



Chambre régionale des comptes  
d'Île-de-France

*Le Président*

N°/G/134/11-0432 C

**NOISIEL, le 15 JUIN 2011**

N° 11-0063 R

**RECOMMANDE AVEC A.R.**

Monsieur le Maire,

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

Il est accompagné des réponses reçues 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 les réponses jointes à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

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

**P.J. : 1**

Monsieur Gérard SEGURA  
Maire d'Aulnay-sous-Bois  
Boulevard de l'Hôtel de Ville  
93600 AULNAY-SOUS-BOIS

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 les réponses jointes 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 les réponses jointes sont transmis au préfet et au directeur départemental des finances publiques de la Seine Saint-Denis.

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

***Jean-Yves BERTUCCI***



Chambre régionale des comptes  
d'Île-de-France

## **RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

**COMMUNE D'AULNAY-SOUS-BOIS (93)**

**Exercices 2005 et suivants**

## TABLE DES MATIERES

1. RAPPEL DE LA PROCEDURE ET PRESENTATION DE LA COMMUNE.....	6
1.1. Rappel de la procédure.....	6
1.2. Présentation de la commune : deux villes en une.....	6
2. FIABILITE DES COMPTES.....	7
2.1. Les comptes d’actifs du bilan : le compte 27 « autres immobilisations financières ».....	7
2.2. Les opérations de fin d’exercice.....	7
2.2.1. Les amortissements.....	7
2.3.2. Les travaux en régie.....	8
2.2.3. Le compte 408 – fournisseurs factures non parvenues.....	8
2.2.4. Les subventions transférables.....	8
2.2.5. Les restes à recouvrer.....	9
3. ANALYSE FINANCIERE.....	9
3.1. Le fonctionnement.....	9
3.1.1. Des produits à l’évolution moins dynamique que ceux de la strate.....	9
3.1.2. Des dépenses réelles de fonctionnement très dynamiques.....	12
3.1.2.1. <i>Des dépenses de personnel toujours importantes et en croissance</i> .....	12
3.1.2.2. <i>Les autres charges de fonctionnement : l’importance des subventions aux associations</i> .....	14
3.1.2.3. <i>Des charges financières limitées du fait d’une dette peu élevée et en partie assise sur des produits structurés</i> .....	14
3.1.3. La CAF : un autofinancement qui subit une forte baisse.....	15
3.2. L’investissement.....	16
3.3. Les risques financiers extérieurs potentiels.....	17
4. LES ASSOCIATIONS : UN CONTRÔLE TROP FORMEL.....	18
4.1. La participation de la ville au fonctionnement des associations : une présence jamais démentie.....	18
4.2. Le suivi et le contrôle des associations par la ville : des procédures trop formalistes.....	19
5. LA SECURITE PUBLIQUE A AULNAY-SOUS-BOIS.....	20
5.1. Une délinquance communale en-deçà de la moyenne départementale.....	20
5.2. La politique de sécurité publique de la commune : une réflexion qui peine à être suivie d’effets.....	20
5.2.1. La mise en place tardive du contrat local de sécurité.....	20
5.2.2. Un CLS aux résultats mitigés.....	21
5.2.2.1. <i>Une direction de la prévention et de la sécurité bicéphale, depuis sans tête : un CLS sans pilotage</i> .....	21
5.2.2.2. <i>Le DLS 2007 : une évaluation sans détour du CLS, la très lente gestation d’un nouveau CLS</i> ... ..	22
5.2.3. La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance : le rôle du maire conforté par de nouvelles compétences tombées en désuétude à Aulnay-sous-Bois.....	24
6. LA POLICE MUNICIPALE.....	25
6.1. Une création ancienne et motivée par des faits divers.....	25
6.2. Une PM nombreuse et chroniquement sous-encadrée.....	26
6.2.1. Les effectifs : une PM nombreuse.....	26
6.2.2. Un sous-encadrement prégnant : une organisation hiérarchique à conforter.....	27
6.2.2.1. <i>Un taux d’encadrement limité</i> .....	27
6.2.2.2. <i>Une direction de la PM à relégitimer</i> .....	28
6.2.3. Une PM souffrant d’un défaut de visibilité qui interroge sur la définition d’une stratégie d’action claire.....	33
6.2.3.1. <i>Une PM bien dotée en moyens matériels mais qui souffre d’un défaut de visibilité</i> .....	33
6.2.3.2. <i>Une organisation de la PM assez éloignée des préoccupations premières de la population et qui répond à des objectifs non priorités</i> .....	36
6.2.4. Le coût de la PM : une rémunération généreuse.....	45
6.2.4.1. <i>Un coût global important rapporté au nombre d’habitants</i> .....	45
6.2.4.2. <i>Un régime indemnitaire généreusement irrégulier</i> .....	46
6.2.5. La formation continue de la PM : une formation à étoffer.....	62
6.2.5.1. <i>La formation continue obligatoire : un respect difficile des obligations minimales</i> .....	62
6.2.5.2. <i>La formation au maniement des armes à feu : une direction moins impliquée</i> .....	63
7. LA VIDEOSURVEILLANCE A AULNAY-SOUS-BOIS : UN OUTIL NON EXPLOITE.....	64
7.1. Un objectif de complémentarité avec la police municipale non atteint.....	64
7.1.1. Des caméras pour renforcer la présence de la PM sur certains quartiers.....	64
7.1.2. Un objectif non atteint.....	65
7.2. Une mise en place très progressive et partielle de ce dispositif.....	65

7.2.1. Une implantation des caméras qui repose sur un diagnostic déconnecté de celui, concomitant, du contrat local de sécurité qui y fait référence.....	65
7.2.2. Un plan de développement en deux phases non prévues à l'origine .....	66
7.3. Une exploitation non optimale et non respectueuse des libertés individuelles.....	67
7.3.1. Le coût de la vidéosurveillance .....	67
7.3.2. Un dispositif portant atteinte aux libertés individuelles et irrégulier.....	68
7.3.3. Un dispositif <i>in fine</i> peu utilisé et pas de manière optimale .....	70
7.3.4. Une efficacité non évaluée : un dispositif pour quoi faire ? .....	71
8. LES MARCHES PUBLICS .....	72
8.1. Une fonction « achats » encore perfectible .....	72
8.1.1. Un règlement intérieur qui organise plusieurs niveaux de procédures : une évaluation de l'organisation souhaitée par la commune .....	72
8.1.2. La persistance des problèmes déjà soulevés par la chambre .....	73
8.1.2.1. <i>La définition des besoins : une carence persistante</i> .....	73
8.1.2.2. <i>Une traçabilité et un archivage des dossiers toujours aussi défaillants : la question du pilotage de la fonction « achats »</i> .....	74
8.1.2.3. <i>Une obligation de publication des marchés publics négligée sur la période : une transparence de l'emploi des deniers publics lente à se mettre en place</i> .....	74
8.2. Les MAPA de niveau 1 : une procédure non respectueuse des dispositions du code des marchés publics	75
8.3. Etude de quelques marchés publics liés à la thématique « sécurité publique » .....	76
8.3.1. Les marchés de maîtrise d'œuvre sur l'implantation de la vidéosurveillance .....	76
8.3.1.1. <i>Le premier marché de 2005 : une interrogation quant à sa finalité</i> .....	76
8.3.1.2. <i>Le second marché de 2005</i> .....	84
8.3.2. Les marchés de travaux d'implantation de la vidéosurveillance .....	87
8.3.2.1. <i>Le premier marché de travaux pour l'implantation des caméras : des prestations non réalisées pourtant payées</i> .....	87
8.3.2.2. <i>Le second marché de travaux pour l'implantation et l'extension des caméras de vidéosurveillance urbaine et de protection de bâtiments communaux : un marché limité à la pose de câbles optiques</i> .....	92
9. LES GENS DU VOYAGE : UNE POLITIQUE ANCIENNE .....	94
9.1. Le schéma départemental de la Seine-Saint-Denis d'accueil des gens du voyage et l'obligation de la commune d'Aulnay-sous-Bois .....	94
9.2. L'aire : une implantation qui n'a pas varié.....	94
9.3. Une aire gérée par un syndicat qui la délègue, à son tour, à une société.....	95
9.4. Les occupations illicites .....	95
9.5. La scolarisation des enfants.....	96
10. L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT .....	96
ANNEXES .....	98

### ***L'analyse financière***

La commune jouit d'une santé financière moyenne, qui se dégrade tout au long de la période. En effet, la capacité d'autofinancement nette (CAF) a baissé de 54 % entre 2005 et 2009. Il est essentiel de maîtriser les dépenses de personnel dans la mesure où la réforme de la taxe professionnelle ne permet pas, à ce jour, de savoir si la commune pourra compter sur une meilleure dynamique de croissance de ses ressources. Une réflexion sur les subventions accordées aux associations doit également être menée pour conforter la CAF nette. Si la faiblesse de l'annuité permet encore à la commune de dégager une CAF nette positive, la souscription de quelques prêts structurés doit l'obliger à les surveiller très attentivement au moment où ceux-ci vont basculer dans leurs phases de taux variables. En effet, bien que la commune affiche un faible rapport dette par habitant en comparaison d'autres communes démographiquement comparables, celui-ci se dégrade rapidement depuis 2007. Par conséquent, elle doit reconstituer des marges de manœuvre en fonctionnement pour éviter le cercle vicieux d'une dette s'accroissant, faute d'autofinancement, et pesant toujours plus en termes d'annuité.

### ***Les associations***

Le contrôle communal exercé sur les associations est trop formaliste. La commune devrait se saisir des possibilités ouvertes par les conventions qu'elle conclue avec elles, les interrogations de la chambre sur une association devant l'encourager dans ce sens.

### ***La police municipale (PM)***

Mise en place sans réflexion profonde sur son rôle et ses missions prioritaires, elle n'a pas été dotée par les municipalités successives d'une doctrine d'action et d'un projet de service. Elle s'est construite autour d'une organisation autarcique de ses missions, concentrant son activité sur les quartiers de la commune les moins sensibles, grâce à un partage, non officiel mais bien réel, du territoire communal avec la police nationale.

Pour autant, malgré sa faible visibilité auprès de la population et la difficile évaluation du service rendu, elle bénéficie d'un régime indemnitaire particulièrement généreux, mais également largement irrégulier, qui ne peut plus être maintenu lorsqu'il ne correspond pas à un travail effectif.

Enfin, la formation continue statutaire et au maniement des armes des agents se limite à respecter, avec difficultés dans le premier cas, les obligations minimales prévues par les textes qui sont pourtant peu contraignantes. Cette formation doit s'étoffer.

### ***La sécurité publique***

Pourtant pionnière sur la police municipale, la commune d'Aulnay-sous-Bois ne mettra en place un contrat local de sécurité (CLS) que lorsque ce dispositif deviendra obligatoire. La prise en compte de la question de la sécurité publique à l'échelle communale s'est traduite dans les faits par une politique de moyens (PM nombreuse et bien dotée, vidéosurveillance, observatoire de la tranquillité...), sans aucune cohérence et synergie, ce qui a tenu lieu de politique globale.

La direction « prévention et sécurité », construite autour de recrutements irréguliers de contractuels, n'a jamais pu être l'animatrice de cette politique, le semi-échec du premier CLS et le manque de cohérence entre les services de la PM et des médiateurs le démontrant. En déshérence de 2009 à mi-juin 2010, elle a retrouvé un directeur qui aura la tâche de redynamiser cette politique communale. Par ailleurs, le nouveau CLS tarde à être signé.

### ***La vidéosurveillance***

La vidéosurveillance souffre d'une sous-exploitation, malgré les moyens affectés à son développement. En l'absence d'un visionnage en direct, elle reste cantonnée à l'enregistrement d'images, loin de l'objectif de prévention assigné par la commune. De plus, cet outil n'est pas utilisé par la PM. Il convient de mettre ce dispositif en conformité avec la loi, le défaut d'information du citoyen sur l'existence de caméras méconnaissant les règles qui garantissent la protection des libertés individuelles.

La nouvelle municipalité a décidé de relancer le développement de la vidéosurveillance. Cette relance doit s'accompagner d'une réflexion préalable sur la nature des opérateurs, police municipale ou opérateurs privés. Un plan de formation de la police municipale est à établir. Une rapide connexion du commissariat de la police nationale est également à réaliser. Enfin, une grille d'évaluation, avec des indicateurs objectifs, est à mettre en place pour optimiser cet investissement. Ces conditions permettraient d'utiliser cet outil de manière optimale, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent.

### ***Les marchés publics***

La chambre constate toujours les mêmes difficultés concernant les procédures adaptées. Le règlement intérieur doit être modifié pour le rendre conforme à l'article 1<sup>er</sup> du code des marchés publics. L'organisation de la fonction « achats » doit évoluer, particulièrement pour assurer un contrôle interne des procédures tant au niveau de la passation, donc de la mise en concurrence, que de l'exécution du marché.

En effet, la chambre a mis en exergue, à la suite de l'analyse des marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux relatifs à la vidéosurveillance, de significatifs dysfonctionnements. A ce sujet, elle s'est interrogée sur le choix de la commune de revenir sur des besoins d'implantation de caméras sur la voie urbaine, définis et autorisés par l'Etat, et jugés par elle pertinents trois mois avant leur redéfinition, ainsi que sur l'installation de caméras sur certains bâtiments municipaux qui en sont pourtant déjà dotés. Enfin, au prix du non-respect de l'article 1<sup>er</sup> du code des marchés publics qui oblige à une transparence dans le choix du cocontractant, la commune a renouvelé sa confiance au même maître d'œuvre.

S'agissant de l'exécution des marchés de travaux, la commune a réglé des prestations pour certaines réalisées avec un retard conséquent et pour d'autres non réalisées. La chambre déplore que devant d'importantes carences dans le respect d'engagements souscrits, la commune n'ait pas préservé ses intérêts en contraignant ses prestataires à les respecter, comme certaines clauses contractuelles le lui permettaient.

# **1. RAPPEL DE LA PROCEDURE ET PRESENTATION DE LA COMMUNE**

## ***1.1. Rappel de la procédure***

L'examen de la gestion de la ville d'Aulnay-Sous-Bois a été inscrit au programme 2009 de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France. L'ordonnateur, M. Ségura, a été informé de l'ouverture de cette vérification par lettre du 31 mars 2009 du président de la chambre, de même que son prédécesseur, M. Gaudron, sur la gestion duquel le contrôle porte principalement. L'entretien de début de contrôle s'est tenu le 21 avril 2009 avec le maire en fonction et le 5 mai 2009 avec son prédécesseur.

Le contrôle a porté sur la fiabilité des comptes, la situation financière de la commune, ainsi que sur les questions de la sécurité publique, des gens du voyage et de l'eau et de l'assainissement, thèmes d'enquêtes des juridictions financières. La chambre s'est également intéressée aux suites données à ses précédentes observations, particulièrement sur ses relations avec des associations et sur la fonction « achats publics ».

Conformément à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens préalables se sont tenus avec les deux ordonnateurs concernés le 20 juillet 2010. Lors de sa séance du 21 septembre 2010, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a formulé des observations provisoires auxquelles le maire a répondu par courrier du 22 janvier 2011 reçu à la chambre le 4 février 2011. Par courriers des 16, 24 et 28 janvier 2011, reçus à la chambre, respectivement les 19, 26 et 31 janvier, les sociétés AES, Inéo Infracom SNC, SNC Lavalin ont apporté leurs réponses aux observations les concernant, le précédent ordonnateur ayant, outre sa réponse du 1<sup>er</sup> février 2011 reçue le lendemain, demandé une audition, tenue le 7 février 2011. La société d'économie mixte Aulnay développement (SEMAD) et la société TONNA n'ont pas souhaité répondre.

Dans sa séance du 8 avril 2011, la chambre a décidé de retenir les observations définitives suivantes.

## ***1.2. Présentation de la commune : deux villes en une***

Avec plus de 81 000 habitants<sup>1</sup>, Aulnay-sous-Bois est la troisième ville la plus peuplée de Seine-Saint-Denis, même si, entre 1990 et 2009, sa population a décliné de près de 1 %. Elle occupe la troisième place du département sur le plan économique avec 3 500 entreprises implantées, en particulier une usine de PSA Peugeot-Citroën dont l'impact est important sur l'économie et le dynamisme de la commune.

La répartition urbaine se caractérise par la séparation physique de son territoire provoquée par la RN2, se doublant d'une coupure socio-économique et culturelle entre les quartiers sud pavillonnaires, qui occupent 44 % du territoire, et les grands ensembles en zone urbaine sensible (ZUS) des quartiers nord (11 % du territoire, mais environ 30 % de la population).

Aulnay-sous-Bois ne fait partie d'aucune intercommunalité à fiscalité propre.

---

<sup>1</sup> Données INSEE, mars 2009



## 2. FIABILITE DES COMPTES

### 2.1. Les comptes d'actifs du bilan : le compte 27 « autres immobilisations financières »

Le solde du compte 274 est constitué de 700 K€<sup>2</sup> d'avance de trésorerie versés par la ville au titre de la concession d'aménagement de la zone d'aménagement concerté (ZAC) des Aulnes. Cette avance, par l'avenant n° 3<sup>3</sup> et à la demande de l'aménageur, a été transformée en participation définitive à l'opération. L'imputation au compte 274 en 2010 est, en conséquence, erronée.

La chambre prend acte de la régularisation opérée au cours de l'exercice 2010, la commune ayant opté pour l'affectation de sa participation au coût des équipements publics<sup>4</sup>.

### 2.2. Les opérations de fin d'exercice

#### 2.2.1. Les amortissements

1/ L'amortissement des bâtiments du domaine privé

Les immeubles du domaine privé acquis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1996 doivent être amortis. Au 31 décembre 2008, le solde du compte 2132 « immeubles de rapport » est de 868 762,67 €. En 2007, le compte 28132 « amortissement des immeubles de rapport » présente un solde nul. Aucun amortissement n'a donc été constaté.

La chambre prend note de la volonté de la commune d'identifier les biens inscrits dans ce compte et de vérifier si ceux-ci n'ont pas fait l'objet de cession, régularisation qui sera faite sur l'exercice 2011 afin de les amortir, le cas échéant.

2/ Les frais d'études, de recherche, de développement et d'insertion – compte 203.

Les frais d'études, d'insertion non suivis de réalisation et de recherche doivent être amortis sur une période maximale de cinq ans, ceux totalement amortis devant être sortis du bilan par une opération d'ordre non budgétaire à l'initiative du comptable. Or, au vu des tableaux d'amortissement, les frais d'études amortis ne sont pas sortis du bilan et ceux suivis de réalisation ne sont pas virés au compte 23. En outre, ni les frais d'insertion, en dehors de ceux comptabilisés en 2007, ni ceux de recherche et de développement ne sont amortis. La chambre prend note de la volonté de la commune de régulariser la situation en 2011.

3/ Les subventions d'équipement versées – compte 204.

Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006, les subventions d'équipement versées à des tiers étaient comptabilisées sur un compte de classe 6. L'amortissement de ces subventions s'effectue sur une durée maximale de cinq ans, lorsque le bénéficiaire est une personne de droit privé ou de 15 ans, si c'est un organisme public. Pour trois participations amorties sur 10 ans au lieu de cinq, la commune explique le choix d'une telle durée d'amortissement par l'importance des aides accordées qui représentent plus de 900 K€. Si la chambre a bien noté que des amortissements avaient été passés, elle rappelle néanmoins qu'une règle comptable claire, définie par la M14, doit être appliquée. L'ordonnateur a répondu qu'il entreprendrait de régulariser la situation en 2011 afin de procéder à l'amortissement sur la durée prescrite.

---

<sup>2</sup> K€ : milliers d'euros

<sup>3</sup> Approuvé par une délibération du 24 septembre 2009

<sup>4</sup> Avenant n° 4 – délibération du 24 juin 2010

### 2.3.2. Les travaux en régie

Lors du précédent examen de gestion, la chambre avait recommandé à la commune de veiller à enregistrer en immobilisations les sommes concernées par les travaux en régie. Celle-ci s'était engagée à suivre ses préconisations. Or, la ville n'a toujours pas utilisé les comptes qui retracent ces travaux. La chambre ayant rappelé sa recommandation, en précisant que l'absence d'enregistrement au bilan des travaux en régie privait la commune du remboursement de TVA pour leur partie éligible au FCTVA, il est pris note de la décision de l'ordonnateur de procéder à la comptabilisation des travaux en régie.

### 2.2.3. Le compte 408 – fournisseurs factures non parvenues

Selon la M 14, doivent faire l'objet d'un rattachement les charges de fonctionnement engagées, pour lesquelles le service fait a été rendu, mais qui n'ont pas donné lieu à mandatement et paiement, faute d'avoir reçu la facture avant la clôture de l'exercice. Si le fonctionnement du compte 408 a été conforme sur la période contrôlée, et si une fourchette comprise entre une et trois semaines peut être considérée comme normale, la valeur constatée est toujours supérieure à trois semaines, et se dégrade depuis 2007.

En K€	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Total : 60 + 61 + 62</b>	40 110	42 200	43 179	44 972	46 017
<b>Compte 408</b>	3 781	3 614	2 684	3 005	4 480
<b>Nb de jours</b>	33	30	22	24	35

Source : compte de gestion

Une journée complémentaire et un mandatement s'arrêtant tôt expliqueraient ce dépassement, conséquence, également, de délais de signature retardant ces mandatements. La chambre recommande donc à l'ordonnateur de revoir ses procédures internes pour accélérer le règlement des fournisseurs.

### 2.2.4. Les subventions transférables

Sur la période contrôlée, leur traitement comptable a été conforme à l'instruction comptable M 14, hormis le compte 1331 qui, en 2006 et 2007, n'a pas fait l'objet d'une reprise. Ce compte n'a pas été amorti parce qu'il « s'agit d'une écriture de régularisation relative à l'intégration des travaux de l'église Saint Sulpice réalisés en 1987 par l'Etat. Le bien appartenant à la commune, il a fallu procéder à l'intégration des travaux dans le patrimoine communal. [...]. S'agissant d'une écriture d'ordre budgétaire, ce montant n'a pas fait l'objet de reprise d'amortissement ». Or, ces travaux correspondant à des immobilisations non amorties, la subvention aurait dû être imputée sur le compte 138 « autres subventions d'investissement non transférables ». Il conviendrait de régulariser la situation en modifiant l'imputation comptable.

La chambre prend acte de la régularisation proposée par l'ordonnateur sur l'exercice 2011.

### 2.2.5. Les restes à recouvrer

A compter de 2006, la M14 a institué une provision pour créances irrécouvrables, à utiliser lorsque le recouvrement est compromis malgré les diligences du comptable public. Fin 2008, le compte 491 « provision pour dépréciation des comptes de redevables » présentait un solde créditeur de 117 826 €, provision constituée pour couvrir le risque de ne pouvoir recouvrer plusieurs titres émis entre 1987 et 1992 à l'encontre de l'association « La Chênaie ». Celle-ci ayant déposé le bilan en 1992, le recouvrement de ces titres est effectivement compromis. La collectivité doit s'attacher à pratiquer une politique de provisionnement et d'apurement des créances irrécouvrables davantage en adéquation avec les montants constatés. La chambre lui recommande de mettre en place, en liaison avec le comptable, une politique de prévention en amont des restes à recouvrer par une stratégie de recouvrement avec groupement des titres de créances par débiteur, seuil de poursuite, modalités de paiement aménagées etc.

Il est pris bonne note de la régularisation, en 2009, du dossier « Chênaie » avec l'admission en non-valeur de cette créance. Cependant, la commune devra procéder à la reprise de provision liée à cette créance.

En conclusion sur la fiabilité des comptes, la chambre n'a pas relevé de difficultés telles que la sincérité des comptes aurait pu être remise en cause. L'analyse financière peut donc être réalisée sans biais.

## 3. ANALYSE FINANCIERE

Le budget de la ville est de 239,3 M€<sup>5</sup> en 2010 dont 70,9 M€ pour la section d'investissement (y compris les reports 2009). L'analyse financière a été menée, pour la période 2005 - 2009, en comparant les comptes de la commune d'Aulnay-sous-Bois avec ceux de la strate<sup>6</sup> des communes d'Ile-de-France dont la population est comprise entre 50 000 et 100 000 habitants.

### 3.1. Le fonctionnement

#### 3.1.1. Des produits à l'évolution moins dynamique que ceux de la strate

Sur l'ensemble de la période sous revue, les recettes réelles de fonctionnement (RRF) d'Aulnay-sous-Bois sont toujours supérieures à celles de la strate, mais leur rythme de progression est moins dynamique, un ralentissement se faisant jour à compter de 2007.

	2005		2008		2009		Evolution	
	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate
<b>Total en M€</b>	150,2	3 259,3	161,3	3 563,7	162,2	3 732,3	8 %	14,5 %

Sources : fiches DGFIP, comptes de gestion

Un examen de la structure des RRF permet d'analyser les raisons de ce moindre dynamisme des recettes communales.

En K€	2005	2006	2007	2008	2009	2009/2005
<b>RRF (hors c/775, 776 et 777)</b>	150 198	155 891	159 101	161 262	162 168	8 %
dont c/73	85 722	89 877	91 557	94 951	98 371	14,8 %

Source : comptes de gestion

<sup>5</sup> M€ : millions d'euros

<sup>6</sup> Cf. annexe pour présentation de la méthodologie de l'analyse financière.

Compte tenu de l'importance des produits de la fiscalité locale (compte 73), leur croissance entraîne celle des RRF, poste qui sera ici étudié.

- **Une évolution moins dynamique à Aulnay-sous-Bois, malgré des taux élevés**

La fiscalité directe des communes de la strate, y compris Aulnay-sous-Bois, renforce son importance au sein de la structure des recettes, sa variation étant plus dynamique que celle des RRF. Toutefois, Aulnay-sous-Bois voit la sienne évoluer moins rapidement.

### Comparaison évolution de la fiscalité directe Aulnay-sous-Bois et les communes de la strate

ANNEE	RRF				Dont fiscalité directe					
	Montant en M€		En €/habitant		Montant en K€		En €/habitant		Poids (montant/RRF)	
	Aulnay	Strate	Aulnay	Strate	Aulnay	Strate	Aulnay	Strate	Aulnay	Strate
2005	150,2	3 259,3	1 870	1 567	78,1	1 630,7	972	784,2	52 %	50 %
2006	155,9	3 416,8	1 941	1 641	81,1	1 708,6	1 010	820,7	52 %	50 %
2007	159,1	3 480,8	1 981	1 663	82,4	1 737	1 026	829,7	51,8 %	49,9 %
2008	161,3	3 563,7	2 008	1 702	85,2	1 825,8	1 060	872,1	52,8 %	51,2 %
2009	162,2	3 732,3	1 974	1 606	86,6	1 977,3	1 054	850,8	53,4 %	53 %
Evolution	8 %	14,5 %	5,6 %	2,5 %	10,9 %	23,3 %	8,4 %	21,2 %	-	

Source : comptes de gestion et fiches DGFIP

A Aulnay-sous-Bois, le produit de la fiscalité directe, en euros par habitant, reste supérieur, de 24 % en 2009, à celui de la strate. La raison tient à l'importance des taux pratiqués.

### Les taux comparés

En €/hab.	TH			TFPB			TP			TFPNB		
	2005	2009	Evo	2005	2009	Evo	2005	2009	Evo	2005	2009	Evo
Aulnay s/B.	16,12	16,12	0	14,4	14,4	0	20,94	20,94	0	23,45	23,45	0
Strate	12,18	12,81	5,2	14,01	14,96	6,8	16,42	17,46	6,3	28,57	30,27	6

Source : fiches DGFIP

Hors taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), les taux communaux sont toujours supérieurs ou équivalents à ceux de la strate. Pour autant, le rendement de l'impôt à Aulnay-sous-Bois est moins dynamique que celui de la strate, tous impôts directs confondus. En effet, la recette fiscale de la commune n'a augmenté que de 8,4 % alors que, pour la strate, cette croissance a été de près du triple (21,2 %). Cette différence s'explique surtout par l'effet base.

- **Le potentiel fiscal : des bases sensibles à la conjoncture économique, une explication datée**

Dans la mesure où le potentiel fiscal (PF) sert à caractériser le dynamisme des bases, hors TFPNB, en neutralisant l'effet taux, il convient de l'étudier d'autant plus que les taux communaux ont été constants sur la période.

### Evolution comparée des bases, hors TFPNB

		2005	2006	2007	2008	2009	Evolution
Aulnay s/B.	M€	418	435	444	456	468	12 %
	€/hab.	5 205	5 416	5 528	5 678	5 698	9,5 %
strate	M€	11 040	11 411	11 629	12 090	12 587	14 %
	€/hab.	5 309	5 481	5 555	5 775	5 416	2 %

En valeur absolue, l'évolution des bases a été plus forte pour la strate qu'à Aulnay-sous-Bois. Exprimé en euros par habitant, ce résultat s'inverse très sensiblement en raison de la forte hausse de la population des communes la composant, qui écrase d'autant les évolutions. Mais, le véritable décrochage s'est produit en 2005 au niveau de la taxe professionnelle (TP) à la suite de la réorganisation des chaînes de PSA. La commune a dû attendre l'année 2008 pour retrouver un même niveau de base, et 2009 pour que celui de 2004 soit dépassé.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	évolution
Bases TP en K€	266 442	237 910	251 544	257 125	265 346	270 840	1,6 %
variations	-	- 10,7 %	5,7 %	2,2 %	3,2 %	2,1 %	-

Comme observé lors du précédent contrôle, la TP reste concentrée sur un nombre très restreint d'entreprises. Les 10 premières entreprises concentrent 78 % des bases et des produits, le groupe PSA représentant, à lui seul, plus de 53 % de ces totaux, en moyenne annuelle. Néanmoins, le risque de cette très forte concentration sur un groupe très sensible à la conjoncture économique semble s'éloigner en raison des modifications apportées à l'imposition des entreprises. Ainsi, la nouvelle imposition devrait moins peser sur les entreprises du secteur industriel, comme PSA<sup>7</sup>. Cependant, la commune d'Aulnay-sous-Bois devrait être fortement touchée par cette réforme qui aura pour effet de remettre fortement en cause sa structure de recettes réelles de fonctionnement, puisque la fiscalité directe ne devrait plus en représenter qu'environ 30 % à 35 % en 2010, contre près de 55 % en 2009.

- **Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal : un seuil d'alerte toujours dépassé**

	2005	2006	2007	2008	2009	évolution
Produit	76 989	80 429	82 134	84 523	86 588	12,5 %
PF	62 918	66 813	68 635	71 221	75 174	19,5 %
CMPF	1,22	1,20	1,20	1,19	1,15	- 5,7 %

Source : fiche DGFIP

Sur la totalité de la période, la commune présente un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF) très supérieur à 1, seuil d'alerte. S'il s'améliore, la raison en incombe au maintien de ses taux par la commune. La réforme de la TP va sans nul doute conduire à une modification de ce coefficient.

<sup>7</sup> « La réforme de la taxe professionnelle : fin du premier acte », étude rédigée par MM. G. Huet et R. Goujon, la semaine juridique, éd. administrations et collectivités territoriales, n°1, 4 janvier 2010, p. 30, point sur la cotisation foncière des entreprises dans lequel la suppression de la part « équipement » est mentionnée, soit 20 % de l'ancienne TP. De plus, un abattement de 30 % est instauré sur les immobilisations industrielles.

### 3.1.2. Des dépenses réelles de fonctionnement très dynamiques

Sur l'ensemble de la période sous revue, les dépenses réelles de fonctionnement (DRF), en euros par habitant, ont toujours été supérieures à celles de la strate. Au surplus, elles ont augmenté beaucoup plus vite que ces dernières.

		2005		2008		2009		Evolution	
		Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	Strate
DRF	€/hab.	1 571,9	1 372,5	1 815,4	1 504	1 839,8	1 417,7	17 %	3,3 %
	Total en M€	126,2	2 885,6	145,8	3 148,7	151,1	3 294,6	19,7 %	14,2 %

Sources : fiches DGFIP, comptes de gestion

L'étude de la structure des DRF permet d'analyser les raisons du dynamisme des dépenses communales. Le tableau ci-après montre que la structure des DRF est caractérisée par l'importance des charges de personnel (en moyenne 56,9 %), une croissance notable des autres charges de fonctionnement (compte 65) qui retracent le versement de subventions aux associations et, enfin, la faiblesse et la baisse des charges financières.

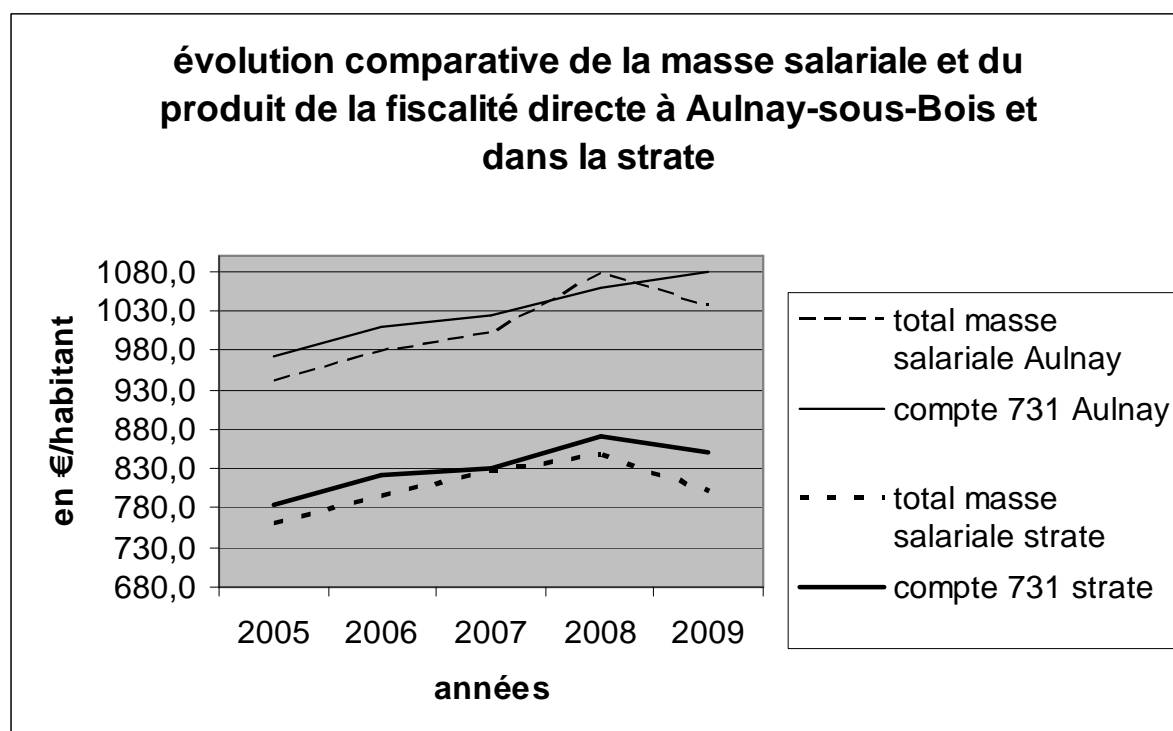
En K€	2005	2006	2007	2008	2009	2009/2005
DRF (hors c/675 et 676)	126 245	132 496	136 627	145 800	151 106	19,7 %
dont c/64	73 484	76 379	78 142	83 660	82 323	12 %
dont c/65	9 248	10 447	10 924	12 972	15 299	65,4 %
dont c/66	1 154	1 016	1 011	1 390	1 601	38,7 %

Source : comptes de gestion

#### 3.1.2.1. Des dépenses de personnel toujours importantes et en croissance

Les charges de personnel (cumul des comptes 64, 633 et 621 net du compte 7084) de la commune d'Aulnay-sous-Bois sont, en euros par habitant et en moyenne, de 21 % supérieures à celles des autres communes de la strate. A titre illustratif, pour couvrir ces dépenses, la commune doit mobiliser la quasi-totalité du produit de sa fiscalité directe, alors qu'en comparaison, pour la strate, le coût du personnel ne dépasse jamais le produit de la fiscalité directe. Par conséquent, « toute hausse de la masse salariale doit donc être compensée par une progression équivalente du produit fiscal »<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Comme le souligne l'audit financier réalisé en septembre 2008, à la demande de la nouvelle municipalité, « le produit fiscal levé est sensiblement égal à la masse salariale », p. 30



Or, les taux n'ont pas évolué entre 2003 et 2010. Au surplus, on a souligné le faible dynamisme des bases fiscales. En conclusion, le poids de la masse salariale a été contenu en 2009, mais reste à un niveau élevé. Lors du précédent contrôle, la commune expliquait ce niveau élevé de dépenses de personnel par le fait qu'elle avait beaucoup développé les services à la population et peu externalisé de missions.

