



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

Le Président

N°/G/171-182/12-0163 C

NOISIEL, le 09 MAR 2012

N° 11-0397 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Madame le Maire,

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

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

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

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

P.J. : 1

Madame le Maire
Maire de Saint-Ouen
6, place de la République
93406 SAINT-OUEN CEDEX

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

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

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

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

Jean-Yves BERTUCCI



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE SAINT-OUEN (93)

EXERCICES 2004 ET SUIVANTS

SOMMAIRE

RAPPEL DE LA PROCEDURE	4
PRESENTATION DE LA COMMUNE	4
OBSERVATIONS DU PRECEDENT CONTROLE DE LA CHAMBRE	4
1. FIABILITÉ DES COMPTES	5
1.1 ACTIFS INSCRITS AU BILAN	5
1.2 OPÉRATIONS DE FIN D'EXERCICE	5
1.3 ENCOURS DE DETTE	6
1.4 APPRÉCIATION GÉNÉRALE	6
2. SITUATION FINANCIÈRE	6
2.1 RECETTES DE FONCTIONNEMENT	6
2.2 DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	7
2.3 AUTOFINANCEMENT	8
2.4 INVESTISSEMENTS	9
2.5 ENDETTEMENT	10
2.6 APPRÉCIATION GÉNÉRALE	10
2.7 RISQUES FINANCIERS EXTÉRIEURS AU BUDGET PRINCIPAL	10
3. CENTRES MUNICIPAUX DE SANTÉ	13
4. OFFICE VACANCES LOISIRS (OVL)	14
5. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	15
5.1 PILOTAGE DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE	15
5.2 PRISE EN COMPTE DE LA MANIÈRE DE SERVIR	18
5.3 GESTION DES AGENTS TITULAIRES DE LA COMMUNE	20
5.4 AGENTS CONTRACTUELS DE CATÉGORIE A	21
5.5 RÉGULARITÉ DU RÉGIME INDEMNITAIRE	22
5.6 ATTRIBUTION DE LOGEMENTS DE FONCTION	24
5.7 VÉHICULES	26
6. ACHATS PUBLICS	27
6.1 MAÎTRISE DU PROCESSUS ACHAT	27
6.2 RÉGULARITÉ DES PROCÉDURES D'ACHAT	28
7. LUTTE CONTRE L'HABITAT INSALUBRE	29
7.1 RAPPEL DU DROIT POSITIF	29
7.2 DESCRIPTION DE L'OPÉRATION	30
7.3 ANALYSE	30
8. POLITIQUE DE LA VILLE DE LA COMMUNE	33
8.1 ORGANISATION ET MOYENS DE LA COMMUNE EN MATIÈRE DE POLITIQUE DE LA VILLE	33
8.2 CONTRAT URBAIN DE COHÉSION SOCIALE	33
8.3 APPRÉCIATION GÉNÉRALE	34

Le taux d'épargne brut de la ville s'est dégradé depuis 2007, ce qui est à relier avec l'insuffisance persistante de la maîtrise des charges de personnel. Dans le même temps, le niveau d'endettement s'est accru d'un tiers entre 2007 et 2009 lui faisant atteindre des niveaux inquiétants (l'endettement par habitant est deux fois plus élevé à Saint-Ouen que pour les villes de taille équivalente). La ville poursuivant d'importantes opérations d'aménagement urbain, la chambre lui recommande d'en assurer un suivi rigoureux, un aléa d'importance en la matière pouvant entraîner un « sinistre » budgétaire auquel sa situation financière actuelle pourrait difficilement lui permettre de faire face.

En matière de gestion des ressources humaines, la chambre constate que l'augmentation de 23 % de la masse salariale entre 2004 et 2009, pourtant déjà précédée d'une hausse importante des effectifs en 2003, constitue davantage une logique de moyens qu'une réponse adaptée à des besoins parfaitement identifiés. Elle relève ensuite l'insuffisance des mesures contre l'absentéisme, alors même qu'il s'agit d'un problème identifié depuis longtemps. La chambre souligne également que le temps de travail annuel est inférieur à ce qui est prévu par la réglementation, les agents de Saint-Ouen travaillant 67 heures de moins que le plancher légal, ce qui engendre un surcoût par an de l'ordre de 2,2 M€¹, soit l'équivalent du coût de 58 agents travaillant à temps plein.

Outre ces problèmes de pilotage des effectifs, la chambre a détecté de nombreuses irrégularités dans la gestion des situations des agents : versement d'une prime informatique de l'ordre de 6000 € par an à des agents, élu d'une autre commune rémunéré à plein temps pour un emploi exercé à temps partiel... L'octroi des logements de fonction donne également lieu à des irrégularités : attribution à des agents dont les fonctions n'y ouvrent pas droit, loyers effectivement réglés anormalement bas, déclaration de l'avantage en nature relatif à ces logements parfois non effectuée.

La chambre relève, de surcroît, que certains élus utilisent des véhicules communaux sans délibération les y autorisant, et parfois sans ordre de mission.

Pour ce qui est de l'achat public, la chambre note l'absence persistante d'outils efficaces d'aide à la passation des marchés publics, dans un contexte où peuvent être relevées des irrégularités récurrentes, la plus fréquente étant l'absence de publicité et de mise en concurrence des entreprises pour l'attribution des marchés.

L'examen d'une opération immobilière de lutte contre l'habitat insalubre a débouché sur le constat de plusieurs désordres. La vente des immeubles, soit environ 120 logements à réhabiliter, à un opérateur privé a été conclue sans mise en concurrence, la commune enregistrant une moins-value de cession de près de 400 000 €. Le promoteur, qui a, au final, rénové entre 66 et 72 logements, les a acquis à un prix unitaire compris entre 19 000 et 21 000 €, ce qui apparaît faible pour des biens immobiliers, même insalubres, situés en bordure de Paris.

¹ M€: million d'euros

Rappel de la procédure

L'examen de la gestion de la commune, inscrit au programme 2010 de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, concerne les exercices 2004 et suivants. L'ordonnateur a été informé de l'ouverture de ce contrôle par lettre du 5 juillet 2010.

Ce contrôle a plus spécialement porté sur la sincérité et la fiabilité des comptes, la situation financière, la gestion des ressources humaines, les achats publics ainsi qu'une opération de lutte contre l'habitat insalubre. Le suivi des suites données aux recommandations de la chambre lors de son précédent contrôle a également été effectué. Ce contrôle s'est, enfin, inscrit dans le cadre de l'enquête conjointe Cour des comptes / chambres régionales des comptes relative à la politique de la ville.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien préalable avec Mme ROUILLON, maire depuis 2001, s'est tenu le 31 mai 2011 et, dans sa séance du 27 juin 2011, la chambre a décidé de formuler des observations provisoires.

Par courrier du 12 juillet 2011, la chambre a transmis ses observations provisoires au maire et, pour les extraits les concernant, à la préfecture de la Seine-Saint-Denis, ainsi qu'à quatre agents des services municipaux.

Par courrier du 30 septembre 2011 enregistré au greffe de la chambre le 3 octobre, le maire a fait parvenir ses observations relatives au rapport d'observations provisoires. Les quatre agents précités ont également adressé une réponse à la chambre.

Lors de sa séance du 9 janvier 2012, après avoir examiné ces réponses, la chambre a arrêté les observations définitives ci-après.

Présentation de la commune

La commune de Saint-Ouen comptait près de 46 000 habitants en 2010. Limitrophe de Paris, elle a bénéficié, au cours des années récentes, de nombreuses implantations d'entreprises tertiaires favorisées par d'importantes opérations d'aménagement. La commune jouit, de ce fait, d'un bon niveau de ressources. Actuellement, le principal projet d'aménagement de la ville concerne la transformation de l'ancienne zone d'activité des Docks de Saint-Ouen en un quartier diversifié de 100 hectares (soit sur le quart du territoire communal). Les logements sociaux représentent plus de 45 % du parc des logements audoniens et la lutte contre l'habitat insalubre constitue une des priorités de la municipalité.

Observations du précédent contrôle de la chambre

Le dernier rapport d'observations définitives de la chambre, daté du 27 mai 2007, pointait plus particulièrement les éléments suivants :

- le manque de maîtrise de la masse salariale ;
- la nécessité de mettre en place un système de contrôle automatisé des heures supplémentaires et de prendre des mesures contre l'absentéisme ;
- l'exigence réglementaire de mettre fin à l'attribution d'un logement de fonction par nécessité absolue de service (NAS) aux directrices de crèche, et d'établir un arrêté individuel d'attribution pour chacun des agents bénéficiaires ;
- l'abrogation du dispositif irrégulier de temps de travail des agents communaux ;
- l'intérêt de créer un budget annexe pour les centres municipaux de santé (CMS) ;

- l'utilité d'un recensement des participations financières de la commune aux centres de vacances et à l'Office Vacances Loisirs (OVL) et d'en opérer un meilleur suivi, ainsi que la nécessité de rénover certains équipements ou, à défaut, de les faire sortir du périmètre de l'OVL.

Le suivi des suites données aux observations et recommandations de la chambre a fait l'objet d'investigations dédiées, décrites dans les chapitres correspondants.

1. FIABILITÉ DES COMPTES

1.1 ACTIFS INSCRITS AU BILAN

Au 31 décembre 2009, le compte 238 « *acomptes et avances versés sur immobilisations corporelles* » présente un solde de 267 828,35 € se décomposant comme suit : 250 296 € correspondant aux déficits d'exploitation de la gestion de l'immeuble CAP Saint-Ouen confiée à la Société d'économie mixte de Saint-Ouen (SEMISO) pour les années 1994 à 1996 et 17 531,64 € correspondant à une écriture datant de 1968 en faveur de l'OPHLM de Saint-Ouen, dont l'origine n'est pas identifiée par la commune.

La chambre relève que le solde de 267 828 € est soit erroné (pour la prise en charge des déficits d'exploitation susmentionnés), soit non justifié (pour l'écriture relative à l'OPHLM de Saint-Ouen). Elle note cependant l'engagement de l'ordonnateur, d'une part, de requalifier une partie de ces avances en immobilisations et d'apurer le solde des avances en le finançant par un reversement de la SEMISO sur ses excédents de gestion de l'immeuble CAP SAINT OUEN, et d'autre part, de requalifier en subvention d'équipement l'avance sur travaux versée à l'OPHLM.

Par ailleurs, le compte 2761 « *créances pour avances en garanties d'emprunt* » présente un solde de 30 467,69 € correspondant à la mise en jeu d'une garantie d'emprunt consentie à la société « Logement pour tous ». Le conseil municipal ayant décidé l'abandon définitif de cette créance, la chambre qui a recommandé à l'ordonnateur de procéder à son apurement, relève l'engagement de ce dernier de solder le compte 2761 par le débit du compte 654 « *pertes sur créances irrécouvrables* ».

1.2 OPÉRATIONS DE FIN D'EXERCICE

La chambre relève une augmentation de 95 % du total des créances restant à recouvrer² entre 2004 et 2008. Cette hausse, à peine ralentie par la suite, mais plus difficile à constater en raison d'un changement d'application informatique ayant modifié leur enregistrement comptable, s'explique notamment par les délais de remboursement des caisses primaires d'assurance maladie et des mutuelles, dans le cadre du tiers payant pratiqué par les centres municipaux de santé (CMS) de la commune.

Pour prévenir, en amont, cette hausse ininterrompue des créances restant à recouvrer, qui débouche invariablement sur l'abandon d'une partie d'entre elles (près de 80 000 € en 2009), la chambre recommande une coopération plus étroite avec le comptable.

² Les restes à recouvrer sont inscrits aux comptes 411, 414 et 467.

En outre, l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que l'assemblée délibérante doit notamment obligatoirement inscrire des provisions dès lors que le recouvrement des restes à recouvrer est compromis malgré les diligences du comptable. Or, la chambre constate que la commune n'inscrit pas de provisions obligatoires pour ses admissions en non-valeur (près de 80 000 € en 2009) et recommande en conséquence à la commune d'y remédier.

