Cour dans le rapport public sur ce sujet publié en octobre 2020.

Encadré n° 1 : Une intervenante sociale municipale en commissariat : un dispositif innovant qui donne toute satisfaction

Une intervenante sociale, rattachée à la commune, est placée sous l'autorité fonctionnelle de la Commissaire de circonscription dans les locaux du commissariat. L'intervenante sociale en commissariat intervient prioritairement sur les violences faites aux femmes et la protection de l'enfance. La présence d'une éducatrice spécialisée au sein du commissariat permet une meilleure lisibilité du fonctionnement interne, une première approche sociale des problématiques rencontrées par les victimes. Le retour d'expérience de l'intervenante permet d'identifier un niveau adapté de formation parmi les agents chargés des prises de plainte. La brigade de protection des familles et l'intervenante sociale en commissariat travaillent en étroite collaboration sur le parcours de plainte et l'évaluation des mises en sécurité, par exemple dans des appartement relais.

Ce poste est cofinancé par la commune et l'État via une subvention du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). La mise à disposition d'un agent pour analyser, orienter vers une prise en charge sociale des victimes, voire des auteurs, illustre la volonté de prendre en compte les spécificités de la population courneuvienne, et participe d'une meilleure connaissance réciproque entre les collectivités territoriales et les services de sécurité de l'État.

Au moment du contrôle, il est apparu que les effectifs étaient insuffisants pour accompagner la multiplication et l'élargissement des missions de la police municipale. 9 postes restaient non pourvus sur les 20 ouverts. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune affirme, sans malheureusement le documenter, que, depuis, 7 postes ont été pourvus, portant les effectifs de la police municipale à 18 agents. Il n'en demeure pas moins que les grands événements internationaux à venir (Coupe du monde de rugby 2023 et JO de Paris 2024) vont induire une montée en puissance progressive des enjeux de sécurité et de prévention sur ce territoire, hôte de sites olympiques.

6 LA STRATÉGIE ET LES OUTILS EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT ENCORE EN DEVENIR

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune a déploré que la chambre soit « peu reconnaissante du travail, malgré tout ce qui a été engagé » et que tous les documents transmis ne soient pas cités. Il convient de rappeler que le périmètre du contrôle de la commune sur ce thème était celui de la stratégie et du pilotage des actions de la commune dans le domaine de l'environnement, stratégie et pilotage qui sont précisément l'objet des Agendas 21, démarche dans laquelle la commune s'est engagée dès 2003. Et si l'Agenda 21 n'est pas cité, c'est qu'il n'a jamais été réalisé.

Les « Agendas 21 » territoriaux sont une des actions décrites dans le texte final de la Conférence de Rio de 1992, qui incitait les collectivités locales à instaurer un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter un programme « Action 21 » à l'échelon des collectivités. La démarche « Action 21 » avait été reconduite et renforcée lors du sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg de 2002. Au niveau européen, les programmes « Action 21 » ont été intégrés par la Commission européenne lors de la conférence européenne sur les villes durables d'Aalborg de 1994, dans la charte d'Aalborg fixant des objectifs de développement durable à l'échelle des villes au sein de l'Union européenne.

Sur le plan national, de nombreuses communes se sont lancées dans la démarche en construisant des « Agendas 21 » locaux avec un soutien de l'État, dans le cadre de la première stratégie nationale du développement durable française (2003-2008), suivie de la nouvelle stratégie nationale de développement durable (2009-2013) fixant des objectifs quantitatifs locaux à réaliser.

6.1 Un « Agenda 21 » qui n'est toujours pas formalisé

La première mention de l'engagement de La Courneuve dans cette démarche, recensée par le Comité 21, qui coordonne les « Agendas 21 » locaux en France, date de 2003.

Dans les 123 engagements de l'équipe municipale de La Courneuve pour 2008-2014 figure la réalisation « d'un plan de développement durable dans le cadre d'un « Agenda 21 » local. Le bilan de mi-mandat (2014-2017) précise que « la municipalité avance son « Agenda 21. Un diagnostic est en cours d'élaboration. »

Dans le bilan de mandat (2014-2020), en revanche, l'« Agenda 21 », pourtant en cours de réalisation, d'après le bilan de mi-mandat, a disparu, alors que l'élaboration « d'un plan vert pour la protection de notre environnement » apparaît parmi les actions réalisées. Or, ce « plan vert », qui s'avère être la trame verte et bleue inscrite d'abord dans le PLU de La Courneuve, et n'a pas été transmis à la chambre, ne saurait être le succédané de l'Agenda 21.

Dans les projets de services (2014-2017) figure, parmi les projets transversaux, « Agir pour le développement durable, la création d'un « Agenda 21 » ambitieux ». Dans ce document, le terme « Agenda 21 » est cité à 19 reprises, avec, notamment, la mention que, « en lien avec la COP 21, qui se tiendra au Bourget en décembre 2015, notre « Agenda 21 » marquera la volonté d'intégrer aux projets locaux toutes les composantes du développement durable : équilibre entre le court et le long terme, conciliation des exigences économiques, sociales et environnementales, prise en compte des enjeux locaux et globaux, développement écologiquement et socialement responsable. » Dans le même document, l'action n° 3 du pôle « Bâtiment » est de « Piloter une démarche de développement durable par la mise en œuvre partagée d'un « Agenda 21 » et de faire du pôle un exemple en la matière (gestions énergétiques, constructions durables, tri sélectif, etc.) en lien étroit avec la COP 21 ».

Dans le programme de la mandature (2020-2026), l'« Agenda 21 » n'est plus cité ; le programme évoque la mise en place d'une « conférence communale du développement durable pour construire avec les Courneuvien-nes-s la politique de la ville sur cet enjeu majeur ».

La commune, interrogée spécifiquement sur l'Agenda 21 a transmis d'autres documents qui n'en tiennent pas lieu, et indique s'être lancée dans un Agenda 2030, pour lequel les habitants seront consultés, alors même qu'elle reconnaît que la consultation qui fut engagée pour se doter d'un Agenda 21 avait été un échec.