	2003	2004	2005	2006	2007
Aulnay-sous-Bois*	2 387	2 425	2 416	2 426	2 425
Population	80 315				
Taux d'agents publics/1 000 hab.	29,7	30,2	30,1	30,2	30,2
Cnes IdF 50 à 100 000 hab.**	50 269	51 689	51 966	53 896	54 738
Population	2 079 093	2 079 400	2 079 400	2 082 002	2 093 587
Taux d'agents publics/1 000 hab.	24,2	24,9	25	25,9	26,1

\* Les emplois d'agents publics sont ceux sur emplois permanents<sup>9</sup>.

\*\* Les emplois considérés sont ceux des catégories 1 (fonctionnaire titulaire ou stagiaire), 2 (agent non titulaire, à statut de droit public et agent non fonctionnaire de droit privé), 5 (personne occupant un emploi jeune) et 6 (apprenti) telles que présentées par la DGCL<sup>10</sup>.

Le taux d'agents publics de la commune est supérieur à celui des autres communes de 50 000 à 100 000 habitants de la région Ile-de-France. Cependant, le service rendu n'explique pas, à lui seul, le fait qu'en euros par habitant ses charges de personnel soient, en moyenne, de près de 25 % supérieures à celles des autres communes de la strate. Si la commune a commencé à contenir ses dépenses de personnel, elles s'avèrent toujours supérieures à celles de la strate, constat devant l'amener à réfléchir aux mesures de nature à enrayer l'inertie de ces dépenses.

<sup>9</sup> Bilan social 2006, juin 2007, p. 2 et données sociales 2007, réunion du comité technique paritaire du 27 juin 2008, p. 4

<sup>10</sup> Courriel du 22 mars 2010, direction générale des collectivités locales.

### 3.1.2.2. Les autres charges de fonctionnement : l'importance des subventions aux associations

Supportant un gros effort financier pour subventionner des associations, la commune présente un profil atypique dans ce domaine par rapport aux autres communes de la strate.

en €/hab.	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	c <sup>ne</sup>	strate	c <sup>ne</sup>	strate	c <sup>ne</sup>	strate	c <sup>ne</sup>	strate	c <sup>ne</sup>	strate	c <sup>ne</sup>	strate
<b>Subv. asso.</b>	73,5	73	77,2	70,8	87,1	72,3	95,2	73,2	111,7	77,9	134,4	72,4

Alors que ces autres communes maintiennent leur niveau de subvention par habitant, la commune d'Aulnay-sous-Bois a presque doublé le sien. Au surplus, le poids des subventions dans les autres charges de fonctionnement y est bien supérieur, avec 68,3 % en moyenne annuelle, contre 43,1 % pour la strate<sup>11</sup>. Ce niveau de subventionnement doit être rapproché de l'importance du nombre d'agents publics dans la commune. A l'instar de la réflexion qui l'a conduite à décider la liquidation de la plateforme d'insertion multiservices (PIM), son activité doublonnant avec d'autres associations, la commune devrait mener un audit pour mieux cerner l'efficacité de son subventionnement.

La chambre prend acte des mesures prises, au budget 2011, pour ralentir la progression des charges de fonctionnement, à savoir une baisse de 5 % des dépenses de fonctionnement courant, une hausse limitée à 2 % de la masse salariale et une création de poste répondant à une suppression.

### 3.1.2.3. Des charges financières limitées du fait d'une dette peu élevée et en partie assise sur des produits structurés

#### *Des charges financières faibles mais en hausse en fin de période*

Les sommes inscrites au compte de gestion ne reflètent pas la réalité de la charge supportée par la commune puisque, par convention, elle a contracté des emprunts en lieu et place de son prestataire de chauffage par géothermie, qui les lui rembourse<sup>12</sup>. Par ailleurs, la chambre avait signalé, lors de son précédent contrôle, l'existence d'un engagement hors bilan à réintégrer dans le calcul de la dette. Après ces divers retraitements, les charges financières réellement supportées par la commune représentent, en moyenne annuelle, moins de 1 % des DRF<sup>13</sup>. Pour la commune, en valeur absolue, ces charges ont subi une forte baisse sur la période, qui masque un retournement très marqué de tendance en 2007. Cette faiblesse des charges financières s'explique par la conjonction de trois facteurs : une extinction naturelle de la dette ancienne entre 2004 et 2006 conjuguée au non-recours à l'emprunt entre 2003 et 2005 et à la souscription, à compter de 2007, d'emprunts structurés aux taux bonifiés.

<sup>11</sup> Il convient de préciser que la récurrence de certaines subventions, inscrites en charges exceptionnelles (compte 674), renforce cette tendance, comme l'a indiqué un audit financier de septembre 2008, p. 32.

<sup>12</sup> Par conséquent, elle règle par le débit du compte 66 les intérêts dus et perçoit le remboursement de la société Aulnay-Energie-Services (AES) au compte 768.

<sup>13</sup>

en K€	2005	2006	2007	2008	2009
c/661	1 154	1 016	1 011	1 390	1 601
Engagement hors bilan	140	162	195	203	76
c/768	369	354*	339	323	306
Solde	925	824	867	1 270	1 371

\* Dans le compte de gestion, la somme inscrite sur le compte 768 est de 394 K€, alors que dans l'échéancier elle est de 354 K€.



En €/hab.	2005		2006		2007		2008		2009	
	c <sup>ne</sup>	strate	c <sup>ne</sup>	strate	c <sup>ne</sup>	c <sup>ne</sup>	strate	c <sup>ne</sup>	strate	c <sup>ne</sup>
<b>Ch. fi.</b>	11,5	50,7	9,8	54	10,8	58,7	15,8	63,5	16,7	46,5

La commune a de nouveau recours à l'emprunt, l'encours passant de 44,4 M€ en 2007 à 61,7 M€ en 2009. Il conviendrait de veiller à contenir cette évolution à la hausse. Or, celle-ci pourrait se poursuivre car « *l'ensemble des taux fixes courts basculera entre 2010 et 2012 sur des produits structurés plus ou moins volatiles* »<sup>14</sup>.

### ***La dette et les produits structurés : un risque contenu mais des emprunts à surveiller***

La dette par habitant, très faible à Aulnay-sous-Bois par rapport à celle des communes de la strate, a tendance à s'accroître près de quatre fois plus vite, en tenant compte des engagements hors bilan relatifs à la cuisine centrale, ainsi qu'aux remboursements perçus au titre des prêts contractés pour la société AES.

### **Evolution comparative de l'encours de la dette**

	2005		2008		2009		Evolution	
	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	Strate	Aulnay	strate
<b>€/hab.</b>	485,2	1 411,9	678,6	1 680,6	751,2	1 632,5	54,8 %	15,6 %
<b>Total en M€</b>	39,0	2 935,9	54,5	3 518,4	61,7	3 793,9	58,2 %	29,2 %

Sources : fiches DGFIP, comptes de gestion

Au 31 décembre 2008, la structure de la dette est composée, à près de 40 %, de prêts à taux fixe, 2 % à taux variable, 35 % en taux structurés et 24 % en contrats à long terme renouvelables (CLTR). La commune surveille attentivement ces emprunts notamment en élaborant plusieurs scénarios<sup>15</sup>. Le ratio de désendettement de la commune d'Aulnay-sous-Bois est de 2,2 ans en moyenne sur la période 2005-2009, taux très faible en comparaison du seuil à partir duquel il convient de considérer que l'endettement devient difficilement supportable pour une collectivité territoriale, soit 15 ans.

### **3.1.3. La CAF : un autofinancement qui subit une forte baisse**

Dans la mesure où, entre 2005 et 2009, les DRF croissent près de 2,5 fois plus vite que les recettes réelles, la CAF brute de la commune a chuté, en fin de période, de 53,9 %. Celle de la strate a augmenté de près d'un cinquième (17,1 %), en raison d'une variation beaucoup plus dynamique des RRF que des DRF.

A compter de 2008, en euros par habitant, la CAF brute de la strate est supérieure à celle de la commune, tendance préoccupante dans la mesure où, en 2005, elle lui était près de 50 % supérieure. Cette inversion de tendance s'explique en partie par l'importance des dépenses de personnel au sein des DRF, supérieure à Aulnay-sous-Bois. S'agissant de la CAF nette du remboursement du capital des emprunts, celle de la commune a toujours été positive.

<sup>14</sup> Audit financier, groupe FCL, p. 41, septembre 2008

<sup>15</sup> Cf. note du 2 juillet 2009

### Evolution comparée de la CAF brute et nette

En K€	2005		2008		2009		Evolution	
	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	Strate	Aulnay	strate
<b>RRF</b>	150 198	3 259 334	161 262	3 563 678	162 168	3 732 340	8	14,5
<b>DRF</b>	126 387	2 885 628	146 003	3 148 731	151 182	3 294 589	19,6	14,2
<b>CAF brute</b>	23 811	373 706	15 259	414 947	10 986	437 751	- 53,9	17,1
<b>Remb. capital</b>	13 535	462 596	3 393	374 354	3 477	297 998	- 74,3	- 35,6
<b>CAF nette</b>	10 276	- 88 890	11 866	40 593	7 509	139 753	- 26,9	257,2
<b>En €/hab.</b>	127,9	- 42,7	147,7	19,4	91,4	60,1	- 28,5	240,7

Sources : fiches DGFIP, comptes de gestion

Si la commune a toujours une CAF nette supérieure à celle de la strate, celle-ci baisse cependant malgré la drastique diminution de l'amortissement du capital entre 2006 et 2007. En effet, cette baisse du remboursement du capital a, en quelque sorte, permis de différer celle de la CAF nette, inéluctable dans la mesure où la CAF brute diminue rapidement. La question de l'investissement et de son financement est posée, car, même positif, le niveau de cette CAF n'a été supérieur à 10 % des RRF, niveau à partir duquel une situation financière commence à être appréciée favorablement, qu'en 2007. Par conséquent, moins il sera élevé, plus la commune fera appel à l'emprunt pour financer ses investissements.

En K€	2005	2006	2007	2008	2009
<b>CAF nette</b>	10 276	8 237	17 435	11 866	7 509
<b>RRF</b>	150 198	155 891	159 101	161 262	162 168
<b>%</b>	6,8	5,3	11	7,4	4,6

Par ailleurs, cette analyse doit tenir compte des conséquences attendues du déséquilibre de la ZAC des Aulnes, soit 4,452 M€ après l'avenant n° 4 du 29 septembre 2010.

En conclusion sur le fonctionnement, la commune jouit d'une santé financière moyenne, qui tend à se dégrader. Pour retrouver des marges de manœuvre, il est essentiel pour elle de maîtriser les dépenses de personnel, dans la mesure où la réforme de la TP ne permet pas, à ce jour, de savoir si la commune pourra à terme compter sur une meilleure dynamique de croissance de ses ressources. Une réflexion sur les subventions accordées aux associations doit également être menée pour conforter la CAF brute, et partant, la CAF nette. La souscription de prêts structurés n'est pas problématique en soi, mais doit obliger la commune à les surveiller très attentivement au moment où ceux-ci vont basculer dans leurs phases de taux variables. En effet, la faiblesse de l'annuité lui permet de dégager encore une CAF nette positive.

### 3.2. L'investissement

Au cours de la période sous revue, le cycle d'investissement a connu plusieurs phases à Aulnay-sous-Bois, à l'inverse des communes de la strate. En valeur absolue, la commune s'efforce de maintenir un niveau d'investissement de 30 M€ par an, seuil en-deçà duquel il y aurait risque de dégradation du patrimoine communal.

En €/hab.	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	c <sup>ne</sup>	strate	c <sup>ne</sup>	strate	c <sup>ne</sup>	strate	c <sup>ne</sup>	strate	c <sup>ne</sup>	strate	c <sup>ne</sup>	strate	c <sup>ne</sup>	strate
<b>Invest.</b>	278,7	240	214,3	300,5	225,9	323,4	366,4	388,8	406,3	397,5	376,2	370	355,6	347,3

Source : compte de gestion

En conclusion, la commune assure un niveau d'investissement conséquent, d'autant plus que son taux de réalisation est assez élevé, même s'il se dégrade depuis 2007. Pour ce faire, elle est obligée d'emprunter, compte tenu d'une CAF nette en régression. Aujourd'hui, la commune affiche un faible rapport dette par habitant, en comparaison des autres communes de la strate, mais celui-ci se dégrade rapidement depuis 2007. Elle doit reconstituer des marges de manœuvre en fonctionnement pour éviter le cercle vicieux d'une dette croissante, faute d'autofinancement, et pesant toujours plus en termes d'annuité.

### 3.3. Les risques financiers extérieurs potentiels

- La société d'économie mixte Aulnay développement (SEMAD)

Selon ses statuts, la SEMAD a pour objet de « *procéder à la réalisation de toutes études, prestations des services, opérations de construction, d'aménagement et de gestion, ainsi que de tous actes utiles à cet effet dans le but de concourir au développement économique de l'économie et l'emploi à Aulnay-sous-Bois* ». En réalité, son activité résume à la gestion locative de cinq actifs<sup>16</sup>. La situation de la société est atypique, car elle ne dispose d'aucun salarié et les actifs qu'elle loue appartiennent à la ville. C'est le personnel de M2E expansion et M2E entreprise, qui, dans le cadre de conventions de prestations de service, assure le fonctionnement de la SEM moyennant rémunération. Un rapport d'audit, d'octobre 2008, diligenté par la nouvelle municipalité, a conclu à la complexité de cette organisation et à la multiplicité de flux croisés de facturations et refacturations.

Bien que la société ait perdu plus de la moitié de son capital social en 2004, ses comptes s'améliorent sur la période<sup>17</sup>, se dégradant, toutefois, en 2008. L'audit, s'il conclut à la viabilité de la structure, souligne le niveau des redevances versées par la SEMAD à la ville, inférieur à celui du remboursement des investissements faits pour l'acquisition des bâtiments, pratique qui revient à subventionner de façon indirecte et opaque la société. Ses résultats sont erratiques, car très dépendants de la politique de la ville envers elle *via* le montant de la redevance et des conventions passées avec la M2E, elle aussi très dépendante des subventions communales. Dans ces conditions, la SEMAD pourrait présenter un risque financier extérieur pour la collectivité, toutefois assez limité compte tenu de sa part dans le capital social de la SEM.

La chambre relève la complexité de l'organisation qui opacifie les comptes et va à l'encontre du principe de transparence qui doit présider à la gestion des fonds publics. Il serait souhaitable que la situation soit clarifiée et que la commune s'interroge sur le maintien de cette SEM dont la viabilité dépend essentiellement du choix de la commune de ne pas lui faire supporter le juste coût de son investissement.

- La ZAC des Aulnes

La ZAC des Aulnes, très récente, est la seule ZAC de la ville d'Aulnay<sup>18</sup>. L'avenant n° 3 à la convention de concession d'aménagement, du 24 septembre 2009, proroge le contrat jusqu'au 31 décembre 2013.

---

<sup>16</sup> La Maison de l'entreprise et de l'emploi (M2E), l'hôtel d'activité (bât. A et B), le centre d'affaires Europe, l'hôtel d'activité (bât C) et l'hôtel d'activité II.

<sup>17</sup> La chambre avait souligné, dans son précédent rapport, les difficultés financières de la SEMAD.

<sup>18</sup> La convention de concession est du 22 mai 2006, signée avec la SEM « Sequano-aménagement ».

La chambre prend note que, par avenant n° 4 du 29 septembre 2010, approuvé par la délibération du 24 juin 2010, la ville a revu son mode de financement de la ZAC. La commune prévoit désormais de participer sous deux formes à son financement. Une première participation, à hauteur de 18 852 491 € HT, est affectée au coût des équipements publics, l'autre, d'un montant de 4 452 491 € HT, à l'équilibre de l'opération.

L'allongement de la durée de l'opération a des conséquences financières non négligeables. La ville doit suivre attentivement l'opération, afin d'anticiper budgétairement et comptablement les conséquences d'une augmentation du coût de cette opération, d'autant que la période actuelle est source d'incertitudes diverses liées à la fois à l'évolution des recettes fiscales et à celle de la situation économique, qui peut influencer sur sa commercialisation. Les risques paraissent réduits, dans la mesure où la commune a su cerner le montant de sa participation et l'étaler sur plusieurs années. Toutefois, l'importance de cette participation a nécessairement des implications sur la situation financière de la commune.

## 4. LES ASSOCIATIONS : UN CONTRÔLE TROP FORMEL

### 4.1. La participation de la ville au fonctionnement des associations : une présence jamais démentie

En 2008, comme en 2009, selon l'annexe au compte administratif relative aux aides directes et indirectes accordées aux associations, plusieurs associations ont perçu des subventions dont le montant total<sup>19</sup> était supérieur à 1 M€. Selon cette annexe, la subvention directe représente, en 2008, entre 70 % et 80 % des produits de fonctionnement des trois associations suivantes : l'Institut aulnaysien de développement culturel (IADC), l'Association des centres sociaux d'Aulnay-sous-Bois (ACSA) et la PIM.

Les mises à disposition (MAD) de personnel communal aux différentes associations sont encadrées par des conventions de partenariat annuelles et des conventions de MAD de personnel, pluriannuelles. La chambre a pris en compte les données relatives aux personnels MAD extraites de bilans d'activités des associations, établis par la ville, dans la mesure où les chiffres des conventions sont prévisionnels, alors que ces bilans présentent des chiffres définitifs. Une présentation non harmonisée rend leur exploitation et la comparaison délicates.

Conformément à l'article 61-1 II de la loi du 26 janvier 1984 modifiée, le remboursement des MAD est obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2008, mais la commune ne l'a pas demandé en 2008, perdant ainsi environ 472 000 €<sup>20</sup>. Il ne le sera qu'avec l'exercice 2009, des titres de recettes à l'encontre de ces associations étant envoyés en octobre 2009. Pour autant, le montant des titres émis et la valorisation inscrite au compte administratif ne sont pas identiques.

	<i>Montant du titre</i>	<i>Valorisation au CA</i>
IADC	1 041 126 €	1 044 515 €
ACSA	177 437 €	164 943 €
PIM	176 970 €	175 251 €

Le titre émis en octobre 2009 évaluant les dépenses pour octobre, novembre et décembre, l'ordonnateur a donc dû procéder à un remboursement pour les deux dernières associations et émettre un autre titre, pour la première, du solde à percevoir. Or, aucun mouvement n'a été constaté au premier semestre 2010.

<sup>19</sup> Montant total = subvention en numéraire et autres aides en nature (prêt de locaux, de personnel et prestations)

<sup>20</sup> Soit 50 % du total du compte 6218 de 944 000 €.

Au surplus, le compte de gestion (CG) retrace les mouvements réellement effectués sur les comptes *ad hoc*, soit le compte 6218 « autre personnel extérieur au service »<sup>21</sup>, les sommes à rembourser obligatoirement étant imputées au compte 70848 « mise à disposition de personnel facturée – aux autres organismes », la différence entre ces deux comptes devant tendre vers zéro<sup>22</sup>. Or, en 2009, la somme de 909 778,3 € est inscrite au compte 6218, alors qu'elle est de 14 778,24 € au compte 70848.

Pourtant, au compte administratif (CA) 2009, la valorisation pour l'ensemble des associations est de 1 904 794 €<sup>23</sup>. Il manque donc près d'1 M€ au CG, la commune ayant ainsi quelques difficultés à se plier à l'obligation législative. Il conviendrait qu'elle rende compte au comité technique paritaire de l'emploi de ces personnes, comme la loi lui en fait l'obligation<sup>24</sup> et qu'elle explique ces différences entre le CA et le CG.

#### ***4.2. Le suivi et le contrôle des associations par la ville : des procédures trop formalistes***

La ville contractualise ses relations avec les associations par des conventions annuelles qui définissent les principes généraux du partenariat (objectifs, soutien de la ville, contrôle exercé par elle). Des documents financiers et de contrôle de gestion complets<sup>25</sup> aident à suivre ces associations. Cependant, l'ordonnateur n'a pas été en mesure de justifier la façon dont s'exercent les contrôles prévus par leur article 16<sup>26</sup>. Plus précisément, l'examen de l'activité « théâtre » de l'IADC, très déficitaire dans les comptes de résultats, permet d'illustrer le caractère par trop formaliste des contrôles communaux. Au bilan d'activités 2008, le chiffre d'affaires « spectacles » a été de 265 205 € pour 153 représentations ayant concerné 45 770 spectateurs. Par conséquent, le prix moyen d'entrée serait de 5,8 €, niveau faible eu égard aux tarifs relevés pour la saison qui allaient de 2,30 € à 28 €. La commune n'a pas été en mesure d'expliquer ou de justifier ce prix moyen.

La chambre prend note que des réunions ont eu lieu avec certaines des plus importantes associations, qui seront suivies d'un certain nombre de contrôles sur pièces et sur place.

---

<sup>21</sup> Ce compte « enregistre les sommes dues en contrepartie de la mise à disposition de personnel, ce dernier n'étant pas directement rémunéré par [l'organisme] qui l'utilise », cf. M14, commentaire sous l'article en question.

<sup>22</sup> ou s'en approcher pour tenir compte de décalages destinés à préciser les dernières charges à rembourser (mois de décembre).

<sup>23</sup> P. 134 du compte administratif 2009, antépénultième colonne du tableau.

<sup>24</sup> Article 63 puis 62 de la loi n°84-53 modifiée du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>25</sup> Bilans, comptes de résultats, comptes d'exploitation analytiques, rapports d'activités détaillés et chiffrés, bilans prévisionnels, etc...

<sup>26</sup> article 16 qui stipule « qu'un représentant de la ville désigné par le maire pourra demander à tout moment la communication de tous documents ou pièces qu'il jugera utile pour l'exercice de sa mission de contrôle. Il pourra également, s'il le souhaite, exercer son contrôle sur place, dans les locaux de l'association ou sur les lieux de l'activité »

## 5. LA SECURITE PUBLIQUE A AULNAY-SOUS-BOIS

### 5.1. Une délinquance communale en-deçà de la moyenne départementale

Selon les chiffres de la préfecture de la Seine-Saint-Denis<sup>27</sup>, la délinquance a légèrement baissé sur le territoire de la commune entre 2003 et 2008, comme le montre le tableau suivant :

	Aulnay		Département		variation	
	2003	2008	2003	2008	Aulnay	Dép.
<b>Total</b>	<b>6 890</b>	<b>6 718</b>	<b>137 313</b>	<b>140 603</b>	<b>-2,50%</b>	<b>2,40%</b>
<i>dont atteintes aux personnes</i>	620	850	11 672	15 519	37,10%	32,96%
<i>dont atteintes aux biens</i>	5 287	4 919	100 719	97 084	-6,96%	-3,61%
<i>dont infraction aux stupéfiants</i>	129	218	4 144	7 465	68,99%	80,14%
<i>dont divers</i>	849	726	20 698	20 429	-14,49%	-1,30%

Source DDSP 93, états 4001

Pour autant, le maire a demandé un renforcement des effectifs du commissariat, chiffré à 18 agents en juin 2009<sup>28</sup>, alors que, selon le commissariat central d'Aulnay-sous-Bois, les effectifs ont, depuis 2003, été portés de 165 à 203 en 2009, sans compter la présence de compagnies de CRS<sup>29</sup>. En effet, même si aucun désengagement de la police nationale n'est noté sur le territoire communal, il n'en demeure pas moins que la comparaison entre 2003 et 2008 masque des évolutions contrastées de la délinquance qui doivent amener à conclure prudemment à une amélioration, 2007 ayant marqué un pic.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Aulnay</b>	6 890	6 521	6 795	7 123	7 467	6 718

Source DDSP 93, états 4001

### 5.2. La politique de sécurité publique de la commune : une réflexion qui peine à être suivie d'effets

#### 5.2.1. La mise en place tardive du contrat local de sécurité

Le diagnostic local de sécurité (DLS) réactualisé en 2007 s'ouvre par le rappel de la signature du contrat local de sécurité (CLS), le 9 janvier 2003, signature tardive<sup>30</sup> qui ne serait que la conséquence d'un « [...] choix [qui] s'appuyait sur la volonté de cerner la problématique délinquante locale et d'y apporter des réponses pertinentes et appropriées ».

Or, cette attente résulte d'une obligation légale de mettre en place un tel dispositif. Les CLS<sup>31</sup> dépendent du volontariat des communes, sollicitées par les préfets. Ils sont destinés à mieux cerner l'état de la délinquance, évaluer le sentiment d'insécurité et de proposer des solutions *ad hoc*. La circulaire de 1999 insiste sur « l'importance de la prévention dans la politique de sécurité, conformément aux conclusions des rencontres nationales des acteurs de la prévention de la délinquance, tenues à Montpellier le 18 mars 1999 ». De surcroît, depuis un décret du 1<sup>er</sup> avril 1992, les communes peuvent créer un conseil communal de prévention de la délinquance (CCPD) dont les missions sont de dresser le constat des actions de prévention

<sup>27</sup> ex direction départementale de la sécurité publique du département de la Seine-Saint-Denis (DDSP).

<sup>28</sup> *Le Parisien*, article du 12 juin 2009.

<sup>29</sup> Document remis au rapporteur lors d'un entretien avec le commissaire adjoint au commissariat d'Aulnay-sous-Bois.

<sup>30</sup> « Aulnay-sous-Bois fût l'une des dernières commune du Département à se doter d'un CLS »

<sup>31</sup> Mis en place par deux circulaires des 28 octobre 1997 et 7 juin 1999.

entreprises sur le territoire communal et de définir les objectifs et les actions coordonnées entre l'Etat et les communes. La circulaire de 1999 a rappelé toute l'importance de ces CCPD dans la préparation des CLS.

Si, depuis 1992, une commune peut s'impliquer dans une politique de prévention de la délinquance, Aulnay-sous-Bois n'a réfléchi à la mise en place de son CLS qu'à compter de l'année 2001, au moment où la loi<sup>32</sup> lui en faisait l'obligation. Le DLS n'a pas fait l'objet d'une délibération. La politique communale de sécurité aura donc attendu près de 20 ans après la création de sa police municipale, en 1984, pour inclure une dimension plus préventive.

## 5.2.2. Un CLS aux résultats mitigés

### 5.2.2.1. Une direction de la prévention et de la sécurité bicéphale, depuis sans tête : un CLS sans pilotage

L'élaboration du DLS et du CLS a été faite par le chargé de mission prévention et sécurité, agent contractuel. Le CLS ne prévoyait pas la création de la direction prévention et sécurité (DPS) ; tout au plus envisageait-il son éventualité<sup>33</sup>. Le chargé de mission avait donc vocation à suivre, à coordonner les actions du CLS, c'est-à-dire à piloter l'instance partenariale créée à cet effet, le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et le CLS.

Par ailleurs, un observatoire de la délinquance, piloté par ce chargé de mission, a été créé comme instance d'information réciproque et de coordination du CLS. Alimenté des données relatives à la commission de faits délictueux, il devait permettre toute réflexion utile sur cette question fondée sur une certaine exhaustivité de la connaissance des actes.

La DPS créée, le positionnement et les attributions du chargé de mission ont évolué. En effet, le directeur a eu pour compétence le pilotage du CLS<sup>34</sup>. En outre, il a participé à la création et à la mise en œuvre de l'observatoire local de la prévention de la délinquance, encadrant un responsable « CLS et Observatoire de la délinquance », avec qui un conflit d'attribution n'a été, en partie, résolu qu'en 2006<sup>35</sup> avec la création du poste de chargé de la prévention des risques urbains<sup>36</sup>. Si le directeur n'a plus autorité sur l'observatoire, mais sur le CLS et son dispositif, le positionnement de chacun reste ambigu : si le directeur suivait le contrat en tant que tel, le chargé de prévention suivait l'instance devant « être le lieu de concertation et de partenariat pour la mise en œuvre des politiques et actions de prévention et de sécurité [...], de pilotage du Contrat Local de Sécurité [...] »<sup>37</sup>. Toutefois, la fiche de poste du directeur n'a pas été modifiée en conséquence. Or, le CLS décline des compétences en rappelant les fonctions du CLSPD, structure de pilotage. Ainsi, si « l'organisation du Contrat Local de Sécurité s'articule autour de diverses instances, le [CLSPD est l']organe décisionnaire [...] ».

<sup>32</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

<sup>33</sup> CLS, p. 42. Voir le point consacré à sa création dans la partie relative à la police municipale (6.2.2.2. 2°).

<sup>34</sup> Sa fiche de poste le charge d'entretenir et de développer des relations avec les divers partenaires locaux du CLS mais également de piloter et animer le dispositif du CLS.

<sup>35</sup> Le contrat signé par le chargé de mission ne mentionne pas de rattachement hiérarchique direct à un tel directeur puisque signé avant la création, en juillet 2004, de cette direction. Par conséquent, si le premier avait autorité sur le second, ce dernier était toutefois fondé à la contester car non prévue dans son contrat, particulièrement lorsqu'il s'agit de savoir qui faisait quoi sur leurs domaines communs d'attributions.

<sup>36</sup> « Placé sous l'autorité du directeur de la prévention et sécurité [il devra] coordonner le fonctionnement du dispositif « conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance » (CLSPD), piloter l'observatoire de la sécurité [...] ».

<sup>37</sup> 1<sup>er</sup> considérant de la délibération du 6 mars 2003 instituant le CLSPD au sein de la commune.

*Il fixe dans le temps les orientations du [CLS] »<sup>38</sup>. La coordination du dispositif CLSPD ne peut pas se comprendre autrement que comme un vrai pilotage du CLS.*

Au final, cet enchevêtrement des compétences doublé d'un positionnement hiérarchique qui a tardé à se préciser ont eu de réelles conséquences sur le fonctionnement de cette direction qui n'a pas su trouver sa légitimité au sein des services municipaux, ceux-ci et les acteurs extérieurs ne sachant pas qui était décisionnaire en l'espèce. Cette dyarchie a sans doute influé sur le faible nombre de réunions du CLSPD, soit à peine une par an pour une fréquence d'au moins deux prévue par le CLS.

Le recours à un contractuel est motivé par « *la spécificité des missions qui seront confiées et de l'absence de cadre d'emplois correspondant à ces missions* »<sup>39</sup>. Or, ces missions comportent l'animation, la conception, la mise en œuvre et l'évaluation d'une politique publique locale, certes spécifique, mais qui, ne relevant pas de la filière sécurité, correspond aux attributions de la filière administrative<sup>40</sup>. D'ailleurs, la fiche de poste du remplaçant du chargé de prévention mentionne bien que la filière statutaire est la filière administrative.

Le chargé de mission a signé son contrat le 30 mai 2006, la commune le 10 juillet. Un délai raisonnable, estimé à deux mois par la jurisprudence, doit être observé entre la date de publicité effective et celle de la décision de nomination, afin de permettre aux agents titulaires, ainsi informés, de soumettre leur candidature<sup>41</sup>. Or, la filière statutaire a été écartée d'emblée et la commune a adressé à son chargé de mission un exemplaire du contrat à peine la déclaration de vacance faite, soit le 19 mai 2006, signe d'un choix déjà arrêté bien avant le délai de deux mois. Cette procédure ayant été choisie pour lui assurer de retrouver son poste, ce contrat était donc irrégulier.

Depuis le départ du chargé de mission en 2008, puis celui de son directeur, début 2009, la DPS est en déshérence. Ces absences pèsent sur le retard pris dans l'élaboration d'un nouveau CLS. La chambre prend note que, depuis la mi-juin 2010, cette direction a retrouvé un directeur qui aura la tâche de redynamiser la politique communale en l'espèce.

### ***5.2.2.2. Le DLS 2007 : une évaluation sans détour du CLS, la très lente gestation d'un nouveau CLS***

#### ***Une évaluation critique du précédent CLS***

Aulnay-sous-Bois s'est appuyée sur les recommandations de la circulaire du 4 décembre 2006 relative à la politique de prévention de la délinquance et aux CLS de nouvelle génération pour réactualiser son DLS 2002, sans pourtant les suivre toutes. Si ce DLS a bien pris en compte l'implication des différents acteurs concernés par cette politique, son élaboration s'éloigne substantiellement de ce qu'elle préconise. En effet, le gage de la pertinence d'un DLS dépend d'un travail en commun des divers acteurs concernés par cette question, assistés par une personne dont le rôle consistera à animer le CLS en lien avec un représentant des services de l'Etat. La commune s'est affranchie de cette recommandation en réalisant seule son DLS<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> CLS, p. 163.

<sup>39</sup> Délibération du 18 mai 2006.

<sup>40</sup> Cf. point 6.2.2.2, 2° du présent rapport pour prendre connaissance des conditions dérogatoires de recrutement.

<sup>41</sup> CAA Nancy, 20 février 2003, *commune de Vesoul*.

<sup>42</sup> Cf. compte rendu du CLSPD restreint du 7 février 2007, p. 2 et s.