1.3 ENCOURS DE DETTE

La chambre constate que des pénalités de renégociation d'emprunt d'un montant de 700 000 € n'ont pas été comptabilisées en 2006, mais seulement en 2007, en tant qu'« *Emprunts et dettes assimilées* » et non comme une charge budgétaire. Cette imputation erronée, qui concernait les exercices 2006 et 2007 et a eu pour effet d'améliorer indûment la capacité d'autofinancement (CAF) de la commune d'un montant équivalent, a été corrigée en 2008.

1.4 APPRÉCIATION GÉNÉRALE

Au total, les anomalies comptables relevées n'obèrent toutefois pas la fiabilité des comptes communaux et permettent une analyse de la situation financière.

2. SITUATION FINANCIÈRE

La chambre, dans son précédent rapport, observait que l'autofinancement des projets d'aménagement urbains municipaux plaidait pour une maîtrise des charges de personnel.

2.1 RECETTES DE FONCTIONNEMENT

Au cours de la période 2004-2009, le niveau par habitant des produits de fonctionnement de Saint-Ouen est constamment très supérieur à celui des communes appartenant à la même strate nationale³. En 2009, dernière année pour laquelle la comparaison est possible, il est ainsi supérieur de 59 %. L'évolution des produits de fonctionnement par habitant (+ 7,9 %) est cependant inférieure à celle des communes de la même strate (+ 11,7 %).

PRODUITS DE FONCTIONNEMENT PAR HABITANT (2004-2009)

En €	2004	2009	Évolution 2004- 2009
Saint-Ouen	2 461	2 656	+ 7,9 %
Strate nationale	1 494	1 669	+ 11,7 %

Source : DGFIP

La part des impôts locaux dans le total des produits de fonctionnement augmente régulièrement tout au long de la période, passant de 43 % en 2004 à 53 % en 2009. Pendant ce temps, cette proportion reste stable pour la strate (de 45 % à 47 %)⁴.

³ Saint-Ouen est comparée avec la strate nationale des communes françaises de 20 000 à 50 000 habitants.

⁴ Source : DGFIP

La ville exerce une pression fiscale modérée à l'égard des ménages (les taux de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier bâti sont, en 2009, inférieurs de 4,1 points et 5,3 points à ceux des villes de la même strate). Cet arbitrage avait pour contrepartie un taux de la taxe professionnelle (TP) supérieur à la moyenne (+ 4,8 points en 2009).

Cette pression fiscale modérée sur les ménages est rendue possible par le potentiel fiscal de Saint-Ouen, supérieur de 86 % en 2009 à celui des villes de la même strate, cet écart restant identique sur la période. Cependant, si le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal reste éloigné du seuil d'alerte⁵, il augmente régulièrement entre 2004 et 2009.

COEFFICIENT DE MOBILISATION DU POTENTIEL FISCAL (2003-2009)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CMPF⁶	0,64	0,67	0,70	0,69	0,76	0,79

Source : DGFIP

Par ailleurs, les impositions substituées à la taxe professionnelle et les dotations de l'Etat n'étant pas appelées à être dynamiques, la commune, pour conserver une progression suffisante de ses ressources, doit élargir ses bases fiscales, la hausse des taux d'imposition sur les ménages audoniens, dont une grande partie a des revenus modestes, si elle était envisagée, ne pouvant y suffire. Les opérations d'aménagement en cours et à venir pourraient y contribuer, sans que le chiffre en soit aujourd'hui connu.

2.2 DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les charges de fonctionnement par habitant sont plutôt moins dynamiques que celles des communes de la strate, tout en leur restant très largement supérieures (de 66 %) en 2009. Surtout, elles augmentent plus vite que les produits de fonctionnement (*Cf. supra*).

CHARGES DE FONCTIONNEMENT PAR HABITANT (2004-2009)

En €	2004	2009	Évolution 2004- 2009
Saint-Ouen	2 290	2 534	+ 10,7 %
Strate nationale	1 342	1 525	+ 13,6 %

Source : DGFIP

La décomposition des charges de fonctionnement fait apparaître la part élevée des dépenses de personnel⁷, qui augmentent de 23 % entre 2004 et 2009. Seule une part réduite de cette augmentation est imputable à l'évolution de l'indice de traitement brut - grille indiciaire, qui a augmenté de 5,6 % sur la période. De ce fait, en raison de choix de gestion, les dépenses de personnel évaluées en euros par habitant sont très supérieures à la moyenne de la strate.

⁵ Pour mémoire, le seuil d'alerte est fixé à 1.

⁶ Pour mémoire : CMPF : produit fiscal / potentiel fiscal.

⁷ Les charges de personnel sont calculées en agréant le débit net des comptes 621, 631, 633 et 64.

CHARGES DE FONCTIONNEMENT (2004-2009)

En M€	DRF ⁸	Dont personnel			Dont achats/charges externes			Dont frais financiers		
	Montant	Montant	En €par habitant	Poids relatif	Montant	En €par habitant	Poids relatif	Montant	En €par habitant	Poids relatif
2004	85,7	49,6	1 240	58 %	22,6	564	26 %	3,0	75	4 %
2005	87,8	51,2	1 280	58 %	23,4	585	27 %	2,9	74	3 %
2006	89,8	52,9	1 321	59 %	24,3	608	27 %	2,9	73	3 %
2007	94,9	55,9	1 396	59 %	25,4	636	27 %	3,1	79	3 %
2008	101,4	58,3	1 457	57 %	27,1	679	27 %	4,6	114	5 %
2009	107,2	61,2	1 414	57 %	28,1	651	26 %	3,6	82	3 %

Source : DGFIP

Le ratio de rigidité des dépenses de fonctionnement⁹, qui mesure la capacité de la ville à diminuer ses dépenses de fonctionnement, demeure pendant toute la période sous revue supérieur à 0,53, soit à un niveau plus élevé que la strate régionale. Ce taux indique que la ville, à cause de dépenses de personnel importantes, a moins de prise que des communes similaires sur ses dépenses de fonctionnement.

2.3 AUTOFINANCEMENT

Le taux d'épargne brute est resté constamment positif entre 2004 et 2009, mais il est depuis 2007 en diminution, passant sous le seuil souhaitable de 10 %.

CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT (CAF) DE LA COMMUNE (2004-2009)

En K€ ¹⁰	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne
CAF brute	9 191	12 024	12 978	10 538	10 290	9 995	10 836
Produits de fonctionnement	98 460	106 736	103 948	106 764	113 747	115 015	107 445
Taux d'épargne brut	9 %	11 %	12 %	10 %	9 %	9 %	10 %
CAF nette	742	3 557	9 337	4 384	6 599	5 121	4 957

Source : DGFIP, comptes de gestion

Cette baisse du taux d'épargne brute est à corréliser avec la hausse des dépenses de fonctionnement, plus forte que celle des recettes de fonctionnement. Les recettes n'étant pas appelées à augmenter significativement à court et moyen termes, la commune ne peut améliorer sa CAF qu'en maîtrisant ses dépenses de fonctionnement et plus spécialement celles de personnel. Cette recommandation, que la commune n'a pas suivie, avait déjà été formulée dans le précédent rapport de la chambre.

CHARGES ET PRODUITS DE FONCTIONNEMENT PAR HABITANT

En €	2004	2009	Évolution
Produits de fonctionnement	2 461	2 656	+ 7,92 %
Charges de fonctionnement	2 290	2 534	+ 10,66 %
- dont charges de personnel	1 240	1 414	+ 14,03 %

Source DGFIP

⁸ DRF : dépenses réelles de fonctionnement.⁹ Pour mémoire : coefficient de rigidité de structure = (charge de personne + contingents/participation + annuité de la dette) / (produits de fonctionnement + CAF).¹⁰ K€milliers d'euros

2.4 INVESTISSEMENTS

Par habitant, la commune investit à un niveau nettement supérieur à celui des villes de sa strate, à l'exception de l'année 2006.

DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (2004-2009)

En K€	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne
Emplois d'investissement	26 919	27 254	20 452	39 474	50 996	35 164	33 377
- dont dépenses d'équipement	16 241	15 296	13 354	32 724	43 669	27 571	24 809
- dont remboursement emprunts	8 449	8 466	3 641	6 154	3 691	4 874	5 879

Source : comptes de gestion

Ce haut niveau des dépenses d'investissement est essentiellement imputable à des dépenses d'équipement, surtout depuis 2006, année à partir de laquelle le niveau des remboursements d'emprunt a significativement diminué. Ces dépenses d'équipement correspondent notamment à des opérations nouvelles (médiathèque, pour environ 11 M€ en 2007-2008 ; groupe scolaire MANDELA, pour environ 12 M€ en 2007-2008) et à de l'aménagement urbain (environ 23 M€ entre 2007 et 2009).

DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT PAR HABITANT (2004-2009)

En €	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne
Saint-Ouen	406	382	333	818	1091	637	611
Strate nationale	316	352	381	416	437	401	384

Source : DGFIP

Le taux de réalisation des investissements est plutôt faible sur la période (60 %), tout en présentant un profil assez erratique, puisqu'il oscille entre 40 % et 71 %. A cet égard, la commune indique, dans sa réponse, disposer d'un outil de programmation, le logiciel Regards2. La chambre, qui n'a pu, lors de l'instruction, examiner les potentialités de cet outil, rappelle, à toutes fins utiles, que ce logiciel ne constitue un outil d'aide à la décision qu'à la condition d'intégrer les coûts de fonctionnement actualisés, qui représentent trois à quatre fois le coût de l'investissement sur la durée de vie de l'équipement¹¹.

TAUX DE RÉALISATION DES INVESTISSEMENTS (2004-2009)

En K€	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne
Prévisions (C/21,23)	23 172	20 214	25 510	42 716	50 704	34 524	32 807
Réalisations (C/21,23)	14 838	13 201	10 253	26 121	36 167	20 195	20 129
Taux de réalisation	64 %	65 %	40 %	61 %	71 %	58 %	60 %

Source : comptes de gestion

¹¹ Estimation de la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques, « Ouvrages publics et coût global », janvier 2006. S'il n'existe plus de recueil national de données sur les coûts induits par type d'équipement public, les ordres de grandeur fournis par cette mission interministérielle, qui n'ont pas de valeur contraignante, demeurent pertinents.

2.5 ENDETTEMENT

L'encours de dette, stabilisé à un haut niveau en 2004-2007, a augmenté d'un tiers entre 2007 et 2009. Cette hausse, qui porte le niveau de dette par habitant au double de la moyenne des villes comparables, est inquiétante.

DETTE COMMUNALE (2004-2009)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne
Encours au 31/12 (en M€)	81 112	79 600	80 919	82 797	102 555	109 680	89 444
Dette / habitant Saint-Ouen (en €)	2 027	1 989	2 022	2 069	2 563	2 533	2 201
Dette / habitant strate (en €)	1 024	1 069	1 084	1 116	1 196	1 068	1 093

Source : DGFIP

La capacité de désendettement de Saint-Ouen peut être estimée en 2009 à 11 ans, alors qu'elle se situait à six ans en 2006. La ville a atteint, en 2008, le niveau des 10 années communément considéré comme le seuil d'alerte¹².

CAPACITÉ DE DÉSENETTEMENT

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Encours au 31/12/ (en M€)	81 112	79 600	80 919	82 797	102 555	109 680
CAF (en M€)	9 191	12 024	12 978	10 538	10 290	9 995
Nombre d'années	9	7	6	8	10	11

Source : DGFIP

2.6 APPRÉCIATION GÉNÉRALE

Au total, la situation financière communale est préoccupante, en raison du décalage croissant entre des dépenses de fonctionnement à la dynamique trop peu maîtrisée et des recettes de fonctionnement atones. L'endettement, qui a déjà atteint un seuil critique, pourrait augmenter encore nettement avec le financement des projets d'aménagement à venir (*cf. infra*). C'est pourquoi la chambre recommande, de nouveau, à la commune de maîtriser sa masse salariale, mais aussi de procéder à une revue de ses dépenses aux fins d'identifier des sources d'économie.