6.2 Des démarches environnementales qui n'ont pas abouti

Sur la période (2010-2011), La Courneuve a accueilli des ateliers autour du projet « Terre d'Avenir », portés par la communauté d'agglomération Plaine Commune, non exploités au niveau communal.

Un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage a été notifié par la commune le 11 septembre 2016 à la société « AD 3E Conseil », pour l'élaboration d'un « Agenda 21 » communal, pour un montant de 207 121 €.

En 2017, la commune a relancé la démarche avec un questionnaire en ligne à destination des habitants. 54 habitants seulement ont répondu. Le marché précité a débouché sur un document intitulé « Diagnostic Agenda 21 La Courneuve » qui rappelle le contexte, compile des données, sans aucun débouché opérationnel pour l'élaboration d'un « Agenda 21 ». Cette prestation facturée 15 492 € est restée sans suite.

La commune reconnaît que « la mission d'AMO²³ confiée en 2016 à AD3E Conseil pour un montant initialement établi à 207 121 €, a en effet été suspendue en 2018, précisément pour les raisons relevées dans les observations de la chambre : faible adhésion de la population à la démarche ; absence de visée opérationnelle du diagnostic rendu en phase 1 et des perspectives proposées pour la phase 2 d'élaboration de l'Agenda 21 ; enfin les délais d'exécution étaient bien trop longs. ». Il appartenait pourtant à la commune de veiller au respect des délais et des visées opérationnelles contenues dans le diagnostic.

Ainsi, malgré plusieurs annonces d'élaboration, voire de mise en œuvre d'un « Agenda 21 » communal dans les programmes de mandature successifs et certains bilans de mi-mandat, malgré des marchés passés et des prestations réglées pour s'en doter, malgré des consultations pour prendre en compte l'avis des habitants, à ce jour, la commune de La Courneuve ne dispose toujours pas d'un « Agenda 21 » communal.

Pour autant, le site internet de la commune continue d'avoir une rubrique « Agenda 21 », qui rappelle que les communes de « Plaine Commune » se sont également engagées, chacune à son échelle et à son rythme, dans un « Agenda 21 » communal. » Force est de constater que, à ce jour, cet engagement, malgré l'ancienneté des premières annonces, n'a pas été tenu. Pourtant, la commune persiste à déclarer qu'elle dispose d'un plan d'actions opérationnelles valant Agenda 21.

6.3 L'« Agenda 21 » de l'EPT Plaine Commune

La stratégie « Agenda 21 » de l'EPT Plaine Commune, adoptée le 20 mars 2012 précise expressément que l'« Agenda 21 » territorial est constitué d'un « Agenda 21 » communautaire et de huit « Agendas 21 » communaux. Ce document précise que « l'articulation entre l'« Agenda 21 » communautaire et ceux portés par les huit villes constitue la « marque de fabrique de ce projet. Si chaque ville a identifié des enjeux et dessiné une stratégie qui lui sont propres, adaptés à ses spécificités, l'articulation des huit démarches et leur concomitance permet de mieux répartir les forces (...) ».

²³ AMO : Assistance à la maîtrise d'ouvrage.

L'« Agenda 21 » communautaire rappelle aussi qu'il « se construit dans une articulation fine avec les Agendas 21 portés par les huit villes de l'agglomération. Ces neuf démarches imbriquées, dans une logique de complémentarité, de subsidiarité ou d'action collective, contribuent à stimuler le territoire sur le cheminement de la transition écologique. »

L'« Agenda 21 » communautaire ne vaut donc pas Agenda 21 communal. Par ailleurs, quatre villes de l'EPT ont effectivement réalisé leurs « Agendas 21 » communaux (Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, L'Île-Saint-Denis et Saint-Denis).

6.4 Une ambition environnementale non accompagnée de mesures concrètes

De nombreuses collectivités ont déclaré l'état d'urgence climatique, à l'occasion de la conjonction de la crise sanitaire de la Covid, de la remise des conclusions de la convention citoyenne pour le climat²⁴ et des travaux sur la loi climat et résilience.

L'EPT Plaine Commune a voté une telle déclaration le 9 septembre 2020.

La Courneuve l'a fait un mois après, avec une déclaration solennelle d'état d'urgence climatique et sociale, suivie de propositions pour y remédier. La commune « s'engage à tenir compte toujours plus de l'urgence climatique et sociale dans les politiques municipales, d'agir toujours plus pour la justice climatique et l'égalité des territoires. » Cet engagement rend d'autant plus nécessaire un outil intégré de type « Agenda 21 » qui lui fait encore défaut aujourd'hui. Une liste de mesures ou d'engagements suit cette déclaration d'état d'urgence climatique mais les mesures concrètes manquent.

6.5 Les moyens limités

6.5.1 Des moyens humains limités

Le pilotage de la politique publique de développement durable de la commune de La Courneuve est assuré par une chargée de mission spécialisée, « Responsable de la mission Quotidienneté et Développement durable, rattachée au directeur des services techniques ». La fiche de poste transmise par la commune fait bien apparaître cette double compétence « quotidienneté » et « développement durable ». Ce mélange entre quotidienneté, qui inclut tranquillité publique, lutte contre les nuisances, et développement durable se retrouve dans de nombreux documents municipaux, où l'environnement et l'écologie sont associés à la propreté urbaine, à l'embellissement ou à l'urbanisme, ce qui introduit de la confusion sur le périmètre précis du « développement durable » vu par l'exécutif local.

6.5.2 Des moyens financiers faibles

La commune a transmis un programme d'action chiffré pour la mandature (2020-2026). S'agissant de l'axe n° 4 recensant les actions identifiées comme concourant à la transition écologique, la chambre constate que les actions chiffrées représentent 389 000 € sur la durée du mandat, soit 64 833 € par an. La plus onéreuse de ces actions consiste dans la plantation de 2024 arbres au cours du mandat. D'autres actions ne sont pas chiffrées, malgré les enjeux financiers qu'elles représentent. Parmi ces actions, on ne retrouve pas tous les engagements de la déclaration d'urgence climatique, et celles qui y figurent ne semblent pas toutes financées.