Ce nouveau DLS a été élaboré le plus objectivement possible, concluant que le CLS reste pertinent (sur 53 fiches-action, 37 ont été lancées) mais trop complexe. Si la commune a bien noté que la commune avait souhaité porter un véritable œil critique sur son précédent DLS, s'agissant de sa pertinence, les raisons avancées dans le DLS de 2007 apparaissent comme contradictoires. En effet, comment l'établir de façon certaine si une exhaustivité de données ne l'étaye pas, si leur densité ne permet pas de comprendre aisément le DLS, enfin, si elle ne débouche pas sur la définition de priorités. Le demi-succès du CLS précédent était inéluctable puisque le DLS, peu lisible car trop dense sur certaines données et faisant l'impasse sur d'autres, mais surtout palliant ces manques par une absence de définition de priorités, était ignoré d'une grande partie de ceux chargés de le mettre en œuvre.

Le CLS a été jugé novateur et mobilisateur, mais trop ambitieux. Cahier de référence pour les acteurs notamment au travers de ses fiches actions, il a permis la diffusion d'une culture de la sécurité, donc la création de partenariats entre les différents acteurs impliqués dans la lutte contre la délinquance, en particulier la commune qui a dégagé de nouveaux moyens, renforcé ses effectifs de policiers municipaux... Sur le premier point, il faut souhaiter que les partenariats entre les différents acteurs concernés par la politique de sécurité et de prévention de la délinquance n'ont pas été noués grâce à ce CLS, mais bien approfondis, que ce contrat leur a permis de mieux travailler ensemble et non d'apprendre à mieux se connaître. Sur le second point, il est mis au crédit de ce contrat des réalisations qu'il ne prévoyait pas, comme la mise en place de la vidéosurveillance. Par ailleurs, ce contrat n'a pu avoir comme conséquence une augmentation des effectifs, déjà acquise dans le document programmatique pour 2002 portant bilan d'activité de la police municipale (PM) sur 2001. Quant à l'observatoire de la tranquillité publique, le DLS 2007 concluait qu'il était « *un outil pertinent sous exploité* »<sup>43</sup>, résultant de la faible alimentation de sa base de données, notamment par la PM. De surcroît, depuis le départ du chargé de prévention, il est tombé en désuétude.

En conclusion, le DLS 2007 juge que le CLS a été trop ambitieux : trop de fiches actions sans échéancier, d'objectifs non évaluables et sans hiérarchisation, avec des thèmes qui n'avaient pas leur place, et les moyens financiers manquant pour faire vivre les actions.

### ***Un nouveau CLS toujours en gestation, mais fondé sur un DLS élaboré par la seule commune et sur des données de 2006***

Un CLSPD s'est réuni en février 2007, avec comme ordre du jour la mise en place du nouveau CLS. Le nouveau DLS y étant présenté, la ville souhaitait signer le CLS en septembre 2007. Les groupes de travail destinés à le préparer n'ont pas été mis en place. Le CLSPD du 10 janvier 2008 devait encore se prononcer sur la validation du DLS, la présentation des projets de fiches-action portés par la ville et la création des groupes de travail.

Les partenaires n'ont donc pas eu de recul pour valider le DLS, établi sur des données 2006. De surcroît, la thématique des groupes de travail n'a pas été validée par le CLSPD, seule instance habilitée à le faire. Par conséquent, loin de s'établir sur un diagnostic partagé et sur des thématiques identifiées en commun comme étant prioritaires, le CLS va se construire selon la seule vision de la commune. Tant la lettre que l'esprit de la circulaire du 4 décembre 2006 précitée, qui vise à l'élaboration d'un DLS et d'un CLS reposant sur une vision partagée par l'ensemble des acteurs, n'ont pas été respectés. Un exemple symptomatique de ce manque de concertation réside dans l'annonce de « *la création d'un nouveau poste référent [...] avec le secteur de la santé concernant les domaines de la lutte contre la consommation de*

---

<sup>43</sup> P. 58

*cannabis et tous les comportements à risque* »<sup>44</sup>, ce poste étant destiné à une personne déjà choisie. En outre, la création de quatre groupes thématiques, prévue début 2007, n'est intervenue qu'au premier semestre 2009. Leur rôle demeure flou, dans la mesure où ils doivent se prononcer sur des fiches-actions datant de 2007, élaborées en dehors d'eux<sup>45</sup>.

Ces fiches-actions et le travail des groupes thématiques ont été soumis à la validation du dernier CLSPD, le 11 mars 2010, l'ordre du jour ne s'accompagnant toutefois que des projets de ces fiches. La chambre s'interroge sur la réalité des propositions des groupes de travail, sur leur valeur ajoutée, pour des fiches-actions déjà largement finalisées au moment où elles leur avaient été soumises. Enfin, le projet de CLS comporte un nombre de fiches non rédigées, soit six sur un total de 15.

En conclusion, il aura fallu plus de trois ans pour valider des fiches-actions pourtant déjà rédigées dès le début 2007. Le rythme trop espacé des réunions du CLSPD, instance décisionnelle, l'enchevêtrement des compétences au sein de la DPS, puis sa déshérence n'ont assurément pas permis d'élaborer plus rapidement un CLS nouvelle formule. Par ailleurs, la méthode suivie par la commune, tant pour la réalisation du DLS que pour celle des fiches-actions, est éloignée des préconisations de la circulaire de 2006<sup>46</sup>. Par conséquent, sachant que ce CLS fait l'impasse sur le poste de coordonateur, un surcroît d'attention dans le suivi de ces fiches est indispensable, d'autant plus que le DLS, sur lequel ce nouveau contrat repose, se fonde sur des données qui peuvent apparaître obsolètes, compte tenu du caractère mouvant des phénomènes délictueux qu'il doit prévenir.

La chambre prend note de l'objectif de la ville tant de réactiver le CLSPD, lequel s'est réuni en formation restreinte début 2011, que de se doter d'une stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance afin de remplacer un CLS daté.

### **5.2.3. La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance : le rôle du maire conforté par de nouvelles compétences tombées en désuétude à Aulnay-sous-Bois**

La loi du 5 mars 2007 a confié au maire de nouvelles attributions en matière de sécurité publique. Elle oblige les services de l'Etat à fournir au maire une information exhaustive concernant les phénomènes de délinquance sur le territoire de sa commune et lui octroie, également, de nouvelles attributions qu'il lui appartient de mettre en œuvre. S'agissant du premier point, l'information du maire semble conforme au texte, le DLS 2007, bien qu'antérieur à cette loi, faisant référence à nombre de données provenant des services de l'Etat et cette loi n'ayant pas fondamentalement modifié les informations à communiquer au maire sur la délinquance dans la commune. En dehors des données relevant de la police nationale, si le maire n'est pas destinataire de manière spontanée des informations détenues par l'Education nationale, il ne semble pas que celle-ci soit réticente à les communiquer, pour peu qu'on les lui demande. La précédente municipalité l'a fait, l'actuelle, son mutisme<sup>47</sup> en est un fort indice, ne l'envisage pas, sans que la chambre en connaisse les raisons.

<sup>44</sup> CLSPD du 10 janvier 2008, avant-dernière page.

<sup>45</sup> Mais qu'« *il paraît pertinent de les conserver car elles sont en corrélation avec les évènements actuels* » (cf. projet de compte rendu du CLSPD du 3 avril 2009, p. 13. Il convient de remarquer que la commune n'a pas pu fournir un compte rendu finalisé, officiel), mais qu'elles ne sont en fait que « *des propositions ouvertes qui demandent à être étudiées avant d'être concrétisées* » ( *Idem*, p. 14.)

<sup>46</sup> Selon laquelle le gage d'un succès d'un CLS repose sur la concertation et une élaboration en commun par les acteurs les plus concernés

<sup>47</sup> Un questionnaire du 17 mars 2010 demandant à la commune de faire le point sur ces nouvelles compétences est resté pratiquement sans réponse.

Sur le second point, la loi (article 9) autorise le maire à créer un conseil pour les droits et devoirs des familles (CDDF)<sup>48</sup>. Un décret du 4 mai 2007 fixe la liste des représentants de l'Etat pouvant participer au CDDF. Aulnay-sous-Bois a souhaité, dès 2007, mettre en place un tel conseil<sup>49</sup>, deuxième commune à prendre une telle décision<sup>50</sup>. Mais, malgré des propositions quant à sa composition quatre mois après sa création<sup>51</sup>, ce CDDF n'a jamais pu se réunir, sa composition n'ayant pas été arrêtée, d'autant que l'une des associations sollicitées, subventionnée à près de 100 % par le conseil général, ne pouvait que décliner cette proposition, son financeur s'étant opposé à la philosophie sous-jacente au CDDF<sup>52</sup>. Il semble donc que la commune n'ait pas mis de célérité particulière à le faire fonctionner.

En conclusion, la commune d'Aulnay-sous-Bois s'est investie précocement dans une politique de sécurité publique en créant, dès 1984, une police municipale, dotée dès l'origine d'un effectif important. Pourtant, elle ne mettra en place un CLS que lorsque ce dispositif deviendra obligatoire. Cette implication tardive dans une démarche réflexive conduit à s'interroger sur cette stratégie communale, qui s'est traduite par une politique de moyens (PM nombreuse et bien dotée, vidéosurveillance, observatoire de la tranquillité...), mais sans aucune cohérence et véritables objectifs.

Cheville ouvrière de cette politique, la DPS n'a pas su mettre en cohérence les services de la PM et des médiateurs, ni construire un CLS en en faisant un acteur indispensable. Le nouveau CLS tarde à être signé, les données sur lesquelles il se fonde devenant de moins en moins pertinentes.

La nouvelle municipalité, par sa délibération du 15 avril 2010, a décidé de créer un groupe de travail consacré aux questions de prévention et de sécurité, sujet pourtant défini comme prioritaire pour 2009 puisqu'il était prévu de mener « *une réflexion sur la réorientation des missions de la police municipale, [...d']optimise[r] le[ ] partenariat avec des professionnels de terrain (éducateurs, associations de prévention, Police Nationale...), [...] de réactiver le contrat local de sécurité en développant l'articulation entre la police nationale et la police municipale [...]* »<sup>53</sup>. Toutefois, elle a déjà pris des initiatives tant de réorganisation des brigades de PM, qui suscite des oppositions en son sein, que de relance de la vidéosurveillance, qui préemptent les conclusions de ce groupe.

## 6. LA POLICE MUNICIPALE

### 6.1. Une création ancienne et motivée par des faits divers

Par délibération du 22 mars 1984, la commune a adopté le principe de la création d'une police municipale (PM), créant 27 postes de gardiens de PM et trois emplois de brigadiers par délibération du 19 avril 1984, les personnels étant recrutés « *selon les termes du statut du personnel communal* », c'est-à-dire à la suite d'un concours interne. La création de la PM

<sup>48</sup> Dont l'objectif est « *[d']accompagner les familles rencontrant des difficultés dans l'éducation de leur enfant, quand son comportement entraîne des troubles à la tranquillité ou à la sécurité publiques* », selon la circulaire du 9 mai 2007 relative à l'application des articles 8 à 10 de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, pp. 5 et 6.

<sup>49</sup> Délibération du 27 septembre 2007.

<sup>50</sup> Compte rendu des débats, délibération n° 57 du 27 septembre 2007 relative à la création d'un CDDF, p. 222.

<sup>51</sup> Délibération du 24 janvier 2008, qui se limite à demander au préfet de choisir ses représentants et à valider la présence de deux associations en son sein

<sup>52</sup> Compte rendu des débats, délibération n° 45 du 24 janvier 2008 relative à la composition du CDDF, p. 83 et s.

<sup>53</sup> Délibération n° 37 du 18 décembre 2008 sur le débat d'orientations budgétaires pour 2009.

répond, non à un besoin objectivement analysé comme tel<sup>54</sup>, mais à la commission sur le territoire de la commune de plusieurs faits divers<sup>55</sup>. Elle est marquée par « *une volonté politique d'offrir aux Aulnaysiens, qui le souhaitaient fortement, une amélioration de l'existant en matière de sécurité publique* »<sup>56</sup>. La commune a hésité sur la motivation de cette création car, si d'abord<sup>57</sup> il n'était question que de « [...] créer des îlots municipaux [...] mais sous un statut de police municipale qui seront affectés à la surveillance des voies publiques »<sup>58</sup>, deux mois après « *cette police municipale va être une force d'appoint par rapport à la police nationale. [...]. Elle aura aussi comme sujet principal, la répression des atteintes à la tranquillité publique* »<sup>59</sup>.

Aux effectifs de la PM, ont été ajoutés des postes d'agents de surveillance des sorties d'écoles (ASME) en substitution des « *agents de la police nationale qui étaient affectés aux traversées d'école [...] intégrés dans la police nationale* »<sup>60</sup> (PN). Enfin, à compter de 2005, la commune s'est dotée d'agents de surveillance de la voie publique (ASVP) en remplacement des agents contractuels chargés du stationnement, rattachés à la PM depuis 2002.

## 6.2. Une PM nombreuse et chroniquement sous-encadrée

### 6.2.1. Les effectifs : une PM nombreuse

La municipalité d'Aulnay-sous-Bois a souhaité avoir une PM nombreuse avec, partant d'un seuil de 53, l'objectif<sup>61</sup> d'atteindre entre 75 et 78 agents pour 2007, croissance « *destinée à couvrir un nouveau déploiement des forces de police municipale* »<sup>62</sup>. L'effectif réel a doublé de 1984 à 2009, passant de 30 à 61. Le tableau suivant présente l'évolution des effectifs de la seule filière « police municipale », selon leur catégorie hiérarchique et leur statut.

**Comparaison des effectifs des titulaires  
Nombre de policiers municipaux pour 10 000 habitants**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution
<b>Aulnay</b>	58	61	61	62	62	61	5,2 %
<b>Petite couronne</b>						1 014	-
<b>Ile-de-France</b>						2 026	-
<b>Taux encadrement Aulnay</b>	7,2	7,6	7,6	7,7	7,7	7,6	5,6 %
<b>Taux encadrement petite couronne</b>						3,4	-
<b>Taux encadrement Ile-de-France</b>						3,8	-

Sources : rapports présentés devant le comité technique paritaire, les années paires, et bilans sociaux au bureau municipal, pour les années impaires, pour la commune et centre de gestion de la petite couronne.

Depuis 2004, l'effectif de la PM stagne. Cette pause dans le recrutement s'explique par « *l'attente de la mise en place de la vidéosurveillance pour ré-estimer les effectifs réellement nécessaires* »<sup>63</sup>.

<sup>54</sup> Réponse du 6 juillet 2009 du précédent ordonnateur, M. Gaudron, p. 3. : « *à l'époque, il n'y avait pas eu d'étude particulière réalisée pour implanter une police municipale [...]* ».

<sup>55</sup> Notamment l'assassinat d'un couple de personnes âgées à leur domicile.

<sup>56</sup> *Idem* ;

<sup>57</sup> Conseil municipal du 22 mars 1984.

<sup>58</sup> Compte rendu analytique, séance du 22 mars 1984 relatif au principe de la création d'une PM.

<sup>59</sup> Compte rendu analytique, séance du 24 mai 1984 relatif à la création de l'emploi de chef de service de PM.

<sup>60</sup> Exposé des motifs de la délibération du 17 septembre 1987 créant 15 postes pour la traversée des écoles.

<sup>61</sup> Cf. le « Rapport annuel d'activité de la police municipale d'Aulnay-sous-Bois – année 2001 ».

<sup>62</sup> P. 16 sur 21.

<sup>63</sup> Réponse de l'ex-ordonnateur aux observations provisoires.

## 6.2.2. Un sous-encadrement prégnant : une organisation hiérarchique à conforter

La notion de sous-encadrement est double : quantitative (combien de personnels de catégorie B, pour combien d'agents de catégorie C ?) mais également qualitative (l'encadrement remplit-il sa fonction de direction d'équipe, de force de propositions aux élus, notamment ?).

### 6.2.2.1. Un taux d'encadrement limité

#### TITULAIRES – Catégories hiérarchiques

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution
Aulnay	<b>B</b>	2	2	2	2	2	2	0 %
	<b>C</b>	56	59	59	60	60	59	5,4 %
	<i>Dont F</i>	5	7	7	6	7	7	
	<b>TOTAL</b>	58	61	61	62	62	61	5,2 %
	<b>Taux encadrement</b>	1 p. 28	1 p. 29,5	1 p. 29,5	1 p. 30	1 p. 30	1 p. 29,5	
Petite Couronne	<b>A</b>						3	
	<b>B</b>						26	
	<i>dont F</i>						2	
	<b>C</b>						985	
	<i>dont F</i>						289	
	<b>TOTAL</b>						1 014	
	<i>dont F</i>						291	
	<b>Taux encadrement</b>						1 p. 34	
Ile-de-France	<b>A</b>						6	
	<b>B</b>						85	
	<i>dont F</i>						5	
	<b>C</b>						1 941	
	<i>dont F</i>						537	
	<b>TOTAL</b>						2 026	
	<i>dont F</i>						542	
	<b>Taux encadrement</b>						1 p. 21,3	

Le taux d'encadrement à Aulnay-sous-Bois tend à se dégrader entre 2003 et 2008. En comparaison avec les communes de la région Ile-de-France, ce taux est très faible, mais s'améliore si l'on ne considère plus que celles des trois départements de la petite couronne. Si l'on ne tient compte que des effectifs de la Seine-Saint-Denis, 311 agents dont 11 de catégorie B (soit un taux d'encadrement de un agent de catégorie B pour 26,3 agents de catégorie C), la PM d'Aulnay-sous-Bois souffre alors d'un important sous-encadrement. En 2009, ce taux s'améliore car la PM compte alors trois agents de catégorie B, soit un pour 19 agents de catégorie C.

La commune n'a pas d'agent de PM de catégorie A. Or, l'importance de son effectif et les caractéristiques de la commune pourraient justifier qu'il en soit autrement.

### 6.2.2.2. Une direction de la PM à relégitimer

#### 1) Un encadrement à renforcer

- Un chef de PM en poste depuis 16 ans

La création de la filière « sécurité » au sein de la fonction publique territoriale<sup>64</sup> a modifié les perspectives de recrutement. Cette filière ne comptera de cadres d'emplois de catégorie B qu'en 2000<sup>65</sup>.

A ce jour, la PM aulnaysienne n'a connu que deux chefs dont l'actuel est en poste depuis octobre 1993, devenant chef de service de PM, premier cadre d'emploi de la catégorie B, à la fin de l'année 2000 avec l'arrêté du 30 novembre. La commune a assorti sa promotion d'un objectif managérial<sup>66</sup>, réitérant cette même attente en 2006<sup>67</sup>, attendant de ce cadre des propositions sur des actions et une politique à suivre, dont elle n'a pas bénéficié, comme il sera dit plus loin.<sup>68</sup>

En conclusion, la chambre s'interroge sur la réalité des rôles dans l'encadrement de la PM.

- Un encadrement qui ne respecte pas le principe hiérarchique : des ordres irréguliers

Pour l'aider à diriger la PM, son chef a pu compter sur deux adjoints, le premier, nommé en même temps que lui au grade du cadre d'emplois de chef de service de PM et le second, nommé avec son accord, à partir du second semestre 1999. La note de service de la DGS informant l'ensemble des directions de cette nomination n'indique pas les attributions de ce nouvel adjoint, laissant comprendre ainsi qu'elles seraient au minimum partagées entre les deux. Cependant, dès sa nomination, ce dernier a exercé des fonctions d'adjoint au sens plein du terme, donc des fonctions d'encadrement<sup>69</sup>. Or, étant brigadier-chef depuis le 27 août 1999, alors que d'autres agents pouvaient, à cette date, exciper d'un grade supérieur<sup>70</sup>, il ne pouvait encadrer les effectifs, ce qui créait donc un problème de hiérarchie<sup>71</sup>.

Par arrêtés du 30 novembre 2000, le chef de la PM et son premier adjoint sont nommés chefs de police, 1<sup>er</sup> grade du cadre d'emplois de la catégorie B de la filière sécurité. A cette date, les décrets régissant les cadres d'emplois empêchaient que le second soit adjoint avec un pouvoir hiérarchique en lieu et place du premier. En effet, conformément à l'article 2 du décret

<sup>64</sup> Organisée à compter du décret n° 87-1107 du 30 décembre 1987 modifié portant organisation des carrières des fonctionnaires territoriaux de catégorie C.

<sup>65</sup> Avec le décret n° 2000-43 du 20 janvier 2000 modifié portant statut particulier du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale

<sup>66</sup> A savoir « [...] pleinement assumer ses responsabilités de dirigeant en s'imposant efficacement auprès de ses collaborateurs », selon la fiche individuelle de notation de 2000.

<sup>67</sup> Fiche individuelle de notation de 2006.

<sup>68</sup> Au contraire, elle a reconnu à son principal adjoint ces qualités de commandement, cf. fiche individuelle de notation de 2004 et 2005, par exemple.

<sup>69</sup> Motivées, dans la note de la DGS aux directeurs et chefs de services du 29 novembre 1999, par le fait que « les effectifs s'étoffa[ie]nt »<sup>69</sup> et « compte tenu du fonctionnement 24H24 de ce service et des multiples tâches [que le chef de service] assume ».

<sup>70</sup> Comme un brigadier-chef principal, dernier grade du cadre d'emplois de la catégorie C, depuis le 16 novembre 1999

<sup>71</sup> L'article 2 du décret n° 94-732 du 24 août 1994 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale lui interdisait d'encadrer des agents d'un grade supérieur ; d'ailleurs, le règlement intérieur de la PM, articles 3, 6 et 7, adopté le 6 octobre 1997 et applicable au 1<sup>er</sup> janvier 1998 rappelait expressément ce principe hiérarchique.

n° 2000-49 modifiant l'article 2 du décret n° 94-732 modifié portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale, « *les chefs de police municipale et les brigadiers-chefs principaux sont chargés, lorsqu'il n'existe pas d'emploi de chef de service de police municipale, de l'encadrement des gardiens, gardiens principaux et des brigadiers et brigadiers-chefs* ».

Depuis 2009, la PM compte, dans ses effectifs, trois agents de catégorie B dont deux chefs de service de PM stagiaires. Toutefois, la lecture des organigrammes montre que ces deux agents n'ont pas de grandes responsabilités d'encadrement. L'organigramme, au 25 février 2010, présente la chaîne hiérarchique, à savoir un chef de la PM, assisté d'un seul adjoint, clairement identifié comme étant celui du chef de service, qui a sous ses ordres deux adjoints chargés d'une mission d'encadrement spécifique, des ASVP, ASME et de la télésécurité pour l'un et pour l'autre, la brigade de nuit. Cependant, depuis le décret n° 2006-1390 du 17 novembre 2006 modifiant le décret n° 2000-43 du 20 janvier 2000 portant statut particulier du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale, ces derniers, s'ils ont, depuis le 20 janvier 2000 pour mission d'encadrer les agents du cadre d'emplois des agents de PM, « *ont vocation à exercer les fonctions d'adjoint au directeur de police municipale* », a fortiori d'un chef de service de police municipale de classe exceptionnelle, grade du chef de la PM.

En conclusion, cet adjoint, chef de police municipale, agent de catégorie C, ne peut, aujourd'hui comme hier, exercer la fonction d'adjoint en lieu et place d'agents dont le statut le prévoit expressément. Cette impossibilité a des conséquences importantes, car tous les ordres donnés par cet adjoint seront irréguliers tant que sa situation hiérarchique ne sera pas conforme aux textes.

## **2) La création de la direction de la prévention et de la sécurité (DPS) : une velléité non aboutie de mieux encadrer la PM**

- Une direction aux ambitions finalement limitées

La DPS serait née de l'obligation de respecter « [...] *des engagements pris par la ville en matière de politique de sécurité* »<sup>72</sup>, tels que prévus dans le contrat local de sécurité (CLS) signé en janvier 2003, singulièrement grâce à une meilleure implication de la PM. En effet, le diagnostic local de sécurité (DLS) précisait que « *le repositionnement des acteurs dépendra pour beaucoup [...] d'une réflexion sur les référentiels fonctionnels de la Police Municipale* »<sup>73</sup>. Ainsi, jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2004, il n'y avait que des services épars qui concouraient à la prévention et à la sécurité publique<sup>74</sup> et que le CLS confortait. Cette nouvelle direction « *intègr[e] une partie des activités menées jusqu'alors par la Mission Ville, plus précisément l'équipe d'agents de médiation sociale* »<sup>75</sup> à qui le CLS confiait le pilotage de la fiche-action n° 9.1 « *Médiateurs – Prévention/Sécurité* » ou à la Plate-forme d'Insertion Multiservices (PIM) pour la fiche-action n° 2.3 « *tranquilliser l'espace public* ».

Il aura donc fallu attendre plus d'un an et demi après la signature du CLS pour mettre en place cette organisation. Or, même sans les personnels de médiation, sa création avait déjà été demandée dans le rapport annuel d'activité de la PM de l'année 2001<sup>76</sup>. La chambre

<sup>72</sup> Délibération n° 9 du 27 mai 2004.

<sup>73</sup> Contrat local de sécurité du 9 janvier 2003, p. 43.

<sup>74</sup> Cf. le compte rendu du comité technique paritaire du 23 juin 2004, p. 6.

<sup>75</sup> Note du 20 juillet 2004 de la directrice de la Mission Ville à la DRH de la commune.

<sup>76</sup> En effet, « *les changements [...] exposés [c'est-à-dire l'addition d'agents aux compétences complémentaires à celle de la PM] vont demander une coordination accrue au quotidien. Pour cela, il conviendra de créer à terme une direction « prévention et sécurité » qui aura la charge de la coordination de tous les personnels dont l'une des missions est la surveillance* », p. 19 sur 21

s'interroge sur ce laps de temps supplémentaire qui s'est révélé nécessaire pour la mettre en place, soit plus de 27 mois à compter du diagnostic posé par le rapport précité. Le CLS aurait donc pu valider sa création et ainsi donner, à la ville, une unité de vue, lui permettant de réfléchir, suivre et évaluer son implication dans la politique de prévention et de sécurité. Comme pour la création de la PM, la ville a moins anticipé le besoin d'une telle structure, qui aurait pu être mise en place très rapidement, dès le CLS signé, que répondu à l'obligation de faire face à une telle création pour mieux honorer ses engagements.

L'ambition de cette nouvelle structure est, notamment, de « proposer au Maire et au Directeur Général des Services des orientations stratégiques en matière de sécurité et définir leurs conditions de mise en œuvre [et] de coordonner le travail de l'ensemble des services engagés dans la mise en œuvre de la politique municipale de la sécurité, en particulier la police municipale, les médiateurs et l'observatoire de la délinquance »<sup>77</sup>. Cette direction est donc rattachée directement au DGS.

Ces services épars se sont fédérés autour du poste de directeur dont la création<sup>78</sup> a servi de catalyseur. Le directeur devait donc jouer un rôle prépondérant vis-à-vis de la PM, rôle qui se déduit de la motivation utilisée par la municipalité pour recruter un contractuel en lieu et place d'un fonctionnaire territorial. Si la commune excipait de « l'absence d'un cadre d'emplois de catégorie A dans la filière sécurité et de la spécificité des missions », c'est bien qu'elle attendait de lui une forte implication dans l'encadrement de ce service, ce qu'a confirmé la DGS lors du comité technique paritaire du 23 juin 2004, préalable obligatoire à la création de cette direction, puisque le directeur devait « coordonner l'action du service de la Police Municipale et des Médiateurs tout en suivant le Contrat Local de Sécurité [...] »<sup>79</sup>.

De ces deux délibérations de 2004 découle l'organisation suivante : un responsable de la direction qui chapeaute deux chefs de secteurs, chacun respectivement compétent pour la PM et la prévention. Cette organisation posait clairement la question du positionnement de la PM au sein des services municipaux. Or, jamais le directeur de la DPS n'a eu autorité fonctionnelle sur celle-ci. La cohérence attendue en a donc pâti. En conséquence, l'ambition première assignée à cette direction s'est restreinte au suivi du CLS, à la gestion de l'observatoire de la délinquance et au service médiation/prévention<sup>80</sup>.

Cependant, la nouvelle municipalité a souhaité lui redonner sa dimension première. Etant sans directeur depuis février 2009, un avis de recrutement est paru en février 2010 pour un directeur<sup>81</sup> de catégorie A doté d'une solide expérience dans le domaine de la sécurité et de la prévention. Il n'était pas prévu de modifier la nature de l'encadrement direct de la PM en recrutant un agent du cadre d'emplois des directeurs de PM, catégorie A. A cet égard, il convient de rappeler que selon l'arrêt du Conseil d'Etat « Commune de Saint Paul » du 19 novembre 2008, « [...] les fonctionnaires d'encadrement des cadres d'emplois de la police municipale n'ont compétence exclusive que pour la direction opérationnelle des services de police »<sup>82</sup>, le commissaire du Gouvernement pensant même que le statut des directeurs de PM

<sup>77</sup> Délibération n° 9 du 27 mai 2004.

<sup>78</sup> Par la délibération du 27 mai 2004

<sup>79</sup> P. 7.

<sup>80</sup> Extrait d'un article du journal interne de la commune. Cf. également les fiches de postes du directeur et du responsable du service médiation datant de septembre 2004 qui montrent que dès l'origine, en fait, la PM est bien en dehors du champ de la DPS.

<sup>81</sup> Dont le « rôle [consistera à] animer la politique municipale en matière de prévention, de délinquance et de sécurité urbaine. Dans cette mesure, il est en charge de : superviser la police municipale (60 agents), en veillant à la bonne articulation avec la police nationale [...] ».

<sup>82</sup> Note sous l'arrêt « Commune de Saint Paul », 19 novembre 2008, Bulletin juridique des Collectivités Locales, n° 1/09, p. 49.



n'exclurait pas « *une subordination d'un tel directeur à un autre chef de service administratif, dès lors qu'il se borne à prévoir que les directeurs de police municipale « assurent la direction fonctionnelle et opérationnelle des services de police municipale »*<sup>83</sup>. Dès lors, si le nouveau directeur pourra diriger la PM, il n'aura compétence que sur des questions purement administratives. Par conséquent, ce cadre A ne pourra se considérer comme le chef de la PM au sens où les textes le définissent.

Selon l'ancien ordonnateur, la lente création de la DPS s'explique par le fait qu'elle devait être « *l'aboutissement de réflexions (DLS et CLS) et de préalable (fonctionnement réel du CLS)* » auquel s'ajoute le temps mis pour recruter son directeur. Par ailleurs, le lien fonctionnel n'était pas à l'ordre du jour au moment de la création de la DPS car la PM était sous l'autorité hiérarchique directe de la DGS et que la mise en place du CLS, de la vidéosurveillance, de l'observatoire de la délinquance nécessitait toute l'attention du nouveau directeur.

Les documents qu'il a transmis à la chambre ne remettent pas en cause son observation. En effet, dans une note de l'adjoint à la sécurité à l'attention du maire et de la DGS<sup>84</sup>, c'est bien uniquement la question de la coordination, en elle-même, sans lien avec le CLS, qui est le fondement de la création de cette direction. En effet, associée au recrutement d'un directeur, elle « *doi[t...] apporter [à la ville] cette synergie dont [elle manque]* ». Quant au lien hiérarchique entre le DPS et la PM, dont la chambre a souligné l'impossibilité, il a, pourtant, bien été recherché par la commune. En effet, ce directeur devait bien encadrer fonctionnellement la PM comme le montre la note précitée en présentant un schéma qui intègre la PM dans la direction, notamment pour assurer la cohérence attendue dans les actions de sécurité à mettre en œuvre.

- Le recrutement de contractuels aux postes de direction : une motivation erronée et un profil non conforme aux demandes de la commune

### ***Le recrutement du directeur de la DPS***

Pour occuper le poste de directeur de la DPS, la commune a fait appel à un contractuel « *compte tenu de l'absence de cadre d'emploi de catégorie A dans la filière sécurité et de la spécificité des missions [...]* »<sup>85</sup>. Pour autant, cette raison suffisait-elle à écarter d'emblée un agent titulaire de catégorie A ?

La décision du Conseil d'Etat précitée juge qu'une commune pouvait créer une direction de la sécurité publique notamment chargée de coordonner les missions de PM et de prévention de la délinquance et en confier la responsabilité à un fonctionnaire d'un cadre d'emplois administratif de catégorie A. La commune pouvait donc faire appel à un tel cadre, comme elle le fait aujourd'hui par annonce, d'autant plus que ce directeur, « *en fait [n'était] pas un hiérarchique [...], pas un super flic municipal* »<sup>86</sup>. Les conditions statutaires n'ont pas évolué depuis 2004 ce qui justifierait ce changement de procédure. En effet, avec l'annonce, la commune ne cherche pas à pourvoir un emploi de directeur de la PM, en tant que tel<sup>87</sup>, mais à recruter un directeur chargé de créer une cohérence d'action avec le service médiation sur ces

<sup>83</sup> *Idem*, p. 48, dispositions de l'article 2 du décret n° 2006-1392 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs de police municipale.

<sup>84</sup> Vraisemblablement de fin 2003 – début 2004.

<sup>85</sup> Les conditions posées par les dispositions combinées des articles 3 al. 3 de la loi modifiée du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la FPT et 4 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la FPE, alors en vigueur, prévoient ce cas de figure.

<sup>86</sup> Comité technique paritaire du 32 juin 2004, p. 7.

<sup>87</sup> Créé avec le décret n° 2006-1392 du 17 novembre 2006

domaines plus que connexes. Par conséquent, la motivation d'un recours à un contractuel était erronée.

### ***Le profil du directeur de la DPS***

La délibération du 27 mai 2004 donnait la possibilité au maire de recruter un contractuel selon différents degrés d'expertise auxquels correspondait un niveau de rémunération. Le contrat signé avec M. Jolly, daté du 24 juin 2004, en son article 4 « rémunération », stipule que l'intéressé « [...] sera rémunéré sur la base de l'IB 866 IM 707 [...] ». Cette rémunération correspond au niveau le plus élevé d'exigences voulues par la ville, qualifié par la délibération susmentionnée « d'expert ». Or, l'analyse de son CV ne pouvait amener la commune à « considér[er] que l'intéressé rempli[ssai]t les conditions requises pour occuper le poste proposé »<sup>88</sup>. En effet, s'il justifiait bien de la formation initiale requise, il ne comptait pas plus de deux ans d'expérience professionnelle en tant que directeur de la prévention et des risques urbains à la ville de Dreux, qui, certes, incluait la PM, cette dernière étant néanmoins directement dirigée par une autre personne. Enfin, entre 2002 et 2004, les statistiques de la délinquance sur la circonscription de sécurité publique (PN) montrent une augmentation de 5,6 %, passant de 4 672 faits constatés à 4 932 ne démontrant pas « [...] une] contribution dans l'élaboration d'une politique efficace de prévention de la délinquance, illustrée par des résultats concrets en matière d'infléchissement de la délinquance »<sup>89</sup>. Le candidat était donc loin de remplir toutes les conditions pour occuper ce poste, à tout le moins pas au niveau de recrutement finalement obtenu d'expert, mais seulement de confirmé.