2.7 RISQUES FINANCIERS EXTÉRIEURS AU BUDGET PRINCIPAL

2.7.1 Participation au capital de la SEMISO

La commune détient 77,5 % des parts de la SEMISO, dont le capital social s'élève à 1,4 M€ Au 1^{er} janvier 2010, la ville garantissait des emprunts de cette SEM pour un montant de 34,6 M€ Le chiffre d'affaires de la SEMISO dépendant essentiellement de loyers (appartements, commerces, parkings) et de ventes de logements et locaux réalisés dans le cadre d'opérations d'aménagement réalisées à Saint-Ouen, le maintien de sa santé financière est lié à l'avancement des zones d'aménagement concerté (ZAC) dont elle a la charge.

¹² Une valeur de 10 ans traduit un début de tension, 15 ans, une situation préoccupante.

Il importe, dès lors, que la commune en assure une surveillance fine. Or, la commune ne dispose d'aucun outil de suivi spécifique de sa SEM. La chambre appelle l'attention de la ville sur la nécessité de renforcer son dispositif de suivi de la SEMISO.

De surcroît, le rapport annuel de gestion de la SEMISO, s'il présente naturellement un caractère synthétique, ne satisfait pas les besoins d'information du conseil municipal en la matière. A titre illustratif, dans le rapport annuel 2010, un seul paragraphe est consacré à la ZAC de la Porte-de-Saint-Ouen, évoquant « *un jugement en cours* » à propos d'une décision juridictionnelle survenue un mois plus tôt ; la hausse imprévue des dépenses liées à cette ZAC n'est pas évoquée (voir *infra*). Certes, ce rapport annuel n'est pas le seul document porté à la connaissance du conseil municipal, mais il est le principal et gagnerait donc à être amélioré.

2.7.2 Engagements dans le cadre d'opérations d'aménagement

La ville poursuit actuellement cinq opérations d'aménagement sur son territoire, dont trois présentent, pour elle, des risques directs ou indirects au travers de la SEMISO (soit parce que la commune lui a accordé sa garantie, soit parce qu'elle pourrait être conduite à la recapitaliser en cas de graves difficultés de réalisation de ces opérations).

2.7.2.1 L'opération d'aménagement « Ouvrard-Villard et Guilux » (OVG)

L'opération « OVG » est une opération visant à réaliser 6 000 m² de surface hors œuvre nette (SHON) de logements et 10 000 m² de SHON de bureaux et / ou d'activités. Cette opération, lancée en 2005, a été confiée à la SEMISO pour une durée de 10 ans prorogable.

Selon le compte rendu annuel à la collectivité locale (CRACL) pour 2009, cette opération, à l'origine excédentaire, est désormais seulement prévue à l'équilibre (le bilan prévisionnel des charges de l'opération, initialement de 6,9 M€, a été porté à 7,4 M€ et les produits de 7,2 M€ à 7,4 M€), étant précisé que si l'opération est réalisée en dépenses à 80 %, aucune recette n'a été enregistrée, ce qui fait planer une incertitude sur les équilibres annoncés.

Cette incertitude est d'autant plus forte que la société pressentie pour l'achat des 10 000 m² de bureaux n'a pas donné suite, en 2009, à une promesse de vente signée en 2007. La SEMISO recherche un nouvel acquéreur, et reconnaît que « *si la conjoncture immobilière des bureaux ne s'améliore pas, [elle devra] solliciter de la ville un nouveau programme et un nouveau délai de paiement du terrain.* »

La chambre évalue à environ 4 M€ le montant de la vente annulée (en retenant un prix du mètre carré de 400 €), montant qui pourrait être encaissé à l'avenir ou au contraire devenir, au moins partiellement, un manque à gagner définitif, remettant en cause l'équilibre financier de l'opération. Sur ce point, la chambre prend acte de l'indication de la commune qu'une « *nouvelle consultation a suscité quatre réponses avec des offres allant de 3 454 K€ à 5 000 K€ pour des programmes mixtes.* »

2.7.2.2 ZAC « Porte de Saint-Ouen »

La ZAC « Porte de Saint-Ouen », créée en 2003 et confiée à la SEMISO, sera normalement terminée en 2014. Elle a pour objet la construction de 58 000 m² de SHON, dont la moitié de bureaux. Par rapport au bilan prévisionnel, l'opération était réalisée en dépenses à 25 %, et en produits à 29 % (CRACL 2008). La participation de la commune à l'équilibre de l'opération s'élève à 7,7 M€

Le bilan prévisionnel a été réajusté dans le CRACL 2008 et porté à 24,4 M€ (soit une augmentation d'environ un tiers). Les indemnités d'expropriation, qui ont été sous-estimées dans le bilan initial, induisent une augmentation de 79 % du montant des acquisitions foncières entre 2003 et 2009, celles-ci passant de 7,6 M€ à 13,7 M€

Le déficit prévu par le CRACL 2008 n'est cependant que de 74 000 € auxquels il faut ajouter 664 000 € de reversement au Trésor au titre de la TVA, soit environ 0,7 M€. Si ce montant apparaît assez limité par rapport à la hausse très nette du montant des acquisitions foncières, cela résulte du fait que la SEMISO a augmenté le montant des recettes de cessions prévues, de 8,01 M€ en 2003 à 15,6 M€

La chambre s'interroge sur cet « ajustement », jugé réaliste par la commune. En effet, la SEMISO indique que la hausse des charges « *n'est pas compensée par une augmentation identique des prix de vente des charges foncières* ». Il apparaît donc que le bilan ne s'équilibre que moyennant une prévision non justifiée des recettes.

Par ailleurs, par jugement en date du 3 mai 2010, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise ayant annulé l'ensemble des actes institutifs de la ZAC, la commune et la SEMISO ont approuvé, le 26 janvier 2011, un protocole de résolution du contrat.

Pour faire face à cette annulation, la commune, par délibération du 27 septembre 2010, a lancé « *une procédure de publicité et de mise en concurrence afin de désigner l'aménageur qui pourra poursuivre l'aménagement de la ZAC* », pour laquelle seule la SEMISO a déposé une offre. Le nouveau contrat a cette fois été conclu aux risques et périls de l'aménageur.

Au total, la ZAC s'avère beaucoup plus coûteuse que prévu pour la commune : quasi-doublement des dépenses d'acquisition foncière (+ 6,1 M€), reversement de la TVA non prévu initialement (0,7 M€), solde déficitaire de l'opération pris en charge par la commune qui se traduit par 0,5 M€ versés à la SEMISO, alors même que sa SEM va, de nouveau, être chargée de l'opération. A cela, il faut ajouter les frais de portage financier liés au retard pris par l'opération.

La chambre estime que ces surcoûts pourraient compromettre l'équilibre final de l'opération.

2.7.2.3 ZAC des Docks

La conduite de la ZAC des Docks a été confiée, en 2007 et jusqu'en 2025, à la SODEDAT 93, devenue entre-temps la SEQUANO. La ZAC a pour objet la construction, sur une surface totale de 100 hectares, soit le quart du territoire de la commune, de 335 000 m² de logements (dont 40 % de logements sociaux), de 371 000 m² de bureaux et commerces et de 34 000 m² d'équipements publics. Le bilan prévisionnel est estimé à 501,5 M€ par le CRACL 2009.

La chambre considère que cette opération, par le montant important de la participation de la commune (132,5 M€) et par sa taille, constitue à la fois un poids et un risque considérables pour la commune, dont l'endettement est déjà élevé. La commune minimise ce risque, en mettant en avant les « *recettes fiscales de tous ordres qui seront générées par ces opérations d'ampleur exceptionnelle* ». Elle indique avoir commandé une étude prospective qui évalue, pour la ZAC des Docks, à environ 8 M€ les recettes fiscales supplémentaires à partir de 2019.

2.7.3 *Appréciation générale*

Au total, la chambre, qui relève la situation préoccupante de l'opération « OVG » et de la ZAC de la Porte-de-St-Ouen, ainsi que l'importance de la participation de la commune à la ZAC des Docks, recommande à la commune de renforcer à la fois le suivi de ses opérations d'aménagement et leur contrôle par l'assemblée délibérante.

3. CENTRES MUNICIPAUX DE SANTÉ

La commune dispose de trois CMS, pour lesquels la chambre relève tout d'abord que la proportion de patients audoniens n'est pas connue, faute d'outil informatique adéquat. Elle prend cependant note que la commune indique s'être désormais dotée d'un outil statistique permettant de mesurer la part des patients audoniens.

Ensuite, la chambre considère qu'en soignant dans ses CMS des personnes extérieures à la commune, la municipalité engage des dépenses non conformes à l'intérêt communal, au sens de l'article L. 2121-29 du CGCT. Par conséquent, la chambre recommande d'informer le conseil municipal de la part des patients non audoniens. Elle préconise également de passer des conventions régulant cette prise en charge avec les communes dont les habitants bénéficient des services des CMS de Saint-Ouen. A cet égard, la chambre précise que l'interdiction faite par la loi de discriminer l'accès aux soins des patients en fonction de leur domiciliation n'interdit nullement de conclure ce type de conventions. Au contraire, ces dernières représenteraient la contrepartie normale, pour le contribuable audonien, de la prise en charge des non-résidents dans les CMS.

TAUX DE COUVERTURE DES DEPENSES

En K€	2007	2008	2009
Total dépenses	7 501	7 465	7 622
Total recettes	4 025	4 067	3 152 ¹³
Recettes / dépenses	53,66 %	54,48 %	41,35 %
Part du financement assuré par la commune	46,34 %	45,52 %	58,65 %

Source : Comptes administratifs

Par ailleurs, si la commune a suivi la recommandation de la chambre, formulée en 2007, s'agissant de la prise en compte des vacataires dans les emplois budgétaires, elle ne l'a pas fait pour ce qui concerne l'individualisation de la comptabilité des CMS au sein d'un budget annexe, malgré l'engagement qu'elle avait pris. La chambre prend toutefois acte que la commune entend mener une étude de « faisabilité ».

¹³ Une part des recettes de l'exercice 2009 n'a été recouvrée qu'en 2010.

4. OFFICE VACANCES LOISIRS (OVL)

Le précédent rapport de la chambre comportait des observations concernant les relations entre la commune et l'OVL, délégataire gérant les centres de vacances de Saint-Ouen (Cf. page 4 du présent rapport). Au titre du contrôle des suites de ses recommandations, la chambre s'est attachée à vérifier les suites que leur a données l'ordonnateur.

Dans les comptes du délégataire fournis à la commune, le compte de résultat 2009 fait apparaître une subvention d'exploitation de 3 M€ à laquelle il faut ajouter, dans la rubrique « *Production vendue de biens* », les sommes correspondant aux aides au séjour des Audoniens (colonies de vacances, familles, retraités, 18/25 ans), soit 0,54 M€

La subvention d'exploitation paraît prendre en compte les rémunérations des personnels communaux mis à disposition des centres, ainsi que les dépenses de fonctionnement de ces centres et du siège de l'OVL à Saint-Ouen.

La chambre relève l'absence d'annuité d'amortissement des investissements réalisés par la commune dans les centres de vacances, qui signale, soit le caractère très ancien de l'équipement puisqu'il a été acquis, d'après la commune, en totalité il y a plus de 25 ans, soit un défaut d'amortissement, qui n'est conforme ni à la réglementation, ni à une bonne gestion.

Sur le plan du suivi, si une chargée de mission travaille à mi-temps au contrôle de la délégation de service public (DSP), ce qui se traduit en particulier par la rédaction de notes à la direction générale, préparatoires au vote par le conseil municipal de la participation de la ville pour l'année suivante, la chambre constate que le suivi de la DSP ne s'est qu'imparfaitement amélioré. Ainsi :

- sur la forme, la commune n'a pas mis en place un dispositif lui permettant d'obtenir les comptes rendus annuels de gestion dans les temps ;
- sur le fond, la ville réévalue chaque année sa participation, sans avenant à la DSP.

Au total, le suivi de l'OVL par la commune apparaît déficient. Il ne permet pas, en particulier, de limiter la hausse des coûts de cette DSP, alors même que le nombre de journées dans les centres diminue (- 3 % en 2008, - 13,7 % en 2009). Par ailleurs, au vu des subventions annuelles qui s'analysent comme des subventions d'équilibre, la gestion actuelle des centres de vacances s'apparente davantage à celle d'un service municipal qu'à celle d'une DSP¹⁴.