²⁴ La convention citoyenne pour le climat réunit 150 citoyens représentatifs de la société civile et a pour vocation de donner au plan national la parole aux citoyens et citoyennes pour accélérer la lutte contre le changement climatique.

De même, l'« Agenda 21 » communal ne semble plus faire partie des projets de la mandature. En revanche, l'engagement de la commune d'adopter un « Agenda 2030 » en 2022 à l'issue d'une conférence citoyenne apparaît bien dans les mesures prévues, mais pour la seule mise en place de la dite conférence, pas de l'« Agenda 2030 ». Les travaux de la convention citoyenne pour le climat ayant veillé aux équilibres de représentation de la population, la commune de La Courneuve pourrait utilement se saisir de ses conclusions pour la transposer localement.

6.5.3 Les actions réalisées restent limitées

La commune a dressé une liste d'actions menées dans le domaine du climat et de l'environnement, organisées en quatre axes : la politique patrimoniale, la politique urbaine, la politique éducative et de formation, la politique de restauration. Cette liste appelle plusieurs observations.

6.5.4 Des actions anciennes

La géothermie profonde qui permet un réseau de chauffage urbain est le pilier de la politique environnementale de La Courneuve. De fait, cette technique, novatrice dans les années 1980 a fait de La Courneuve une commune pionnière dans ce mode de chauffage collectif. La Courneuve adhère toujours au syndicat mixte des réseaux d'énergie calorifique (Smirec) qui gère le deuxième réseau de chauffage francilien en abonnés et en étendue. Deux réalités viennent toutefois nuancer l'apport de la géothermie à la politique environnementale de La Courneuve : une énergie renouvelable et peu émettrice de gaz à effet de serre perd de son intérêt si elle chauffe un bâti mal isolé, ce qui est globalement le cas des grands ensembles courneuviens. Par ailleurs, l'exemple récent des risques liés à la géothermie, constatés à Strasbourg, vient rappeler que l'impact environnemental de cette production de chaleur n'est pas nul et plusieurs propositions de lois visant à interdire ce mode de production de chaleur ont été déposées ces dernières années.

Toutefois, en réponse la commune précise qu'elle a lancé une étude thermique de ses bâtiments avec le Sipperec, en vue de la production de sa stratégie énergétique globale (sur les rénovations, les constructions et les usages). Par ailleurs, elle rappelle que sur les risques sismiques, le contexte francilien et celui de Strasbourg ne sont pas comparables au regard des caractéristiques géologiques et hydrogéologiques très différentes entre les deux régions, et des techniques d'exploitation employées (géothermie profonde). Ainsi, l'exploitation géothermique en Ile de France ne présente aucun risque de séisme.

Une autre mesure phare avancée par la commune est la création d'une passerelle pour relier le parc départemental Georges Valbon au cœur de ville. Sans nier la portée écologique de cet ouvrage, ce projet figure dans les programmes et projets de mandatures depuis trois cycles électoraux, et son début de réalisation n'a été permis que par le concours financier majoritaire d'autres acteurs institutionnels (EPT et État), en lien avec la préparation des JO de Paris 2024.

6.5.5 Des mesures majoritairement portées et financées par d'autres acteurs

L'exemple de la géothermie illustre aussi le fait que la majorité des actions à enjeux environnementaux et financiers listés par la commune sont portées par des tiers : Smirec pour le chauffage urbain, Plaine Commune et agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) pour le logement, syndicat intercommunal de restauration collective (Siresco) pour les actions menées dans le cadre de la restauration.

Sur les mesures environnementales envisagées, celles réellement « à la main » de la commune sont : la politique d'économie d'énergie de ses groupes scolaires, ni détaillée ni chiffrée, le remplacement de l'éclairage du stade Nelson Mandela par des ampoules électroluminescentes (led), l'achat de 14 véhicules électriques et de 2 bus fonctionnant au gaz naturel véhicule et des actions de sensibilisation, notamment à destination des publics scolaires.

6.5.6 Des mesures environnementales qui, pour la plupart, suivent des évolutions réglementaires

La plupart des mesures envisagées (sortie progressive du plastique ou végétalisation accompagnant toute nouvelle construction), répondent à des prescriptions réglementaires transposées localement, comme dans le PLUi, de compétence intercommunale, qui a pour objet « de préserver les fonctionnalités des milieux naturels, de valoriser la fonction des espaces non urbanisés et d'assurer la présence de la nature en ville et de contribuer ainsi, à son niveau, à lutter contre le changement climatique, à limiter les gaz à effet de serre, à protéger la qualité de la ressource en eau et à lutter contre les pollutions de toute nature, tout en sauvegardant la santé et la sécurité des habitants et des usagers. ».

Le projet de mission d'information et d'évaluation des consommations énergétiques des programmes neufs, en partenariat avec le Smirec, afin de mesurer le respect de la norme « RT2012 » par les opérateurs privés est étonnant. En effet, le respect des normes des bâtiments incombe à leurs constructeurs qui sont contrôlés, à leurs frais, par des bureaux de vérification.

De même, le renouvellement de la flotte municipale par des véhicules électriques s'inscrit dans les préconisations de la loi d'orientation des mobilités, qui prévoit l'instauration de zones à faibles émissions, dont de nombreuses sont situées sur le territoire francilien. En 2020, l'achat de véhicules électriques pour la commune, même réalisé en 2017, participe certes de la réduction des émissions de gaz à effets de serre, mais ne peut plus être considéré comme une innovation. Par ailleurs, à ce jour, le parc automobile de La Courneuve reste en-deçà de l'objectif des 30 % de véhicules à faible émission, prévu par le plan de soutien à l'automobile.