Compte tenu du profil du candidat retenu, presque totalement axé sur les dispositifs de prévention de la délinquance, un cadre A de la filière administrative justifiant d'une même expérience dans ce domaine aurait pu être recruté, et coûter moins cher à la commune, au même niveau d'expérience professionnelle, soit moins de 10 ans. En effet, un titulaire de même expérience aurait atteint, avec un avancement rapide (en fonction des durées minimales dans les échelons), le 7<sup>ème</sup> échelon, soit un IB de 588 au lieu de l'IB 866 servi à M. Jolly. Au surplus, à Dreux, sa rémunération était basée, au moment de son départ, sur l'IB 653 correspondant au 9<sup>ème</sup> échelon d'un attaché territorial, soit un saut de plus de 200 points d'indice ou près de 940 € mensuels<sup>90</sup>.

### ***Le recrutement du responsable du service « médiation »***

Pour seconder le directeur de la DPS, la commune a décidé, par délibération du 30 septembre 2004, de créer un poste de responsable du service médiation. La non-existence d'un cadre d'emploi de catégorie A dans la filière sécurité a été avancée pour recourir à un contractuel. Un contrat de trois ans a été signé le 23 novembre 2004.

Ce recrutement pose plusieurs problèmes. Le premier est relatif à la procédure elle-même, la déclaration de vacance étant du 2 septembre 2004<sup>91</sup> pour un poste non encore créé officiellement. Au surplus, le candidat faisait déjà connaître ses prétentions dans une lettre reçue par la commune le 16 juillet 2004<sup>92</sup>. Enfin, il a signé sa fiche de poste le 18 septembre 2004, étant donc déjà choisi bien avant que la commune ne valide la création de ce poste, créé en fait pour lui. La procédure était donc irrégulière, car non conforme à l'article 41 de la loi

<sup>88</sup> Considérant du contrat de travail.

<sup>89</sup> Délibération du 27 mai 2004.

<sup>90</sup> Avec un point indice arrondi à 4,4 € mensuels.

<sup>91</sup> Cf. visa du contrat du 23 novembre 2004 de M. Bizet.

<sup>92</sup> « suite à [s]on entretien préalable du 02 juillet 2004 avec messieurs Joly et Colombié et ainsi qu'il en a été convenu [...] ».

modifiée du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui conditionne la déclaration de vacance à la création préalable du poste.

Le second problème réside dans la motivation du recours à un contractuel. En effet, le métier proposé, à savoir « *[d']assurer un encadrement de proximité - animation et gestion quotidienne en direct - et le management opérationnel d'une équipe* »<sup>93</sup> de médiateurs, correspond à des cadres d'emplois déjà existants. Ainsi, si l'on se réfère à l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences, le métier d'agent de prévention et de médiation dont la définition correspond au poste occupé par M. Bizet s'exerce dans le cadre statutaire des filières animation, sportive, administrative et technique, pour des cadres d'emplois de catégories B et C. Par conséquent, ce métier n'avait donc rien à voir avec la filière sécurité telle qu'elle est définie par les textes qui la constituent.

La commune ne pouvait donc recourir à un contractuel pour occuper ce poste et, de surcroît, ne pouvait justifier un tel recours par le fait qu'elle n'ait trouvé aucun titulaire pour l'occuper puisque son choix a précédé la création du poste.

### **3) Un audit de service non suivi d'effets malgré des conclusions très négatives**

Au vu de ces constats, la municipalité s'est interrogée sur le fonctionnement interne de sa PM. Elle a donc commandité un audit organisationnel, pour 40 000 €, auprès de la société Althing qui a remis ses conclusions en septembre 2006. L'audit conclut à « *un management illégitime de la hiérarchie* »<sup>94</sup>. Un des objectifs assignés à la municipalité était de « *restructurer la hiérarchie et reprendre la main sur le service* » dont la mesure phare consistait à « *organiser le recrutement d'un nouveau chef de service à échéance d'un an* »<sup>95</sup>.

Malgré cette alerte sur le fonctionnement de la PM, les municipalités successives n'ont pas donné de suites à cet audit, laissant la situation en l'état.

La seule réponse actuelle est la relance de la DPS moribonde. Cependant, compte tenu des compétences dont disposera le nouveau directeur, et malgré son expérience attendue dans la sécurité, il ne pourra répondre aux défis de la réorganisation de la PM s'il ne dispose pas, sur le fonctionnement de ce service, d'un constat partagé, au premier chef, par ses agents. Cela conditionne son efficacité et le conforterait dans ses missions, mais surtout cela lui permettrait de les repositionner.

#### **6.2.3. Une PM souffrant d'un défaut de visibilité qui interroge sur la définition d'une stratégie d'action claire**

##### ***6.2.3.1. Une PM bien dotée en moyens matériels mais qui souffre d'un défaut de visibilité***

###### **1) Des moyens importants consentis par la commune à sa PM**

###### ***Un nouveau poste de police, de nombreux véhicules et une dotation en habillement généreuse***

Afin d'offrir un cadre de travail plus conforme à l'importance de ses effectifs et compte tenu de la vétusté des anciens locaux, la commune a fait ériger un nouveau poste de police municipale pour un coût de 1,2 M€.

---

<sup>93</sup> Fiche de poste, point I « *Définition ou finalité ou raison d'être du poste* ».

<sup>94</sup> P. 15.

<sup>95</sup> P. 19.

Pour exercer ses missions au quotidien, la PM dispose, au 1<sup>er</sup> janvier 2008, de quatre véhicules sérigraphiés, trois banalisés, six motos, trois scooters et six VTT. Ses moyens sont en augmentation car la PM disposait, selon la convention de coordination de septembre 2000 de quatre voitures légères, quatre motos, cinq scooters et quatre VTT. Deux des véhicules banalisés ont été dotés de vitres anti-caillassage dont un de type fourgonnette, acquis en 2007, « *est équipé pour recevoir le public lors des contrôles routiers* »<sup>96</sup>. Son emploi actuel n'était pas celui de sa destination première. La commune n'a pas pu produire de facture concernant le véhicule de type « fourgonnette » dont elle ne peut fournir un prix.

Les PM sont tous en uniforme. Sur la période étudiée, la commune a passé deux marchés à bons de commande de deux ans, renouvelables une fois, décrits ci-après :

en €	1 <sup>er</sup> marché				2 <sup>nd</sup> marché		
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Montant TTC</b>	32 795	38 079	38 704	34 820	37 768	42 657	27 311
<b>Nbre agents</b>	60	61	62	64	68	63	62
<b>Coût/agent</b>	538	624	624	544	555	677	440
<b>Coût moyen annuel/agent</b>	582				557		

La PM dispose de quelques tenues de maintien de l'ordre, alors qu'elle n'a pas une telle mission<sup>97</sup>. Ces achats, peu coûteux mais inutiles, viennent illustrer le caractère généreux des dotations de la PM.

Pour l'ancien ordonnateur, l'achat de ces tenues était justifié en cas de fortes tensions, notamment pour protéger des bâtiments communaux, tout en minimisant les risques pour les agents. Or, dans une note de fin 2006 à l'attention du maire et de la DGS, et adressée en copie à la PM, « *les objectifs prioritaires [sont] dans l'ordre : [...] ; 5. la protection des biens publics en cas de violences urbaines : la sécurisation de périmètres de seconde ligne* ». Par conséquent, la situation décrite n'était pas envisagée. Le seul exemple, fourni au cours de l'audition, d'utilisation de ces tenues se situe dans un contexte de maintien de l'ordre, avec la police nationale.

### **Une PM armée**

Si la PM est armée<sup>98</sup> depuis au moins début 1999, son armement n'a jamais été discuté en conseil municipal. Si, pour l'ancien maire, cette question aurait bien été débattue lors du débat d'orientation budgétaire (DOB) 2002, en octobre 2001, le procès-verbal de la séance ne la mentionne pas. Interrogé sur son appréciation sur les avantages et les inconvénients de l'armement des policiers municipaux, le nouveau maire n'a pas fourni de réponse.

Pour son encadrement, la PM n'a eu à déplorer aucun accident de service. Or, pour le service municipal qui les recense, il est dénombré respectivement six en 2007, dont trois avec arrêts, et 13 en 2008, dont cinq avec arrêts.

<sup>96</sup> Fax du 14 avril 2010.

<sup>97</sup> La convention de coordination du 24 octobre 2005 rappelle dans son préambule « [qu]'en aucun cas, il ne peut être confié à la police municipale de mission de maintien de l'ordre ».

<sup>98</sup> Outre des revolvers, la PM dispose de *tonfa*, bombes lacrymogènes de 6<sup>ème</sup> catégorie, ainsi que de « *flash ball*, dont la détention serait motivée par « [...] des épisodes tendus sur [les] quartiers sensibles » (cf. lettre du maire du 4 juillet 2006 au sous-préfet d'arrondissement) leur utilisation étant rare (le 31 mars 2008 tir d'une cartouche de *flash ball* dans un parking et quatre cartouches de *flash ball* pour sécuriser une intervention de pompiers, le 14 juillet 2008). Enfin, la municipalité ne souhaite pas les doter du pistolet à impulsion électrique (*taser*).

### ***Des moyens municipaux pour pallier l'insuffisance de ceux de la police nationale (PN)***

Historiquement, la commune d'Aulnay-sous-Bois finance des moyens à la disposition de la PN. Les conventions de coordination des 27 septembre 2000 et 25 octobre 2005 rappellent que « *l'installation des moyens de communication nécessaires est prise en charge par la commune* », soit une ligne téléphonique directe et trois transmetteurs radio mis à la disposition de la PN pour joindre à tout moment la PM, pour un coût de près de 3 000 € en 2009.

Le prêt de véhicule est matérialisé dans des conventions distinctes *ad hoc*, chacune relative à un véhicule. La ville prête donc à titre gracieux trois voitures banalisées à la PN qui s'en sert comme moyens de liaison, pour dégager ses autres véhicules pour ses besoins opérationnels. Elle prend également à sa charge les frais d'entretien, de réparations (hors celles occasionnées par la PN) et des fluides. La commune a également mis à la disposition de la PN un local pour y loger ses fonctionnaires, par convention du 13 juin 2006 prenant effet au 15 novembre 2005, pour une durée d'un an renouvelable. Si le loyer était gratuit, la commune devait récupérer les sommes avancées pour le paiement des fluides, ce qu'elle n'a pu démontrer, traduisant un manque de rigueur dans le suivi de ses créances. Enfin, la commune est prête à « *mettre à disposition du ministère de l'Intérieur un terrain d'une surface de 3 500 m<sup>2</sup> [...]* »<sup>99</sup> pour la reconstruction du commissariat central.

### **2) Une PM souffrant d'un défaut de visibilité**

Le manque de visibilité de la PM est constaté de manière récurrente, explicitement ou non. Ainsi, le rapport annuel d'activité de la PM pour l'année 2001 fixait pour objectifs en 2002 un déploiement de proximité, car « *[son] fonctionnement actuel ne correspond donc plus à cette nouvelle demande [d'une présence plus constante sur un même lieu]* »<sup>100</sup>. Dans la mesure où ce même rapport rappelait que la PM « *avec des missions tournées vers le quotidien et les besoins spécifiques, [...] répond à une attente du citoyen, que nulle autre structure ne peut lui fournir* »<sup>101</sup>, il pointait donc un manque patent de présence sur le terrain que le citoyen aulnaisien lui reprochait. Ainsi, également, les observations inscrites dans les fiches de notation des années 2002 et 2003 du chef de la PM fixant respectivement comme objectifs « *de rapprocher le service des populations des quartiers difficiles et redéployer les effectifs* » et de « *s'adapter aux besoins de la population (horaires, antennes sur les quartiers)* », montrant, par la répétition du même objectif, que la présence de la PM sur le terrain n'était pas encore visible et effective. Par conséquent, « *au global, la police municipale ne jouit [pas] de la crédibilité qui lui permettrait de se positionner sur un mode volontariste sur les sites les plus troublés* »<sup>102</sup>.

Le CLS confirme ce manque de visibilité de la PM, en ne lui confiant le pilotage que de la seule fiche-action n° 5.1 « repérage et enlèvement des véhicules occupant indûment la voie publique », dans la mesure où la PM était le seul acteur à pouvoir réaliser cette action, dont elle exerçait déjà la compétence de manière très ancienne. Pour les fiches 2.5 « sécurisation aux abords des établissements scolaires », 2.9 « sécurisation des manifestations sportives et lutte contre la violence dans le sport », 4.3 « sécurité des marchés forains » et 5.5 « chiens dangereux », le rôle de la PM n'est pas clairement défini, alors qu'elle intervient dans ces domaines.

<sup>99</sup> Lettre ouverte au ministre de l'Intérieur Brice Hortefeux du maire, mi-2009.

<sup>100</sup> P. 16 sur 21.

<sup>101</sup> P. 4 sur 21.

<sup>102</sup> Contrat local de sécurité d'Aulnay-sous-Bois, 9 janvier 2003, p. 23.

En 2006, l'audit organisationnel concluait que l'image de la PM ne jouissait pas de plus d'éclat<sup>103</sup>. Enfin, lors d'un entretien avec le conseiller municipal délégué à la sécurité, la critique de la population sur la non-visibilité de la PM était réitérée, avec pour exemple emblématique, celui de la brigade moto, confondre avec celle de la PN.

En conclusion, sans nier le travail accompli par cette PM, celui-ci n'est que peu ou pas appréhendé en tant que tel par les Aulnaysiens, étant confondu dans un ensemble police, dans lequel seule la PN reste identifiable. Cette faible visibilité plonge ses racines dans un mode d'organisation qui ne se fonde pas sur des objectifs clairs fixés par la municipalité et semble en décalage par rapport à ce que l'on peut attendre d'une PM.

Pour la chambre, le constat fait par l'ancien ordonnateur, que la PM est bien sollicitée téléphoniquement ou au poste ne démontre pas que le service est activement utilisé par les Aulnaysiens, mais plutôt que la PM est contactée à l'endroit où les habitants sont sûrs de la trouver.

### ***6.2.3.2. Une organisation de la PM assez éloignée des préoccupations premières de la population et qui répond à des objectifs non priorités***

#### **1) Une PM aux objectifs non priorités : une responsabilité partagée entre la municipalité et son encadrement**

##### ***Une PM sans objectif précis autre que celui d'exercer ses missions***

Les compétences des PM, notamment fixées à l'article L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), sont au fil du temps de moins en moins restrictives. Dès lors, la municipalité doit réfléchir à celles à mettre en œuvre en priorité, au risque sinon de les employer sans objectif clair, donc sans résultat évaluable.

Les documents délivrés aux habitants, comme les guides municipaux, sont peu prolixes sur les compétences de la PM, celui de 2006 étant d'ailleurs muet. La population est donc peu informée tant de la mission centrale de la PM que de ses missions subsidiaires.

Jusqu'à la parution du rapport annuel d'activité de la PM pour 2001, en mars 2002, la PM n'a pas disposé d'objectifs clairement formalisés, ou du moins clairement identifiables. En effet, selon ce document, « elle [aurait été] créée pour répondre à des besoins spécifiques de la Ville, besoins non satisfaits par la police nationale. [...]. Il s'agissait essentiellement à l'origine d'aides spécifiques, de tranquillisation de manifestations municipales ou de police des arrêtés municipaux »<sup>104</sup>, motivation qui n'avait pas été alléguée pour la créer. L'ambition assignée à cette PM était tout autre, conforme à l'ampleur du recrutement envisagé. Ce document est fondamental, car il fixe plusieurs pistes d'évolution pour la PM, dans un cadre plus global de coordination des actions en matière de sécurité, pistes que la municipalité mettra en œuvre, après de très longues phases de réflexion. La PM doit contribuer. « [...] avant tout la dissuasion et l'assistance à personne en danger. Son rôle répressif s'exerce dans le cas où les auteurs des délits constatés peuvent être pris en flagrant délit ou si le véhicule peut être verbalisé »<sup>105</sup>. Pour remplir cet objectif, il lui est nécessaire, non seulement d'avoir une vraie présence sur le terrain, donc de dégager des effectifs grâce à la vidéosurveillance, et

<sup>103</sup> P. 11 et 12 : la présence de la PM sur le terrain ne « correspond [pas] aux attentes de la population et des professionnels travaillant sur la ville ».

<sup>104</sup> P. 3 sur 21.

<sup>105</sup> P. 4 sur 21.

au recrutement de nouveaux agents, mais de les redéployer pour répondre à une demande de proximité des Aulnaysiens « *que nulle autre structure ne [leur] fournir* »<sup>106</sup>.

Or, malgré la clarté de cet objectif, ce document propose un classement des missions décrites selon un rang de priorité, à l'aune de deux critères, qui est déconnecté de la mise en œuvre de l'objectif de dissuasion et d'assistance à personne en danger. Ainsi, en rang 1, on trouve les cambriolages, le déclenchement d'alarme, les effractions et le vol, toutes situations qui ne correspondent pas nécessairement à une situation de dissuasion ou d'assistance à personne en danger, laquelle est classée en rang 3, comme l'aide à usager, l'assistance à personne en difficulté ou la surveillance de voie publique.

Par ailleurs, des fiches d'objectifs assignés à la PM auraient été élaborées par l'adjoint à la sécurité de la précédente municipalité qu'en 2005 pour l'année 2006. Le dispositif était le suivant : des objectifs seraient assignés au chef de la PM et à ses adjoints qui les répercuteraient, chacun selon son champ de compétence, aux agents. La PM n'a pas retrouvé celle concernant son chef, mais seulement celles fixant des objectifs généraux aux deux adjoints, soit pour l'un : « *mettre en place la politique sécuritaire demandée par les élus ; faire baisser la délinquance de voie publique ...* », et pour l'autre : « *renforcement de la politique de proximité (zones commerciales, établissements scolaires...), inviter les agents à répondre aux attentes de la population et des institutions...* ».

Les conventions de coordination précitées doivent, en vertu de l'article L.2212-6 III du CGCT, « *précise[r] la nature [...] des interventions des agents de police municipale* ». Elles proposent donc une liste exhaustive de celles réalisées par la PM, mais sans préambule venant les prioriser ou expliquant le sens de(s) objectif(s) prioritaire(s) que la municipalité entend fixer. Il est donc impossible d'en dégager des lignes directrices concernant les objectifs à atteindre, les missions se valant toutes.

L'ancien ordonnateur a souhaité, documents à l'appui, rappeler que des objectifs avaient bien été assignés à la PM et qu'ils pouvaient être suivis grâce à des réunions assez fréquentes. La chambre n'a pas contesté que des objectifs existent, mais seulement constaté qu'ils se résument à un seul : plus de proximité. La lecture des documents fournis ne contredisent pas son observation. En effet, dans une note du 10 mars 2005 relative à la politique de sécurité à Aulnay-sous-Bois, deux objectifs étaient dégagés : l'efficacité et la proximité, particulièrement pour la PM<sup>107</sup>.

### ***Une lacune imputable à la municipalité***

Cette lacune est d'abord visible sur la forme avant de l'être sur le fond. Dans le premier cas, il s'agit de l'intérêt porté par la municipalité à ces questions<sup>108</sup>. Cela est d'ailleurs regretté par la PM dans un document intitulé « *Projet de service – Police municipale* », daté du 21 décembre 2006, qui n'a pas été appliqué puisque « *[il] devra présenter son objectif (les agents n'attendent que cela) [...]* ». Pourtant, les DOB placent ce thème en tête des priorités jusqu'en 2005 inclus.

<sup>106</sup> *Idem*

<sup>107</sup> L'objectif de la proximité est de nouveau rappelé pour 2006 et 2007 dans deux notes relatives à la PM d'Aulnay-sous-Bois, adressées en copie à la PM.

<sup>108</sup> Les propositions de l'audit de 2006 montre le faible intérêt prêté à l'exécutif en ce domaine.

Sur le fond, jusqu'au début 2003, la PM a fonctionné sans véritable feuille de route, le « projet de service – police municipale » susmentionné exprimant la non-appréhension par les agents et la direction de ce qui est attendu de la PM<sup>109</sup>.

De surcroît, il semble que, pour la précédente municipalité, la proximité se résumait à plus de présence de la PM sur le terrain, grâce à une augmentation des effectifs. Or, la proximité doit être considérée comme un objectif intermédiaire d'un objectif final qui est de lutter contre le sentiment d'insécurité, partant du principe qu'une plus grande présence policière aura pour conséquence de dissuader la commission d'infractions et/ou d'appréhender les délinquants, effet visible et intégré par les citoyens. Cet objectif ne sera jamais explicitement assigné à la PM. A titre expérimental, la commune a souhaité développer, en créant deux postes annexes de PM, plus de proximité dans des quartiers où la PM était peu visible, solution qui a échoué<sup>110</sup>. Or, dans la mesure où cet objectif de proximité pouvait être vécu comme une remise en cause du fonctionnement de la PM (la proximité étant l'essence même de son travail), il aurait été fondamental que l'encadrement ne le considère pas comme tel et le mette au service d'un autre objectif plus valorisant.

La nouvelle municipalité, jusqu'à la décision de mai 2009 du Conseil d'Etat, invalidant un jugement du tribunal administratif de Cergy-Pontoise annulant les élections municipales, a « expédié les affaires courantes ». La PM a subi ce *statu quo*, qui s'est en fait prolongé au-delà, jusqu'à la fin 2009, restant dans « l'attente de la nouvelle politique à mener (nouvelles évolutions, réorientations des missions... ?) »<sup>111</sup>.

A défaut d'objectifs, la nouvelle municipalité a mis en œuvre, fin 2009, une doctrine d'emploi dite de la « réponse graduée »<sup>112</sup>, la solution répressive étant perçue comme une réponse de dernier recours. Elle a mis l'accent sur le fait que la PM, qui « [a] vocation [...] à intervenir sur la totalité du territoire de la commune »<sup>113</sup>, s'est, en réalité, peu aventurée dans les quartiers dits difficiles<sup>114</sup>, notamment dans la partie nord de la commune où sont localisés lesdits quartiers, ce que confirme la PN<sup>115</sup>. Une exception doit cependant être relevée pour le service de nuit, même s'il semble que la direction de la PM ait limité les interventions dans ces quartiers<sup>116</sup>. Enfin, cette doctrine d'emploi de la riposte graduée ne s'est pas traduite dans les faits, si l'on analyse le cahier de consignes du 1<sup>er</sup> juillet 2009 au 31 mars 2010, celle-ci n'y étant même pas décrite *in extenso* ou même mentionnée.

<sup>109</sup> Ainsi, il s'agissait « [en] préalable : [de] définir avec les élus et le personnel d'encadrement la doctrine d'emploi et les missions de la police municipale en matière de prévention et de sécurité compte tenu de leurs champs d'action géographique et temporel ».

<sup>110</sup> Courriel du 7 avril 2010 : « concernant le poste annexe dans la mairie annexe du Gros Saule [...] ce service a été interrompu, la population ne semblant pas intéressée par ce point d'accueil (peu de visites) ».

<sup>111</sup> *Idem*, rubrique « points faibles et problèmes rencontrés », p. 3.

<sup>112</sup> consistant « en fonction des problèmes rencontrés [à faire intervenir] d'abord [...] les médiateurs [...], puis, si ça ne suffit pas, la police municipale et, enfin, la police nationale » cf. Le Monde du 30 août 2009 et Direct Matin du 14 janvier 2010, p.3.

<sup>113</sup> Préambule de la convention de coordination, paragraphe 2.

<sup>114</sup> Cf. le « Projet de service – Police municipale » précité, la question suivante est posée « sur les compétences : extension de l'action de la Police Municipale sur l'ensemble de la ville ??? [...] » et, également, le rapport d'activité sur 2001 qui demande l'ouverture de deux postes annexes de la PM dans des quartiers difficiles, ainsi que les fiches de notation 2002 et 2003 du chef de la PM.

<sup>115</sup> Entretien du 6 octobre 2010.

<sup>116</sup> Audit de septembre 2006, société Althing, p.11.



Enfin, pour confirmer que la proximité ne peut être un objectif en elle-même, sans lien avec une analyse des causes du sentiment d'insécurité, la nouvelle majorité a dû renforcer la présence de la PM sur les heures de l'après-midi, alors qu'en 2005 la précédente avait mis sur pied une brigade dite « de renfort » de cinq agents dans le même but. Si rien ne dit que ce renforcement sera fructueux en termes de visibilité de la PM, il a été accompagné par une explicitation formelle de la municipalité. Dans une note de service du 26 janvier 2010 relative à des propositions de remaniement des effectifs de la PM, l'adjoint au chef de service souligne que « [...] la population, en général, constatera une présence accrue sur le terrain des policiers municipaux », que cette présence est motivée par le fait qu'entre « 14 h et 22 h, [...] la délinquance est la plus importante »<sup>117</sup>.

La chambre prend note du processus engagé par la nouvelle municipalité pour clarifier les missions en matière de PM et de prévention/sécurité.

### **Une direction de la PM qui s'autonomise**

Si l'hésitation des différentes municipalités entre une politique tirant plutôt vers la prévention (la proximité en étant le paradigme) ou plutôt vers la répression s'est répercutée sur la PM qui s'est posée « la grande question [...] de savoir si [elle devait] effectuer[r] toutes les missions inscrites dans la loi de 99 [...] »<sup>118</sup>, il n'en demeure pas moins que les objectifs, même partiels, hésitants ou peu opérants, étaient assez intelligibles pour être mis en œuvre par la PM. Pourtant, pour la direction, « [fallait]-il revenir à la police de proximité [...] ? », alors que pour la municipalité, la question ne se posait pas puisque cet objectif avait été clairement assigné à la PM. Dès lors, il semble que la direction de la PM ait eu tendance à ne pas se donner tous les moyens pour remplir les objectifs fixés, ce qui interroge sur le degré d'autonomie, d'éloignement de ce service, sur sa propension à s'affranchir des consignes données, bref, à organiser un fonctionnement autarcique. Symboliquement, il convient de rappeler l'éloignement physique de la PM de l'hôtel-de-ville et du DGS, premier échelon directement supérieur au chef de la PM. Or, il est bien évident, compte tenu du rôle et du positionnement de cette fonction, qu'il ne peut être autant présent, attentif que souhaité.

Dès lors, cette distance autorise d'une certaine manière un fonctionnement plus ou moins autonome. C'est ainsi que la PM se fixe elle-même ses objectifs<sup>119</sup>, comme la réduction du nombre de véhicules en stationnement abusif, récurrent depuis 2003, ou d'autres comme réduire la délinquance (2003), sans plus de précision de pourcentage, ou démarrage de la surveillance de la voie publique avec la vidéosurveillance (2007, soit au moins un an après son installation), si évidents qu'ils ne peuvent être qualifiés, à proprement parler, d'objectifs. Ils sont d'ailleurs tout aussi vagues que ceux fixés par la ville. D'autres dépendent moins de la PM que du pouvoir politique, comme la création d'une brigade de renfort d'après midi (2004-2005).

Enfin, dans ce contexte, la PM peut également s'exonérer de la mise en œuvre de telle ou telle demande de la municipalité, avec une justification plus ou moins valable. Ainsi, comment comprendre la raison motivant la fermeture, pour manque d'effectif, du second poste annexe de la PM du quartier Chanteloup, alors que la PM a connu, sur la période 2002 et 2004, une réelle augmentation des effectifs passant de 53 postes à 61, soit une variation de 15 %, et ce avant que les brigades de renfort ne voient le jour, accaparant ces augmentations ?

<sup>117</sup> Bilan d'activité 2009, rubrique « solutions envisagées », p. 3.

<sup>118</sup> « *Projet de service – Police municipale* », 21 décembre 2006, avant-dernière page, 3<sup>ème</sup> paragraphe.

<sup>119</sup> Les bilans d'activités que réalise la PM depuis 2002 formalisent les objectifs qu'elle s'assigne sur l'exercice considéré, donc prioritaires.

La direction est même allée jusqu'à ignorer des décisions de la municipalité ou à les vider de leur sens. Ainsi, dans le rapport d'activité 2001, il était question de mettre en place une sectorisation, en quatre secteurs, que confirme la convention de coordination du 24 octobre 2005 dans une carte en annexe. Or, le « projet de service » susmentionné du 21 décembre 2006 s'interroge « *sur les compétences : [sur] l'extension de l'action de la Police Municipale sur l'ensemble de la ville ??? (cartes pour passage sur un secteur déterminé par exemple) soit par sectorisation : une brigade par secteur pour fidéliser et assurer une police de proximité à la différence de la PM* »<sup>120</sup>. Dans l'esprit de la direction de la PM, il y a opposition entre PM et police de proximité, ce qui conduit à s'interroger sur les consignes données aux agents. Cette sectorisation n'a pas été mise en place et sans directive de leur direction, les agents organisent eux-mêmes leur travail qui, ce faisant, présente un certain caractère routinier, qu'amplifie une absence de projet de service. L'audit organisationnel préconisait, notamment, la rédaction d'un projet de service, proposé par le prestataire et soumis aux deux municipalités successives, document qui ne peut être vu comme tel, n'étant d'abord que le catalogue des compétences de la PM sans hiérarchisation, simple décalque de la convention de coordination, avant de présenter de nombreuses fiches, *vade-mecum* très succinct de procédures à suivre en cas d'infraction.

Il faut conclure au manque de vision prospective, de définition de stratégie claire d'actions, de projet pour son service qui confine à la passivité de la part de l'encadrement de la PM. Ainsi, dans les bilans d'activités, à la rubrique « projets futurs, nouvelles missions », le projet de service est mentionné dès 2006 jusqu'en 2008, pour s'interroger sur sa mise en application. Jamais, il n'est conçu comme le résultat d'une réflexion interne, mais bien comme provenant de l'extérieur. L'encadrement de la PM n'apparaît pas comme une force innovante pour une PM d'abord repliée sur elle-même, propension permise par le manque d'investissement de la part des élus et de la direction générale.

### ***Quelle évaluation ?***

Les bilans d'activités annuels sont les seuls documents dans lesquels figurent des indicateurs, développés par la direction de la PM. Ils sont circonscrits à une mesure de l'activité, à un dénombrement de procédures, d'actions. Ces bilans ne montrent pas si les objectifs ont été atteints. Pour certains, leur récurrence montre que cela n'a sans doute pas été le cas, mais sans que les causes en soient analysées.

Les indicateurs sont, pour la plupart, intrinsèquement non pertinents. En effet, par exemple, en mêlant le jour et la nuit, l'indicateur relatif au nombre d'appels déforme la réalité. Ainsi, en 2003, la PM a reçu 12 250 appels, soit 33,6 par jour (soit 1,4 appel par heure), ce qui ne reflète pas fidèlement l'activité de la PM. Il faut donc traiter l'activité spécifiquement selon la période du jour, car l'implication des services n'est pas la même. Autre exemple, celui relatif au nombre d'arrestations en flagrant délit qui, à partir de 2006, disparaît et semble se transformer en nombre de mises à disposition de personnes à la PN, mais avec un vrai changement de dimension, puisque l'on passe de 17 flagrants délits en 2005 à 226 personnes remises à la PN. Le premier indicateur étant constamment en baisse et peu flatteur pour la PM, la direction en a proposé un autre plus favorable, sans savoir ce qu'il recouvre<sup>121</sup>. L'indicateur quantifiant le nombre d'interventions pose question. En effet, dans la mesure où « *l'année 2001 a été l'année d'une croissance très forte de l'activité dans tous les*

<sup>120</sup> « *Projet de service – Police municipale* », 21 décembre 2006, avant dernière page. Cf. également le bilan d'activités pour 2009, rubrique « *projets futurs, nouvelles missions (2010/2011)* » qui mentionne la sectorisation des patrouilles.

<sup>121</sup> Enfin, pour d'autres, la signification profonde l'est trop pour être comprise, comme celui relatif au nombre d'objets trouvés.

*domaines* »<sup>122</sup>, année à partir de laquelle les évolutions d'activités prennent du sens, cet indicateur montre une tendance de fond à la baisse. Ainsi, de 7 926 interventions réalisées cette année-là, la PM en comptabilise, en 2009, 4 445, soit une baisse de 44 % (ou une moyenne de 12 interventions par durée de 24 heures, soit moins d'une par agent et par jour).

De surcroît, il est permis de se demander dans quelle mesure ces indicateurs sont fiables ou significatifs, s'ils sont construits à partir des données entrées dans le logiciel « logitude » qui recense les différents actes réalisés par la PM selon une catégorisation qu'elle a elle-même définie. Déjà, l'audit organisationnel s'interrogeait sur la qualité de ces statistiques qualifiée de défaillante. De fait, la catégorisation de l'activité pose question. Ainsi, cette liste met sur le même plan des catégories qui recouvrent des réalités différentes comme celle concernant « l'assistance » qui regroupe l'aide apportée par la PM à d'autres services avec celle des nuisances, par exemple. Enfin, des sous-catégories non identifiées regroupent la majorité de l'activité comme par exemple, la rubrique « autres » de la catégorie « différends » ou la rubrique « tranquillité publique » de la catégorie « nuisances », interrogeant sur le sens de cette rubrique puisque, par définition, les nuisances sont une atteinte à cette tranquillité publique.

Les statistiques émanant du logiciel « logitude » n'ont pas pour but de mesurer l'atteinte des objectifs. En conséquence, la fiabilité des indicateurs de mesure de l'activité pose question, dans la mesure où ils auraient été établis à partir de ce logiciel, mal utilisé. Il y a donc une véritable difficulté à évaluer le service rendu au citoyen.

## **2) Une organisation de la PM assez peu compatible avec les attentes des habitants**

### ***Le cycle de travail ne correspond pas au temps de travail hebdomadaire***

La PM fonctionne 24 heures sur 24 et sept jours sur sept. Ce mode de fonctionnement exigeant, mis en place dès sa création, demande des effectifs nombreux pour être efficace.

Jusqu'à la mi-mars 2010, la PM était organisée en trois brigades de jour (BJ) de 10 agents chacune, deux brigades de nuit (BN) de huit agents chacune et de deux brigades de renfort (BR) de cinq agents chacune. L'amplitude horaire des brigades a peu varié et n'a pas été affectée par le passage aux 35 heures, la PM ayant explicitement souhaité conservé son mode de fonctionnement habituel<sup>123</sup>. Ainsi, pour les BJ, le cycle de travail est de deux matinées et deux après-midi de huit heures de travail chacune (de six à 14 heures et de 14 à 22 heures), en alternance. Ce cycle est donc de 32 heures auquel il faut rajouter, après un repos de deux jours consécutifs, une nouvelle vacation de huit heures, première d'un nouveau cycle de travail. Le temps de travail hebdomadaire est donc au total de 40 heures. La BR a le même temps de travail hebdomadaire, mais la répartition des vacations est différente, trois de huit heures l'après-midi et une le matin. Pour la BN, le cycle de travail est de trois nuits de neuf heures (de 21 à six heures). Le temps de travail est donc, après trois jours de repos, de 36 heures.