Enfin, la commune a confié à l'OVL la gestion de ses 10 centres de vacances. La commune indique qu'elle a « *quasiment achevé* » sa réflexion sur le périmètre de son patrimoine. Pour autant, la chambre constate que cette réflexion ne débouche que sur une seule décision de vente, celle du centre de SAVINES.

La commune fait donc le choix de conserver tous ses centres, sauf un, malgré leur coût. A titre d'exemple, le centre de PRÉMANON est conservé, alors que la commune, dans ses documents de travail, reconnaît qu'il est coûteux et peu fréquenté¹⁵.

¹⁴ La commune entend faire appel à un cabinet d'expert pour préparer la prochaine convention de DSP en 2013.

¹⁵ Malgré une hausse de la fréquentation de 38 % pour l'été 2011, d'après la commune.

5. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 PILOTAGE DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

5.1.1 Niveau et évolution des effectifs

La chambre constate que, d'après les comptes administratifs, l'effectif des employés communaux augmente de 1089 à 1549 agents entre 2004 et 2009, soit de près de moitié. Mais, la commune indique que ses comptes administratifs ne sont pas fiables, notamment parce que celui de 2004 prend en compte une augmentation d'effectifs intervenue en 2003, et que les agents non titulaires n'y sont mentionnés que depuis 2008, ce qui fausse la vision portée sur l'augmentation des effectifs. En croisant les données contenues dans les comptes administratifs d'une part, et dans le rapport sur l'état de la collectivité (REC) d'autre part, la commune estime que l'augmentation des effectifs serait de 170 postes entre 2004 et 2009.

Pour autant, la chambre reçoit avec prudence ce chiffre. Il est difficile d'expliquer, par exemple, pourquoi le nombre d'agents non titulaires est de 126 en 2009 dans le tableau fourni en réponse par la commune, alors que dans le REC 2009 également fourni, il est de 299.

Il apparaît toutefois que la fiabilité des comptes administratifs et de leurs annexes s'est sensiblement améliorée, notamment par la prise en compte dans les effectifs, depuis 2008, des agents non titulaires. La chambre note que l'ordonnateur s'engage à refondre les annexes budgétaires pour les mettre en conformité avec les règles en vigueur.

Quelle que soit l'ampleur de l'augmentation des effectifs entre 2004 et 2009, elle est importante, d'autant plus qu'elle succède à une précédente augmentation en 2003, à la suite de la municipalisation de services. Désormais, Saint-Ouen compte un fonctionnaire pour 28 habitants, ratio très supérieur à la moyenne des communes voisines comparables (en 2009, Bondy : un fonctionnaire pour 43 habitants ; Tremblay : un fonctionnaire pour 36 habitants).

Si l'augmentation des effectifs a été précédée d'une étude dans certains secteurs (enfance, police municipale et éducation notamment), cet état des lieux ne constitue cependant pas une véritable analyse préalable des besoins, faute d'éléments chiffrés.

Ces études présentent aussi le défaut de moins rechercher à améliorer l'existant (par exemple en luttant contre l'absentéisme, cf. *infra*) qu'à combler les manques en procédant à de nouveaux recrutements, notamment dans les secteurs de la propreté et de la jeunesse et des sports. L'augmentation des effectifs découle donc davantage d'une logique de moyens que d'une réponse adaptée à des besoins préalablement identifiés.

Par ailleurs, la chambre constate que le différentiel entre emplois budgétaires et emplois pourvus est d'environ 30 % sur toute la période, ce qui diminue considérablement la portée de l'autorisation budgétaire de l'assemblée délibérante. Elle note les efforts faits par la commune pour assainir cette situation et l'encourage à les poursuivre.

TABLEAU DES EFFECTIFS DE LA COMMUNE

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Effectif budgétaire	1 421	1 775	1 784	1 811	1 845	1 882
Effectif réel	993	1 191	1 192	1 247	1 390	1 423
Rapport effectif réel / effectif budgétaire	69,88 %	67,10 %	66,82 %	68,86 %	75,34 %	75,61 %

Source : compte administratif

5.1.2 Temps de travail des agents de la commune et son suivi

5.1.2.1 Rappel relatif au temps de travail

Les règles relatives au temps de travail dans la fonction publique territoriale sont précisées par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat, rendu applicable aux agents territoriaux par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 : le temps de travail effectif annuel est fixé à 1607 heures, à compter du 1^{er} janvier 2005 ; peuvent s'y ajouter des heures supplémentaires.

L'article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale dispose cependant que « *les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 [...] peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité [...], sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail.* »

Cela signifie que les collectivités territoriales peuvent, soit conserver leur régime antérieur, soit appliquer les 35 heures, sans pouvoir les cumuler.

Par ailleurs, l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) prévoit que leur versement « *est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires [...] accomplies* ».

5.1.2.2 Application par la commune

Le précédent rapport de la chambre soulignait que la commune s'était bornée, en 2002, à convertir le passage aux 35 heures hebdomadaires en six jours de congés supplémentaires pour les agents à temps plein. De ce fait, la durée annuelle du temps de travail des agents communaux était de 1540 heures, soit 60 heures en dessous de la durée légale de travail¹⁶.

Ce dispositif toujours en vigueur appelle deux observations, tant sur le plan de sa régularité que sur celui de son impact pour les finances communales.

¹⁶ Durée de 1600 heures prévue par la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001, portée à 1607 heures par le décret n° 2004-1307 du 26 novembre 2004.

D'une part, cette situation est irrégulière. En effet, par une délibération du 22 octobre 2001, la commune a mis en place l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) dans ses services, sur la base d'une durée de travail hebdomadaire moyenne de 35 heures. Elle a, en outre, décidé de maintenir les droits à congés à leur niveau antérieur, en conservant les jours de repos ne relevant pas du régime général, c'est-à-dire cinq jours de congés annuels et trois jours dits « du maire » ou « de la municipalité ». La durée annuelle de travail des agents municipaux a donc été réduite, à un niveau inférieur à la durée de 1600 heures. La délibération précitée, qui vise explicitement à appliquer à ses agents le nouveau régime d'ARTT, ne pouvait à la fois réduire le temps de travail à 35 heures hebdomadaires (ou octroyer six jours de congés supplémentaires) et conserver les jours de congés accordés antérieurement. Il appartenait à la commune de moduler le nombre de jours de congés et la durée hebdomadaire du temps de travail, de façon à respecter la durée annuelle de 1600 heures (portée à 1607 heures en 2004). En particulier, la commune ne pouvait accorder six jours supplémentaires de congés sans définir une organisation des cycles de travail excédant 35 heures par semaine. La chambre demande donc à la commune de mettre fin à cette irrégularité, soit en organisant des cycles de travail excédant, le cas échéant, le nombre actuel d'heures hebdomadaires, soit en supprimant une partie des jours de congés.

Si la commune indique que la délibération précitée n'a pas fait l'objet d'un déféré préfectoral, ceci ne permet pas de préjuger de la régularité d'un acte administratif. De surcroît, cette délibération ne contenait aucune disposition relative aux droits aux congés antérieurs, et n'était donc pas en elle-même illégale.

D'autre part, la pratique d'une durée annuelle du travail de 1540 heures a un coût significatif pour la commune. En effet, si la durée du travail à Saint-Ouen était conforme à la réglementation, la commune pourrait fournir le même service à la population, avec 58 agents ETP¹⁷ en moins, ce qui équivaut à une réduction de charges de personnel de 2,18 M€¹⁸, soit l'équivalent de 39 % du produit annuel de la taxe d'habitation¹⁹.

Cette analyse figurait dans le précédent rapport de la chambre, et n'a été suivie d'aucun effet.

Par ailleurs, le contrôle des IHTS n'est pas automatisé. Les heures déclarées sont simplement visées et contrôlées par le chef de service, puis par la direction des ressources humaines, avant paiement, ce qui n'est pas conforme à la réglementation.

5.1.3 Suivi de l'absentéisme

Dans son précédent rapport, la chambre soulignait l'absentéisme important des agents municipaux, supérieur à celui observé dans des communes de taille équivalente. Cette situation s'explique notamment, d'après l'ordonnateur, par le fait que la commune « a conservé en propre toutes les missions, notamment celles qui recourent à des effectifs nombreux en catégorie C de la filière technique ».

¹⁷ ETP = Equivalent temps plein. Le calcul est effectué sur la base de l'effectif en 2008 (1390 agents), soit $(67 \times 1390) / 1607$.

¹⁸ Le calcul est effectué sur la base des charges de personnel en 2008 (58,3 M€). Soit $(58\,311 / 1390) \times 52$.

¹⁹ Sur la base du produit de la taxe d'habitation en 2008.

D'après la dernière étude d'ensemble, qui date de 2007, le nombre moyen de journées d'absence par agent²⁰ était de 20,6 en 2006. La commune ne sait pas si l'absentéisme augmente ou diminue depuis 2007. La chambre remarque toutefois que le nombre moyen de jours d'absence pour maladie ordinaire, qui était de 11,2 en 2006 est passé à 14 en 2010. L'absentéisme est particulièrement important dans les secteurs de l'enfance et de la propreté. Ainsi, le nombre de jours d'absence par agent, dans le secteur de l'enfance, jeunesse et sports, est passé de 4,8 en 2005 à 18,3 en 2006 et 29,4 en 2007 (sur les 10 premiers mois de 2007). Ce secteur a précisément fait l'objet de hausses d'effectifs sur la même période.

Alors que la commune admet le caractère préoccupant de l'absentéisme, elle n'est pas en mesure de fournir un tableau fiable de l'absentéisme entre 2004 et 2009 – les tableaux fournis commencent en effet en 2005 et comportent des biais méthodologiques, comme le reconnaît la commune. Elle n'a pas davantage formalisé de plan d'action contre l'absentéisme. Elle se borne à mener des actions de prévention non ciblées (par exemple, à travers le plan de formation, des actions de lutte contre la souffrance au travail etc.) dont elle ne mesure pas l'efficacité. L'absentéisme étant élevé, la commune dispose de marges d'amélioration non exploitées en la matière. En particulier, elle n'a pas mis en place à ce jour de contrôle automatisé de l'absentéisme, contrôle qui contribuerait à le résorber partiellement. Il pourrait être mis en place dans le futur centre administratif, qui regroupera en 2012 tous les services municipaux.

5.2 PRISE EN COMPTE DE LA MANIÈRE DE SERVIR

5.2.1 Notation et évaluation des agents

Les dossiers de l'échantillon du personnel examinés²¹ lors du contrôle contiennent, sauf rares exceptions, des fiches d'évaluation et de notation. Il en ressort que la note chiffrée suit dans la quasi-totalité des cas la courbe de l'ancienneté, et que la notation est en général de faible amplitude, cantonnée aux notes les plus élevées. La notation ainsi pratiquée ne peut avoir qu'un rôle limité sur la carrière de l'agent et ses choix d'affectation.

En outre, l'évaluation, même quand elle est défavorable, se traduit rarement par une mauvaise notation, et jamais par une modulation du régime indemnitaire ou un avancement moins rapide. Ainsi, dans les échantillons de dossiers d'agents étudiés :

- un agent a une évaluation très critique en 2009, sans incidence sur le montant de ses primes et son avancement à l'ancienneté minimale ;
- un autre agent, dont l'évaluation signale le « manque d'investissement » et plusieurs « fautes professionnelles », a continué à bénéficier d'un avancement d'échelon bonifié et d'un régime indemnitaire inchangé ;
- un troisième agent a reçu un avertissement début 2008 à la suite d'une nouvelle faute professionnelle (courrier interne de la commune) ; pour autant, il avance d'un échelon en novembre 2008 à l'ancienneté minimale, sa note passe de 13 en 2008 à 15 en 2009 et son régime indemnitaire est inchangé.

²⁰ Pour maladie ordinaire, longue maladie, longue durée et grave maladie, congé maternité exclu.

²¹ Après consultation du fichier « paye » de Saint-Ouen, un échantillon a été constitué, de 35 agents titulaires de catégorie A et de 12 agents contractuels, sélectionnés en fonction de leur ancienneté, de leur indice et des fonctions occupées.