6.5.7 Des retards persistants : l'exemple du vélo

Si la commune rappelle à juste titre que les pistes cyclables relèvent actuellement de la compétence de l'EPT, la chambre relève le retard pris par la commune dans le domaine du déplacement cyclable. Absence de vélos partagés, après l'échec d'une alternative locale au « Vélib » et le refus d'adhérer au dispositif « Vélib », le réseau cyclable sur le territoire courneuvien reste aujourd'hui indigent, car peu étendu et peu connecté.

L'ambition de « faciliter l'usage du vélo », qui figure dans le plan d'action qui suit la déclaration d'urgence climatique, contraste avec les résultats obtenus jusqu'à présent dans ce domaine, et les relations tendues avec les associations locales de promotion du vélo.

La Ville indique toutefois qu'elle est en train d'élaborer un projet de plateforme des mobilités en centre-ville qui figurera dans l'« Agenda 2030 », avec l'ambition de relancer Vélib à la suite de l'échec de la mise en place d'un système de vélos partagés par « Plaine Commune », il y a une dizaine d'années.

6.6 Des acteurs multiples, une compétence partagée

À la décharge de La Courneuve, elle n'est pas la seule commune à éprouver des difficultés à appréhender à son niveau l'environnement dans son organisation, sa stratégie, ses politiques publiques locales.

À sa décharge également, les acteurs compétents sur ce domaine sont multiples et de natures différentes : EPT, département, MGP, région, État, mais aussi associations (AirParif), syndicats, acteurs privés (bailleurs, concessionnaires), etc. Les documents, schémas, plans sont aussi foisonnants mais un document de pilotage du type « Agenda 21 » a justement pour fonction d'orienter la rédaction de ces documents et d'assurer la cohérence d'ensemble des actions menées.

D'autres communes, au sein de l'EPT, ont réussi à faire émerger de tels documents, qui permettent de mener des actions concrètes en se fixant des niveaux de réalisations et de résultats à atteindre.

6.7 Conclusion sur la politique environnementale de la commune

Si la commune a effectivement engagé des actions dans le domaine de l'environnement et de l'écologie urbaine, il n'en demeure pas moins que celles-ci demeurent modestes et peu innovantes.

D'une manière générale, le manque d'outil intégré induit des actions peu coordonnées, sans indicateurs, qui suivent souvent les évolutions réglementaires, les actions les plus ambitieuses étant par ailleurs portées par des tiers.

Indépendamment de la qualité des agents et de la volonté sincère de l'exécutif, la commune n'apparaît pas assez armée en effectifs et moyens financiers pour tenir ses engagements ambitieux.

Elle reconnaît que la politique environnementale nécessite des moyens qui doivent être à la hauteur des ambitions affichées l'année dernière avec la déclaration d'urgence climatique et sociale. La chambre prend acte de ses engagements en faveur de l'élaboration du plan d'action « Agenda 2030 » et l'invite à analyser les raisons de l'échec de la précédente démarche afin d'obtenir cette fois un résultat satisfaisant.

Si la commune est persuadée d'avoir avancé sur ses actions environnementales, plus rapidement que sur l'élaboration de sa stratégie et de son pilotage, elle gagnerait à s'engager dans une démarche de labellisation en tant que « territoire engagé « transition écologique » », portée par le ministère de la transition écologique et par l'Ademe²⁵, qui ne pourrait que l'aider à savoir où elle se situe effectivement dans ce domaine.

7 LA COURNEUVE, SITE OLYMPIQUE : UNE PRÉPARATION ENGAGÉE MAIS À POURSUIVRE POUR EN TIRER TOUS LES BÉNÉFICES ESPÉRÉS

7.1 Les épreuves à La Courneuve

Le 13 septembre 2017, le Comité international olympique a officiellement attribué à Paris l'organisation des Jeux olympiques de 2024. Cette candidature a été portée par un GIP²⁶ regroupant l'État, la région d'Île-de-France, la ville de Paris, le CNOSF²⁷ et le comité olympique des athlètes. Aujourd'hui, le Comité d'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 (COJO) lui a succédé et la MGP, le Comité paralympique et sportif français, le conseil départemental de Seine-Saint-Denis et des représentants des collectivités locales concernées ont rejoint cette structure.

²⁵ Ademe : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

²⁶ GIP : Groupement d'intérêt public.

²⁷ CNOSF : Comité national olympique et sportif français.

Si la « marque » des Jeux Olympiques est bien « Paris 2024 », ces Jeux seront multisites, avec, par exemple, les épreuves de surf en Polynésie, la voile à Marseille, le handball à Lille, l'équitation à Versailles, le football dans différentes métropoles régionales disposant de stades de catégorie 4. En dehors de Paris, c'est la Seine-Saint-Denis qui accueillera le plus d'épreuves olympiques et paralympiques avec, notamment, le Stade de France et l'installation du village olympique et du village des médias.

Les mesures d'économies décidées par le COJO en septembre 2020 ont réduit le nombre d'épreuves et d'équipements en Seine-Saint-Denis en s'efforçant de lui conserver le bénéfice d'une part de l'héritage, c'est-à-dire de ce qu'il restera des installations après la clôture des jeux. La commune de La Courneuve n'a pas eu à subir les effets de ces mesures d'économies, et le schéma des installations olympiques semble à ce jour stable.

La commune accueillera les épreuves olympiques et paralympiques de tir. Cette discipline réunit différentes armes (carabine, pistolet, fusil), à différentes distances, (10, 25 et 50 mètres), dans différentes positions (debout, couché, à genoux) et dans différentes conditions (stand pour la carabine et le pistolet, plein air pour le fusil avec des cibles façon « ball-trap ». Elle réunira environ 340 athlètes internationaux avec une parité parfaite dans une quinzaine de catégories pour l'épreuve réservée aux valides, et environ autant d'athlètes handicapés.

Les stands de tir seront érigés sur l'actuel terrain des « Essences », propriété historique du ministère des Armées cédée au conseil départemental, déjà gestionnaire du parc Georges Valbon.

L'héritage majeur attendu est la dépollution et la « renaturation » d'une emprise de 13 hectares redonnée au Parc Georges Valbon.