### ***Une organisation qui ne peut répondre de manière optimale aux attentes des habitants***

- Le jour

L'effectif optimal d'une BJ est de 10 agents, mais elle doit fournir un chef de poste et un planton chargé du standard, de la télésurveillance et de la vidéosurveillance. Il ne reste donc plus que huit agents, total sur lequel, il convient, de façon assez récurrente, d'ôter un ou deux agents, absents pour maladie, formation, voire pour récupération de jours. Ainsi, la BJ ne

<sup>122</sup> Rapport annuel d'activité de la police municipale – année 2001, p. 13 sur 21.

<sup>123</sup> Réunion de concertation du 20 mars 2002.

présente plus que six à sept agents pour patrouiller, parmi lesquels il faut compter une brigade motocycliste de deux agents, dont le rôle est moins d'être au contact des habitants que de répondre à une urgence. En conclusion, ne peuvent patrouiller, au mieux, que quatre à cinq agents, répartis en deux véhicules pour une « ville [...] constituée de 180 kilomètres de voies publiques et 40 de voies privées [...] »<sup>124</sup>. Jusqu'en 2002, les brigades ne recensaient que six à sept agents de manière optimale<sup>125</sup>, donc à peine un équipage en patrouille. Dans ces conditions, la PM ne pouvait intervenir sur certaines situations délicates dans les conditions de sécurité optimale. Dès lors, les agents étaient, en quelque sorte, consignés dans leur véhicule. L'organisation du travail en trois BJ a pour conséquence de doubler les effectifs le matin ou l'après-midi trois jours sur sept, avec la BJ3.

Même si, jusqu'en 2003, la BJ pouvait être épaulée par une brigade cynophile, ce mode d'organisation ne pouvait répondre aux aspirations des Aulnaysiens qui « demand[ai]ent de plus en plus fréquemment des patrouilles spécifiques à leur quartier, signalant ainsi le besoin d'un contact rapproché avec les agents de la police municipale et d'une présence plus constante sur un même lieu »<sup>126</sup>. « Le fonctionnement actuel ne correspond donc plus à [la] demande »<sup>127</sup> des habitants.

Pour y remédier, outre la sectorisation, non mise en place, il convenait d'accroître les effectifs de manière sensible. Ainsi, à compter de la création, en 2005, de la BR, les effectifs sur le terrain ont crû, mais de manière limitée. En effet, dans la mesure où sur les cinq agents, effectif optimal de cette brigade, un au moins était absent pour congés, formation ou arrêt de travail/maladie, la commune ne pouvait compter que sur trois ou quatre agents supplémentaires. Par conséquent, la PM ne pouvait aligner au mieux, sur une demi-journée, qu'une quinzaine d'agents, dont les motards (trois ou quatre), lorsque les effectifs des deux BJ et de la BR se cumulent. En outre, les agents de la BR n'avaient pas pour mission de patrouiller sur l'ensemble du territoire aulnaysien mais sur les zones de centre-ville commerciales, dans les parcs et jardins. Par conséquent, certains territoires continuaient à peu recevoir la PM.

Enfin, puisque la proximité était demandée à la PM, des réponses contradictoires ont été apportées en termes d'organisation. En effet, on s'explique mal le fait qu'elle se soit séparée de ses chiens en 2004 « du fait d'une gestion trop lourde compte tenu de son utilisation et de l'armement des policiers municipaux »<sup>128</sup>, sauf à comprendre que ceux-ci étaient plus vus comme des armes que comme un moyen d'organiser une réponse de proximité par des patrouilles pédestres. Aussi, dans quelle mesure renforcer les brigades spécialisées de motocyclistes, 12 motards en 2005<sup>129</sup>, dont on a vu que leur manque de visibilité était patent, alors que dans le même temps les BR étaient mises en place, la première mesure sapant les effets attendus de la seconde ?

En conclusion, malgré de nouveaux moyens, le mode d'organisation de la PM, le jour, ne pouvait répondre aux attentes des Aulnaysiens en matière de sécurité de proximité.

---

<sup>124</sup> Rapport annuel d'activité de la police municipale – année 2001, 1<sup>er</sup> mars 2002, p. 9 sur 21.

<sup>125</sup> *Idem*

<sup>126</sup> Rapport annuel d'activité de la police municipale – année 2001, 1<sup>er</sup> mars 2002, p. 16 sur 21.

<sup>127</sup> *Idem*, p. 16 sur 21.

<sup>128</sup> Courrier du 6 juillet 2009 du précédent ordonnateur, M. Gaudron, p. 4.

<sup>129</sup> Convention de coordination du 24 octobre 2005, article 2, p. 3.

- La nuit

La BN représente environ 40 % des effectifs opérationnels. Mais, il est impossible de quantifier cette activité nocturne de la PM, les indicateurs ne le permettant pas. Toutefois, le rapport d'audit organisationnel brossait un tableau assez élogieux de son activité tant quantitative que qualitative. Une raison de cette appréciation réside dans le fait que la PM se retrouve presque seule à exercer des compétences de sécurité publique sur le territoire communal. En effet, la PN est démunie « *surtout après 2 heures du matin, pic horaire où [s]es effectifs sont en baisse* »<sup>130</sup>, sachant qu'ils embrassent également la commune de Sevrans, aux multiples zones criminogènes et haut lieu du trafic de stupéfiants.

***Une nouvelle organisation : la volonté de renforcer la présence physique en fin d'après-midi***

La nouvelle municipalité a souhaité mettre en place une nouvelle organisation du travail tout en conservant la même ossature, maintenant les trois BJ et les deux BN, mais avec des effectifs moindres<sup>131</sup>. Les effectifs prélevés sont transférés dans une troisième BR, les trois BR rassemblant alors 16 agents (cinq, cinq et six). Le cycle de travail est également modifié pour la BN dont l'amplitude horaire augmente d'une heure, de 20 heures à six heures, et pour les BR qui ne travailleront plus que l'après-midi. La note du 26 janvier 2010, rédigée par la direction, valide également les absences maximales admises par brigade<sup>132</sup>. Le véritable changement intervient l'après-midi sur un créneau horaire considéré comme le plus sensible, et particulièrement entre 20 heures et 22 heures, les emplois du temps des BJ, BR et BN se chevauchant alors.

Cette évolution se fait au prix de la disparition à terme de la BN, celle-ci étant réduite à quatre agents en activité réelle dont il faut soustraire le chef de poste et le planton, qui. « *assurer(ont) en priorité la télésécurité. Le planton basculera les appels concernant la sécurité publique au commissariat* »<sup>133</sup>, ne pouvant effectuer d'autres missions que dans la mesure où les effectifs le lui permettront. La réorganisation est donc au milieu du gué car une BN de ce format est inefficace donc inutile. Enfin, s'il est vrai que cette réforme de la PM lui permet d'aligner, l'après-midi, environ huit agents de plus qu'auparavant, la nouvelle municipalité se doit de mettre en œuvre une véritable politique d'évaluation de cette réforme pour voir si celle-ci rencontre l'assentiment des habitants et répond, enfin, à leurs attentes.

***La convention de coordination : complémentarité ou « supplétivité » ?***

- Une convention peu originale

Les conventions de coordination<sup>134</sup> précisent la nature et les lieux des interventions des agents de PM et déterminent les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles de la police et de la gendarmerie nationales. A défaut de convention, les missions de PM ne peuvent s'exercer qu'entre six heures et 23 heures. Celle conclue en octobre 2005 (comme en septembre 2000) par Aulnay-sous-Bois est très fidèle au document type prévu par le décret du 24 mars 2000.

<sup>130</sup> Courrier du 21 mars 2007 du commissaire divisionnaire, chef du 3<sup>ème</sup> district.

<sup>131</sup> Respectivement de 26 agents (neuf, huit et neuf) au lieu de 31, et de 12 (six et six) au lieu de 16.

<sup>132</sup> Soit trois pour celles de jour, deux pour la BN et entre un et deux agents pour la BR.

<sup>133</sup> Note du 26 janvier 2010.

<sup>134</sup> Créées par la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales.

- Une coordination minimale dans les faits

Le but d'une telle convention n'est pas de figer dans un certain formalisme les relations entre la PN et la PM. Si elles ne sont pas figées, il n'en demeure pas moins que ces relations doivent, au moins, prévoir des instants de coordination<sup>135</sup>. Or, à l'exception des échanges d'informations (article 5 notamment), seule la réunion hebdomadaire (article 1) est effective, mais a vu son statut évoluer. Elle a perdu sa finalité première d'organiser un fonctionnement coordonné entre forces de police pour atteindre une autre dimension. De purement technique entre responsables de polices et strictement axée sur des problématiques de sécurité publique, elle s'est transformée, à compter de mai 2008, en réunion plus formelle, dite « cellule de veille », avec la présence du maire, du commissaire et d'autres acteurs concernés par la prévention et la sécurité. Si la réunion qui aujourd'hui la remplace reste pertinente, elle n'est plus celle prévue par la convention.

Or, déjà limitée dans les faits, la coordination quotidienne entre les deux services se résume à des « *contacts réguliers (voire journaliers)* »<sup>136</sup>, chaque service s'organisant de son côté, sans tenir compte de l'autre<sup>137</sup>. Cette coordination est impossible au quotidien puisque la PM ne dispose pas de feuilles de routes pour les patrouilles et, de surcroît, ne s'enracine pas dans des comptes rendus, bilans et autres rapports, pourtant prévus par ces mêmes articles, ainsi que par les articles 15 et 17. Aucune évaluation mensuelle ou annuelle n'est élaborée, ni aucune réflexion faite sur les conditions de la mise en œuvre de la convention.

La coordination se limite à des événements ponctuels comme le 14 juillet ou des rencontres sportives.

- Une relation verticale voulue par les textes mais accentuée par l'inertie de l'encadrement de la PM

La convention demande à la PM de fournir tout élément nécessaire à la PN, de décrire ses missions et moyens, de prévoir la formation au maniement d'armes, rappelle que des missions communes peuvent avoir lieu mais sous l'autorité de cette dernière.

Cependant, même si des discussions ont eu lieu sur sa teneur, les modifications proposées, autres que de forme, ne l'ont pas été à l'initiative de la ville<sup>138</sup>. La responsabilité en incomberait, selon la société auditrice, à l'encadrement de la PM qui n'a proposé « *aucun aménagement particulier visant à mutualiser les efforts de sécurisation engagés par la PN et la PM [...]* »<sup>139</sup>, alors même que, dans certains cas, la PM pourrait être pilote. L'exemple emblématique de cette subordination est l'opération « tranquillité vacances » à laquelle « *la police municipale peut être associée ponctuellement en assistance des forces de sécurité de l'Etat [...]* »<sup>140</sup>. Cette opération consiste, pour la PN, « *durant [l']absence [des habitants à] assure[r], dans le cadre de ses missions et patrouilles, des passages à [leur] domicile* ». Or, comme le rappelle la convention dans son article 10, la PM « *en plus de la surveillance par télé-sécurité de 1500 bâtiments communaux [...]* assure la surveillance par télé-sécurité de 1 000 particuliers (commerces [...] - entreprises industrielles – pavillons et appartements) ».

<sup>135</sup> Définis aux articles 1, 2 et 5.

<sup>136</sup> Réponse n° 14 du 6 juillet 2009.

<sup>137</sup> Il arrive donc que les patrouilles des deux polices se retrouvent aux mêmes endroits, concentrant les effectifs au lieu de les disperser pour démultiplier les forces en présence.

<sup>138</sup> Note interservices du 4 mars 2005.

<sup>139</sup> P. 7.

<sup>140</sup> Article 12 de la convention de coordination.

Dès lors, il aurait été logique que la PM revendique le pilotage de cette opération et assure lesdites rondes et patrouilles, le fait qu'elle en assume la responsabilité sur une partie du territoire n'épuisant pas la question du pilotage global.

En conclusion, il appartient à la commune, aidée par l'encadrement de la PM, de rendre cet outil plus conforme à une véritable coordination. La PM, sans véritable objectif autre que celui d'être présente, n'a pas pu répondre aux attentes et besoins des habitants d'Aulnay-sous-Bois. En effet, sans définition préalable de son activité quotidienne, elle s'est organisée de manière routinière évitant, hors les équipages de nuit, les quartiers difficiles et dangereux. Principalement cantonnée à patrouiller en voiture ou en moto dans les quartiers sud de la ville, elle est demeurée peu visible pour la population, hors les zones commerçantes. De surcroît, il est impossible d'évaluer le service rendu à la population, les indicateurs existants ne le permettant pas. La recension de l'activité de la PM ne peut constituer un levier de réflexion sur ses missions, dans la mesure où des interrogations se font jour sur la catégorisation des interventions utilisées.

La PM agit donc dans un cadre qu'elle s'est peu à peu forgé, c'est-à-dire des missions et interventions dans un contexte de recherche de la sécurité maximale<sup>141</sup>, qui paralyse son action et est la négation de son existence. Grâce à ce mode de fonctionnement, et s'appuyant sur le flou des objectifs fixés par les élus, la PM parvient à n'y répondre que dans la mesure où ils ne contreviennent pas à la règle ci-dessus énoncée.

#### 6.2.4. Le coût de la PM : une rémunération généreuse

Grâce à l'existence assez ancienne d'un contrôle de gestion, le coût global de la PM, tant en fonctionnement qu'en investissement peut être retracé sur la période sous revue.

##### 6.2.4.1. Un coût global important rapporté au nombre d'habitants

L'analyse de ces coûts nécessite une comparaison avec d'autres communes d'Ile-de-France exprimée en pourcentage du budget de fonctionnement (réalisé) et en euros par habitants. Sur le premier point, le tableau ci-après présente l'importance des dépenses de sécurité publiques au regard du montant total des dépenses.

en %	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Aulnay (93)</b>	2	2,1	2,3	2,5	2,5	2,3
<b>Bondy (93)</b>					1,2	-
<b>Colombes (92)</b>					3	
<b>Ivry (94)</b>					0,1	
<b>Le Mée (77)</b>	2	2,1	2		1,9	2,1
<b>Savigny le Temple (77)</b>					2,1	
<b>Ensemble communes IdF*</b>	2 à 6					-
<b>Ensemble villes &gt; 10 000 hab.**</b>		4		-		-

\* Source : Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France : « *Les polices municipales* », avril 2009.

\*\* Source : base de données économiques des collectivités Tereko citée in « *La Gazette des communes* », 18 février 2008, p. 30

<sup>141</sup> Cf. les consignes des 1<sup>er</sup> juillet 2009 au 31 mars 2010 dans lesquelles il apparaît clairement que la PM n'intervient qu'avec la PN dès lors que la situation serait potentiellement dangereuse. Cf. également le compte rendu provisoire de la réunion de la cellule de veille du 30 mars 2010 au cours de laquelle la PN a proposé d'accompagner la PM sur ses visites aux commerçants d'un quartier difficile à la suite de jets de projectiles.

Le résultat de cette comparaison est paradoxal dans la mesure où Aulnay-sous-Bois possède une des PM les plus nombreuses d'Ile-de-France, bien équipée et dotée d'un bon régime indemnitaire. En fait, ce pourcentage dépend fortement de l'importance des dépenses de fonctionnement, comme c'est le cas à Aulnay-sous-Bois. En corrélant ce montant avec le nombre d'habitants, le coût moyen par habitant est de 39,1 € à Aulnay-sous-Bois, 25,2 € à Le Mée, 36,5 € à Savigny-le-Temple et 3,7 € à Ivry-sur-Seine. Ces dépenses de sécurité proviennent à plus de 90 % de charges de personnel.

#### 6.2.4.2. Un régime indemnitaire généreusement irrégulier

##### 1) Un régime indemnitaire généreux

A partir des données extraites du bilan social<sup>142</sup>, l'effectif de la PM composé de titulaires de la filière sécurité, est comparé à l'ensemble des titulaires de la commune puis à l'effectif global de la commune. Dans les deux cas, les effectifs de la PM ont suivi une progression inverse à celle des autres ensembles. Bien que faible, leur représentation au sein de cet effectif s'affirme néanmoins<sup>143</sup>.

### LA REMUNERATION

En K€	2003		2005		2007		Evolution	
	Total	dt primes	Total	dt primes	Total	dt primes	Total	dt primes
<b>Titulaires PM</b>	1 551	637	1 881	791	1 826	659	17,7 %	3,5 %
<b>Titulaires ville</b>	42 478	8 370	45 091	9 827	46 989	9 370	10,6 %	11,9%
<b>Poids PM</b>	3,6 %	7,6 %	4,2 %	8 %	3,9 %	7 %	-	-
<b>Total ville</b>	48 113	9 175	51 716	10 659	53 426	10 189	11 %	11 %
<b>Poids PM</b>	3,2 %	6,9 %	3,6 %	7,4 %	3,4 %	6,5 %	-	-
	<b>Nbre</b>	<b>coût</b>	<b>Nbre</b>	<b>coût</b>	<b>Nbre</b>	<b>coût</b>	<b>Nbre</b>	<b>coût</b>
<b>H. supp. PM</b>	26 627	NR*	24 684	NR*	12 202	NR*	- 54,2 %	-
<b>H. supp. ville</b>	97 874		92 672		86 762		- 11,3 %	
<b>Poids PM</b>	27,2 %	-	26,6 %	-	14,1 %	-	-	-

\* NR : non renseigné

Un fort effet cliquet des rémunérations est constaté puisque malgré la baisse de 1 % des effectifs, elles continuent à croître de 11 %. S'agissant de la PM, la hausse de la rémunération est également due à l'accroissement des effectifs. Mais, alors que la PM ne représente, en moyenne, que 3,2 % des titulaires de la commune, elle perçoit, en moyenne, 3,9 % des rémunérations<sup>144</sup>, écart surtout flagrant lorsqu'on analyse le régime indemnitaire. Ainsi, 3,2 % des titulaires concentrent, en moyenne, 7,6 % des primes et indemnités, soit un rapport de plus du double.

<sup>142</sup> Présenté tous les deux ans au comité technique paritaire.

<sup>143</sup>

LES EFFECTIFS	2003	2005	2007	Evolution
<b>Total PM</b>	58	61	62	6,9 %
<b>Total titulaires ville</b>	1 901	1 933	1 877	- 1,3 %
<b>Poids PM</b>	3 %	3,2 %	3,3 %	-
<b>Total ville</b>	2 387	2 413	2 362	- 1 %
<b>Poids PM</b>	2,4 %	2,5 %	2,6 %	-

<sup>144</sup> Ou pour 2,5 % des effectifs totaux de la commune, elle perçoit, en moyenne, 3,4 % des rémunérations totales.



Cela s'explique par l'importance de ce régime dans la rémunération totale pour la PM. De plus de 42 % en 2005, il pèse encore 36 % alors que pour l'ensemble des titulaires, ce régime indemnitaire ne représente que 19 % à 22 % de leur rémunération totale. Ce poids notable trouve son explication dans l'importance des heures supplémentaires (HS) payées à la PM : 14,1 % du total des HS en 2007. Ces heures ont drastiquement diminué entre 2003 et 2007 pour la PM, alors qu'elles baissaient plus modestement pour le reste des personnels. Ceci interroge dans la mesure où le cycle de travail n'a pas changé pendant cette période. Si l'on traduit ces HS en équivalents temps plein (ETP), la commune aurait pu disposer de 17,5 ETP en 2003, 16,2 en 2005 et de 8 en 2007.

### *Un régime indemnitaire varié qui représente plus de la moitié de la rémunération nette*

L'étude concrète de ce régime a été menée à travers l'analyse des fiches de paye, jusqu'à fin 2009, de six agents de la PM dont les trois directeurs, soit 10 % de l'effectif.

		<b>Policier 1</b>	<b>Policier 2</b>	<b>Policier 3</b>	<b>Policier 4</b>	<b>Policier 5</b>	<b>Policier 6</b>
<b>rémunération totale nette</b>	<b>2003</b>	42 516	34 249	40 595	26 151	30 297	27 479
	<b>2007</b>	61 219	46 555	56 923	29 980	32 807	27 996
	<b>2008</b>	69 341	55 093	66 934	35 098	34 661	29 256
	<b>2009</b>	71 516	56 954	0,00	34 769	35 675	29 316
<b>IHTS</b>	<b>2003</b>	14 515	14 015	16 272	7 778	7 919	6 632
	<b>2007</b>	26 554	22 632	26 837	4 672	5 078	3 604
	<b>2008</b>	30 725	29 362	31 470	5 455	5 711	4 212
	<b>2009</b>	32 065	28 258	0,00	5 667	6 069	4 279
<b>autres indemnités</b>	<b>2003</b>	8 476	6 074	8 839	6 070	6 122	5 524
	<b>2007</b>	14 893	10 139	15 597	10 455	10 386	9 646
	<b>2008</b>	15 306	10 778	11 143	11 052	10 946	10 170
	<b>2009</b>	15 575,26	10 834	0,00	10 933	10 879	6 222
<b>primes/rému.</b>	<b>2003</b>	54,1	58,7	61,9	53,0	46,3	44,2
	<b>2007</b>	67,7	70,4	74,5	50,5	47,1	47,3
	<b>2008</b>	66,4	72,9	63,7	47,0	48,1	49,2
	<b>2009</b>	66,6	68,6	0,0	47,7	47,5	35,8

## 2) Un régime indemnitaire partiellement irrégulier

### **a) Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) à la PM : un régime qui doit tenir compte de la réalité du travail effectué**

Une présentation des heures supplémentaires, illustrée à travers l'échantillon, permet de mieux visualiser la pratique au sein de la PM, qui sera confrontée au droit applicable.

**Présentation des heures supplémentaires effectuées par les personnels de l'échantillon entre 2003 et 2009**

**Nombre d'heures supplémentaires**

		AGENTS PM						
Année	Cat. IHTS	Policier 1	Policier 2	Policier 3	Policier 4	Policier 5	Policier 6	TOTAL
2003	14 h >	28	154	28	154	154	154	672
	< 14 h	20	110	20	110	110	110	480
	Dimanche*	330	253	220	253	253	253	1 562
	nuît	220	329	429	0	0	0	978
	<b>Total</b>	<b>598</b>	<b>846</b>	<b>697</b>	<b>517</b>	<b>517</b>	<b>517</b>	<b>3 692</b>
2004	<b>Total</b>	<b>524</b>	<b>771</b>	<b>614</b>	<b>399</b>	<b>413</b>	<b>368</b>	<b>3 089</b>
2005	<b>Total</b>	<b>682</b>	<b>858</b>	<b>716</b>	<b>374</b>	<b>374</b>	<b>374</b>	<b>3 378</b>
2006	<b>Total</b>	<b>845</b>	<b>1 032</b>	<b>886</b>	<b>254</b>	<b>262</b>	<b>238</b>	<b>3 517</b>
2007	14 h >	0	154	0	0	0	0	154
	< 14 h	0	0	0	0	0	0	0
	Dimanche*	220	220	220	205	226	188	1 279
	nuît	615	651	663	0	3	0	1 929
	<b>Total</b>	<b>835</b>	<b>1 025</b>	<b>883</b>	<b>205</b>	<b>229</b>	<b>188</b>	<b>3 365</b>
2008	14 h >	0	154	0	0	0	0	154
	< 14 h	0	0	0	0	0	0	0
	Dimanche*	220	220	220	198	220	187	1 265
	nuît	600	636	648	0	0	0	1 884
	<b>Total</b>	<b>820</b>	<b>1 010</b>	<b>868</b>	<b>198</b>	<b>220</b>	<b>187</b>	<b>3 303</b>
2009	14 h >	0	168	retraite	0	0	0	168
	< 14 h	0	0		0	0	0	0
	Dimanche*	240	240		198	220	187	1 085
	nuît	600	636		0	0	0	1 236
	<b>Total</b>	<b>840</b>	<b>1 044</b>		<b>198</b>	<b>220</b>	<b>187</b>	<b>2 489</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5 144</b>	<b>6 586</b>	<b>4 664</b>	<b>2 145</b>	<b>2 235</b>	<b>2 059</b>	<b>22 833</b>	

\* Et jours fériés

Le total des IHTS est de :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variation 2005- 2008
<b>Nbre heures supp.</b>	26 627*	*	23 680	16 193	13 202	12 745	12 123	
			<b>variation</b>	- 31,6 %	- 18,5 %	- 3,5 %	- 4,9 %	- 46,2 %
<b>Montant heures supp</b>	-	-	375 100	307 094	279 210	336 275	301 627	-
			<b>variation</b>	- 18,1 %	- 9,1 %	20,4 %	- 10,3 %	- 10,3 %

\* « [La] base de donnée informatique [...] permet de récupérer des données relatives aux paies des agents datées uniquement de cinq au moins. Ayant préparé [ce récapitulatif] en avril 2009, [la commune] n'a pas la capacité de [...] fournir les montants annuels [qu'à compter] d'avril 2004 [...] »<sup>145</sup>. Le montant pour 2003 est donc celui indiqué par le bilan social relatif à cette année.

Le nombre et le montant des IHTS indiqués, extraits d'un tableau fourni par la commune à la demande de la chambre, sont différents de ceux inscrits dans le bilan social en ce qui concerne le nombre d'heures supplémentaires relatif aux exercices 2005 et 2007 (p. 65/104) qui est de respectivement de 24 684 et de 12 202. Ce nombre ne correspond également pas à celui inscrit dans les bilans d'activités annuels, même si celui-ci tient compte des ASVP et des ATSEM qui ne travaillent qu'à la vacation. Ainsi, en 2005, il est de 23 827 et 2007 de 14 201. La commune doit fiabiliser ces informations.

<sup>145</sup> Réponse du 8 juillet 2009.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, six taux horaires se substituent aux quatre affectés aux IHTS<sup>146</sup>. Les fiches de paie présentent donc le nombre d'heures de chaque catégorie et son taux, soit autant de lignes que de catégories concernées ou cumulent, pour les trois situations (jour, dimanches et jours fériés et nuit), le nombre d'heures auquel on affecte un taux moyen par heure<sup>147</sup>. Or, depuis janvier 2009, même si cette différence est minime, le taux moyen perçu par heure supplémentaire est supérieur à celui dû. Il conviendrait de corriger ces erreurs.

L'analyse de ces tableaux présente une baisse très nette des IHTS sur la période, mais contrastée selon que l'on considère la direction ou les autres agents. Ainsi, pour la première, le nombre des IHTS a crû entre 2003 et 2009 de plus de 30 %, alors que pour les autres agents, la chute est de 61 %. Puisque ces différences d'évolution ne s'expliquent pas par la modification des cycles de travail, il convient donc de rechercher si ces évolutions correspondent à une réalité.

### *Les IHTS : un encadrement strict*

Les modalités de fixation du régime indemnitaire des agents de la PM<sup>148</sup> peuvent déroger au principe de parité entre fonction publique d'Etat (FPE) et fonction publique territoriale (FPT)<sup>149</sup>. C'est le décret n° 97-702 du 31 mai 1997 modifié<sup>150</sup> qui le détermine (catégorie C, puis aussi B)<sup>151</sup>.

Cependant, même dérogatoire, pour être légal, ce régime indemnitaire doit obéir aux principes suivants :

- celui de la rémunération après service fait<sup>152</sup> ;
- celui, découlant du précédent, d'un contrôle obligatoire de l'effectivité de la réalisation des heures supplémentaires<sup>153</sup> ;
- celui de la limitation de l'éligibilité aux IHTS à certains personnels. Sur la période, ce dernier point a fait l'objet :
  - d'une définition par l'assemblée délibérante des emplois éligibles<sup>154</sup> ;
  - les IHTS ont été réservées à certains agents, en fonction de leur indice brut (IB)<sup>155</sup> ;

<sup>146</sup> Les premières 14 heures, heures suivantes, heures dimanches et jours fériés et heures nuit contre aujourd'hui un taux 1 pour les 14 premières heures effectuées en journée, dimanches et jours fériés et la nuit et un taux 2 pour les heures suivantes de ces trois catégories.

<sup>147</sup> Par exemple, pour 20 heures supplémentaires de jours, les 14 premières seront multipliées par le taux 1 et ce résultat sera additionné au produit des six autres heures par le taux 2, cette somme étant ensuite divisée par le nombre heures obtenant ainsi un taux horaire moyen.

<sup>148</sup> Article 68 de la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaires.

<sup>149</sup> Article 88 modifié de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée et son décret d'application n° 91-875 du 6 septembre 1991.

<sup>150</sup> Complété par le décret n° 2000-45 du 20 janvier 2000 pour le cadre d'emplois des chefs de service de PM (catégorie B) ; en effet, jusqu'au décret n° 2000-43 de la même date, seul avait été créé un cadre d'emploi de catégorie C par le décret n° 94-732 du 24 août 1994.

<sup>151</sup> On notera qu'il a fallu trois ans pour mettre en place un régime indemnitaire propre à la filière sécurité qui n'était pas prévue par le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la FPT créant le principe de parité entre FPE et FPT sur les régimes indemnitaires. Les agents de la PM devaient donc bénéficier du régime indemnitaire qui leur était versé avant la création du cadre d'emplois en 1994.

<sup>152</sup> Par la combinaison des articles 87 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires.

<sup>153</sup> Articles 11 du décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950 modifié fixant le nouveau régime des IHTS et 2 al. 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatifs aux IHTS.

<sup>154</sup> Articles 1<sup>er</sup> des décrets de 1997 et de 2000 précités et 2 du décret de 1950 susmentionné.

<sup>155</sup> Par le jeu des renvois des décrets de 1997 et de 2000 au décret de 1950, puis à celui du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS.

- le nombre d'heures supplémentaires ouvrant droit à IHTS a été limité<sup>156</sup>.

### ***Le temps de travail à la PM : une distinction à opérer entre les brigades et la direction***

Compte tenu de l'importance des heures supplémentaires et de la spécificité du travail de la PM, il est nécessaire de s'interroger sur le temps de travail qui y prévaut, après avoir étudié rapidement celui de la commune.

1/ Le temps de travail dans la commune : un régime contribuant à l'alourdissement des charges de personnel

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait conclu, sur la réduction du temps de travail, que le régime en vigueur à Aulnay-sous-Bois, correspondant à 1 519 heures, était « *plus favorable que le régime légal (1600 heures)* », contribuant à l'alourdissement des charges de personnel. Au surplus, le contrôle de ce temps n'est toujours pas automatisé pour la majorité des personnels (notamment pour la PM). Si depuis 2004, un badgeage a été mis en place, son déploiement ne concerne qu'environ 1 000 agents, soit moins de 40 % de l'effectif (37 %) au 31 décembre 2008. Plus de huit ans après l'entrée en vigueur de la loi et de sa transposition à la FPT, ce délai risque de laisser penser aux personnels concernés que le déploiement du contrôle ne se réalisera jamais.

2/ Le temps de travail à la PM : des situations à distinguer

Le rythme de travail des brigades est différent de celui de la direction qui ne fonctionne pas par roulement. Un document non daté, mais de 2002, relatif à l'aménagement du temps de travail présente l'organisation du temps de travail, toujours valable.

### **La direction : un régime d'IHTS toujours irrégulier**

Selon ce document, le cycle de travail de la direction est de neuf heures par jour, sur cinq jours. Par conséquent, le « *travail effectif annuel [est de] : 217 jours à 9H00* », soit un total de 1 953 heures réalisées avec des permanences à assurer à domicile du lundi au dimanche « *et ce, par roulement* ». Ce cycle génère automatiquement 434 heures supplémentaires par an, faites au cours du cycle de travail ou lors des permanences à domicile.

#### 1° Les IHTS générées par le cycle de travail

- Une définition par l'assemblée délibérante des fonctions éligibles

Sur la période étudiée, aucune délibération n'était intervenue avant celle datant du 29 janvier 2004<sup>157</sup>. Selon cette délibération, « *tous les agents stagiaires, titulaires [...] de catégorie C et [...] de catégorie B dont l'indice brut est au plus égal à 380, quel que soit l'emploi occupé, accomplissant de manière effective des travaux supplémentaires, peuvent percevoir les [IHTS]* », disposition qui n'est que la reproduction de l'article 1 I 1° du décret du

<sup>156</sup> Des dérogations très encadrées en vertu des articles 8 du décret de 1950 et 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS, auquel les deux décrets de 1997 et 2000 font expressément référence. Ce dernier article renvoie au I de l'article 3 du décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature. Ce dernier décret a été rendu applicable à la FPT par celui n° 2001-623 du 12 juillet 2001. Par conséquent, par analogie, il revient à l'organe délibérant de fixer la liste des fonctions dérogatoires au I de l'article 3 du décret du 25 août 2000.

<sup>157</sup> Qui a pris en compte la modification, de 2003 (pour les chefs de services de PM, décret n° 2003-1012 du 17 octobre 2003 et pour les agents, n° 2003-1013 du 23 octobre 2003) des articles 2 des décrets de 1997 et 2000 relatifs au régime indemnitaires des agents de la filière sécurité.

14 janvier 2002 : « *De plus, les agents de catégorie B, dont l'indice brut est supérieur à 380, relevant de la filière police municipale pourront percevoir des [IHTS]* ».

Or, auparavant, le droit applicable résultait de l'article 1<sup>er</sup> du décret de 1950, une délibération annuelle étant, par analogie, nécessaire. En effet, les dispositions des décrets de 1997 et 2000 renvoyaient aux seules conditions fixées par ce premier décret. Par conséquent, en l'absence de délibérations, les personnels de la PM ne pouvaient bénéficier, jusqu'en 2004, d'IHTS.

- Une limitation des IHTS à certains agents, modifiée puis abrogée

Jusqu'à cette délibération de 2004, les agents de la PM ne devaient pas avoir un IB supérieur à 430 pour pouvoir bénéficier d'IHTS. Or, deux agents le dépassaient et ne pouvaient donc prétendre aux IHTS.

Avec l'abrogation du décret de 1950, les textes ont exclu de l'éligibilité aux IHTS les agents de catégorie B dont l'IB était supérieur à 380, dès lors qu'il n'y avait pas de contrôle automatisé. Or, la délibération de janvier 2004 y déroge en accordant aux seuls agents de la filière sécurité, soit ces mêmes deux personnes, le bénéfice d'IHTS, alors que leur IB est supérieur à 380 et qu'il n'y a pas de moyens de contrôle automatisé. Ces deux agents ne pouvaient donc y prétendre jusqu'à l'abrogation de cette exclusion en novembre 2007.

En conclusion, sur l'ensemble de la période, ils ont perçu indument des IHTS.

- Un contingent d'heures supplémentaires aux dérogations draconiennes mais non respectées

Selon son cycle de travail, la direction travaillerait 45 heures par semaine, heures supplémentaires comprises, chaque semaine, soit un total de 45 heures supplémentaires mensuelles avec un mois à 4,5 semaines.