5.2.2 Régime des avancements

Au vu de l'échantillon contrôlé, il apparaît que la totalité des agents de la commune bénéficie systématiquement d'avancements d'échelon à l'ancienneté minimale. Certes, l'avancement d'échelon au temps minimum est conditionné à une note d'au moins 13, mais quasiment toutes les notes sont supérieures ou égales à 13. De fait, l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale est automatique.

Si cette pratique n'est pas interdite par les textes, elle présente le défaut de ne pas lier l'avancement à la qualité du travail de l'agent. Dans la mesure où elle présente un coût budgétaire pour la commune, et même si le maire est seul compétent pour la gestion du personnel, la chambre recommande que l'assemblée délibérante soit informée et surtout qu'elle se prononce sur les conséquences budgétaires de cette pratique.

Par ailleurs, par délibération du 25 juin 2007, le conseil municipal a décidé de fixer le ratio d'avancement à 100 % pour toutes les filières et toutes les catégories. Si dans les faits, la commune ne promeut pas tous les promouvables, le ratio est souvent très élevé : ainsi, entre 2007 et 2009, sur 67 adjoints administratifs promouvables, 60 ont été promus, soit 90 %. La commune indique cependant que le ratio de promotion est depuis lors en baisse.

Les règles adoptées par la commune en matière d'avancement de grade, outre qu'elles expriment une relative indifférence à l'égard du mérite personnel de ses agents, ont nécessairement eu un impact sur la masse salariale, dont le poids dans les finances de la commune a été évoqué *supra*.

5.2.3 Régime indemnitaire des agents de catégorie A²² de la filière administrative

Les agents de catégorie A de la filière administrative peuvent bénéficier de trois primes :

- l'indemnité d'exécution des missions de préfecture (IEMP) ;
- l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) ;
- la « prime annuelle ».

A la lecture des délibérations les organisant, il apparaît que l'IEMP varie en fonction du niveau de responsabilité exercé dans les services municipaux, sans que la manière de servir soit prise en compte. Il en va de même de la prime annuelle. L'IFTS, qui varie en fonction du grade détenu par l'agent et du niveau de responsabilité exercé, a, quant à elle, un caractère forfaitaire. Il apparaît que le conseil municipal n'a pas utilisé les marges de manœuvre à sa disposition, car « *aux critères de modulation fixés par l'Etat (« supplément de travail fourni et importance des sujétions »), l'organe délibérant est libre de substituer ou d'ajouter d'autres critères.* »²³

Le régime indemnitaire des administrateurs territoriaux, pour sa part, est composé d'une prime de rendement et de l'IFTS. Aucune des délibérations les ayant institués ne prévoit que le montant de ces deux primes soit modulé en fonction de la performance de l'agent.

²² La chambre a fondé ses vérifications sur le régime indemnitaire des agents de catégorie A de la filière administrative, car celui-ci est emblématique et il fait « masse ».

²³ Cf. Guide des primes 2010 de « La gazette des communes », page 23.

Le régime indemnitaire n'est donc pas utilisé, même au niveau des administrateurs territoriaux, comme un outil managérial. La commune indique que la performance pourrait être prise en compte si la prime de fonctions et de résultats (PFR) était mise en place à l'avenir, sans toutefois s'engager à le faire.

5.3 GESTION DES AGENTS TITULAIRES DE LA COMMUNE

La situation des agents titulaires de catégorie A de Saint-Ouen a été examinée par la chambre, sur la base de l'échantillon précité. Ses vérifications ont plus spécialement porté sur les aspects juridiques et indemnitaires.

5.3.1 Emplois fonctionnels

5.3.1.1 Recrutements et gestion des carrières

Le délai entre la déclaration de vacance d'emploi et la décision de recrutement est fixé par la jurisprudence à au moins deux mois pour les agents titulaires et non titulaires. Le renouvellement d'un détachement est lui aussi soumis à cette procédure²⁴.

Ce délai n'est pas toujours respecté par la commune. Ainsi, la nomination du directeur général des services (DGS) a eu lieu par un arrêté du 14 janvier 2005, après un accord par lettre du 28 décembre 2004, la déclaration de vacance d'emploi ayant été envoyée au centre interdépartemental de gestion (CIG) le 31 décembre 2004. Son renouvellement à partir du 17 janvier 2010, par un arrêté rétroactif en date du 31 mars 2010, n'a été précédé d'une transmission au CIG que le 6 janvier 2010.

Les déclarations de vacance d'emploi sont même parfois postérieures à la nomination. Ainsi, le renouvellement de détachement d'un directeur général adjoint (DGA) a été décidé par un arrêté du 20 août 2008, alors même que le CIG n'a accusé réception de la vacance de poste que le 3 avril 2009.

Outre les cas déjà mentionnés, l'emploi d'un DGA a été renouvelé pour cinq ans à compter du 1^{er} juillet 2007 par un arrêté, rétroactif, du 30 janvier 2008.

5.3.1.2 Situation du directeur général des services

Au sein de l'échantillon, la chambre a relevé des anomalies spécifiques concernant le DGS.

Celui-ci a été nommé, à compter du 17 janvier 2005, par un arrêté du 14 janvier 2005. A cette date, le recrutement apparaît irrégulier puisque Saint-Ouen appartient à la strate des communes ayant une population inférieure à 80 000 habitants, et que l'intéressé, administrateur hors classe, ne pouvait occuper un emploi de DGS que dans une commune de plus de 80 000 habitants. Ce recrutement irrégulier a été effectué en connaissance de cause : un courrier de la directrice adjointe des services au maire d'Argenteuil, employeur de l'intéressé, signale que Saint-Ouen souhaite le recruter bien qu'elle « *ne puisse y prétendre compte tenu des seuils démographiques actuels* ». Le même courrier mentionne que le

²⁴ Article 3 du décret n°86-68 du 13 janvier 1986.

recrutement est néanmoins possible, vu « l'accord²⁵ obtenu des services préfectoraux », mais nulle trace ne subsiste de cet accord. Depuis la loi 2007-209 du 27 février 2007 qui permet aux communes de moins de 80 000 habitants d'employer un administrateur territorial dans la fonction de directeur général des services, la situation du DGS se trouve régularisée.

Par ailleurs, l'intéressé a été placé en congé de longue maladie (CLM) pour six mois du 15 juillet 2009 au 14 janvier 2010. Le CLM a été prolongé du 15 janvier 2010 au 14 avril 2010.

En ce cas, l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 prévoit que « le fonctionnaire conserve l'intégralité de son traitement pendant un an ; le traitement est réduit de moitié pendant les deux années qui suivent. L'intéressé conserve, en outre, ses droits à la totalité du supplément familial de traitement et de l'indemnité de résidence ». Les droits statutaires ne portant que sur le maintien du traitement indiciaire, de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement, le versement de l'ensemble des primes attachées à l'exercice effectif des fonctions doit être suspendu²⁶.

Conformément à cette réglementation, aucune délibération du conseil municipal ne prévoit le maintien du plein traitement et des primes pendant un CLM.

Or, en l'espèce, le CLM était à plein traitement du 15 juillet 2009 au 14 avril 2010 inclus, mais l'intéressé n'aurait pas dû percevoir l'ensemble des primes liées à sa fonction. Durant l'ensemble de la période d'absence, entre le 15 juillet 2009 et le 14 avril 2010, ont donc été irrégulièrement versés :

- les trois quarts de la prime annuelle de fonction et de résultat d'un montant de 19 800 €, soit 14 850 €;
- neuf mois d'IFTS d'un montant mensuel de 1 111, 50 €, soit environ 10 000 €;
- neuf mois de prime de rendement d'un montant mensuel de 869, 62 € soit environ 7 800 €;
- neuf mois d'indemnité de responsable DG d'un montant mensuel de 772,64 € soit environ 6 950 €;
- neuf mois de l'indemnité de frais de représentation d'un montant mensuel de 272,72 € soit environ 2 450 €

Au total, la commune a indûment versé environ 42 000 € à son DGS pendant son CLM.

5.4 AGENTS CONTRACTUELS DE CATÉGORIE A

La situation des agents contractuels de catégorie A de Saint-Ouen a été examinée par la chambre, sur la base d'un échantillon. Ses vérifications ont plus spécialement porté sur les aspects juridiques et indemnitaires.

²⁵ Il semble *a priori* inexact de parler d'accord du préfet pour recruter M. le DGS, mais plus sûrement d'accord pour ne pas déférer au juge administratif, l'accord du préfet n'ayant pas pour effet de régulariser l'acte.

²⁶ Conseil d'Etat, 10 janvier 2003, Ministre de l'intérieur c/ M. Laureau ; Conseil d'Etat, 2 juillet 2006, OPHLM d'Aubervilliers ; Conseil d'Etat, 11 septembre 2006, Préfet de police de Paris. Cette jurisprudence s'applique en l'absence de dispositions contraires dans le statut de la fonction publique territoriale

5.4.1 Procédure de recrutement

Une délibération a créé un poste de direction sans prévoir que ce poste puisse être occupé par un agent non titulaire. Or le poste a été pourvu par un agent contractuel. Son recrutement est par conséquent illégal.

Le délai entre la déclaration de vacance d'emploi et la décision de recrutement, fixé à au moins deux mois par la jurisprudence, n'a pas toujours pu être vérifié car les dates des avis de vacances ne sont que rarement mentionnées dans les décisions d'engagement. Quand la vérification a pu être opérée, la chambre a constaté que le délai n'était parfois pas respecté : le contrat d'un agent est signé le 28 novembre 2006, pour une déclaration de vacance d'emploi antérieure de 15 jours ; le contrat d'un autre agent a été renouvelé à compter du 6 février 2008, pour une déclaration de vacance d'emploi en date du 17 mars 2008.

S'agissant de la motivation des recrutements effectués sur la base de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, qui doit être précise et circonstanciée, la chambre a pu constater qu'elle est standardisée et insuffisante, se bornant, par exemple, à constater « *l'absence de candidat répondant au profil du poste* ».

5.4.2 Agent contractuel rémunéré à temps plein pour un emploi à temps partiel

Un agent a été recruté par contrat le 4 avril 2005. Son contrat a été renouvelé le 4 avril 2008, pour trois ans. Il a perçu un plein traitement pendant les trois années de son premier contrat (soit 2 227 € net mensuels), alors qu'il travaillait manifestement à temps partiel, étant adjoint au maire d'une grande commune du même département. Des courriels attestent que cette situation était connue du maire, du DGS et du DRH²⁷.

L'ordonnateur et l'agent concerné, qui soulignent en réponse que des autorisations d'absence ont été données, ne les ont pas fournies. Ils indiquent que le poste occupé impliquait de travailler parfois le soir et le week-end, de sorte que les absences étaient compensées par des heures faites en sus des horaires habituels pour justifier le maintien du plein salaire.

Etant donné l'implication attachée à la fonction d'adjoint au maire, la chambre observe que cet agent communal n'a pas pu travailler à plein temps.

5.5 RÉGULARITÉ DU RÉGIME INDEMNITAIRE

5.5.1 Régime indemnitaire (RI) lié aux fonctions

La chambre a constaté sur les fiches de paie de certains agents la présence d'un « *RI lié aux fonctions* » correspondant, en fait, à une fraction de l'IFTS prenant en compte les responsabilités associées à des fonctions d'encadrement. Cette dénomination spécifique à Saint-Ouen introduit de la complexité sans avantage véritable. La chambre note donc avec satisfaction l'engagement de la commune de « *modifier le libellé en le faisant passer de « RI lié aux fonctions » à « IFTS encadrement », plus conforme aux critères en vigueur.* »

²⁷ Un courrier du service des ressources humaines adressé au DGS le 5 mars 2008 indique : « *[M. Y] travaille à temps partiel mais est rémunéré à temps complet, ce qui en terme de comptabilité le situe dans un contexte dérogatoire largement favorable.* » Une réponse du DGS du 27 mars 2008, fait état d'un « *accord du maire pour renouveler pour 3 ans le contrat de [M. Y] à compter du 5 avril 2008 dans les mêmes termes et les mêmes conditions de rémunération (sachant qu'il sera à plein temps n'ayant pas été réélu à [...] puisque ne figurant pas sur la liste).* »

5.5.2 *Prime informatique*

Instituée par le décret n° 71-342 du 29 avril 1971, la prime de fonction des personnels affectés au traitement de l'information, dite « prime informatique », est liée aux fonctions exercées et vise à compenser les sujétions des agents affectés au traitement de l'information de manière continue et spécifique. La réglementation limite le bénéfice de la prime de fonction aux agents affectés dans les « centres de traitement automatisés de traitement de l'information », notion que le juge administratif interprète strictement, de sorte que « *le bénéfice de ces avantages ne peut plus être institué* »²⁸ dans une commune.