La piscine de Marville sera rénovée et constituera, avec le parc Georges Valbon, l'autre héritage matériel important de ces JO pour la commune de La Courneuve.

La maîtrise d'ouvrage des équipements olympiques est assurée par la société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo), avec un financement de la dépollution du terrain des « Essences », de la construction des installations provisoires et de la renaturation du site avant la rétrocession d'un montant de 12 M€ assurée par le conseil départemental, gestionnaire du parc Georges Valbon. Par ailleurs, la Solideo a organisé une réunion d'information des habitants le 27 janvier 2021 pour présenter le village des médias et recueillir leurs attentes et réactions.

Une directrice de projets « JO Paris 2024 », chargée, notamment, de suivre les projets d'aménagement et d'héritage est en fonction. Un chef de projet de niveau « responsable de service » a aussi été chargé de suivre les projets de valorisation et de promotion des « JO Paris 2024 ». Enfin, un chargé de mission à mi-temps, récemment nommé en septembre 2020, complète les moyens humains de pilotage et de coordination administratifs alloués par la commune, pour suivre et maximiser les retombées locales induites par les Jeux Olympiques à venir.

Cette organisation administrative, quoique récente, traduit la volonté des élus de faire des JO un levier d'actions pour le territoire communal.

7.2 Les investissements engagés

Les JO ont servi de levier pour de nombreux projets d'infrastructures structurant pour le territoire francilien, comme le Grand Paris Express, initialement censé être livré pour cette échéance. À l'échelle du territoire courneuvien, ces grands projets d'infrastructures concernent la construction de la gare des « Six routes » du futur Grand Paris Express, la requalification de la nationale 301, celle de la bretelle d'accès de l'A1 à proximité du parc départemental, et la création d'une passerelle permettant de relier par-dessus l'A1 le parc Georges Valbon aux quartiers de La Courneuve situés au sud de cette césure urbaine.

D'une manière générale, ces infrastructures concernent principalement le transport et les axes de circulation, et concourent au désenclavement de La Courneuve, à la création d'axes pendulaires permettant d'interconnecter un territoire marqué par de nombreuses coupures routières, sans accroître les flux automobiles déjà saturés. Les JO de 2024 ont permis de concrétiser certains projets très anciens (la passerelle vers le parc Georges Valbon figure au programme des mandatures depuis 2008, par exemple), mais ces investissements massifs sont tous financièrement portés par des tiers (Société du Grand Paris pour le Grand Paris Express, concessionnaire pour la voirie autoroutière, EPT pour la passerelle).

Le principal rôle de la commune, qui n'est pas négligeable, est de s'être servi de la perspective olympique comme levier pour réaliser des projets parfois anciens, dans le respect des compétences de chacun et la participation au financement par des tiers ou des co-financements.

La commune cependant précise que la création d'une structure consacrée à l'héritage des Jeux, dépend d'un engagement fort de l'État aux côtés des collectivités territoriales, pour que les Jeux soit en premier lieu un vecteur de création d'emplois locaux. Il en est de même pour les retombées économiques locales avec des entreprises du territoire qui ont pu bénéficier de contrats.

7.3 Conclusion

La commune de La Courneuve entend bien tirer parti de son statut de ville hôte de sites et d'épreuves olympiques. Pour ce faire, elle s'est dotée d'une organisation qui lui permet de suivre convenablement, au travers des instances existantes, l'avancement des nombreux projets olympiques, en premier lieu celui du terrain des « Essences » qui devrait accueillir les épreuves de tir, malgré les récentes menaces que fait planer le COJO sur cette localisation.

De nombreux projets structurants, dans le domaine des transports notamment, ont déjà été engagés. Mais les projets d'initiative et de financement communaux s'avèrent modestes et limités dans le domaine du sport, de la jeunesse et de la culture. Des transformations plus profondes du territoire n'ont pas encore été davantage explorées et soutenues par la commune.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	55
Annexe n° 2. Tableau récapitulatif des recommandations proposées et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de gestion du présent rapport	56
Annexe n° 3. Liste des personnes rencontrées	57
Annexe n° 4. Décompte du temps de travail à La Courneuve	57
Annexe n° 5. Glossaire des sigles.....	58

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de La Courneuve (93) a porté sur les exercices 2014 et suivants. Durant cette période, les ordonnateurs étaient les suivants :

- Gilles Poux, maire à compter du 26 octobre 1996.

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Notification d'ouverture de contrôle	9 décembre 2020	Maire
Entretien de début de contrôle	16 décembre 2020	Maire
Entretien de fin d'instruction	7 mai 2021	Maire

Délibéré de la formation compétente		Date	Participants
Rapport d'observations provisoires		8 juillet 2021	<i>M. de Pontbriand, président de section MM. Dumay, Roget, Thiébaud, premiers conseillers M. Martin-Bouyer, conseiller Mme Sissia, vérificatrice Mme Nivore, auxiliaire de greffe</i>
Document	Nombre	Date	Destinataire
Notification du rapport d'observations provisoires	1	20 octobre 2021	Maire
Notification d'extraits du rapport d'observations provisoires	2	20 octobre 2021	DDFiP de la Seine-Saint-Denis Société Lombard et Guérin
Réponses reçues au rapport d'observations provisoires		Nombre	Date
		2	17 et 21 décembre 2021

Délibéré de la formation compétente		Date	Participants
Rapport d'observations définitives		10 mars 2022	<i>M. Prioleaud, président de section M. Thiébaud, premier conseiller M. Martin-Bouyer, conseiller Mme Sissia, vérificatrice M. Husson, auxiliaire de greffe</i>
Document	Nombre	Date	Destinataire
Notification du rapport d'observations définitives	1	13 mai 2022	Maire
Notification d'extraits du rapport d'observations définitives			
Réponses reçues au rapport d'observations définitives		Nombre	Date
		1	14 juin 2022

Annexe n° 2. Tableau récapitulatif des recommandations proposées et de leur mise en œuvre au cours de la procédure du contrôle des comptes et de gestion du présent rapport