Sous l'empire du décret de 1950, le contingent de 25 heures mensuelles ne comprenait pas les heures effectuées la nuit, les jours fériés et les dimanches (art. 8). Les dérogations prévues à ce contingent étaient accordées par les ministres concernés « *à titre tout à fait exceptionnel, pour un objet déterminé et une durée limitée* ». Par analogie, il appartenait donc à l'assemblée délibérante de déterminer les objets sur lesquels des dérogations porteraient et, ce, pour une durée courte. Cette faculté de déroger devait être très strictement circonscrite dans le temps et sur les objets concernés : elle n'était donc pas accordée de façon permanente. Le fait d'atteindre la limite de ce contingent et, surtout de la dépasser, devait être exceptionnel. Si une telle dérogation était accordée à la direction, elle ne devrait concerner que des points précisément définis par des délibérations et non porter sur une autorisation vague de déroger à ce contingent. Or, la commune n'a pas délibéré sur cette question avant mars 2004. La direction ne pouvait donc percevoir des IHTS au-delà de ce contingent et pour les nuits et les dimanches et jours fériés.

Sous l'empire du décret du 14 janvier 2002, la commune a délibéré le 11 mars 2004 pour permettre à sa PM de déroger au contingent des 25 heures supplémentaires par mois. Les textes fixent plusieurs conditions cumulatives qui encadrent les dépassements de la durée légale du travail fixée à 35 heures par semaine. La première est de ne pas travailler plus de 48 heures au cours d'une semaine, en incluant les heures supplémentaires, sachant que sur une période consécutive de 12 semaines, cette durée ne peut dépasser 44 heures. Pour la direction, le nombre d'heures supplémentaires est bien supérieur aux limites autorisées. En effet, si le temps de travail effectif ne dépasse pas les 48 heures sur une semaine considérée, il est

toujours supérieur à 44 heures sur 12 semaines consécutives, car il est constant à 45 heures par semaine, sur toute l'année. De surcroît, ne sont pas prises en compte les heures supplémentaires provenant des permanences, la nuit, les dimanches et jours fériés, qui accentuent ces dépassements. Toutefois, à compter de la mise en place de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) au début 2004, pour la direction, les heures supplémentaires qui auraient été effectuées le jour au profit de celles de nuit et dimanches et jours fériés disparaissent. Or, le cycle de travail n'ayant pas changé, cette modification de la structure des IHTS jette un doute sur l'évaluation du temps de travail présentée dans la note relative à l'aménagement du temps de travail.

Les dérogations au contingent ne sont donc pas régulières sur l'ensemble de la période.

- Le service fait et son corollaire, le contrôle des heures supplémentaires

La commune n'a pas mis en œuvre, pour sa PM, de contrôle automatisé. Il est donc impossible de vérifier l'effectivité des heures supplémentaires. Leur existence ne repose donc que sur des états signés, transmis au DGS par le chef de la PM, un des agents qui en déclare le plus. Or, quel que soit le régime juridique envisagé, leur versement est conditionné par la preuve de leur effectivité. Il ne pourra être argué de l'exception introduite par le décret de 2002 qui autorise un décompte déclaratif si les personnels exercent leurs fonctions à l'extérieur, ce qui n'est pas le cas pour la direction de la PM. Aussi, en l'absence de système de contrôle automatisé, les IHTS versées aux agents de la direction sont irrégulières.

## 2° Les IHTS générées par les permanences à domicile

Dans la mesure où la quasi-totalité des IHTS concernent des heures supplémentaires réalisées la nuit, les jours fériés et dimanches, la chambre s'est interrogée sur leur signification.

Les membres de direction occupent, à tour de rôle, la permanence du service et seraient donc rémunérés en IHTS. En fait, les permanences à domicile pour ces périodes correspondent à des astreintes, comme le rappelle le règlement intérieur de la commune. Cette astreinte est rémunérée forfaitairement. Mais, « *en complément [...], dès lors que l'agent effectue une intervention, celle-ci est considérée comme du travail effectif et rémunérée [...] selon les tarifs applicables aux heures supplémentaires* »<sup>158</sup>.

Ces agents ont perçu des IHTS pour 850 heures supplémentaires, en moyenne annuelle, depuis 2007. Puisqu'elles sont perçues pour des périodes éloignées de leur cycle de travail, cela signifie donc qu'ils ont dû se rendre effectivement sur leur lieu de travail ou sur le lieu requérant leur présence après s'être rendus chez eux. L'ampleur de ces heures supplémentaires pose une double question sur le respect des dérogations au contingent des 25 heures mensuelles et, plus fondamentalement, sur leur réalité<sup>159</sup>.

<sup>158</sup> Fiche 14 et annexe 2 et conformément aux articles 9 des décrets de 1950 et du 14 janvier 2002.

<sup>159</sup> Par exemple, en 2009, le policier 1 a travaillé 1 519 heures auxquelles il faut rajouter 840 heures supplémentaires, soit un total de 2 359 heures de travail effectif. Si le premier total s'étale sur 217 jours, soit sept heures/j, le second se déploie sur 160 jours (soit 365 jours – 44 de congés, divisés par deux car il y a roulement des permanences, le policier 3 étant à la retraite), soit cinq heures et quart/j. Ainsi, si l'on raisonne sur une permanence d'une semaine sur deux, ce policier a travaillé au total 12 heures et quart sur les cinq jours de son cycle (lundi au vendredi) et cinq heures et quart les samedi et dimanche, toutes les semaines concernées.

S'agissant du premier cas, la délibération du 11 mars 2004 autorise le dépassement de ce contingent sur des bases laissant place à une interprétation extensive des textes qui l'encadrent, compréhensive des demandes de la PM, mais non conformes au droit. En effet, le projet interne relatif à l'aménagement du temps de travail affirme que « *la Police Municipale entr[e] dans le champ d'application de l'article 3-2 (dérogations)* » du décret du 25 août 2000 relatif à l'ARTT dans la FPE, en raison de « *[sa] fonction (protection des personnes et des biens [...])* ». La délibération pour permettre à la PM de déroger durablement et significativement à ce contingent assoit sa décision sur la totalité de l'article 3 de ce décret. Or, la dérogation à ce plafond relevait du I de cet article, lui-même déjà dérogatoire au droit commun du temps de travail, par le jeu des renvois successifs des décrets de 1997 et 2000 modifiés relatifs au régime indemnitaires de la PM vers celui relatif aux IHTS du 14 janvier 2002 qui fait référence en son article 6 aux limites posées par le I de l'article 3 du décret du 25 août 2000 précité.

Par conséquent, les dispositions, dérogatoires au I, prévues au a) du II de ce même article ne sauraient être applicables à la PM, d'autant plus « *[qu']il n'y a pas de parité statutaire possible pour le temps de travail des agents de la PM avec ceux de la [police nationale]. Il leur faudrait un dispositif ad hoc pour déroger aux garanties minimales du temps de travail* »<sup>160</sup>. Il ne peut y avoir de parité sur le temps de travail car il n'y a pas équivalence des fonctions. En effet, le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991<sup>161</sup> qui fixe ce principe, a soigneusement, malgré ses nombreuses modifications, exclu de sa grille de correspondance des cadres d'emplois et grades concernés de la FPT vers les corps et grades de la FPE, ceux de la filière sécurité. Les dépassements de ce contingent ne respectent pas les limites prévues par les textes applicables en l'espèce et sont donc irréguliers sur toute la période. Il conviendrait que la commune modifie sa délibération pour lever toute ambiguïté d'application.

Plus fondamentalement, ces démonstrations interrogent sur la réalité de ces heures supplémentaires. En effet, ces trois chefs de la PM auraient dû percevoir des indemnités d'astreinte puisque la perception de ces IHTS dépendait de cette situation. Or, leurs fiches de paie sont muettes sur cette indemnité. Au surplus, l'existence même d'astreintes peut surprendre dans la mesure où la PM fonctionne 24h/24 et 7j/7, qu'il y a donc toujours des agents sur le terrain et un chef de poste. Aussi, on peut légitimement se demander ce que le permanencier ferait de plus que le chef de poste ne pourrait faire ni décider. Si une situation requérait une intervention très importante, on peut inférer que c'est moins le permanencier qui serait mobilisé que la PN.

Par ailleurs, malgré un cycle de travail immuable, les IHTS nuit, dimanches et jours fériés, ont fortement crû, alors que la statistique des délits commis dans la commune n'a pas augmenté à due proportion. De surcroît, la direction perçoit des IHTS pour un nombre d'heures supplémentaires mensuelles invariable, même s'ils se reposent au mois d'août au cours duquel ils ne perçoivent que des IHTS de nuit. Enfin, dans la mesure où le système est déclaratif, cela revient à permettre aux premiers bénéficiaires du système de s'accorder le régime indemnitaire, donc la rémunération, qu'ils souhaitent obtenir.

### **Les brigades : un régime tout autant irrégulier**

- Le temps de travail des brigades : des cycles spécifiques mais non validés officiellement par l'organe délibérant

---

<sup>160</sup> Courriel de l'ex DGAFP, du 15 avril 2010.

<sup>161</sup> Pris pour l'application de l'article 88 de la loi de 1984 relative à la FPT.

Le rythme de travail des brigades est différent de celui de la direction<sup>162</sup>. Ainsi, selon le document relatif à l'aménagement du temps de travail pour les BJ, le temps de travail est de neuf heures « *comprenant les temps de pose, repas, habillement, armement* » pour quatre de jours de travail et deux jours de repos, soit un total de 1 800 heures réalisées<sup>163</sup>.

Pour les BN, il est de 10 H 30 « *comprenant les temps de pose, repas, habillement, armement* » pour trois nuits de travail et trois jours de repos, soit un total de 1 460 heures réalisées<sup>164</sup> auxquelles il faut ajouter 60 heures de tirs obligatoires et 16 heures de réunion de brigade (une par trimestre), soit 1 536 heures.. En 2010, le temps de travail des seules BN a été modifié sans changer le mode de calcul des IHTS.

La faiblesse du nombre de jours travaillés renvoie à la définition de cycles de travail spécifiques par l'organe délibérant après avis du CTP<sup>165</sup>. Dans le règlement intérieur de la commune<sup>166</sup>, il est prévu de réduire la durée annuelle du temps de travail « *[...] par arrêté du maire pour tenir compte de sujétions liées [...] à la définition des cycles de travail qui en résultent et notamment en cas de travail régulier de nuit, de dimanche, en horaires décalés, en équipes [...]. Ces cas particuliers sont à prendre en compte, service par service, dans le cadre de la mise en place du projet de service. Ils sont validés par la Direction Générale et le Maire après avis du Comité Technique Paritaire* ». La première condition du travail en cycle n'est pas remplie, un projet de service étant nécessaire au préalable, lequel n'existe pas au sein de la PM, celle-ci travaille donc en toute irrégularité depuis 2002.

La commune fait valider ces projets de service par le maire alors qu'ils devraient l'être par l'assemblée délibérante<sup>167</sup>. Cette compétence, en outre, ne peut être déléguée au maire, car non prévue par l'article L. 2122-22 du CGCT qui détermine de manière exhaustive les délégations que lui confie le conseil municipal. Par conséquent, sous réserve d'une production par la commune d'une délibération y afférente, les cycles de travail de la PM sont irréguliers. De plus, la commune n'a pas non plus fourni d'arrêtés du maire les organisant, documents pourtant demandés. La municipalité doit délibérer pour asseoir les cycles de travail qui ont été définis en son sein, et singulièrement ceux de la PM. En leur absence, les agents de la PM travaillent en toute irrégularité.

- Le régime des IHTS

Les conditions définies plus haut relatives au bénéfice des IHTS s'appliquent bien évidemment à l'ensemble des agents des brigades. Dans la mesure où, jusqu'à la délibération du 29 janvier 2004, aucune définition des fonctions éligibles n'avait été faite par l'assemblée délibérante, ils ne pouvaient se voir attribuer des IHTS, ce qui est régulier depuis. S'agissant de la vérification du non-dépassement du contingent d'heures supplémentaires au-delà des dérogations possibles pour la PM, la solution dégagée pour la direction sous l'empire du décret de 1950 s'applique aussi pour ces agents. En effet, la commune n'ayant pas délibéré sur cette question avant mars 2004, ces agents ne pouvaient donc percevoir des IHTS au-delà du contingent des 25 heures et pour les nuits et les dimanches et jours fériés.

<sup>162</sup> Qui ne fonctionne pas par roulement.

<sup>163</sup> Le « *travail effectif annuel [est de] : 200 jours à 9H00* » et « *Aucune récupération d'heures n'est accordée à ces personnels* ».

<sup>164</sup> Le « *travail effectif annuel [est de] : 139 jours à 10H30* » et « *Aucune récupération d'heures n'est accordée à ces personnels* ».

<sup>165</sup> Article 4 des décrets du 25 août 2000 et du 12 juillet 2001 susmentionnés.

<sup>166</sup> Articles 1.2 et suivants, dans la partie consacrée à la durée du travail.

<sup>167</sup> Article 7-1 al. 1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la FPT.



Le temps de travail des agents des BJ est de 45 heures hebdomadaires, heures supplémentaires comprises. Or, la règle<sup>168</sup> borne expressément ce temps de travail à 44 heures en moyenne sur une période quelconque de 12 semaines consécutives, limite non respectée en l'espèce. Les agents ne pouvaient donc percevoir ce montant d'IHTS qu'écrêté à cette limite, les dérogations prévues par ce même article ne s'appliquant pas à la PM, comme cela a été dit. Par ailleurs, sur l'année, ces agents travaillent 1 800 heures, soit 281 heures supplémentaires au-delà du temps de travail en vigueur dans la commune. C'est donc un tel nombre d'heures supplémentaires que l'on doit s'attendre à trouver sur les fiches de paie des agents concernés. Or, si l'on considère le cas topique du policier n° 4, on obtient les chiffres suivants :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evo.
<b>IHTS</b>	517	399	374	254	205	198	198	- 61,7 %

Il y a une véritable inflexion, en 2006, au moment où les agents perçoivent une IAT à un taux élevé. Or, le cycle étant immuable, rien n'explique cet affaissement après cette date, sachant, de surcroît, que la structure des IHTS varie alors profondément pour n'être plus perçue que pour les dimanches et jours fériés.

Pour les agents des BN, le même texte borne expressément la durée quotidienne du travail à 10 heures, limite non respectée, sans dérogation possible comme pour leurs collègues des BJ. Par ailleurs, si l'on considère les cas des policiers 5 et 6, l'évolution suivante est observée :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evo.
<b>Policier 5</b>	517	413	374	262	229	220	220	- 57,4 %
<b>Policier 6</b>	517	368	374	238	188	187	187	- 63,8 %

Ce montant est totalement incohérent avec le cycle de travail. L'inflexion se produit également en 2006, alors que le cycle est inchangé. De surcroît, depuis cette date, elles sont uniquement concentrées pendant les jours fériés et les dimanches.

- Un planning inexploitable, des congés supérieurs à ceux autorisés

Si l'on souhaite visualiser ces horaires de travail, afin de vérifier s'il y a adéquation entre les heures supplémentaires mensuelles et le temps de travail effectué, le planning censé transcrire les jours et les horaires de travail des agents se révèle inexploitable. En effet, si l'on se réfère à la situation du policier 4, selon la légende des sigles, les blancs représentant les jours travaillés, celui-ci aurait travaillé tous les jours, hors ceux pour lesquels un sigle est inscrit entre le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et le 30 septembre 2009, par exemple. Il est donc impossible de savoir quels jours il a travaillé. Toutefois, il est possible de rapprocher le nombre mensuel de ces heures avec ce qu'aurait été le cycle de travail sur le mois considéré. Les mois d'été sont, à cet égard, très symptomatiques. Ainsi, au mois de juillet 2008, mois de ses vacances, il a pris 22 jours de congés, il n'a pu donc travailler, au plus que sept jours, mais a perçu des IHTS pour 18,16 heures supplémentaires exclusivement concentrées sur les dimanches et jours fériés. Or, sur la période travaillée, selon le calendrier du planning, un seul dimanche est concerné. Par conséquent, en plus de ses neuf heures il faudrait ajouter 18 heures, soit une journée de travail à 27 heures, sans nuit. Enfin, son planning est parsemé de sigles représentant des récupérations, « RC » en jours fériés et « RHS » en heures, sachant que ces dernières « sont données aux agents venant travailler sur des repos pour des services spéciaux (fanfares, brocantes etc. ...) »<sup>169</sup>. Ainsi, les heures supplémentaires réellement effectuées sont compensées en repos.

<sup>168</sup> Article 3 du décret n° 2000-815 modifié du 25 août relatif à l'ARTT dans la FPE et la magistrature, rendu applicable à la FPT par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

<sup>169</sup> Courriel du 13 avril 2010.

En conclusion, comme le reconnaît lui-même l'adjoint au chef de service, « *concernant le forfait d'heures, celui-ci a été attribué en 1984 lors de la création de la Police Municipale, les heures ont été validées chaque mois par les différents directeurs généraux des services et les différents Maires de notre collectivité ont cautionné ces heures* »<sup>170</sup>. Dans leur globalité, ces heures supplémentaires sont donc factices.

S'agissant de l'organisation du temps de travail au sein de la PM, à la lecture du planning, il est impossible de savoir quelle brigade est « montante », c'est-à-dire prenant son service, ou « descendante », le quittant. Au surplus, dans la mesure où ce planning est détruit, il est impossible de vérifier quoique ce soit sur le temps de travail de la PM. Ce caractère illisible accrédite l'idée d'un travail en autarcie, d'une définition de l'organisation selon ses propres besoins, renforcée par l'existence de congés dits exceptionnels qui ne sont pas les jours supplémentaires découlant du fractionnement des congés annuels, ces derniers étant également prévus par le planning (sigle CS). En effet, dans l'exemple de ce même policier, il semble qu'il ait bénéficié d'au moins un jour de congé supplémentaire en 2008, par rapport au régime déjà généreux de la commune<sup>171</sup>. S'agissant spécifiquement du planning, il est primordial qu'il dispense une information fiable et compréhensible rapidement. Par conséquent, il serait logique que les temps de travail de chaque agent soient distingués de ceux de repos, hors congés. Il devrait également être indiqué les jours et les motifs qui ont donné lieu à récupération. Enfin, ce document doit permettre de comprendre si les agents effectuent la totalité de leur temps de travail.

En conclusion, le régime des IHTS perçu par la PM est irrégulier sur toute la période si l'on considère le service fait dont la seule preuve de la réalité repose sur des états déclaratifs réalisés par les principaux intéressés, alors qu'un contrôle automatisé est requis obligatoirement, que rien n'empêche de mettre en place si ce n'est l'appréhension de remettre en cause un système de rémunération basé sur l'histoire et non sur le droit. Si la commune a bien délibéré pour admettre au bénéfice des IHTS les agents de la PM, elle y a sciemment inclus deux des chefs de la PM, pour lesquels le versement de cette indemnité était prohibé explicitement. Enfin, le contingent des 25 heures mensuelles maximales n'a jamais été respecté grâce à une délibération par trop vague non conforme au droit en vigueur. Surtout, les heures supplémentaires ne sont pas réalisées, tant il ressort des fiches de paie qu'elles se perpétuent au même niveau tous les ans et chaque mois sans tenir compte des congés, pourtant pris, des intéressés. Il est dès lors impératif de revoir ce régime pour le rendre conforme aux règles qui l'encadrent et que les agents de la PM soient rémunérés en fonction du travail effectivement réalisé. Le paiement de ces IHTS factices doit cesser, ces irrégularités n'ayant que trop duré.

La chambre prend acte des mesures proposées et mises en œuvre par le maire, soit l'abandon du forfait d'heures supplémentaires pour les nouveaux agents, pour l'encadrement, la régularisation du régime d'astreinte et le paiement des heures supplémentaires réellement effectuées et la mise en place, dès 2011, d'un système de contrôle du temps de travail. Elle rappelle, cependant, le caractère irrégulier et coûteux de ce forfait d'heures supplémentaires, maintenu pour les agents en place, dont elle ne peut se satisfaire.

---

<sup>170</sup> *Idem*

<sup>171</sup> Ainsi, on décompte 34 jours de congés (26 annuels mais deux exceptionnels, un pour un pont et cinq pour l'hiver) conformément au règlement intérieur<sup>171</sup>. Il reste deux jours inexplicés dont un correspond à un congé de fractionnement.

## **b) La nouvelle bonification indiciaire (NBI)**

La nouvelle bonification indiciaire (NBI)<sup>172</sup> est accordée à certains fonctionnaires exerçant certaines fonctions limitativement énumérées et à certains fonctionnaires exerçant certaines fonctions dans des ZUS. Dans le second cas, la NBI est attribuée « *[aux] fonctionnaires territoriaux exerçant à titre principal les fonctions mentionnées en annexe [...] dans les zones urbaines sensibles [...]* ». Les agents de la PM sont inscrits au point 31 du décret de 2006 et l'étaient à ce titre au point 45 du décret de 1991 modifié. Pour ce faire, une NBI de 15 points est versée.

La NBI pour l'exercice de fonctions dans les ZUS n'est due qu'à condition qu'elles soient exercées majoritairement dans des zones déterminées. Or, la PM n'intervient dans les quartiers ZUS qu'à titre accessoire et non à titre principal. Par conséquent, la NBI versée à ce titre aux agents de la PM l'a été irrégulièrement<sup>173</sup> et son attribution doit cesser.

## **c) L'indemnité d'administration et de technicité (IAT) : un régime irrégulier, qui loin de le remplacer, se surajoute en partie à celui des IHTS**

Les articles 2 des décrets de 1997 et 2000 modifiés relatifs au régime indemnitaire des agents de la filière sécurité leur ont permis de percevoir l'IAT, sous réserve d'une délibération. La commune a délibéré le 29 janvier 2004. La circulaire du 11 octobre 2002 relative au nouveau régime indemnitaire des heures et des travaux supplémentaires dans la FPT a rappelé l'objectif de cette indemnité, à savoir « *[...] régulariser une pratique largement constatée, qui consiste à attribuer forfaitairement une indemnité mensuelle liée au grade en dehors de toute réalisation effective d'heures supplémentaires ou de travaux supplémentaires* ». Elle est versée sous les conditions suivantes :

- à l'ensemble des personnels de catégorie C et aux catégories B dont l'IB est inférieur à 380, sauf délibération contraire de la collectivité prise en vertu de l'article 2 II du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 sur les IHTS, qui conditionne le versement des IHTS à l'existence d'un contrôle automatisé. Depuis 2007, les IHTS sont versées à tous les personnels de catégorie C et B ;

- le montant découle d'un calcul faisant varier un montant de référence annuel, fixé par catégorie d'agents, C ou B, par un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 8. Ce montant de référence annuel varie également en fonction de l'évolution du point d'indice de la fonction publique (art. 4) ;

- une obligation de modulation pour tenir compte de la manière de servir.

« *Ainsi, le montant maximum (sic) de l'enveloppe IAT calculé pour chaque grade ou catégorie correspond au montant de référence du grade multiplié par le coefficient multiplicateur de 8 et par le nombre d'agents de ce grade* »<sup>174</sup>. La modulation individuelle s'inscrira dans ce cadre fini, avec comme limite le montant de référence annuel multiplié par huit, signifiant que si l'enveloppe n'a pas été calculée avec le coefficient maximal, alors dans le cas où un agent (voire plusieurs) percevrait une IAT maximale, les autres fonctionnaires du grade concernés percevront une IAT affectée d'un coefficient inférieur<sup>175</sup>. On conçoit donc toute l'importance de la détermination de l'enveloppe maximale, car plus elle sera large, plus

<sup>172</sup> Instituée par le décret n° 91-711 du 24 juillet 1991, plusieurs fois modifié jusqu'à son abrogation au 1<sup>er</sup> août 2006 par deux décrets n° 2006-779 et 780 du 3 juillet 2006 pris pour distinguer deux situations indifférenciées dans le texte originel, sans toutefois les modifier.

<sup>173</sup> Par définition, sa majoration de 50 % tombe d'elle-même.

<sup>174</sup> Circulaire du 11 octobre 2002 relative au nouveau régime indemnitaire des heures et des travaux supplémentaires dans la fonction publique territoriale, p. 7/7. Cf. également le guide des primes édité par la Gazette des communes, éd. 2008, p. 21 qui distingue bien également un crédit global d'une répartition individuelle.

<sup>175</sup> Cf. les exemples données par la circulaire précitée, p. 7/7 et 8/8.

l'IAT sera potentiellement élevée. En l'espèce, si la délibération du 29 janvier 2004 affecte bien à l'ensemble des catégories d'agents un montant annuel de référence, elle est muette sur les coefficients multiplicateurs qui y sont corrélés, sauf pour dire que « *cette indemnité, [sera] affectée d'un coefficient pouvant varier de 0,5 à 8* ». Au surplus, elle ne prévoit pas de système de modulation.

Or, il appartient à « *l'assemblée délibérante [... de] fixe[r] la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires [territoriaux]* »<sup>176</sup>. Le silence de cette délibération sur le coefficient à affecter à la catégorie de personnels ne respecte pas cette obligation, la rendant irrégulière<sup>177</sup>. Au surplus, le caractère opaque de l'attribution de cette IAT est renforcé par le fait qu'aucune modalité d'appréciation de la manière de servir n'est définie. Dans ces conditions, c'est le coefficient multiplicateur qui joue le rôle de modulation, sans que les agents en aient véritablement conscience, alors qu'il n'est que la conséquence d'une appréciation de la manière de servir. Enfin, le coefficient multiplicateur de 0,5, n'étant pas prévu par le décret, ne pouvait donc être choisi par la commune.

Par conséquent, ce régime est irrégulier dans sa totalité. Une délibération plus précise, quant aux critères de détermination de l'enveloppe globale de l'IAT et de définition de sa modulation, doit être prise.

Dans le cas particulier de la PM, à travers l'échantillon précité, les agents ont commencé à percevoir l'IAT à compter d'avril 2004.

En €	2005	2006	2007	2008	2009	Total	Evolution
<b>Policier 1</b>	4 529	4 584	4 629	4 655	4 689	23 086	3,5 %
<b>Policier 2</b>	2 865	2 898	2 926	2 941	2 960	14 590	3,3 %
<b>Policier 3</b>	4 529	4 584	4 629	4 655	0	18 397	2,80%
<b>Policier 4</b>	1 405	2 850	3 358	3 373	3 397	14 383	141,8 %
<b>Policier 5</b>	1 640	2 910	3 358	3 373	3 397	14 678	107,1 %
<b>Policier 6</b>	1 244	2 679	3 178	3 200	3 219	13 520	158,8 %
<b>Total</b>	16 212	20 505	22 078	22 197	17 662	98 654	36,9 %*
<b>Variation point d'indice fonction publique</b>		1,8 %	0,5 %	0,8 %	0,8 %	-	4 %

\* L'évolution est entre 2005 et 2008 pour une comparaison sur un même effectif.

La direction voit son IAT annuelle faiblement varier, alors que celle des autres agents a connu un premier ressaut très marqué entre 2005 et 2006, (+ 96,8 % en moyenne), puis un second, de moindre ampleur entre 2006 et 2007. Cette évolution se retrouve bien évidemment dans l'ensemble de la PM car, entre 2005 et 2007, le montant total de l'IAT perçu a explosé de près de 126 % comme le montre le tableau suivant.

	2005	2006	2007	2008	total	évolution
<b>IAT</b>	87 728	170 497	198 188	202 619	659 032	131,0

Source : commune

<sup>176</sup> Article 2 du décret du 6 septembre 1991 pris pour l'application de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la FPT.

<sup>177</sup> Note sous Conseil d'Etat, 21 mars 2008, *Commune de Bergheim*, AJDA, 30 juin 2008, p. 1278 : « *est entachée d'une incompétence négative (CE 8 janv. 1997, Aleth K., Mlle Véronique C. et a., req. n°91524), le conseil municipal ne pouvant laisser au maire le soin de « procéder à une modulation intuitu personae sans fixer au préalable, ainsi que le décret de 1991 lui en faisait l'obligation, les conditions et le taux moyen de cette indemnité* » .

Dans la mesure où la variation du point d'indice de la fonction publique a été très faible sur la période 2005-2009, cette hausse est due à la modification du coefficient multiplicateur. De 2,8 à 3,5 en décembre 2005, il est passé à sept en 2006, soit une augmentation de plus du double. Cette hausse doit être la conséquence de la manière de servir. Or, les fiches individuelles de notation des années 2004 à 2008 ne contiennent pas d'appréciations particulièrement dithyrambiques sur la manière de servir qui puissent justifier une telle hausse. De toute façon, il n'y a pas d'objectifs individuels et par conséquent pas d'évaluation de leur réalisation qui pourrait donner des indications objectivées sur cette manière de servir. Il y a dès lors dévoiement du système de l'IAT et la commune doit revenir à une pratique conforme tant à la lettre qu'à l'esprit de cette indemnité. Enfin, comme il a été dit dans le point consacré aux IHTS, l'IAT est venue en compensation de ces indemnités horaires. Pour mémoire, le total des IHTS est de :

En €	2005	2006	2007	2008	2009	Variation 2005-2008
<b>Nbre heures supp.</b>	23 680	16 193	13 202	12 745	12 123	- 46,2 %
	<b>variation</b>	- 31,6 %	- 18,5 %	- 3,5 %	- 4,9 %	- 46,2 %
<b>Montant heures supp.</b>	375 100	307 094	279 210	336 275	301 627	-
	<b>variation</b>	- 18,1 %	- 9,1 %	20,4 %	- 10,3 %	- 10,3 %

L'identité des évolutions le confirme. Mais, les évolutions ne sont pas de même ampleur, signifiant que les pertes de rémunération limitées dues à la baisse des IHTS, ont été plus que compensées par la mise en place de l'IAT. *In fine*, l'opération se révèle coûteuse pour la commune.

#### d) L'indemnité spéciale de PM

L'indemnité spéciale mensuelle de fonctions est une indemnité propre à la PM créée par le décret n° 97-702 du 31 mai 1997 relatif au régime indemnitaire des fonctionnaires du cadre d'emplois des agents de PM. Le décret n° 2000-45 du 20 janvier l'étend au cadre d'emplois des chefs de service de PM, catégorie B créée par un décret du même jour. Selon l'article 1<sup>er</sup>, elle est déterminée par l'assemblée délibérante « *en appliquant au montant mensuel du traitement soumis à retenue pour pension de l'agent concerné un taux individuel fixé dans [une] limite [...]* ». Toutefois, dans la mesure où la NBI a été attribuée de manière irrégulière, cette indemnité est assise sur une base trop large, qu'il convient de modifier en conséquence.

#### e) La prime informatique

La prime informatique a été mise en place au sein de la commune par une délibération du 5 mai 1979 pour les agents travaillant sur terminaux informatiques, soit la quasi-totalité des agents. Pour la commune, il s'agit d'un avantage acquis au sens de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la FPT.

Il est de jurisprudence constante que cette prime ne peut être versée qu'aux fonctionnaires territoriaux, qui comme ceux de l'Etat, se trouvent « *régulièrement affectés aux tâches de traitement de l'information, exerçant leurs fonctions dans des centres automatisés de l'information et dans des ateliers mécanographiques* »<sup>178</sup>. Par conséquent, le versement de cette prime aux agents communaux qui ne répondent pas aux conditions posées par le décret du 29 avril 1971, et rappelées par la jurisprudence, est irrégulier.

<sup>178</sup> Conseil d'Etat, 25 octobre 1996, *Préfet du Morbihan* et CAA Marseille, 30 juin 2009, *commune d'Avignon*. Voir également celle du 6 novembre 1995, *commune de Gardanne*.

L'argument tiré de l'avantage acquis ne peut pas valoir en vertu du principe que « nul ne peut alléguer ses propres turpitudes ». En effet, l'objectif de l'article 111 a été de donner un fondement législatif à des primes créées par chaque collectivité, en dehors de tout cadre législatif et réglementaire, pour se conformer aux dispositions de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires<sup>179</sup>. L'article 111 ne pouvait avoir pour effet de valider des versements dont l'irrégularité provenait du non-respect d'un texte et non de la non-existence d'un texte<sup>180</sup>. Or, si l'article 111 déroge au principe de parité, ce n'est que pour tenir compte des avantages collectivement acquis dépendant uniquement de délibérations communales et non de primes prévues par des textes.

Par conséquent, la commune devra délibérer pour circonscrire le versement de cette prime aux agents concernés, si jamais il en existe. En tout état de cause, les agents de la PM ne pourront y être inclus, ne répondant pas aux conditions requises.

La chambre ne peut se satisfaire, ce qui ne découle pas de l'article 111, de la non-attribution de cette prime irrégulière aux nouveaux arrivants, à compter de 2011.

#### **f) L'indemnité exceptionnelle**

Cette indemnité a pour but de prendre en compte l'impact de la cotisation sociale généralisée (CSG) sur la rémunération des agents entrés en fonction avant le 1<sup>er</sup> janvier 1998. En effet, celle-ci est assise sur l'ensemble des rémunérations alors que la cotisation maladie, qu'elle remplace, ne l'était que sur le traitement, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement. Malgré maintes relances, la commune n'a pas produit la délibération l'instituant. Par conséquent, les agents ne pouvaient percevoir cette indemnité.

Au surplus, son assiette pose problème car elle intègre la NBI, irrégulière. De surcroît, les régimes des IHTS et de l'IAT sont irréguliers et ne peuvent être insérés tels quels dans l'assiette de calcul. Par conséquent, cette indemnité est surévaluée et doit être revue, comme les taux des IHTS entrant dans son calcul.

#### **g) La prime de transport**

La loi n° 82-684 du 4 août 1982<sup>181</sup> ayant créé un système de remboursement partiel du trajet pour les salariés utilisant les transports en commun, la commune a décidé de mettre en place une prime dite « transport »<sup>182</sup>. Par conséquent, il est « *allou[é] à tous les agents communaux qui ne peuvent bénéficier des mêmes mesures, une indemnité mensuelle de base, calculée dans les mêmes conditions que les textes sus[mentionnés], sur la base de 2 zones RAPT, soit [à l'époque] 27,80 F* ». Cette prime a été décidée avant que ne soit posée l'obligation de fonder une prime sur un texte avec l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et le décret

---

<sup>179</sup> « *les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire* », principe réaffirmé par l'article 2 du décret n° 85-730 du 17 juillet 1985.

<sup>180</sup> « *En effet, la loi du 26 janvier 1984 [...] n'a pu que légaliser sous formes d'avantages acquis, les compléments de rémunération déjà pratiqués par certaines collectivités, et ce afin d'éviter que des solutions disparates continuent à se perpétuer sans base réglementaire. Elle n'a donc pas autorisé la création de nouvelles primes* », cf. lettre ministérielle du 31 décembre 1984 relatives aux modalités d'application des dispositions de l'article 111 3° alinéa.

<sup>181</sup> Relative à la participation des employeurs au financement des transports publics urbains, complétée du décret n° 82-835 du 30 septembre 1982 relatif à l'application de la prise en charge par l'employeur des trajets domicile-travail.