La chambre a constaté que, dans l'échantillon étudié, quatre agents perçoivent irrégulièrement une prime informatique de 513,46 € soit pour chacun un montant annuel d'environ 6 160 €

La commune admet que son service informatique n'est pas un centre automatisé de traitement de l'information, et ajoute qu'elle avait envisagé de supprimer cette prime pour les nouveaux recrutés, avant de la maintenir en raison d'un mouvement social, afin de « *préserver un climat social propice aux enjeux de la commune et des services.* »

La chambre recommande à la commune de se conformer à la réglementation, en supprimant le versement de cette prime aux agents concernés.

5.5.3 *Versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires*

La chambre constate que, pour le mois de juillet 2009, au titre du fonctionnement estival des centres de loisirs, 53 agents perçoivent des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) correspondant pour chacun à 49 heures supplémentaires, et trois agents perçoivent 73 IHTS. Pour le mois d'août 2009, 22 agents perçoivent 52 IHTS. La chambre observe que ces versements sont irréguliers, dans la mesure où le plafond réglementaire mensuel d'IHTS est de 25 heures. La commune n'est pas fondée à invoquer le caractère exceptionnel du service public à assurer, puisque les vacances d'été sont récurrentes et prévisibles.

La chambre relève également qu'une secrétaire perçoit des IHTS :

- sept heures par mois entre janvier et décembre 2007 ;
- puis, 25 heures par mois entre janvier 2008 et décembre 2010, à l'exception des services correspondants aux mois de juillet 2008 (17 heures), août 2008 (33 heures), juillet 2009 (10 heures), août 2009 (15 heures) et août 2010 (aucune heure supplémentaire).

La chambre constate que l'attribution de ces heures, par son caractère automatique et forfaitaire, ne semble pas conforme au dispositif des heures supplémentaires qui doivent être constatées *ex post* et circonstanciées, sauf à supposer que cet agent n'est pas partie en vacances en 2007, est brièvement partie en congés en juillet 2008 mais a immédiatement « rattrapé » au mois d'août 2008, et n'a pas pris tous ses congés en 2009 et 2010. De surcroît, le dépassement, en août 2008, du plafond mensuel de 25 heures supplémentaires est irrégulier.

Cette pratique de lissage, confirmée par l'ordonnateur, contourne l'application des règles relatives au nombre d'heures supplémentaires mensuelles ouvrant droit à des IHTS.

²⁸ Guide des primes 2010, « La Gazette des communes », p. 51.

5.5.4 Appréciation générale

Au total, sur la base de ces constats, qui tous démontrent l'existence d'irrégularités sérieuses, la chambre invite la commune à faire un audit de régularité de l'ensemble de son système indemnitaire et à prendre des mesures correctrices.

5.6 ATTRIBUTION DE LOGEMENTS DE FONCTION

5.6.1 Attribution des logements de fonction aux agents municipaux

Par une délibération du 23 mai 2005, le conseil municipal a actualisé la liste des emplois communaux ouvrant droit à un logement de fonction. Elle prévoit l'octroi d'un logement par nécessité absolue de service (NAS) au profit des concierges et gardiens d'établissement ou d'équipement municipal, et des directrices de crèche. Elle prévoit l'octroi de logement par utilité de service (US) pour les emplois fonctionnels (directeur général, directeur général adjoint, directeur général des services techniques).

Comme le soulignait déjà le précédent rapport de la chambre, la délibération du 23 mai 2005 est irrégulière en ce qui concerne la mention de l'emploi de directrice de crèche. En effet, la jurisprudence administrative n'admet la nécessité absolue de service que dans des cas limitatifs, en particulier lorsque l'occupation est justifiée par des contraintes particulières de l'emploi exigeant une présence continue, l'avantage constituant pour l'intéressé le seul moyen d'assurer la continuité du service ou de répondre aux besoins d'urgence liés à l'exercice des fonctions. Il n'y a nécessité absolue que si l'intéressé doit exercer un service de jour comme de nuit tout au long de l'année ou réaliser des missions de surveillance, ou être soumis à des astreintes appelant une présence constante sur son lieu de résidence (Conseil d'Etat, 20 juillet 2007, M. Marcel A).

De surcroît, la circonstance, évoquée par l'ordonnateur, d'une concurrence entre les employeurs publics pour le recrutement des directeurs de crèche ne fait pas cesser l'irrégularité en cause.

C'est pourquoi la chambre recommande à la commune de mettre fin à l'octroi des logements par NAS aux directrices des crèches « *Monmousseau* », « *Dolto* » et « *Ottino* ».

En ce qui concerne l'octroi de logements par US pour les emplois fonctionnels, la délibération correspondante est insuffisamment fondée. En effet, la collectivité doit établir de façon précise l'existence de contraintes particulières et d'un intérêt certain pour la bonne marche du service (CE, 27 octobre 2008, Syndicat intercommunal de Bellecombe). Or la délibération du 23 mai 2005 se borne à mentionner des « *astreintes spécifiques permanentes* ».

Par ailleurs, comme l'avait déjà relevé la chambre dans son précédent rapport, les trois arrêtés de concession de logements par US ne mentionnent pas le loyer applicable aux logements concernés, ni le montant de la redevance qui en résulte. Cette situation n'est pas conforme à l'article R. 97 du code du domaine de l'Etat. La chambre demande donc à la commune de compléter les arrêtés d'attribution correspondants.

5.6.2 Part de la valeur locative prise en charge par la commune

L'article 4 de la délibération précitée dispose que la ville prend à sa charge au maximum 46 % de la valeur locative du logement concédé par US.

En pratique, les trois bénéficiaires des logements par US versent 54 % du montant du loyer, du parking et des charges générales, et 100 % des charges liées au chauffage et à l'eau. Un abattement de 46 % est donc de fait pratiqué. Cet abattement correspond au maximum autorisé par les articles R 100 et A 92 du code du domaine de l'Etat.

La chambre relève que cet abattement, par son caractère automatique, est irrégulier, puisqu'il ne prend pas en compte la particularité des situations. De surcroît, il est excessif, puisque rien ne justifie l'application des 18 % liés aux « *charges anormales que la concession fait supporter à son bénéficiaire en raison de situation personnelle* », ni des 3 % liés à l'éloignement du centre de la localité²⁹.

5.6.3 Estimation de la valeur locative

La valeur locative du logement occupé par un DGA et celle de celui du DGS paraît sous-estimée. En effet, à Saint-Ouen, le prix du mètre carré à la location est en moyenne d'environ 20 € par mois dans les quartiers recherchés, d'après le site public « *Meilleurs agents.com* ». L'ordonnateur estime à environ 13 € le prix moyen du mètre carré, en se fondant sur le site « CLAMEUR » et estime infondé de prendre en compte le caractère recherché du quartier.

Or, un DGA paie une redevance de 275 €, correspondant à 54 % du montant du loyer de 510 € pour un F3 récent de 70 m². D'après la chambre, le loyer mensuel devrait être plutôt compris entre 1 000 et 1 400 €. De même, jusqu'en 2010, la valeur locative du T3 de 65 m², occupé par le DGS, situé dans un immeuble et un quartier recherchés, était de 704 € soit une sous-évaluation mensuelle de l'ordre de 45 %³⁰.

La commune tend donc, selon l'analyse de la chambre, à sous-estimer significativement la valeur locative de certains de ses logements de fonction.

5.6.4 Calcul et déclaration fiscale de l'avantage en nature

La circulaire ministérielle du 1^{er} juin 2007 relative aux avantages en nature précise que ces derniers sont soumis à cotisations et contributions sociales, ainsi qu'à l'impôt sur le revenu.

L'arrêté du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale, modifié en dernier lieu par arrêté du 1^{er} janvier 2009 pour revalorisation des montants forfaitaires, fixe lesdits montants en fonction du nombre de pièces du logement et du niveau de rémunération brute mensuelle.

Peut être retenue la valeur locative brute annuelle retenue pour la taxe d'habitation, augmentée des charges payées par l'employeur. Un abattement de 30 % est pratiqué pour les logements par NAS. L'administration fiscale utilise le même dispositif.

²⁹ Cf. article R. 97 du code du domaine de l'Etat.

³⁰ $65 \times 20 = 1\,300$; $(1\,300 - 700) / 1\,300 = 0,45$

En pratique, pour la déclaration des revenus 2010, et pour un revenu inférieur à 1 443 € l'avantage en nature « forfaitaire » est de 62,60 € pour les studios ou 33,40 € par pièce pour les autres logements. Il atteint pour les plus hauts revenus 177,40 € pour les studios ou 167 € par pièce pour les autres logements (180,10 € et 169,50 € pour 2011 pour les hauts revenus : ceux dépassant 1,5 fois le plafond).

A Saint-Ouen, la chambre constate que les logements attribués par NAS donnent lieu à une déclaration, établie de façon forfaitaire, de 62,20 € par mois en 2009. Ce montant n'est modulé en fonction ni des revenus, ni du nombre de pièces du logement. De surcroît, ce montant paraît sous-estimé pour tous les cas où le logement comporte plus de trois pièces, même en cas de rémunération inférieure à 1 443 €

Par ailleurs, l'avantage en nature d'un agent, qui bénéficie d'un logement par NAS au centre administratif, n'est pas déclaré. Il ne figure pas sur toutes les fiches de paie de l'année 2009 d'une gardienne d'école. Pour les logements attribués par US, les fiches de paie d'un agent auraient dû comporter, comme le reconnaît la commune, un avantage en nature d'environ 140 € par mois.

Au total, afin de se conformer à la réglementation la chambre recommande à la commune de diminuer la prise en charge de la valeur locative, de réévaluer certains loyers, de calculer de façon régulière l'avantage en nature et de le déclarer systématiquement à l'administration fiscale. Dès à présent, la chambre relève l'engagement de la commune de mettre fin aux irrégularités affectant le calcul et la déclaration de l'avantage en nature.

5.7 VÉHICULES

En 2010, le parc automobile de la commune est composé de 95 véhicules. Elle n'en a établi la situation détaillée (types de véhicule, immatriculation, cylindrée, date d'acquisition) qu'en cours de contrôle. En effet, ce document n'a été fourni que tardivement aux rapporteurs, après des demandes répétées. De plus, même si dans sa dernière réponse la commune fournit le même document, daté du 1^{er} janvier 2009, soit antérieurement au contrôle de la chambre, cette date paraît erronée puisque ce même document fait apparaître que sept véhicules ont été acquis postérieurement au 1^{er} janvier 2009. La commune, qui ne déclare aucun véhicule de fonction, ne dispose donc que de véhicules de service.

Pour l'année 2009, la commune indique qu'elle n'a pas délivré d'autorisations annuelles de remisage à domicile. Elle tolère des remisages ponctuels, par exemple lorsqu'un agent quitte une réunion à une heure tardive, sans pouvoir utiliser les transports en commun. Cependant, la chambre constate qu'en 2009 aucune autorisation de remisage ponctuel n'a été délivrée par la commune. La chambre relève néanmoins que la commune, à la suite du contrôle, se conforme à la réglementation.

La chambre a contrôlé les relevés de facturation de carburant de l'ensemble des véhicules du parc automobile, pour les mois d'août à décembre 2010³¹. Sur cette période de cinq mois, il apparaît que les élus ont souvent utilisé des véhicules communaux, sans qu'une délibération du conseil municipal le prévoie.

³¹ La prise de carburant à la pompe municipale étant insusceptible de vérification.