N° Recom.	Intitulé	Nature (1)	Domaine (2)	Impact financier (3)	Degré d'importance (4)	Degré de mise en œuvre (5)
1	Appliquer correctement les règles comptables relatives aux restes à réaliser et s'assurer que le SI financier en donne une image sincère.	Mixte	Comptabilité	Oui	Important	
2	En lien avec le comptable, réaliser un inventaire physique exhaustif afin fiabiliser le bilan de la commune et créer des procédures propres aux immobilisations dans le règlement financier.	Mixte	Comptabilité	Oui	Majeur	
3	Reprendre et pérenniser les dispositifs de provisionnements pour risques et charges, initié en 2019 et abandonné depuis.	Mixte	Comptabilité	Oui	Très important	
4	S'assurer de l'exacte perception des sommes dues par le délégataire. Au vue des graves incidents d'exploitation intervenue, une réflexion sur le maintien de la DSP actuelle ne peut être écartée. À défaut, il conviendrait au moins de sécuriser la DSP actuelle afin d'éviter le risque de requalification en marché public par le rétablissement de redevances conformes au contrat initial, inclus le rétablissement d'une part variable qui permette à la commune de profiter de la rentabilité élevée de l'exploitation du marché des Quatre routes.	Performance	Relation avec des tiers	Oui	Majeur	
5	Revoir le temps de travail des agents communaux de La Courneuve conformément à la loi de transformation de la fonction publique qui prévoit une durée annuelle de 1 607 heures pour un temps complet, indépendamment des régimes dérogatoires plus favorables préexistants.	Mixte	Gouvernance et organisation interne	Oui	Majeur	

(1) Nature : Régularité, Performance

(2) Domaines : Achats, Comptabilité, Gouvernance et organisation interne, Situation financière, GRH, Situation patrimoniale, Relation avec des tiers.

(3) Oui (montant estimé le cas échéant), non.

(4) Majeur – Très important – Important.

(5) Totalement mise en œuvre (TMO) - Mise en œuvre en cours (MOC) - Mise en œuvre incomplète (MOI) - Non mise en œuvre (NMO) - Refus de mise en œuvre (RMO) - Devenue sans objet (DSO).

Annexe n° 3. Liste des personnes rencontrées

- entretien de début de contrôle le 16 décembre 2020 (en visioconférence) : M. Gilles Poux, maire de La Courneuve, M. Thomas Thiébaud, magistrat ; Mme Elsa Sissia, vérificatrice ;
- entretiens avec MM. Chick et Perrin, respectivement directeurs des affaires financières et des ressources humaines ;
- entretien avec Mme Ouakka, responsable de la police municipale ;
- entretien de fin de contrôle le vendredi 7 mai 2021 en présence du maire, du directeur général des services et de l'équipe de direction générale élargie.

Annexe n° 4. Décompte du temps de travail à La Courneuve

Base annuelle	365	Solde
Forfait jours fériés	- 8	357
Repos hebdomadaire 2 * 52	- 104	253
Congés annuels	- 28	225
Jours du maire	- 5	220
Journée de solidarité	+ 1	221
Total en jours	221	
Total en heures (7h/jour)	1 547	

Source : lignes directrices de gestion de la commune

Annexe n° 5. Glossaire des sigles

CA	Communauté d'agglomération
CAF	Capacité d'autofinancement
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CGCT	Code général des collectivités territoriales
COJO	Comité d'organisation des jeux olympiques
CSU	Centre de supervision urbain
CTP	Comité technique paritaire
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGP	Délai global de paiement
DSP	Délégation de service public
DSU	Dotation de solidarité urbaine
EPT	Établissement public territorial
MAPA	Marché à procédure adaptée
MGP	Métropole du Grand Paris
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
RAR	Restes à réaliser
ROB	Rapports d'orientation budgétaire
SI	Système d'information
Sipperec	Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication
Smirec	Syndicat mixte des réseaux d'énergie calorifique

REPONSE

**DE MONSIEUR GILLES POUX
MAIRE DE LA COMMUNE DE LA
COURNEUVE (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*



Gilles Poux
Maire

Chambre Régionale des Comptes
6 cours des Roches
BP 187 Noisiel
77315 MARNE-LA-VALLEE CEDEX 2

Direction générale des Services
Affaire suivie par : Florence LAGERE
E-mail : Florence.lagere@lacourneuve.fr

La Courneuve, le 13 juin 2022

Liberté

Objet Réponse au rapport d'observations définitives Ville de La Courneuve – contrôle exercices 2014 et suivants

Monsieur le Président,

Le 12 mai dernier, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives que la Chambre Régionale des Comptes a délibéré le 3 mars 2022. Aussi, je souhaite vous faire part des éléments de réponse et des précisions que ce document appelle.

En préambule, je tiens à souligner l'importance que j'attache au rôle exercé par les Chambres Régionales des Comptes dans leur mission de contrôle. Leurs travaux encouragent l'amélioration de l'efficacité de l'action publique et la ville de La Courneuve s'efforcera de mettre en œuvre les recommandations formulées lors du contrôle.

Égalité

Je tiens également à noter la qualité de la collaboration que les services municipaux ont réalisés tout au long de la phase d'instruction, et ce en dépit du contexte sanitaire.

Fiabilité des comptes en progrès mais encore insuffisantes

Je partage le constat de la Chambre concernant l'impact positif de la réorganisation de la chaîne budgétaire et comptable sur la fiabilité des comptes de la ville et ses établissements.

En effet, l'action combinée d'une réorganisation des services et d'un pilotage renforcé a permis une structuration budgétaire plus efficiente et plus claire qui s'est traduite par une fiabilisation du budget ainsi qu'une réduction importante des délais de paiement et une relation sereine avec ses fournisseurs.

Fraternité

Je prend note des remarques de la Chambre sur les efforts à poursuivre dans les domaines de la connaissance de l'actif et la gestion des risques.