<sup>182</sup> Délibération du 18 janvier 1983, se fondant sur « *les difficultés existantes concernant l'utilisation des transports en commun interbanlieue [...]* »

n° 85-730 du 17 juillet 1985 précités. Par conséquent, elle ne pourrait relever que de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée.

Cette délibération étend aux non-bénéficiaires du dispositif précité le même avantage, alors même qu'ils ne répondent pas aux conditions réglementaires, à savoir la possession de titres souscrits auprès d'opérateurs de transports en commun. Mais, loin de répondre à sa motivation première, elle crée des disparités entre les diverses catégories d'agents au regard de leur charge de transport : si l'agent utilisateur des transports en commun doit faire la preuve de sa charge, celui touchant la prime transport n'a pas cette obligation<sup>183</sup>.

Par conséquent, elle ne peut constituer un avantage acquis collectivement au sens de l'article 111, puisqu'elle s'adosse à une indemnité fondée sur un texte, versée à une partie des agents. Au surplus, la délibération est claire quant à la population visée qui ne saurait être l'ensemble des agents. Versée sans condition, elle est d'une essence différente et doit être considérée comme une prime, alors que le remboursement transport est une indemnité venant compenser partiellement une charge. Ne relevant ni de l'article 111, ni de l'article 88 de la même loi instituant la parité entre agents publics, cette prime transport ne doit plus être versée.

La proposition, faite par le maire, de l'intégrer dans l'IAT ne saurait être suivie, dans la mesure où cette prime irrégulière ne peut avoir pour effet de pallier l'irrégularité d'autres primes, d'autant plus que le versement de l'IAT est conditionné à une évaluation d'objectifs.

#### **h) La prime d'évaluation**

Modifiant un ancien système mis en place en 2006<sup>184</sup>, la commune a décidé en 2008 de verser aux agents une prime dite d'évaluation d'un montant annuel maximal de 300 € bruts<sup>185</sup>. Cette prime sera la même quels que soient le grade ou la fonction.

Pour permettre son application, elle renvoie pour chaque catégorie d'agents distinguée selon leur cadre d'emploi à la prime équivalente dans les services de l'Etat qui, en vertu de l'article 88 précité, autoriserait son versement. Il faut donc comprendre que cette prime d'évaluation répondrait aux mêmes critères que ceux de la prime sur laquelle elle est assise. Elle se surajouterait donc à ces dernières. En 2008, les agents de la PM de l'échantillon ont tous reçu cette somme maximale, alors que le taux individuel de l'IAT, sur laquelle elle est assise, n'a pas évolué.

Dans ces conditions, cette prime d'évaluation est une prime supplémentaire qui n'est prévue par aucun texte<sup>186</sup> et est donc irrégulière. Il semble que la commune l'ait abandonnée puisqu'elle n'apparaît plus sur les fiches de paie des agents en 2009.

---

<sup>183</sup> Comme un agent résidant dans la commune, bénéficiaire de cette prime alors même qu'il n'aurait aucune dépense de transport, tel, par exemple, le policier 2 qui a habité à moins de 500 m de l'ancien poste de police, sis rue Croix-Verte et habite à moins de 800 m du nouveau.

<sup>184</sup> Malgré l'insistance de la chambre, la commune ne lui a pas fourni cette délibération de 2006.

<sup>185</sup> Délibération du 15 mai 2008 ; la prime est « basée sur les résultats de l'évaluation [...] fonction de critères définis par la procédure d'évaluation soumise à l'approbation du comité technique paritaire du 16 octobre 2007 »

<sup>186</sup> Malgré l'obligation posée par l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et le décret n° 85-730 du 17 juillet 1985 précités.

## Conclusion générale sur le régime indemnitaire

A une question sur les difficultés éventuelles que la commune connaîtrait sur ses recrutements de PM, celle-ci répond que, jusqu'à présent, elle a toujours eu une certaine facilité pour trouver des candidats. On peut le comprendre si l'on en juge par l'importance des primes et indemnités auxquelles a droit un agent de la PM.

Ce régime, fruit de l'histoire, est déconnecté de la réalité du travail effectif. Cette accumulation crée un fort effet cliquet qui empêche la commune de revenir en arrière, sauf à paraître sanctionner les agents en voulant limiter ce coût. Car, au-delà des irrégularités nombreuses de ce régime auxquelles la commune devra remédier, c'est bien la question de la soutenabilité des dépenses de personnel qui est en jeu, d'autant plus qu'au travers de ses irrégularités, c'est bien plus généralement celles du régime indemnitaire de l'ensemble des agents de la commune qui est également concerné. En effet, eu égard aux marges de manœuvre qui s'atténuent, ce régime indemnitaire coûte cher aux contribuables et ce, dans le cas de la PM, pour un service plus que perfectible.

La commune se doit donc de réfléchir sur le sens qu'elle entend donner à la rémunération de ses agents, et particulièrement à ceux de la PM. Des décisions, draconiennes mais conformes tant à la lettre qu'à l'esprit des textes, doivent être prises. Il n'est pas certain, compte tenu de la réalité des régimes indemnitaires servis à leur PM par d'autres communes, qu'Aulnay-sous-Bois assiste à une baisse des effectifs.

### 6.2.5. La formation continue de la PM : une formation à étoffer

La formation de la PM prend plusieurs formes : la formation initiale reçue avant titularisation, la formation continue obligatoire<sup>187</sup>, une formation spécifique sur le maniement des armes à feu<sup>188</sup> et la formation continue non statutaire accessoire. Il ne sera traité ici que de la formation continue obligatoire (FCO) et de celle sur le maniement des armes à feu car des seuils, contrôlables, sont fixés par les textes *ad hoc*.

#### 6.2.5.1. La formation continue obligatoire : un respect difficile des obligations minimales

Le niveau minimal d'exigence en matière de FCO, selon le cadre d'emplois, est fixé réglementairement : 10 jours par période de trois ans pour les chefs de service de PM et par période de cinq ans pour les agents. Le tableau ci-après détaille le temps consacré par les agents de l'échantillon à la FCO.

Cadres d'emplois	Noms	Nombre de jours						
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
B	Policier 1		10			10		
	Policier 3		10			10		
C	Policier 2	10						
	Policier 4					5	3	
	Policier 5					6	4	
	Policier 6	5					9	

<sup>187</sup> Cf. décret n° 2000-51 modifié du 20 janvier 2000 relatif à la formation continue obligatoire des chefs de service de police municipale et des agents de police municipale

<sup>188</sup> Cf. article 8 de la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales et par le décret n° 2000-276 modifié du 24 mars 2000



A la lecture de ce tableau, on constate, qu'hors le policier 2, la FCO respecte les seuils fixés par les textes. Toutefois, ce tableau n'est pas corroboré par les attestations de stage contenues dans les dossiers, obligatoirement remis par le CNFPT à l'issue de la FCO, comme le montre le tableau ci-après.

Cadres d'emplois	Noms	Nombre de jours						
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
B	Policier 1*		10			10		
	Policier 3*		20			9		
C	Policier 2	9	1					
	Policier 4**					0	0	
	Policier 5**					0	0	
	Policier 6***	5*					0	

\* En 2001, 10 jours de FCO

\*\* En 2002, 10 jours de FCO

\*\*\* En 2002, 5 jours de FCO

Selon le premier tableau, en tenant compte des jours de FCO effectués en 2002, les obligations minimales de formation ne sont pas respectées. Par exemple, pour les policiers 4 et 5, la période de computation débute au 1<sup>er</sup> janvier 2003 et s'achève donc le 31 décembre 2007. Or, ils n'ont fait respectivement sur cette période de cinq ans que six et cinq jours de FCO pour 10 exigés. Or, le nombre de jours de FCO fixés par décret n'est qu'un minimum pour une profession aux missions non anodines.

Au surplus, la FCO est souvent effectuée en bloc, à la fin de la période concernée, et sur la base de la durée minimale prévue. La FCO apparaît comme une contrainte, une obligation de satisfaire à des dispositions réglementaires plus qu'une volonté à se former en continu.

#### 6.2.5.2. La formation au maniement des armes à feu : une direction moins impliquée

Les conditions de formation au maniement des armes à feu pour les agents autorisés à en porter sont fixées par décret<sup>189</sup> : au moins deux séances par an et au moins 50 cartouches par séance, conditions restant applicables malgré ses modifications, en 2007 et 2008. Le tableau suivant présente le nombre de sessions (sess.) et de cartouches tirées (cart.).

	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	Sess.	Cart.	Sess.	Cart.	Sess.	Cart.	Sess.	Cart.	Sess.	Cart.	Sess.	Cart.
Policier 1			1	50	2	100	1	50			ND	ND
Policier 2	2	100	2	100	2	100						
Policier 3	2	100	2	100	1	50	2	100	2	100		
Policier 4	2	100	2	100	2	100	2	100	2	100		
Policier 5	3	142	4	200	3	150	2	100	6	216		
Policier 6	4	192	2	100	2	100			5	166		

Tableau des attestations de tirs présentes dans les dossiers en fin 2009.

Pour la direction, les obligations sont faiblement respectées. Or, à compter du 5 août 2007, le préfet peut « suspendre l'autorisation de port d'arme d'un agent qui n'a pas suivi les séances d'entraînement réglementaires, jusqu'à l'accomplissement de cette obligation »<sup>190</sup>, sachant que le tableau fourni par la commune ne peut attester de la réalité des séances par défaut des attestations officielles, délivrées par les dispensateurs de la formation et non par ses bénéficiaires.

<sup>189</sup> Cf. article 5 du décret modifié n° 2000-276 du 24 mars 2000 relatif à l'armement des agents de la PM

<sup>190</sup> Article 5 du décret modifié susmentionné.

En conclusion, les agents se contentent de respecter, avec certaines difficultés, les obligations minimales, pourtant peu contraignantes, prévues par les textes *ad hoc*. Leur formation ne pourrait donc que s'étoffer.

## 7. LA VIDEOSURVEILLANCE A AULNAY-SOUS-BOIS : UN OUTIL NON EXPLOITE

« Engagée dans une politique partenariale de Prévention de la Délinquance, la Ville d'Aulnay-sous-Bois souhaiterait compléter son dispositif préventif par l'installation d'un système de vidéosurveillance »<sup>191</sup>. Ainsi, avec ce dispositif, outre une PM et un CLS, la politique de sécurité publique municipale se veut complète. La question est de savoir s'il existe une synergie entre ces différents moyens et une réflexion communale pour ce faire.

### 7.1. Un objectif de complémentarité avec la police municipale non atteint

#### 7.1.1. Des caméras pour renforcer la présence de la PM sur certains quartiers

La décision d'implanter un système de vidéosurveillance est inscrite dans le « Rapport annuel d'activité de la police municipale d'Aulnay-sous-Bois – Année 2001 », de mars 2002. Il fixe comme « deuxième priorité [...] le développement de moyens alternatifs de surveillance dans le but de dégager le maximum de policiers municipaux pour répondre aux urgences et permettre le déploiement de proximité »<sup>192</sup>. Dans cette perspective, « [...] des moyens de surveillance vidéo sont à l'étude pour surveiller les secteurs très générateurs de délinquance comme les quartiers de transit (gare), commerçants ou scolaires »<sup>193</sup>. Très circonscrits, ces lieux autorisent une surveillance permanente et utile en raison de « l'effet dissuasif de ce système [qui] permettra de reporter les moyens humains sur des endroits où la présence humaine est nécessaire comme les zones résidentielles »<sup>194</sup>.

Ainsi, le but est de dégager des effectifs pour surveiller particulièrement le sud d'Aulnay, essentiellement caractérisé par des problématiques de stationnement anarchique, des querelles de voisinage et des cambriolages. Cet objectif a été modifié puisqu'il s'agit « [...] de diminuer les problèmes de délinquances acquisitives et de sécuriser au maximum les zones commerçantes et les lieux à forte fréquentation »<sup>195</sup>. Pour ce faire, « le choix des lieux d'implantation des caméras s'est prioritairement fait là où la surveillance humaine est difficile, [...] inadaptée car insuffisante »<sup>196</sup>. Il ne s'agit donc plus de dégager des moyens humains supplémentaires mais de pallier leur insuffisance, afin de « rendr[e] les interventions de la Police Municipale plus efficace car ciblée sur un fait précis »<sup>197</sup>.

<sup>191</sup> Délibération n° 1 du 28 avril 2005 relative à l'installation de caméras et d'équipements de vidéosurveillance urbaine.

<sup>192</sup> P. 5 sur 21, voire également, p. 19 et s.

<sup>193</sup> *Idem*

<sup>194</sup> P. 20 sur 21.

<sup>195</sup> « Uniquement votre », journal d'information du personnel de la mairie d'Aulnay-sous-Bois, hors série, juin 2004, p. 2.

<sup>196</sup> *Idem*

<sup>197</sup> *Idem*

*In fine*, l'objectif est le même mais reformulé. En effet, dans les deux cas, il s'agit de prendre en compte l'impossibilité pour la PM d'être partout, en implantant des caméras dans les endroits où, de toute façon, son action ne pourra être efficace. La caméra jouerait donc le rôle d'agent statique prévenant la commission de faits délictueux. Les effectifs ainsi dégagés seront donc répartis sur les zones pour lesquelles la surveillance humaine est aisée, adaptée car suffisante.

La définition de l'objectif assigné à la vidéosurveillance n'intervient que dans des documents secondaires : un bilan et un journal internes. Le principe de la mise en place de la vidéosurveillance n'a pas fait l'objet d'un débat au sein du conseil municipal et a été décidée sans délibération *ad hoc*.

Si, pour l'ancien maire, la mise en œuvre de la vidéosurveillance a fait l'objet d'un débat lors du DOB pour 2005 et son financement au moment du vote de la délibération, le compte rendu, *in extenso* du DOB 2005 ne mentionne pas de débat sur la question de la vidéosurveillance, de même que celui, *in extenso*, de la délibération confiant le marché d'installation des caméras, muet sur la question du financement. Néanmoins, si la question de l'outil a bien été abordée à cette occasion, il ne pouvait avoir de réel débat dans la mesure où il s'agissait de valider l'attribution d'un marché. Or, avec cette observation, la chambre s'interrogeait sur l'existence d'un débat sur le principe même de la vidéosurveillance, non sur ses modalités de fonctionnement ou d'installation.

### **7.1.2. Un objectif non atteint**

Au moment où la commune décide d'installer un système de vidéosurveillance, qui ne sera opérationnel qu'à compter du début 2006, elle prend également la décision d'augmenter les effectifs de la PM<sup>198</sup>. Par conséquent, jusqu'à cette date, les effectifs, potentiellement libérables, ne le sont toujours pas. Pour évaluer l'effet de ce dispositif sur les réaffectations des personnels, il faut se pencher sur l'organisation des brigades, sur leur mode de fonctionnement, pour voir si, effectivement, la PM a pu concentrer plus de moyens sur ces zones. Or, il est impossible de savoir si tel a été le cas puisqu'il n'existe aucune feuille de route. Par ailleurs, il a été dit qu'elle concentrerait déjà son activité dans les zones résidentielles et le surplus d'agents affectés dans ce secteur ne découle pas de l'installation de la vidéosurveillance, mais bien mécaniquement de l'augmentation des effectifs.

Au contraire, les brigades de renfort ont été créées en 2005, grâce à cette hausse des effectifs, avec la finalité première de circuler, à pied, en vélo ou en scooter, dans les zones commerciales, près de la gare ou aux abords des écoles, tous endroits dotés de caméras. Par conséquent, au lieu d'une complémentarité de moyens, la commune a décidé de les cumuler.

## **7.2. Une mise en place très progressive et partielle de ce dispositif**

### **7.2.1. Une implantation des caméras qui repose sur un diagnostic déconnecté de celui, concomitant, du contrat local de sécurité qui y fait référence**

A peine le CLS signé, la ville a mandaté le cabinet Althing pour une étude d'implantation d'un système de vidéosurveillance sur son territoire, sans toutefois souhaiter l'adjoindre à une réflexion, plus globale, sur la sécurité publique sur son territoire. En effet, la décision de la développer étant prise dès mars 2002, elle pouvait être intégrée à la réflexion sur le DLS, menée cette même année. Ainsi, de véritables synergies, appelées de leurs vœux par les

---

<sup>198</sup> Rapport annuel d'activité de la police municipale d'Aulnay-sous-Bois – Année 2001 », 1<sup>er</sup> mars 2002, p.5.

signataires du contrat, auraient été trouvées et auraient permis de formuler une réponse plus globale à la problématique de la prévention de la délinquance à Aulnay-sous-Bois. D'ailleurs, cette impasse est d'autant moins compréhensible que la justification même du recours à la vidéosurveillance se situerait dans les priorités définies par ce CLS<sup>199</sup>.

« *Les objectifs assignés à l'étude [du cabinet Althing] étaient donc d'identifier les lieux d'implantation des caméras de vidéosurveillance répondant aux problématiques existantes sur certains espaces et respectant les impératifs législatifs fixés. La présente demande porte sur 31 caméras* »<sup>200</sup>. La demande d'autorisation est accompagnée de deux documents présentant un tableau récapitulatif des lieux d'implantation au regard des objectifs poursuivis et des cartes des lieux avec les prises de vue et la justification de l'implantation.

La méthodologie a consisté en une large concertation avec les coproducteurs de la prévention et de la sécurité, en l'analyse du DLS et du CLS et de données statistiques. Ces dernières sont produites en fin de demande mais uniquement pour l'année 2003, non complète. Sans remettre en cause le sérieux de cette étude, quelques questions se posent. En effet, les lieux d'implantation et le nombre de caméras découlent des concertations et de l'analyse de statistiques. Or, à la lecture de ces dernières, il est malaisé d'en tirer quoi que ce soit d'objectif. Ainsi, les données de la PM sont établies par rue, alors que celles de la PN le sont par « polygones ». Le document ne procédant à aucun recoupement, il est difficile de comprendre la conclusion qui en a été tirée sur les lieux d'implantations. De surcroît, les infractions liées à la sécurité routière n'ont pas été prises en compte dans la présentation des infractions sur la voie publique, donc dans l'analyse des polygones PN. Cela détend le lien direct entre les données présentées et le choix des caméras dédiées à la circulation routière. S'agissant des bâtiments publics, les statistiques fournies ne précisent pas lesquels sont concernés. Enfin, s'il y a bien une présentation des secteurs selon leur degré de « criminogénéité », elle est cependant conçue de manière statique et non dynamique, ce qui aurait mieux fondé les choix des implantations. En conclusion, si les lieux sont pertinents, on ne sait pas si d'autres l'auraient été davantage, ou pourquoi ils auraient été écartés. La chambre prend note de la décision de concentrer les caméras sur des endroits où la délinquance est dite liée, à savoir qu'elle ne peut se dérouler ailleurs ou alors de façon bien moindre.

La question se pose car, après un entretien avec la direction de la PM sur cette question, il est apparu que celle-ci n'avait été consultée qu'en fin de parcours, alors même que le choix des implantations avait été fait. Il semble même que certaines implantations n'auraient pas eu son approbation, notamment concernant la sécurité routière. L'interlocuteur du cabinet de consultants au sein de la commune n'a pas été le chef de la PM, mais le directeur de l'Espace public, assisté par la direction de l'informatique et des réseaux. La commune n'était donc pas en capacité d'analyser les propositions d'implantations faites par le cabinet Althing.

### **7.2.2. Un plan de développement en deux phases non prévues à l'origine**

Après la décision de la commission départementale des systèmes de vidéosurveillance, réunie le 1<sup>er</sup> décembre 2003, le préfet de la Seine-Saint-Denis a autorisé, par arrêté du 8 décembre suivant, l'implantation des 31 caméras prévues dans le dossier constitué par la société

<sup>199</sup> Ainsi, « *le Diagnostic Local de Sécurité et la concertation des acteurs avaient conduit à retenir « l'amélioration de la prévention » comme l'un des axes prioritaires du CLS. Le dispositif de vidéosurveillance sera conçu dans ce but* », cf. délibération n° 1 du 28 avril 2005 relative à la signature du marché d'installation de caméras et d'équipements de vidéosurveillance urbaine

<sup>200</sup> Demande d'autorisation d'un dispositif de vidéosurveillance adressée au préfet, p. 3.

Althing, nombre annoncé dans le journal d'information des personnels communaux susmentionné<sup>201</sup>.

Or, le marché relatif à l'installation de caméras et d'équipements de vidéosurveillance urbaine, validé par le conseil municipal du 28 avril 2005, n'en concerne plus que 24, soit une modification du projet initial de près d'un quart du nombre de caméras prévues. Toutefois, ni les pièces des marchés de maîtrise d'œuvre, ni celles des marchés de travaux ne fournissent de raisons pour expliquer cette importante modification.

Fin 2005, était engagée une nouvelle phase de développement de la vidéosurveillance sur le territoire de la commune, arrêtée avec la nouvelle municipalité. En 2010, un dispositif de vidéosurveillance a été installé au stade nautique et la municipalité souhaite la poursuite de ce plan en modernisant les systèmes<sup>202</sup>.

Pour l'ancien ordonnateur, ce développement en deux phases résulte d'une contrainte budgétaire, notamment en raison du plan de rénovation urbaine (PRU) signé en 2004. Ainsi, l'installation de caméras correspondant à des « branches » coûtait plus cher à installer et ne rentrait plus dans le budget initial. Or, après analyse, cet argument interroge. En effet, le DOB pour 2005, du 28 octobre 2004, fixe comme première priorité la sécurité avec, notamment l'installation de la vidéosurveillance. « *Par ces différentes mesures la Ville d'Aulnay se donne les moyens d'assurer à long terme la tranquillité de ses administrés* ». Par ailleurs, le plan de développement de la fibre optique, « *opportunité de fusion [avec celui de la vidéosurveillance] apparue au moindre coût* », impose qu'elle soit installée, à terme. Au surplus, la commune disposait encore d'une grande latitude pour financer la totalité des implantations, comme le montre le taux de réalisation des investissements (56,5 % en 2005 et de 65,4 % en 2006), signifiant que des investissements supplémentaires étaient soutenables budgétairement. Enfin, la signature du PRU ne peut être valablement invoquée comme frein à l'investissement puisque, dès 2003, la commune avait une idée de ce que le PRU lui coûterait sur une période du reste longue. Le budget pouvait donc être adapté. En conséquence, des lieux à délinquance liée, c'est-à-dire des endroits particulièrement exposés à la délinquance, n'ont pas été dotés de caméras. L'efficacité a été sacrifiée sur l'autel de l'économie, pour une commune dont la santé financière, en 2005 et 2006, ne posait pas de problème, et qui pouvait supporter cette charge financière supplémentaire.

### ***7.3. Une exploitation non optimale et non respectueuse des libertés individuelles***

#### **7.3.1. Le coût de la vidéosurveillance**

Le montant du marché initial de travaux est de 672 427,84 € TTC, en avril 2005, porté à 685 368,74 € TTC avec un avenant, signé le 30 mars 2006, y compris la maintenance. Il convient d'y ajouter les coûts de la maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage, d'un montant total de 43 893,20 € TTC. Des travaux d'extension du dispositif sont prévus et un marché négocié à bons de commande, variant entre 150 000 et 1 M€ pour la période initiale, puis entre 100 000 € et 1 M€ pour les trois ans suivants, a été passé en 2007. Toutefois, les travaux ont été circonscrits à l'installation de fibres optiques et non au développement *stricto sensu* du dispositif de vidéosurveillance, même si celui-ci utilisera ces câbles.

---

<sup>201</sup> P. 4.

<sup>202</sup> Courrier du 18 février 2010 au préfet de la Seine-Saint-Denis.

En 2008, une sollicitation du Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) pour le financement de la vidéosurveillance est restée sans réponse. Il n'y a pas eu de demande en 2009. En 2010, la nouvelle municipalité, en réponse à une sollicitation de l'Etat, a souhaité bénéficier d'une subvention « *aussi élevée que possible* » de ce fonds pour financer l'installation de caméras au stade nautique et pour moderniser et étendre le dispositif existant.

La commune n'a reçu aucune subvention de la part d'autres collectivités publiques, pourtant annoncées dans le journal interne. Ainsi, elle prévoyait, pour un budget de 600 000 €, « [...] *des subventions du Conseil Régional et de l'Europe [...] estimées à 400 000 € pour l'installation du dispositif* »<sup>203</sup>.

### **7.3.2. Un dispositif portant atteinte aux libertés individuelles et irrégulier**

#### *Un système portant atteinte aux libertés individuelles*

Dans le bulletin municipal consacré à la vidéosurveillance, la commune avait bien pris soin de rappeler avec force le cadre juridique qui la régit<sup>204</sup>. La loi prévoit plusieurs garde-fous techniques et une obligation d'information du citoyen sur un dispositif possiblement attentatoire aux libertés publiques et individuelles<sup>205</sup>. Par conséquent, l'autorisation préfectorale prévoyait que l'information du public se ferait par voie d'affichage, 300 mètres avant d'entrer dans l'espace surveillé ou en amont si le lieu était confiné. Au total, étaient prévus 74 panneaux près des lieux et 12 sur les grands axes routiers. D'ailleurs, le dispositif de vidéosurveillance n'est autorisé par l'Etat que dès lors « *que le public est informé de la présence de ce système de manière permanente* »<sup>206</sup>.

Or, malgré cette obligation légale, dont l'ignorance est passible de poursuites pénales, et l'engagement figurant dans sa demande d'autorisation, la commune n'a pas installé la totalité des panneaux. Si certains sont installés sur des axes routiers, aucun n'est affiché à proximité d'une caméra, informant le citoyen qu'il rentre dans une zone vidéo surveillée, à la seule exception d'une des deux caméras positionnées à l'entrée du souterrain de la gare SNCF.

Par conséquent, depuis son installation, la commune filme en toute illégalité les citoyens sans les avertir, ces derniers ne pouvant ainsi faire valoir leur droit à vérifier si les enregistrements les concernant ont bien été détruits<sup>207</sup>.

<sup>203</sup> P. 4.

<sup>204</sup> « Uniquement Vôte », hors série juin 2004, « *La protection des libertés individuelles est encadrée de manière très stricte par la Loi 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité* » et, p. 2 : « *[L]es Aulnaysiens seront avertis de leur entrée dans un espace vidéo surveillé grâce à des panneaux d'affichage. Un affichage supplémentaire sera également mis en place sur les principaux axes routiers d'entrée de la ville. Enfin, [...], toute personne peut avoir accès aux enregistrements qui la concerne et en vérifier la destruction dans un local de visionnage spécifique avec une personne agréée et assermentée à la gestion de ces images* ».

<sup>205</sup> Articles 10 II et V de cette loi et 13-1 du décret modifié du 17 octobre 1996.

<sup>206</sup> Second considérant de l'arrêté préfectoral autorisant le dispositif de vidéosurveillance d'Aulnay-sous-Bois, du 8 décembre 2003.

<sup>207</sup> A ce propos, il convient de remarquer que le poste de PM ne dispose pas d'un local de visionnage spécifique, sauf à considérer que la pièce où se situe le poste d'enregistrement en continu peut faire office d'un tel local, sachant que, dans ces conditions, il est impossible de préserver l'intimité du citoyen demandeur.

Enfin, si la PM a bien mis en place un registre mentionnant le visionnage par les autorités policières et judiciaires, ce qui s'est déjà produit, cette absence d'information sur la présence de caméras a des conséquences sur les procédures judiciaires, en les fragilisant. En effet, tant sur le plan pénal que civil, si la preuve est libre, son admissibilité est toujours subordonnée à sa licéité, c'est-à-dire à la manière dont elle a été obtenue. La jurisprudence<sup>208</sup> a eu à se pencher sur l'emploi de la vidéosurveillance comme preuve, concluant à sa licéité, en l'espèce, en raison de la présence d'une correcte information mentionnant son existence. *A contrario*, l'absence d'information sur la présence de caméras rend la preuve déloyale, donc illicite.

### *Un système irrégulier*

L'article 10 III de la loi de 1995 prévoit que « *l'autorisation préfectorale prescri[ve] toutes les précautions utiles, en particulier quant à la qualité des personnes chargées de l'exploitation du système de vidéosurveillance ou visionnant les images [...]* ». L'article 2 de l'arrêté préfectoral du 8 décembre 2003 ne vise explicitement que les personnes chargées de l'exploitation, soit le maire et le chef de la police municipale « *ou les personnes ayant reçues une délégation de la gestion du service de la police municipale* », ses adjoints. Dans la mesure où un système de vidéosurveillance requiert le visionnage d'images, l'arrêté doit obligatoirement désigner les personnes habilitées à le faire. Ces dernières le sont par la référence faite au dossier administratif fourni à l'appui de la demande d'autorisation que l'article 7 de cet arrêté mentionne. La demande déposée par la commune d'Aulnay-sous-Bois dresse une liste nominative. Or, depuis les dernières élections municipales, le maire a changé ainsi que son adjoint chargé de la sécurité et ces nouveaux élus, non cités dans cette liste, ne peuvent visionner les images. De même, l'effectif de PM ayant évolué depuis 2003, chaque brigade utilisant un agent au visionnage, il n'est pas certain qu'un policier n'ait pas visionné des images sans y être habilité.

Au surplus, six écrans étaient déclarés installés dans les bureaux de la direction alors que jusqu'à fin 2008, elle ne comptait que trois personnes, puis deux jusqu'à la fin 2009.

Enfin, il était prévu de rédiger un règlement intérieur regroupant les consignes données aux personnels d'exploitation qui serait visé par eux. Il n'a pas été mis en place.

En conclusion, de nombreuses prescriptions contenues dans l'autorisation préfectorale n'ont pas été respectées. Dans un domaine qui a des conséquences sur les libertés individuelles, ce non-respect témoigne d'une certaine légèreté dans l'utilisation de l'outil. Le dispositif a toujours fonctionné en méconnaissance des dispositions de l'article 7 de l'arrêté préfectoral qui prévoit que « *toute modification de données figurant dans le dossier administratif et technique [le dossier accompagnant la demande d'autorisation...] doit faire l'objet [...] d'une déclaration dont l'absence peut justifier le retrait de l'autorisation [...]* ». La commune doit donc demander à modifier son dossier pour tenir compte de ces évolutions. Elle doit également limiter strictement le nombre de postes recevant les images des caméras. A cette occasion, il serait judicieux de faire un audit sur les conditions d'exploitation de la vidéosurveillance au sein du poste de PM pour s'assurer de leur bonne conformité avec les règles de sécurité garantissant la confidentialité des images<sup>209</sup>.

<sup>208</sup> Cour cass. 1<sup>ère</sup> ch. civ. n°08-19482, 24 septembre 2009.

<sup>209</sup> S'agissant de la maintenance, la commune n'a pas fourni la désignation, par le maire, du responsable sous la responsabilité duquel le prestataire qui sera choisi ouvrera. Demande d'autorisation, cabinet Althing, p. 17. L'accès aux images n'est pas assez sécurisé. En effet, si le code d'accès de l'opérateur est non valide ou oublié, ce dernier pourra utiliser celui du responsable de l'exploitation. Il conviendrait que celui du responsable d'exploitation lui soit réellement personnel.

Une autre source d'irrégularités pourrait résider dans l'implantation des caméras, définie très précisément dans le dossier de la demande d'autorisation, validée par l'arrêté préfectoral précité. Ainsi, une caméra fixe (n° 10 bis) a été installée dans le couloir souterrain près de la gare de chemin de fer, alors qu'elle n'avait pas été incluse dans l'arrêté préfectoral<sup>210</sup>. Par ailleurs, la commune avait été mise en garde par la société Althing sur les conséquences de ces changements d'implantation<sup>211</sup>. Enfin, selon la direction de la PM, certaines caméras auraient été déplacées. La chambre ayant souhaité savoir ce qu'il en était, la commune n'a pas répondu à cette question<sup>212</sup>. Si cela se révélait exact, l'implantation ne serait pas conforme à l'autorisation préfectorale.

Si pour l'ancien ordonnateur, tous les panneaux d'information ont tous été mis en place dès 2006, la chambre constate que le marché ad hoc n'en prévoyait que 33<sup>213</sup>, nombre bien inférieur aux 74 panneaux près des lieux et 12 sur les grands axes routiers annoncés dans la demande d'autorisation et validés par l'arrêté préfectoral. Par ailleurs, le fait qu'ils auraient tous été volés n'exonère pas la commune de son obligation d'information permanente du public fixée par les textes dans un souci de respect de la vie privée.

Il considère que l'autorisation préfectorale valide des champs de visionnage et non des emplacements, tous étant conformes à la demande. Cependant, ces champs de visionnage sont fonction, par définition, des implantations des caméras, et tout déplacement modifie, peu ou prou le champ de vision.

### **7.3.3. Un dispositif *in fine* peu utilisé et pas de manière optimale**

Pour la société Althing, le schéma d'implantation des caméras a été conçu dans le but de valoriser les champs de visionnage et, tant l'emplacement des caméras que leur nombre avaient été étudiés pour optimiser le fonctionnement du système à Aulnay-sous-Bois. Modifier le nombre de caméras de façon significative (près d'un quart en moins) ne pouvait qu'avoir un impact négatif sur son fonctionnement et ses finalités. De surcroît, jamais les 24 caméras installées n'ont fonctionné en totalité, trois étant volées et plusieurs caméras étant tombées en panne malgré de nombreuses réparations (*cf.* point 8.3.2.1. 4°). A ce jour, entre 16 et 19 caméras fonctionneraient. Ce dispositif ne peut donc satisfaire sa finalité de dissuasion de la commission d'actes ou de répression puisqu'il est absent de près de la moitié des lieux originellement choisis pour leur caractère plus criminogène.

Dans la mesure où il a été décidé de ne pas circonscrire la vidéosurveillance à un enregistrement passif d'images, la fonction de visionnage acquiert une certaine importance, tous les rapports d'évaluation et de réflexion le reconnaissant<sup>214</sup>. Or, à Aulnay-sous-Bois, le planton doit assurer d'autres fonctions en même temps<sup>215</sup>. Elle nécessite donc une véritable formation pour une vraie professionnalisation. Or, à Aulnay-sous-Bois, « *seulement une*

---

<sup>210</sup> La caméra 10, qui devait filmer le souterrain est fixe, avec un seul champ de vision comme l'indiquent le tableau récapitulatif des implantations des caméras et un document les expliquant avec la vue de la caméra à l'appui.

<sup>211</sup> Par courrier du 11 octobre 2004, elle souhaitait « *attirer l'attention de la ville sur l'importance du respect scrupuleux des implantations lors de la phase d'installation des caméras. [...]. [En effet], ces modifications peuvent être pénalisantes d'une part pour l'efficacité des caméras, et d'autre part pour le non respect de l'autorisation préfectorale* ».