Les élus se déplacent parfois sans ordre de mission :

- déplacement du maire en Rhône-Alpes et en Normandie pour des « *visites de centres de vacances municipaux ou d'équipements intéressants des projets de la Ville* » ;
- déplacements à deux reprises d'un élu en Gironde pour la préparation, puis la participation à un congrès ;
- déplacement d'un élu dans l'Yonne ;
- déplacement d'un élu le 31 décembre 2010, à Aigurande, dans l'Indre ;
- déplacement de deux élus à Aubagne, en Provence, pour cinq jours, afin de se rendre à un colloque sur la citoyenneté, alors que l'ordre de mission ne mentionnait qu'un élu.

En outre, le personnel administratif effectue parfois des déplacements sans ordre de mission et parfois sans intérêt communal clairement justifié :

- déplacement du DGS dans l'Oise pour des « *réunions que nécessitent ses fonctions* » ;
- le directeur général des services techniques (DGST), qui habite au moment des faits à Chatenay-Malabry, dans le sud de Paris, se déplace en Seine-et-Marne le week-end de la Toussaint et le week-end du 11 décembre, ainsi qu'en Essonne, le week-end du 14 novembre, pour effectuer, d'après l'ordonnateur, « *des contrôles sur la propreté* », alors qu'il n'était pas d'astreinte ces semaines-là. L'ordre de mission annuel évoqué par la commune n'a pas été produit.

Cette situation résulte du fait que la commune n'établit pas d'ordres de mission ponctuels, pour les déplacements en Ile-de-France des élus et agents. Aussi, la chambre ne peut qu'approuver la volonté de la municipalité de mettre en place des ordres de mission annuels et d'établir systématiquement des ordres de mission ponctuels pour les déplacements de ses élus hors de la région francilienne.

6. ACHATS PUBLICS

6.1 MAÎTRISE DU PROCESSUS ACHAT

6.1.1 Outils d'aide à la passation des marchés publics

La commune a mis en place depuis trois ans, un fichier de suivi manuel des procédures de passation sous tableur. La chambre relève que cet outil de suivi est archaïque et ne permet nullement d'alerter sur les risques de dépassement de seuils ou de mener une analyse prospective pour la passation de marchés ultérieurs. Paradoxalement, la commune dit se satisfaire de l'outil actuel, même si son remplacement par un outil plus performant demeure un « *objectif prioritaire* ».

S'agissant des achats, l'outil de suivi des commandes et consommations des services, mis en place depuis 2008, est appelé à s'améliorer.

La chambre relève l'absence de finalisation d'un guide interne de procédures de la commande publique. Si la commune a indiqué qu'un projet de guide était en cours de rénovation, et qu'un « *recensement couvrant l'intégralité [de la commande publique]* » a été mené au cours des 2^{ème} et 3^{ème} trimestres 2011, la chambre estime ces initiatives positives mais insuffisantes.

Un guide interne n'est pas certes pas obligatoire et ne peut à lui seul sécuriser les procédures, mais son absence accroît le risque de violation du code des marchés publics pour tous les marchés entre 4 000 et 90 000 €, ce qui est confirmé par le contrôle d'un échantillon de marchés (cf. *infra*).

6.1.2 Absence de publication des marchés conclus

L'article 133 du code des marchés publics (CMP) prescrit au pouvoir adjudicateur de publier « au cours du premier trimestre de chaque année une liste des marchés conclus l'année précédente ainsi que le nom des attributaires ». Si la commune a mis en place sur son site internet une rubrique « Liste des marchés conclus », cette rubrique n'est pas renseignée. La chambre demande à la commune de mettre fin à cette irrégularité. L'ordonnateur s'est engagé à se conformer à l'article 133 du CMP.

6.2 RÉGULARITÉ DES PROCÉDURES D'ACHAT

L'article 1^{er} du CMP définit des principes fondamentaux s'appliquant à tous les achats qui y sont soumis : liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures. Par ailleurs, depuis 2008, en dessous d'un seuil fixé à 206 000 €HT³², la procédure retenue doit être « adaptée » au montant du marché et à ses caractéristiques.

La chambre a contrôlé un échantillon de marchés à procédure adaptée (MAPA) passés en 2008 et 2009, qui concerne les achats de petits outillages, une prestation de service en matière de communication, l'achat de livres et les prestations de services juridiques.

Pour ses achats de petits outillages, la commune s'approvisionne régulièrement auprès d'une entreprise pour un montant moyen annuel de près de 60 000 € sur la période 2005 à 2010. Or, la chambre a constaté qu'il n'existe pas de MAPA relatif à ces achats de fournitures d'atelier. Cette absence de mise en concurrence, outre qu'elle est irrégulière, n'est pas de nature à permettre à la commune d'obtenir les meilleurs prix. La chambre attire, en outre l'attention de la commune sur le caractère récurrent et non justifié des entorses aux dispositions du CMP destinées à garantir le libre accès à la commande publique et l'égalité de traitement entre les candidats.

Pour ses dépenses de communication, la commune a commandé à une société des prestations de réalisation, reproduction, impression et commercialisation de documents ou de produits sous forme numérique. Sur la période 2005 à 2010 (sauf 2009), la commune a mandaté annuellement entre 13 239 € (en 2010) et 101 267 € (en 2006). La chambre a constaté qu'il n'existe pas de MAPA, en dépit du dépassement des seuils. Cette absence de mise en concurrence, outre qu'elle est irrégulière, n'est pas de nature à permettre à la commune d'obtenir les meilleurs prix. La chambre attire, à nouveau, l'attention de la commune sur le caractère récurrent et non justifié des entorses aux dispositions du CMP destinées à garantir le libre accès à la commande publique et l'égalité de traitement entre les candidats. L'ordonnateur indique que le recensement des achats publics évoqué *supra*, prémunira la commune contre ces défauts de MAPA, mais la chambre considère que cette mesure demeure insuffisante.

³² Cf. décret 2008-171 du 22 février 2008.

Pour ses prestations de services juridiques, il apparaît que la commune a payé en 2008 et 2009 un total de 62 186 € d'honoraires à un cabinet, et de 67 000 € à un autre cabinet, à raison de 30 000 € environ chaque année. Pour ces deux cabinets d'avocats, aucun MAPA n'a été passé (*N.B.* le décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 soumet les relations entre une commune et ses avocats aux règles du CMP pour toutes les prestations de conseil juridique). La chambre relève que la commune, en s'affranchissant des règles de publicité et de mise en concurrence, a méconnu les obligations du CMP. La chambre prend cependant note de l'engagement de la commune de mettre fin à cette irrégularité et de respecter à l'avenir la réglementation.

6.2.1 Appréciation générale

La chambre constate que les anomalies relevées, souvent récurrentes, parfois graves, posent un problème de régularité et d'efficacité. Cette constatation doit conduire la municipalité à réfléchir à l'organisation de sa fonction achat, tout en mettant en œuvre les engagements d'ores et déjà mentionnés *supra*.

7. LUTTE CONTRE L'HABITAT INSALUBRE

Au cours de la période sous revue, la municipalité a réalisé plusieurs opérations de lutte contre l'habitat insalubre, dont l'une a fait l'objet d'un contrôle approfondi de la chambre. Les observations ci-après concernent cette seule opération et ne portent pas critique globale sur l'action de la municipalité en matière de résorption de l'habitat insalubre.

7.1 RAPPEL DU DROIT POSITIF

Si les collectivités territoriales peuvent en principe céder leurs biens du domaine privé librement, les directives européennes et le Conseil d'Etat recommandent que ces cessions se fassent « *dans un esprit de transparence et sans exclusive* ». Ceci suppose que plusieurs candidats acquéreurs soient consultés (TA Montpellier, 26 juin 2009, n° 0704910, *Saran*, ou encore CAA Bordeaux, 18 décembre 2003, n° 99BX02554, *Commune d'Arcachon*).

Par ailleurs, aux termes des dispositions de l'article L. 2241-1 du CGCT, le conseil municipal a l'obligation de délibérer afin d'autoriser le maire à vendre un bien appartenant au domaine privé communal. Cette délibération doit porter sur les caractéristiques de la cession (situation physique et juridique du bien, prix de vente, désignation du cessionnaire) et sur les éventuelles conditions de vente (condition suspensive ou résolutoire, frais mis à la charge de l'acquéreur...). L'obtention de l'avis du service des domaines, qui doit être expressément visé dans la délibération, est obligatoire et constitue une formalité substantielle dont la méconnaissance entache d'illégalité de la décision de l'assemblée délibérante (CE, 22 novembre 1995, *Commune de Ville-la-Grand*, n° 122 395). Lorsque le conseil municipal s'est prononcé sur les modalités de la cession, le maire, en application des dispositions de l'article L. 2122-21 du CGCT, est chargé de l'exécution de cette décision.

7.2 DESCRIPTION DE L'OPÉRATION

Par délibération du conseil municipal du 28 juin 2004, le maire de Saint-Ouen a été autorisé à céder à un opérateur privé un ensemble de biens communaux³³, pour un montant global de 1 439 330 €. Un protocole d'accord entre la commune et son opérateur, précisant les obligations des parties, a été signé le 13 juillet 2004.

Par application de la délibération du conseil municipal du 28 juin 2004, la ville, par acte de vente du 24 novembre 2004, a cédé à son partenaire contractuel une première série de biens au prix de 301 500 €, montant conforme à l'estimation du service des domaines. Par un second acte du 28 décembre 2004, la ville a cédé à son partenaire contractuel une deuxième série de biens, au prix de 951 030 €, montant conforme à l'estimation du service des domaines. Les 23 et 27 mars 2006, la ville a cédé à son partenaire contractuel une troisième série de biens (finalisant la cession de l'ensemble des biens concernés par l'opération) au prix de 64 870 €, prix conforme à l'estimation du service des domaines.

Par une nouvelle délibération du conseil municipal du 23 mai 2005, le maire de Saint-Ouen a été autorisé à céder à son partenaire contractuel, à titre complémentaire, pour un montant de 53 817 €, une dernière série de biens³⁴, cession réalisée par un acte de vente du 30 juin 2005 au prix susmentionné, ce dernier étant conforme à l'estimation du service des domaines.

Au total, le montant de ces ventes successives s'est élevé à 1 388 877 €, alors que la délibération prévoyait un montant de 1 439 330 €

7.3 ANALYSE

7.3.1 *Appréciation de la régularité de l'opération*

Tout d'abord, la chambre constate que la commune, sur le conseil de deux cabinets d'avocats qu'elle avait consultés, n'a réalisé aucune mise en concurrence pour céder ses biens immobiliers, ce qui contrevient aux recommandations européennes et du Conseil d'Etat précitées. La chambre prend cependant acte de l'engagement de l'ordonnateur de respecter, à l'avenir, lesdites recommandations.

La chambre relève ensuite que les formulations trop globales contenues dans la délibération et le protocole n'ont pas permis au conseil municipal de délibérer sur le fondement d'une information suffisante. En effet, s'il est vrai que le conseil municipal a bien eu connaissance du protocole signé entre la ville et son prestataire, celui-ci comporte des éléments flous : le prix de vente des immeubles de la ville est global (ce montant n'a d'ailleurs pas été atteint en vendant les immeubles unitairement à des prix fixés par les domaines), sans détail du prix de

³³ 55/57, avenue du Capitaine Glarner ; 53/55, rue Charles Schmidt ; 3, rue Baudin, 38, rue de l'Hermet (lots 8, 9, 17, 16, 19, 10, 20, 12, 23, 14, 18, 15, 24, 11, 13, 25) ; 25, rue Ambroise Croizat ; 23, rue Ambroise Croizat ; 2/8, rue Carnot (lots 54, 57, 59 et 64) et 123, avenue Gabriel Péri (lots 59, 54, 64 et 57) ; 14, rue Voltaire (lots 13 et 16) ; 99, avenue Michelet et 1, rue Claude Guinot (lots 11, 28, 14 et 23) ; 1, rue Albert Dhalenne ; 58, rue Anselme (lots 1 à 8 et 10) et 23, rue de l'Hermet ; 56, rue Anselme (lots 21, 23, 22, 24, 7 et 4) ; 49, rue Anselme (lot 9) ; 36, rue Eugène Lumeau ; 22, rue Mathieu (lots 12, 8, 13 et 7) ; 42, rue Eugène Lumeau ; 16, bis avenue Gabriel Péri (lots 10, 11 et 9) ; 51, rue Adrien Lesesne (lots 7, 5, 6, 2 et 219) ; 49, rue Anselme (lot 8) ; 58, rue Anselme (lot 9) ; 51, rue Adrien Lesesne (lots 3, 4, 8, 10 à 13, 201, 203, 205, 207 à 212, 214 à 217).