Pour cette dernière, les régularisations comptables programmées fin 2021, suite au courrier d'échange avec la Chambre, n'ont pu être réalisées en raison de la cyberattaque subi, le 6 décembre 2021, par le Syndicat Intercommunal Informatique (SII) auquel adhère la ville. Cette cyberattaque a fait l'objet d'une déclaration à l'ANSSI. En raison de celle-ci, la clôture de l'exercice comptable a été effectuée dans des conditions très dégradées et a nécessité le report de certaines opérations comptables notamment celle des provisions.

Concernant les restes à réaliser, leur niveau et les écarts constatés avec le système d'information ont été corrigés dès 2020.

Quant à la qualité satisfaisante de l'information budgétaire, si je me félicite des observations de la Chambre, en revanche, je ne partage pas son analyse sur l'évolution des ressources institutionnelles. En effet, la ville doit consentir à toujours plus d'efforts pour répondre aux besoins de sa population alors qu'elle subit de plein fouet la politique de réduction continue de la dotation globale de fonctionnement. Cette action, menée à l'échelle nationale depuis 2014, s'est déjà traduite par une division par deux de l'enveloppe allouée à La Courneuve. Ce mouvement semble devoir perdurer avec les nouvelles annonces gouvernementales de la recherche d'économies de plus de 10 milliards d'euros pour les collectivités territoriales avec les prochaines lois de finances.

Aussi, si les dotations de péréquation ont bien augmenté afin de compenser en partie la baisse de la DGF, il s'agit d'un dévoiement de cet outil initialement conçu pour réduire les écarts de richesses entre les collectivités territoriales.

C'est pourquoi, à travers l'Atlas des inégalités, j'ai proposé, dès 2019, la refonte des mécanismes de prélèvement et d'octroi de la péréquation pour une plus juste redistribution des richesses entre les territoires.

Une situation financière satisfaisante mais qui atteint ses limites au regard des besoins d'investissement

Je me félicite du constat de la Chambre concernant la bonne performance financière de la commune, qui est notamment mesurée par des soldes intermédiaires de gestion en amélioration constante.

Si la Chambre note la maîtrise réelle des charges, il ne peut lui échapper que cela nécessite un effort permanent de la ville pour assurer ses équilibres financiers alors même que les besoins des habitants sont particulièrement importants et exigent des politiques publiques efficaces. En effet, il ne suffit pas de constater la fragilité sociale du territoire, il faut également oser des politiques pour l'atténuer au mieux. C'est le choix de la municipalité.

Comme le souligne la Chambre, la ville promeut un haut niveau de service public local, ce qui implique des dépenses de fonctionnement et d'investissement soutenues. En effet, il faut rappeler que la ville s'est toujours mobilisée pour faire face au désengagement de l'Etat en termes de services et d'équipements. A ce titre, elle a investi plus de 126,7 millions d'euros entre 2014 et 2020, bien au-dessus des villes de même strate, avec par exemple l'accès à la santé par la construction d'un nouveau centre municipal de santé (17 millions d'euros).

Pour autant, cette volonté politique est confrontée à une perte d'autonomie financière liée :

- d'une part à un levier fiscal diminué par les réformes fiscales actuelles (disparition de la taxe d'habitation par exemple) ainsi que la fragilité fiscale et sociale de la population ;
- d'autre part un potentiel fiscal qui a subi une hausse indésirable non prévue et coûteuse par la création de la Métropole du Grand Paris amenant à une augmentation moins importante des recettes institutionnelles. Ainsi, l'objectif de « neutralité financière » recherché par l'Etat pour l'EPT Plaine Commune s'est fait au détriment de la ville et donc des courneviens.

Sur ce dernier point, dès 2017, j'ai pourtant impulsé auprès des député-e-s de Seine-Saint-Denis, un projet d'amendement à la loi de finances 2018 en vue de modifier

l'article
L 2334-4 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Gilles Poux

Maire

Concernant l'endettement, je ne partage pas l'analyse de la Chambre. En effet, comme je l'ai indiqué, les investissements importants de la ville nécessitent le recours à l'emprunt en raison des baisses des dotations institutionnelles tout en s'assurant de ne pas obérer l'avenir. La stratégie de désendettement mise en place, en lien avec un plan pluriannuel ambitieux, a porté ses fruits puisque depuis trois ans, la ville rembourse plus de dette qu'elle n'en emprunte.

Pour ce qui concerne les ressources humaines, les remarques de la Chambre relatives à l'attractivité de la ville peuvent être analysées au regard du contexte national du manque d'attractivité de la fonction publique territoriale en général. Ainsi, le rapport remis à la ministre de la transformation et de la fonction publique le 3 février 2022, fait le constat de tensions sur le marché du travail de manière globale mais également pour les trois versants de la fonction publique. Des difficultés singulières à la fonction publique ont été soulignées avec des métiers qui n'attirent plus, une méconnaissance de la fonction publique territoriale et la diversité de la vie professionnelle qu'elle offre, une concurrence avec le secteur privé où les rémunérations sont plus élevées et, même entre les collectivités par le biais d'avantages annexes ou des rémunérations plus importantes.

Liberté

Pour contrer, ce phénomène, ce rapport énonce 27 propositions d'améliorations dont le gouvernement devra s'emparer et proposer des évolutions tout en mettant en œuvre des mécanismes de compensations pour les collectivités qui souvent assure l'unique présence de service public.

La fonction achat à renforcer afin d'obtenir des économies et plus de sécurité juridique

Concernant la fonction achat, je prends note des remarques de la Chambre relatives à la consolidation de la stratégie « achats » qui, comme toute modification organisationnelle nécessite un temps de conduite du changement qui fera l'objet d'ajustement au regard des besoins.

Égalité

S'agissant de la délégation de service public « marché alimentaire des 4 routes », je maintiens la position de la ville face aux arguments de la Chambre.

En effet, dans le cadre du transfert de la compétence commerce, le déficit de l'EPT Plaine Commune sur son champ de responsabilité a conduit à une fragilité dans le suivi de la délégation de service public. Toutefois, la ville s'est toujours exercée à faire pression sur le délégataire pour que la rentabilité financière de la concession profite davantage à l'exploitation d'un marché plus vertueux pour les habitant.e.s que pour en tirer un profit financier sur la redevance.

Enfin, Plaine Commune ayant supprimé le poste de chargé de mission du suivi du marché et donc se désengageant de fait de cette compétence déléguée non-obligatoire pour l'EPT, la ville est donc contrainte de remunicipaliser la compétence commerce et de relancer « seule » la délégation de service public.

Fraternité

La durée de 4 ans de la future DSP n'est en aucun cas « un contre-pied au contrat précédent ». En effet, la durée de 10 ans de la précédente concession se justifiait pleinement par la nécessité d'amortir la construction d'une halle provisoire par le délégataire dans l'attente d'un déménagement dans la nouvelle halle alimentaire, équipement public construit par la ville. Aujourd'hui, aucun travaux n'est à amortir dans ce futur contrat.

Face à la complexité de l'exploitation d'un marché de grande ampleur et la confusion sur les risques financiers à prendre par le délégataire et non par la collectivité, je prend acte des recommandations formulées par la Chambre et m'engage assurément vers une

Hôtel de ville

avenue de la République

93126 La Courneuve Cedex

T. 01 49 92 62 75

maire@ville-la-courneuve.fr

www.lacourneuve.fr

démarche de qualité pour le contrôle de la bonne exécution de la délégation de service actuelle et future.

La police municipale en devenir dont les moyens sont encore à renforcer

Je relève les éléments mentionnés par la Chambre mais je souhaite rappeler que la police municipale de La Courneuve, bien que récente, a su, en quelques années, structurer une approche équilibrée des enjeux de tranquillité publique tenant compte des impératifs de prévention, de proximité et de sanction quand cela s'avère nécessaire.

Il est certain que la ville, comme d'autres territoires, se confronte à des contraintes structurelles et sectorielles. Néanmoins, elle a engagé une démarche de ressources humaines ambitieuses (parcours d'accompagnement et d'insertion, formation interne, réorganisation...) sans rien négliger des engagements politiques privilégiant une police réglementaire, de proximité et des coopérations stratégiques renforcées en matière de sûreté avec les services de l'Etat.

Ainsi, la police municipale atteint cette année son objectif d'une unité de 20 agents opérationnels.

Ces évolutions se font parallèlement à l'interpellation et la mobilisation de la municipalité pour l'octroi de moyens adaptés aux besoins du territoire tant dans le champ de la prévention, de la tranquillité publique et de la justice qu'en matière de santé ou d'éducation. Les ruptures d'égalité sont nombreuses, identifiées et ne peuvent répondre à la seule mobilisation ou compensation par l'échelon local.

Un agenda 21 communal qui reste à construire

Je prends acte des remarques de la Chambre concernant le développement durable. Toutefois, ces observations ne peuvent qu'interroger sur la communication et la visibilité de l'action municipale en matière environnementale dans un contexte où la reconnaissance de l'enjeu, que ce soit au niveau mondial ou local, ne fait quasiment plus débat.

Pour autant, ces remarques apparaissent peu ancrées dans la réalité du territoire, marqué par des contraintes sociales, économiques et urbaines qui rendent plus difficile qu'ailleurs l'engagement d'une politique écologique et sociale avec et pour la population. Il serait juste de rappeler que les courneuvien-ne-s subissent, en matière de dégradation de l'environnement, les choix qui ont fait de ce territoire, un territoire aux industries polluantes sans que celles-ci aient pris leur responsabilité en matière de dépollution, traversé par deux autoroutes dans lesquelles la vitesse reste à 90 km/h contrairement au périphérique parisien.

Malgré ce contexte, depuis des années, la ville a pris des mesures concrètes – qui serait injustes de sous-évaluées au regard du défi - pour préserver le cadre de vie des courneuvien-ne-s et limiter son empreinte écologique, que ce soit en matière urbaine, patrimoniale ou encore éducative. Par ailleurs, depuis sa Déclaration d'urgence climatique et sociale, elle a engagé un travail de mobilisation citoyenne et de co-construction de son Agenda 2030, qui sera présenté au conseil municipal en octobre 2022.

Celui-ci, structuré autour de 7 thèmes et 50 actions planifiés sur le mandat, porte les ambitions d'améliorer l'exemplarité environnementale de la collectivité, de développer l'accès à la nature des courneuviens, de soutenir les mobilités non polluantes et actives, de renforcer la gestion et le tri des déchets, de développer les pratiques de sobriété choisie, d'améliorer l'accès à une alimentation saine, durable et abordable pour les

courneuvien-ne-s, et de mettre en œuvre un programme d'éducation populaire sur le sujet.

Gilles Poux
Maire

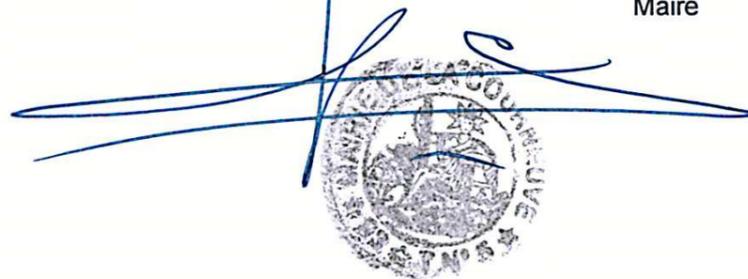
Les JO de « Paris 2024 », une opportunité que la commune saisit

La Courneuve a soutenu le dossier de candidature de Paris au JOP 2024. Il y a dans celui-ci le choix de permettre que la préparation et la tenue de cet événement apportent du positif pour les populations du territoire. Mais cette ambition ne peut se réaliser que si les promesses faites sont tenues or certains renoncements vis-à vis du projet initial interroge.

Je vous prie d'agréer, Monsieur Le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

Gilles Poux

Gilles POUX
Maire



Liberté

Égalité

Fraternité



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

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france