³⁴ 49, rue Anselme (lot 8), 58, rue Anselme (lot 9), 51, rue Adrien Lesesne (lots 7, 5, 6, 2 et 219).

vente de chaque bien cédé (or, une quinzaine d'immeubles, soit 120 logements, a été vendue), ce qui n'a pas permis au conseil municipal de déterminer si ce prix était le « bon » (les estimations du service des domaines, dont *a priori* le conseil municipal n'a pas eu connaissance, ne constituant en rien un plafond de prix de vente). De plus, les obligations contractuelles de résultats du prestataire (cf. *infra*) apparaissent peu définies.

Si le protocole a fait l'objet d'un avenant adopté en conseil municipal le 23 mai 2005, afin de compléter les adresses faisant l'objet de l'intervention de l'opérateur, force est de constater qu'à cette date, la plupart des biens avaient déjà été vendus, confirmant que la première délibération du conseil municipal reposait sur une information incomplète.

Enfin, la chambre fait le constat que l'opérateur de la ville n'a pas respecté ses obligations contractuelles, ou du moins a bénéficié de l'imprécision de desdites obligations. En effet, le protocole prévoyait que sur un champ d'intervention de 120 logements, les nouveaux logements construits devaient être distribués comme suit : un tiers en loyer conventionné, un tiers en loyer intermédiaire, un tiers en loyer libre.

Il apparaît que le nombre de logements finalement construit est compris entre 66 ou 72 (la commune ayant produit des données différentes au cours du contrôle sans être en mesure d'en assurer l'exactitude), soit une diminution de l'ordre de 30 à 40 % du nombre de logements existants, l'ordonnateur indiquant que « *la production de 120 logements [...] aurait [...] été contraire aux objectifs [de qualité des constructions] du protocole* ». Cette assertion est, selon la chambre, exagérée : la production de logements de type « studio » ou « T1 » ne renvoie en rien à la qualité du logement, mais seulement à sa taille, ce type de surface pouvant correspondre, qui plus est, à un réel besoin.

De cela, il ressort, selon la chambre, qu'en produisant aussi peu de logements, le prestataire a donné une interprétation régulière, mais décevante, de son obligation de résultat sur le plan quantitatif.

Concernant le respect des obligations qualitatives de la convention, les données transmises par la commune en cours d'instruction font apparaître que la répartition des opérations inscrites dans le protocole était la suivante : 12 logements en loyer conventionné (soit 18 % des logements), 15 en loyer intermédiaire (soit 23 %) et 39 en loyer libre (soit 59 %).

Au stade de la contradiction, l'ordonnateur a produit un tableau émanant de ses services, invérifiable par la chambre, beaucoup plus favorable à la commune (car contenant des données indiquant le respect *grosso modo* des stipulations conventionnelles : les loyers libres ne représentant plus que 37,5 % et les loyers non conventionnés assimilés à des loyers intermédiaires 30,5 %³⁵), le DGS précisant dans un courriel à la chambre que la commune de disposait « *pas d'autres éléments justificatifs puisque les conventionnements relèvent des relations entre le locataire et le propriétaire* ».

Le non-respect des stipulations contractuelles s'explique notamment par l'absence, dans la convention, d'un dispositif de sanctions. Un autre facteur d'explication est le suivi déficient de la mise en œuvre de la convention par la commune.

³⁵ Etant précisé que ces derniers ne sont pas, d'un point de vue juridique, des loyers conventionnés intermédiaires, mais des loyers aux tarifs proches, dénués de l'obligation temporelle de maîtrise des tarifs de location.

L'ordonnateur estime à propos de la « *vente de lots insalubres donc de faible valeur* » (N.B. le montant des biens vendus s'élevait à 1,4 M€) et « *considérant les qualifications spécifiques nécessaires à ce type d'opération* [que la ville a préféré, à une relation contractuelle normale,] « *une relation de confiance et de partenariat avec l'opérateur* » et que, par ailleurs, « *sur cette période, compte tenu des bonnes références et de la qualité des opérations de réhabilitation de [l'opérateur] ailleurs sur la ville, d'autres opérations plus sensibles ont été suivies prioritairement par les services de la ville [...]* ».

7.3.2 Pertinence économique de l'opération

La chambre relève que les biens ci-dessous ont été vendus à un prix inférieur à leur prix d'acquisition par la commune et ce, alors même que les prix de l'immobilier ont fortement augmenté sur la période.

En €	Prix d'acquisition	Prix de revente
36, rue Eugène LUMEAU	221 000	30 800
42, rue Eugène LUMEAU	183 000	100 650
58, rue ANSELME / 23, rue de l'HERMET	224 000	108 900
38, rue de l'HERMET	128 000	64 870

Source : données communales

Au total, la commune avait acquis l'ensemble des biens concernés par le protocole pour 1 767 868 € et les a revendus pour un montant de 1 388 877 €, enregistrant une moins-value de 378 991 €. La commune explique cette moins-value par le fait que des bâtiments se sont dégradés entre le moment de leur acquisition et celui de leur vente.

La chambre constate donc que la commune a acquis un patrimoine qu'elle n'était pas en mesure d'entretenir voire de réhabiliter et qu'elle a laissé se dégrader.

La commune ne dispose d'aucune information sur le bénéfice que son partenaire économique a pu retirer de cette opération. Cependant, la commune ayant vendu pour 1,39 M€ des immeubles et des terrains ayant donné lieu à la rénovation de 66 ou 72 logements, le prix de vente unitaire à l'opérateur de ces logements à réhabiliter se situe entre 19 000 et 21 000 €, ce qui apparaît faible pour des biens immobiliers, même insalubres, situés en bordure de Paris.

A cet égard, quand l'ordonnateur avance que le coût pour la ville de la rénovation de chaque logement a été de 3 195 € (correspondant à la moins-value divisée par le nombre de logements insalubres traités, soit environ 120), la chambre relève que ce calcul est sujet à caution puisqu'il ne prend pas en compte le coût initial d'acquisition des logements par la ville et surtout n'intègre pas leur valeur actuelle, une fois rénovés, ce qui en termes de calcul de coûts d'opportunité se traduirait par une perte de recettes sans doute très élevée pour la ville.

Au total, selon l'analyse de la chambre, la commune de Saint-Ouen a vendu, à son opérateur, des logements à un prix qui apparaît relativement faible, dans des conditions opaques quant aux marges réalisées par ce dernier ; les immeubles auraient sans doute pu être vendus à des prix relativement plus élevés, sans que la rentabilité économique de l'opération, pour le prestataire privé, soit remise en cause.

8. POLITIQUE DE LA VILLE DE LA COMMUNE

Au titre de la politique de la ville, la commune a signé avec l'Etat un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) en novembre 2007. Ce contrat constitue, à ce jour, sa seule action rattachée à la politique de la ville. En effet, si la ville réalise des interventions en faveur des Audoniens en difficulté, peu relèvent spécifiquement de la politique de la ville. A titre d'exemple, si les CMS permettent effectivement aux habitants modestes de se faire soigner, ces centres ne sont pas situés dans les quartiers relevant de la politique de la ville (ou ne sont pas réservés aux habitants de ces quartiers), et ce faisant ils ne relèvent pas cette politique. Ainsi, en dehors du CUCS, la municipalité ne mène aucune autre action identifiée de politique de ville, c'est-à-dire dédiée exclusivement aux habitants des quartiers en difficulté.

8.1 ORGANISATION ET MOYENS DE LA COMMUNE EN MATIÈRE DE POLITIQUE DE LA VILLE

La commune dispose d'un chargé de mission politique de la ville, responsable du suivi du CUCS, pour un coût annuel de 45 560 €, soit plus du triple des dépenses annuelles qu'elle engage au profit des quartiers populaires au titre du CUCS, selon les estimations de la chambre. Si, d'après la commune, « *ce chargé de mission met en œuvre notamment les orientations stratégiques de la collectivité dans le cadre du CUCS, [...] les actions d'alphabétisation et les différentes prestations d'écrivain public* », la chambre note que la ville n'a produit aucun document rendant compte de son activité, rendant son action concrète difficile à appréhender.

La chambre estime que la ville a dépensé 20 566 € en trois ans (de 2007 à 2009) dans le cadre du CUCS. Sur ce total, 2 976 € ont été dans le cadre d'une action alphabétisation, 4 000 € au titre de l'accès à la culture et 13 590 € au titre de l'insertion professionnelle. De son côté, la ville avance pour sa part avoir consacré, de 2007 à 2009, 38 144 € au financement du CUCS, auxquels il faudrait ajouter 15 314 € en 2010. Aussi en quatre ans, le budget alloué par la ville aurait été de 53 458 € et sur la période 2007-2009 : 9 1047 € auraient été consacrés à une action d'alphabétisation, 1 500 € à des actions d'accès à la culture, 13 590 € à l'insertion professionnelle.

Au-delà de ces divergences de chiffres, la chambre souligne que les montants dépensés (au plus 53 000 € en quatre ans, soit environ 13 000 € par an) restent de faible ampleur.

8.2 CONTRAT URBAIN DE COHÉSION SOCIALE

8.2.1 Contenu du CUCS

Compte tenu des faibles montants financiers en jeu, la commune n'a pas institué de structure de gestion spécifique. La région et le département, sans être parties au contrat, apportent leur concours (respectivement entre 6 000 et 12 000 € et 2 000 et 3 000 €) au financement des associations intervenant dans le cadre du CUCS.

La thématique du CUCS, « *citoyenneté et prévention de la délinquance* », est abordée sous trois angles (alphabétisation, insertion sociale, et intégration). Si le CUCS évoque l'insertion optionnelle d'un volet « *éducatif* » et d'un volet « *emploi* », il ne donne aucune précision quant aux objectifs et aux modalités concrètes qui les sous-tendent. Il ne priorise ni conventionnellement, ni budgétairement, aucune action (ce qui ne signifie pas nécessairement que la commune n'ait pas de priorités, mais seulement que le CUCS n'en rend pas compte), n'évoque pas les conditions d'utilisation de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) par les communes.

Les données quantitatives et / ou qualitatives sur lesquelles est fondé le diagnostic général, ne sont, le plus souvent, pas sourcées et sont anciennes (moins de la moitié des données sont postérieures à 1999).

Le CUCS apparaît comme un outil isolé, non articulé avec d'autres dispositifs, ne répondant pas conceptuellement aux objectifs qui lui sont assignés.

8.2.2 *Suivi et bilan de la mise en œuvre du CUCS*

Un comité technique par an a été tenu jusqu'à présent, ce qui n'a pas été le cas des comités de pilotage, l'organisation ou non de ces comités relevant de la décision des services de l'Etat. La commune indique ne pas avoir été destinataire des comptes rendus des comités de pilotage organisés sur la période, et ne pas avoir été destinataire du compte rendu du comité technique de 2007. Elle ne dispose que des comptes rendus du comité technique de 2008, 2009 et 2011, lesquels sont laconiques (une page), ce qui peut s'expliquer par les faibles sommes en jeu.

Le bilan prévu pour la fin de l'année 2010 n'a pas été réalisé. Le rapport annuel que doit élaborer le chef de projet CUCS de la ville (en l'espèce le DGS) ne l'a été que pour 2010. Pour 2008 et 2009, le rapport prévu par l'article L. 1111-2 du CGCT n'a pas été élaboré.

8.3 APPRÉCIATION GÉNÉRALE

A Saint-Ouen, la mise en œuvre de la politique de la ville repose sur le seul CUCS. Or, celui apparaît limité en ambitions et moyens, laissant mal augurer de son efficacité par ailleurs peu mesurée. Compte tenu de ses caractéristiques, le CUCS de Saint-Ouen, qui a été conclu sur l'initiative des services de l'Etat, est topique du « *saupoudrage des moyens* » que la circulaire du 6 mai 2006, refondant la politique de la ville, entendait éviter.