<sup>212</sup> *Cf.* courriel du 29 septembre 2009 accompagné d'un tableau devant récapituler les modifications d'implantations et en donner les raisons resté vierge malgré plusieurs relances explicites.

<sup>213</sup> Tous n'étant pas installés par ailleurs, *cf.* courriel du 24 février 2011.

<sup>214</sup> « La Gazette des communes », 15 juin 2009, p. 78.

<sup>215</sup> De standard et de télésurveillance, en tournant le dos aux écrans lorsqu'il les effectue.



« *courte formation* » pour la prise en compte du matériel »<sup>216</sup> a été dispensée, plus d'un an et demi après la mise en service du dispositif. Selon le formateur, l'écoute n'aurait pas été optimale dans la mesure où son installation n'aurait pas été bien vécue par la PM qui l'a assimilée à un surcroît de travail<sup>217</sup>. Il convient donc d'interroger le choix de la commune de recourir aux PM pour le visionnage des images alors qu'une majorité ne l'a pas fait<sup>218</sup>. Enfin, le planton n'est pas assisté par un chef de salle dont le rôle est jugé « *au quotidien [comme] déterminant* »<sup>219</sup> par ces mêmes rapports.

Enfin, alors que techniquement le raccordement au commissariat de la PN est possible depuis plusieurs années, la décision n'est toujours pas prise. « *Or, le principal enseignement [...] est que la vidéosurveillance est particulièrement efficace pour la répression [...] mais] la police et la gendarmerie ne bénéficient pas du report d'images [...] l'efficacité de la vidéosurveillance en a nécessairement pâti* »<sup>220</sup>.

En conclusion, mal acceptée par la PM, mise en œuvre au quotidien par des agents mal formés, laissés seuls pour une multitude de tâches, la vidéosurveillance est un outil peu et mal exploité. La volonté, affichée par la nouvelle municipalité, de relancer son développement doit s'accompagner, au préalable, d'une réflexion sur la nature des opérateurs, PM ou privés, et dans le premier cas, alors, d'un véritable plan de formation. La chambre prend note des raisons du choix de confier le visionnage à la PM, permettant de ne pas recruter un nombre supplémentaire d'agents (12).

#### **7.3.4. Une efficacité non évaluée : un dispositif pour quoi faire ?**

La chambre a voulu connaître l'appréciation que la collectivité portait sur l'impact de la vidéosurveillance dans l'évolution de la délinquance et si celle-ci avait fait procéder à une étude d'évaluation. En réponse, la commune se contente de renvoyer au DLS de 2007 qui ne mentionne que le nombre de caméras en fonction, document élaboré au moment où les caméras sont installées. Ainsi, aucune statistique sur les incivilités et/ou sur les actes de délinquance ou étude n'a été établie pour apprécier qualitativement l'utilisation de la vidéosurveillance.

Par ailleurs, le recours à la vidéosurveillance n'a pas modifié les conditions d'intervention des policiers municipaux, quelques exemples de succès de répression ne pouvant constituer à eux seuls des statistiques sur lesquelles se fonder pour apprécier son fonctionnement.

#### **Conclusion sur la vidéosurveillance**

La vidéosurveillance souffre d'une sous-exploitation, malgré les moyens affectés à son développement. Elle est, en réalité, cantonnée à l'enregistrement d'images, loin de l'objectif de prévention assigné par la commune, puisque personne ne les visionne en direct en permanence. Au surplus, cet outil n'est pas utilisé par la PM. La nouvelle municipalité a décidé de relancer le développement de la vidéosurveillance. Il convient de mettre d'urgence ce dispositif en conformité avec la loi, d'accompagner cette relance, au préalable, d'une réflexion sur la nature des opérateurs, PM ou privés et, dans le premier cas, d'un véritable

<sup>216</sup> Réponse n° 34 du 18 mai 2009 au 1<sup>er</sup> questionnaire.

<sup>217</sup> Audit organisationnel de la police municipale d'Aulnay-sous-Bois, note stratégique de synthèse, 27 septembre 2006, Althing, p. 14

<sup>218</sup> *Idem*, p. 27.

<sup>219</sup> « *La vidéo protection – Conditions d'efficacité et critères d'évaluation* », INHES, juillet 2008, p. 28.

<sup>220</sup> Vidéosurveillance, rapport d'information présenté par MM. Jean-Patrick Courtois et Charles Gautier, sénateurs, décembre 2008, in La Gazette des communes, supplément, 23 février 2009, p. 196.

plan de formation adapté. Une rapide connexion du commissariat de PN devra également être réalisée. Enfin, une grille d'évaluation, avec des indicateurs objectifs, devra être mise en place pour optimiser cet investissement.

## 8. LES MARCHES PUBLICS

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait critiqué l'absence de réflexion approfondie sur la fonction « achat » qui conduisait à une gestion empirique. Elle notait également l'absence de formalisation de l'évaluation des besoins pour la quasi-totalité des contrats examinés. Plus fondamentalement, elle pointait le problème de mise en concurrence dans les marchés publics à procédure adaptée (MAPA), concluant sur l'insuffisance de la tenue des dossiers des marchés et contrats. La chambre notait toutefois que la commune se dotait des normes de contrôle interne susceptibles de lui permettre de mieux maîtriser, à partir de 2005, ces MAPA.

### 8.1. Une fonction « achats » encore perfectible

#### 8.1.1. Un règlement intérieur qui organise plusieurs niveaux de procédures : une évaluation de l'organisation souhaitée par la commune

Aulnay-Sous-Bois a mis en place un règlement intérieur instituant les procédures d'achat pour les marchés à procédure adaptée depuis début 2005. Il n'a pas été adopté par le conseil municipal, mais a été présenté à ses membres lors d'une réunion d'information, fin 2004. Il s'organise en trois niveaux, identifiés par un seuil, en euros HT, auquel correspond une procédure<sup>221</sup>. Pour chaque niveau et pour tous les types de marchés, une procédure standard s'applique en cinq étapes : la définition préalable du besoin, la consultation, l'analyse des candidatures et des offres, la contractualisation et la notification et enfin, traçabilité et l'archivage.

L'organisation et la traçabilité des procédures adaptées de niveau 1 et 2 sont sous la responsabilité des services opérationnels. Au-delà, la direction « marchés achats publics » (DMAP) en est responsable. Pour ces deux niveaux uniquement, la traçabilité se matérialise, à l'issue de chaque consultation, par l'établissement par le service gestionnaire d'une fiche signalétique comportant les informations-clés relatives à la procédure mise en œuvre. Cette fiche est présentée avec les documents constitutifs du marché pour que ce dernier puisse être signé par le maire. Toutefois, elle enregistre et centralise l'ensemble des fiches signalétiques ainsi transmises en vue du contrôle *a posteriori* de ces procédures adaptées. S'agissant de l'archivage des justificatifs de la procédure, le service gestionnaire en est responsable.

La commune a souhaité s'assurer, d'un point de vue organisationnel, de la lisibilité de ses procédures internes définies dans le règlement intérieur et de leur bonne application par les services acheteurs. Le cabinet prestataire a présenté son premier rapport en février 2008 et le second en juin suivant, proposant une méthodologie, des outils et des moyens permettant à la commune de mieux suivre les MAPA, de la définition des besoins à l'exécution complète.

<sup>221</sup>

Niveau de procédure	A partir de	En deçà de
1	1	30 000 <sup>221</sup>
2	30 000	90 000
3	90 000	206 000 <sup>221</sup>

### 8.1.2. La persistance des problèmes déjà soulevés par la chambre

La chambre se félicite de la démarche de la commune qui a souhaité, après la mise en place d'une organisation de la fonction « achats », en connaître l'efficacité. Tout en partageant les constatations formulées par la société chargée de cette évaluation, la chambre insiste, cependant, sur les points suivants déjà soulevés lors de son précédent contrôle.

#### 8.1.2.1. La définition des besoins : une carence persistante

Concernant la définition des besoins, la chambre a constaté que celle-ci était peu développée. Il convient de rappeler l'exemple de l'achat d'un véhicule aux vitres sécurisées pour lequel la PM a juste eu à en formuler le souhait, non motivé, pour que celui-ci soit entériné par la DGS alors en place. Un autre exemple est celui de l'achat de casques de maintien de l'ordre, en novembre 2007, pour lesquels il n'y a pas eu d'évaluation des besoins, qui, si elle avait été faite, aurait conclu à leur inutilité, la PM étant incompétente en matière de maintien de l'ordre. « *Concernant l'achat des motos, aucune analyse ni définition des besoins ne sont effectuées* »<sup>222</sup>, même si pour le marché de 2008, la note de présentation indique qu'il s'agit de « *remplacer les matériels usagés [...]* », définition somme toute bien limitée puisqu'elle vise la sécurité des agents, besoin qui n'en est pas un puisque son respect est obligatoire.

Enfin, on peut citer l'exemple de l'habillement des policiers municipaux qui doit obéir à des règles fixées par décret. La définition du besoin n'est pas à chercher dans le respect des textes, mais dans la fréquence du renouvellement des tenues, dont le nombre doit être en adéquation d'avec celui des policiers. Or, l'examen des marchés d'habillement suscite une question quant au nombre de fonctionnaires concernés. En effet, les effectifs indiqués dans les marchés ne correspondent pas à ceux indiqués dans les bilans sociaux.

Année	Effectifs marchés	Effectifs bilans sociaux	Différence
2003	61	58	- 3
2004	62	61	- 1
2005	64	61	- 3
2006	68	62	- 6
2007	63	62	- 1
2008	62	61	- 1

Selon la commune, cette différence provient des mouvements d'effectifs (mutations, retraites)<sup>223</sup>. Si l'évolution des effectifs présentée par les bilans sociaux est cohérente avec les variations annuelles, celle des effectifs pris en compte dans les marchés ne l'est pas. Par exemple, en 2006, lorsque le marché est passé, les effectifs étaient au plus de 66 agents, 61 en fin d'année 2005 plus les cinq recrutements. Or, le marché concerne 68 agents<sup>224</sup>. La

<sup>222</sup> Courriel du 21 octobre 2009.

<sup>223</sup>

Année	Départs	Arrivées	Solde
2003	3	3	0
2004	0	1	1
2005	2	3	1
2006	5	5	0
2007	2	3	1
2008	1	1	0

<sup>224</sup> En 2004, lorsque le marché est passé, les effectifs étaient, au plus de 59 personnes, 58 en fin d'année 2003 plus le recrutement en 2004. Or, le marché concerne 62 agents.

commune a établi un tableau retraçant l'évolution des effectifs au sein de la PM, de 2003 à 2008. Par exemple, en 2003, le nombre d'agents titulaires de la PM est de 46 au 1<sup>er</sup> janvier et de 58 au 31 décembre, soit une hausse de 12 agents, solde résultant de la différence entre 14 entrées pour deux sorties, loin des chiffres indiqués par la PM<sup>225</sup>. La chambre s'interroge sur cette information, dans la mesure où ces chiffres ont été communiqués par la direction de la PM. Le cabinet Althing préconisait « *en complément de [son] audit et de manière non officielle : [...] un audit financier portant sur les marchés de fournitures de la PM : contrôle de l'adéquation entre les commandes passées, le prix payé et les marchandises livrées. [...]* ». En conclusion, pour le marché d'habillement, l'explication fournie n'est pas opérante. La commune devrait veiller à mieux suivre ce marché.

### **8.1.2.2. Une traçabilité et un archivage des dossiers toujours aussi défailants : la question du pilotage de la fonction « achats »**

Bien que la chambre ait antérieurement critiqué la mauvaise tenue des dossiers des marchés publics, celle-ci ne s'est pas améliorée. L'ensemble des pièces concernant un marché ne sont pas regroupées au sein d'un même service, centralisateur. Ainsi, par exemple, pour le règlement final du premier marché de travaux relatif à l'installation de la vidéosurveillance, les factures ne sont pas dans le dossier détenu par la DMAP, mais disséminées au sein du secrétariat général et/ou du service gestionnaire, la DPS. Les directions impliquées ne possèdent aucune vision globale de la vie d'un marché, de sa conception à son règlement<sup>226</sup>.

Cette défaillance chronique dans l'archivage des dossiers n'est plus due, comme avant la parution du règlement intérieur de 2005, à l'absence d'organisation claire et bien identifiée, mais à une organisation parcellisée entre trop d'intervenants, sans pilote doté d'une vision globale. Si la définition des besoins doit rester une compétence du service gestionnaire, la responsabilité du reste de la procédure devrait être dévolue à une autre direction, la DMAP par exemple, mais organisée en conséquence.

### **8.1.2.3. Une obligation de publication des marchés publics négligée sur la période : une transparence de l'emploi des deniers publics lente à se mettre en place**

Depuis sa version de 2004, le code des marchés publics (CMP), article 133, oblige les personnes publiques à publier « *au cours du premier trimestre de chaque année une liste des marchés conclus l'année précédente ainsi que le nom des attributaires* ».

Si, pour les marchés conclus en 2008 et 2009, cette liste est bien disponible sur le site Internet de la commune, elle ne l'est pas pour ceux conclus entre 2005 et 2007. La commune a été dans l'incapacité de connaître l'exhaustivité des marchés passés en deçà des seuils imposés pour les années 2005 et 2006<sup>227</sup>, ne disposant pas d'une base de données exhaustive et fiable. La raison invoquée pour 2007 réside dans l'absence de la personne préposée à cette fonction, non remplacée rapidement, de telle sorte que la date limite de publication était largement dépassée lorsqu'elle a enfin été finalisée. Une telle situation ne doit pas se reproduire compte tenu de l'enjeu de transparence de l'emploi des deniers publics que cette publication

<sup>225</sup> En 2004, la hausse des effectifs est de trois agents (sept entrées pour quatre sorties). En 2005, + 1 (trois entrées pour deux sorties). En 2006, - 1 (cinq entrées pour six sorties). En 2007, + 3 (cinq entrées pour deux sorties) et en 2008, - 1 (une entrée pour deux sorties).

<sup>226</sup> Ainsi, la DPS n'a pu fournir les exemplaires des factures pour les trois entreprises concernées, car elle ne les possède pas. La DMAP a dû partir à la recherche des éléments complémentaires à la demande de la chambre, ces deux directions pensant avoir répondu à sa sollicitation en lui adressant un seul jeu de factures.

<sup>227</sup> Soit respectivement 50 000 € HT et 20 000 € HT, arrêté du 27 mai 2004 pris en application de l'article 138 du code des marchés publics et relatif à la liste des marchés conclus l'année précédente par les personnes publiques, article 2.

comporte. De surcroît, si le CMP fixe une date limite de publication, il ne prévoit pas de sanction de son défaut. Elle pouvait donc le faire même tardivement. La commune s'est affranchie de cette obligation d'information du public au motif qu'elle ne l'avait pas faite en son temps, ce qui est contradictoire.

## **8.2. Les MAPA de niveau 1 : une procédure non respectueuse des dispositions du code des marchés publics**

Le niveau 1 du règlement intérieur concerne les procédures dont le montant ne peut être supérieur à 30 000 € HT, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, 10 000 € HT auparavant. Il se décompose en deux sous-ensembles délimités, aujourd'hui, par le seuil de 3 000 € HT, en deçà de celui de 4 000 € HT, défini par l'article 28 du CMP, qui autorise une procédure de commande publique sans publicité ni mise en concurrence. Pour ce niveau, le règlement intérieur détermine ce que doit être le contenu de la consultation, soit « *[la] consultation écrite directe d'au moins 3 entreprises susceptibles d'être intéressées ou publicité « adaptée » à l'appréciation de l'acheteur (à défaut, consultation directe ci-dessus* »<sup>228</sup>.

Si la chambre constate positivement que la commune ait souhaité élargir le champ de ses marchés soumis à la concurrence, en abaissant le seuil de 4 000 € HT à 3 000 € HT, elle s'interroge sur la logique à l'origine du mouvement inverse qui a fait sortir du champ de la consultation avec un avis d'appel public à la concurrence (AAPC) obligatoire les marchés compris entre 10 000 € HT et 30 000 € HT, instituant ainsi une procédure irrégulière. En effet, si l'article 28 alinéa 1 du CMP autorise la passation de marchés selon une procédure adaptée, la jurisprudence européenne (CJCE, Telaustria 7 décembre 2000) et l'avis du Conseil d'Etat du 29 juillet 2002, *société MAJ Blanchisserie de Pantin* obligent à des mesures de publicité, proportionnées au montant du marché, principes repris à l'article 1<sup>er</sup> du CMP. La consultation sur devis ne saurait donc être assimilée à de la publicité puisqu'il n'y a pas d'égal accès à la commande publique.

Il est vrai que les circulaires explicatives du CMP, dans ses versions de 2004 et 2006, sur la question relative aux mesures de publicité<sup>229</sup>, mentionnent bien la possibilité pour les entités publiques de recourir à l'établissement de devis. Pour autant, « *le mode de publicité retenu ne sera pas seulement fonction du montant du marché mais il devra aussi être adapté à l'objet, à la nature, à la complexité, au degré de concurrence entre les entreprises concernées et à l'urgence du besoin. L'important est que la publicité choisie garantisse l'efficacité de l'achat, c'est-à-dire qu'elle soit à même de susciter la concurrence nécessaire. En outre, pour les achats de faible montant, la publicité ne se traduit pas nécessairement par une publication. L'essentiel est d'assurer une mise en concurrence suffisante entre les prestataires potentiels. L'achat sera regardé comme effectué dans des conditions satisfaisantes au regard des principes de la commande publique si les moyens de publicité utilisés permettent aux prestataires potentiels, [...], d'être informés de l'intention d'acheter, manifestée par les collectivités publiques, et du contenu de l'achat, en vue d'aboutir à une diversité d'offres suffisante pour garantir une réelle mise en concurrence* »<sup>230</sup>.

Il faut donc comprendre que l'envoi de plusieurs devis n'est pas, *a priori*, prohibé, mais ne peut être que très exceptionnel compte tenu du fait que les marchés inférieurs à 30 000 € HT concernent surtout des commandes banales pour lesquelles l'initiative privée est loin d'être défaillante, les marchés étant même très concurrentiels. D'ailleurs, la circulaire du 29 décembre 2009 relative au guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics, sur le

<sup>228</sup> Règlement intérieur, p. 22. Notes de service des 6 et 28 juillet 2009.

<sup>229</sup> Point 8 et suivants, particulièrement le point 8.2.2.

<sup>230</sup> *Idem*

point relatif aux mesures de publicité, ne fait plus référence à l'envoi de devis<sup>231</sup>. En conséquence, la commune d'Aulnay-sous-Bois ne peut faire de cette procédure une procédure de droit commun de la consultation, au risque de rendre la quasi-totalité des marchés passés entre 3 000 € HT et 30 000 € HT irréguliers. Le règlement intérieur doit donc être modifié en conséquence. La commune est prête à le faire, comme le souligne une note de la directrice de la DMAP du 13 janvier 2010.

A titre illustratif, un exemple peut être pris dans le domaine de la sécurité publique, la consultation directe, par courriel, de prestataires pour « *permettre à la municipalité de réfléchir aux axes stratégiques à mettre en œuvre en matière de sécurité publique [...]* »<sup>232</sup>. En l'espèce, seulement deux cabinets ont été consultés en 2009, hors la société Althing, démontrant que l'envoi de devis ne peut être le moyen privilégié pour stimuler la concurrence.

### **8.3. Etude de quelques marchés publics liés à la thématique « sécurité publique »**

#### **8.3.1. Les marchés de maîtrise d'œuvre sur l'implantation de la vidéosurveillance**

##### **8.3.1.1. Le premier marché de 2005 : une interrogation quant à sa finalité**

Par décision du maire du 6 janvier 2005, le marché de maîtrise d'œuvre pour l'installation d'une vidéosurveillance urbaine est conclu avec le cabinet Iea-Ogis pour un montant de 43 350 € HT (51 846,6 € TTC).

1/ Une maîtrise d'œuvre pour quoi faire ?

Selon l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC), l'objet du marché est « *la maîtrise d'œuvre conception réalisation pour l'installation d'une vidéo surveillance urbaine sur la commune d'Aulnay-sous-Bois* ». Le budget prévisionnel ne pourra excéder 100 000 € HT. « *[...] le rôle [du cabinet d'étude] sera de procéder à une étude de faisabilité pour la mise en place d'un système de vidéosurveillance [...]* ». L'article 3.2 du cahier des clauses particulières (CCP) précise la mission du maître d'œuvre que l'on peut résumer en trois phases :

- préalable au lancement du marché de travaux, phases 1 et 2, soit respectivement les études de faisabilité et l'élaboration du dossier d'autorisation préfectorale ;
- préparatoire au marché de travaux, phases 3 et 4, respectivement la rédaction du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) et le choix des entreprises ;
- de suivi des travaux jusqu'à la période de parfait achèvement, soit les phases 5 et 6.

Dans la mesure où la commune a été autorisée, par arrêté préfectoral du 8 décembre 2003, à implanter 31 caméras, ce marché indique qu'elle n'était pas satisfaite de ce premier schéma, lequel est mentionné dans le préambule du CCP en laissant accroire qu'il ne s'agissait que d'une étude, donc sans portée juridique. Ainsi, la commune devait choisir les lieux d'implantation et « *le Cabinet dev[ait] compléter ces options pour déterminer le positionnement sur plan des caméras et le nombre de caméras à installer en 2005 en fonction de la faisabilité technique et financière* ». Il devait également faire des propositions de solutions techniques pour la transmission des images, réaliser des plans d'implantation et des cheminements jusqu'au réseau fibre optique présent sur la commune. Il était attendu une organisation et un aménagement du PC de surveillance et une analyse financière. Tout le schéma de localisation des caméras et les options techniques étaient donc à revoir. Le cabinet devait rédiger un rapport de présentation de ce nouveau schéma, afin de le faire valider par l'Etat.

<sup>231</sup> Cf. point 10.3.2.1.

<sup>232</sup> Note de la DGA du 11 janvier 2010.

Pourtant, rien ne laissait présager un revirement de la commune. En effet, dans le journal interne de juin 2004, le schéma des 31 caméras n'était pas remis en cause, mais bien présenté favorablement. Le dossier préfectoral ne contient que la demande d'autorisation préalable à l'arrêté préfectoral précité. La phase 1 du marché a été circonscrite à la reprise des implantations déjà validées, sans toutefois respecter l'ensemble des prescriptions sanctionnées par cet arrêté.

Pour l'ancien ordonnateur, ce marché avait pour but de réaliser les études de faisabilité sur la nouvelle solution de la fibre optique et de prévoir, le cas échéant, une nouvelle demande préfectorale dans le cas de changements majeurs. Or, le changement de vecteur des images n'est pas supposé avoir des conséquences sur les lieux à surveiller d'autant plus que le choix de la fibre optique avait justement été fait pour fiabiliser la qualité d'image. Il ne peut donc y avoir de lien de causalité entre le vecteur et le lieu d'implantation, sauf pour des motifs budgétaires, mais qui n'ont rien à voir avec la finalité de l'outil. Par conséquent, prévoir une nouvelle demande préfectorale était théorique.

- Le nombre et la localisation des caméras

La société Iea-Ogis a compris qu'il convenait de réfléchir à une nouvelle cartographie des implantations des caméras. En effet, « *les fruits de [la] collaboration [avec les acteurs de la sûreté (ville et institution)] permettront notamment de déterminer l'implantation du matériel à mettre en place [...]* »<sup>233</sup>, tout en partant des propositions de la précédente étude.

La commune a décidé de prioriser l'implantation de 23 caméras sur les 31 autorisées<sup>234</sup>. Deux caméras sont proposées en option, alors qu'elles concernent le secteur « Gros Saule », « quartier difficile ». La proposition de mise en option de ces deux caméras n'est pas expliquée. Dans la mesure où le dispositif avait été jugé pertinent dans son ensemble, qu'il avait été pensé et construit dans ce sens<sup>235</sup>, telle ou telle modification pouvait avoir des conséquences non anodines sur l'atteinte des objectifs de prévention, d'autant plus que la volonté de poursuivre le développement de la vidéosurveillance pour atteindre l'étiage de 31 caméras n'est mentionné « *[qu']à titre indicatif [et] à terme [...]* »<sup>236</sup> inconnu.

- Les normes techniques

Alors que la demande initiale prévoyait que la transmission serait faite par WiFi, le CCP indique que « *[...] la ville a fait le choix de réaliser un réseau en fibre optique pour relier ses principaux équipements dont le poste de Police Municipale* ». S'il était loisible à la commune de modifier la transmission des données, il faut rappeler que l'article 7 de l'arrêté préfectoral conditionne tout changement des données techniques à une demande préalable.

Concernant les caméras, les propositions techniques du prestataire sont plus précises, mais ne remettent pas en cause leurs caractéristiques fondamentales posées par Althing. En effet, les caméras filment en couleurs et en noir et blanc, ainsi que la nuit<sup>237</sup>. De surcroît, jusqu'à l'arrêté du 26 septembre 2006<sup>238</sup>, les communes n'avaient pas obligation de respecter

<sup>233</sup> Proposition de mission, p. 3/12.

<sup>234</sup> Dont trois fixes alors qu'une seule était autorisée ; la caméra fixe, 10 bis, installée dans le couloir souterrain du RER n'était pas prévue par Althing.

<sup>235</sup> Cf. le courrier de la société Althing du 11 octobre 2004 à la commune.

<sup>236</sup> CCTP, p. 25/109.

<sup>237</sup> La résolution couleur est de 460 lignes et la sensibilité de 0,02 lux. Le zoom est de x 25.

<sup>238</sup> Portant définition des normes techniques des systèmes de vidéosurveillance

certaines prescriptions techniques minimales, sauf à avoir un dispositif exploitable. La circulaire qui accompagne l'arrêté du 3 août 2007 vient relativiser l'excès de technicité<sup>239</sup>. Par conséquent, par qualité des images au sens de l'arrêté, il faut entendre celle des images restituées. Ainsi, cela relativise l'importance des précisions fournies par le cabinet Iea-Ogis qui n'apportent pas de réelle plus-value aux prescriptions techniques déjà présentées comme minimales par le cabinet Althing, que, cependant, la société ne connaissait pas.

- Le schéma d'implantation des caméras

La direction des systèmes d'information et de télécommunication (DSIT) et la direction des espaces publics, dans la mesure où le réseau de fibres optiques s'est développé ailleurs dans la ville, ont pu fournir la totalité des informations concernant ce réseau, à charge pour le prestataire de faire correspondre la carte des implantations des caméras, déjà existante, à celle du réseau de fibres optiques.

- L'aménagement du centre de supervision urbaine (CSU)

Les propositions de la société Iea-Ogis viennent préciser celles, déjà validées, du cabinet Althing (mur d'images, plusieurs postes dédiés au visionnage pour la direction...).

Mais surtout, la réalisation du CSU s'inscrit dans le marché de travaux du poste de la PM, en 2004. *« Le marché en question est un marché d'exécution. L'étude du projet a été menée par l'architecte de la ville en collaboration avec les futurs utilisateurs de l'équipement. La prestation de conception et de maîtrise d'œuvre a été assurée en interne. Ainsi, les entreprises disposaient de documents descriptifs précis détaillés (CCTP et plans) pour chiffrer les travaux mais n'avaient [pas] à présenter de solution pour la configuration des locaux, celle-ci étant définie en amont »*<sup>240</sup>. Les documents relatifs à l'aménagement du CSU du dossier de consultation remis aux entreprises émanent de la commune et non du maître d'œuvre. Par conséquent, la plus-value du prestataire a été de réfléchir à un aménagement physique très limité, notamment au nombre d'écrans à installer dans le mur d'images, et encore, *« pour cette phase, la collaboration du service bâtiment sera indispensable afin d'optimiser l'ergonomie d'aménagement du PC »*<sup>241</sup>.

- L'analyse financière

Pour la première demande d'autorisation, un chiffrage, fait par ses services techniques, a été présenté par la commune dans son journal interne de juin 2004. Ces services étaient donc aptes à en faire un autre, si nécessaire.

En conclusion, la prestation à fournir pour cette phase 1 se révèle assez ténue. L'étude de faisabilité a consisté à reprendre des implantations de caméras déjà validées, à apporter des précisions sur des données techniques et à faire le lien avec le réseau optique déjà existant. De plus, la commune disposait de services dont le savoir-faire en matière technique, tant sur les travaux que sur les systèmes d'information et de télécommunication, a pu être éprouvé pour

<sup>239</sup> En effet, en matière de *« qualité des images, [... ce qui est] fondamental [c'est] que les caractéristiques techniques du système doivent être cohérentes avec les objectifs énoncés. Ce point est essentiel car, si la diversité des situations interdit de définir de manière absolue ce que doivent être les caractéristiques techniques d'un système pour obtenir un certain résultat, il est toujours possible en revanche de vérifier la cohérence d'un système avec les objectifs qui lui sont assignés »*, cf. annexe 1 de l'arrêté du 3 août 2007, point 1.2.

<sup>240</sup> Courriel du 13 juillet 2010.

<sup>241</sup> Proposition de mission, p. 7/12. Cf. également le CCTP de ce marché de travaux, p. 104 et 110 faisant mention des besoins relatifs aux transports de signaux voix, données, vidéo et contrôle.



les domaines soumis à cette maîtrise d'œuvre, comme le chiffrage de solutions techniques et leur enfouissage, « *compte tenu [qu'elle] réalise [...] une grande partie du génie civil dans le cadre de la mise en place de son réseau* »<sup>242</sup>.

En outre, la phase 2 n'a pas été réalisée : aucun nouveau dossier d'autorisation n'a été déposé à la préfecture et la commune n'a pu fournir de documents en tenant lieu.

Dans la mesure où il n'est pas clairement dit que le premier schéma ne convenait pas, la commune savait donc que les réponses des candidats seraient surdimensionnées par rapport à la réalité du travail à fournir. Au surplus, disposant de compétences de maîtrise d'œuvre en interne, elle aurait pu faire l'économie des autres phases.

## 2/ Une concurrence faussée

Si le rapport d'analyse des offres rappelle bien l'existence d'une première étude sur l'implantation d'une trentaine de caméras, il n'indique pas les conséquences juridiques qu'elle a eu ni d'ailleurs que cette consultation a pour but de modifier l'implantation des caméras puisqu'une nouvelle demande d'autorisation auprès de la préfecture doit être faite selon les termes du marché. Au surplus, lorsque l'offre du candidat Althing est analysée, il n'est fait aucune mention de sa responsabilité dans la réalisation de la précédente étude. Par conséquent, certains éléments éclairants ont été tus à la commission d'appel d'offres (CAO) qui n'a, dès lors, pu trancher en toute connaissance de cause. Le procès-verbal de cette commission a été transmis à la chambre sans signature.

Plus fondamentalement, les liens juridiques entre les sociétés Iea-Ogis et Trouvin posent question en termes de régularité de la procédure de mise en concurrence, celles-ci signant, le 1<sup>er</sup> janvier 2005, un contrat de cession du fonds de commerce.

### **Les effets de la cession du fonds de commerce de la société Iea-Ogis**

Le contrat de cession distingue deux situations juridiques avant et après sa date de signature. Concernant le fonds de commerce, au sens large, il stipule expressément que « *l'acquéreur aura la pleine propriété du fonds de commerce présentement cédé à compter de la date de signature du présent contrat et il en aura la jouissance par la prise de possession réelle et effective, laquelle interviendra concomitamment à la date de signature du présent contrat. En conséquence, il pourra, à partir de cette date, exercer tous droits et prérogatives attachés à ce fonds et prendre la qualité commerciale de « successeur du vendeur »*<sup>243</sup>. Si la société peut continuer à avoir une activité, ce contrat comporte une clause claire de non-concurrence<sup>244</sup>.

Par conséquent, la société ne pouvait plus assurer la prestation pour laquelle elle soumissionnait, n'en ayant pas la capacité juridique, puisqu'elle se trouvait dans le rayon prohibé, l'acquéreur ayant son siège social, à Montreuil-sous-Bois, en Seine-Saint-Denis.

---

<sup>242</sup> Rapport d'analyse des offres « Maîtrise projet vidéo surveillance – Dossier de présentation des différents prestataires », Direction Sécurité Prévention, 17 décembre 2004, p. 3.

<sup>243</sup> Contrat de cession, p. 5.

<sup>244</sup> *Idem* : le vendeur doit « *s'interdire expressément la faculté d'exploiter, diriger, directement ou indirectement, aucun fonds de commerce similaire en tout ou partie à celui vendu [...] pendant une durée de 3 années à compter de l'entrée en jouissance, et dans un rayon de 200 kilomètres à vol d'oiseau du siège du fonds [...]* »

## Une volonté de taire les liens entre les deux candidats

Lorsque la société Iea-Ogis soumet son offre, le 6 décembre 2004, ses deux associés n'ignorent pas qu'ils vont céder la totalité de leur fonds de commerce à la société Trouvin, autre candidat à l'attribution du marché de maîtrise d'œuvre. En effet, la décision de cession est prise le 20 décembre 2004 par l'assemblée générale extraordinaire (AGE), dont les membres, conformément à l'article 37 du décret du 23 mars 1967<sup>245</sup>, ont été convoqués et informés de la teneur des résolutions, au moins 15 jours avant, soit début décembre 2004.

Par l'effet de ce contrat de cession, la société Trouvin présente deux offres différentes sous deux noms distincts. Aucune des deux sociétés n'a informé le maître d'ouvrage des conséquences de ce contrat de cession et elles ont ainsi laissé la procédure suivre son cours, multipliant les chances de succès. Le rapport d'analyse des offres n'en fait pas mention. La CAO n'a donc pu se prononcer en toute connaissance de cause.

La première facture émanant de Trouvin a été reçue par la commune le 5 juillet 2005. Par ailleurs, la société Trouvin lui aurait adressé deux courriers datés des 22 février et 17 mars 2005, précisant les relations entre les deux sociétés et adressé au directeur de la DPS. Or, dans une note du 24 mars 2006, adressée au directeur de la DPS, le directeur général adjoint, faisant référence à un avenant, l'informe qu'il ne peut être réglé. En effet, « *le problème est que rien ne justifie le changement de la Sté. La direction des finances ayant reçu la facture à régler ne peut donc le faire. Un avenant de transfert devrait être pris pour officialiser la modification. [Il lui est donc] demand[é] de bien vouloir faire le nécessaire afin que le secrétariat général soit en possession de l'avenant de transfert [...]* ». Bien qu'en possession de cette information dès le 22 février, ainsi que le 17 mars 2005, le DPS ne l'a pas communiquée. De plus, dans un courriel du 10 avril 2006, le DPS écrivait être « *dans l'attente du courrier de la sté Trouvin pour la lettre notifiant le transfert de société ainsi qu'un Kbis* », document effectivement joint au courrier du 17 mars 2005. Pourtant, cet avenant a été validé par la CAO du 16 décembre 2005, mais sans qu'elle soit informée du changement de titulaire par le rapport de présentation, rédigé par le DPS. Au contraire, elle est présentée comme titulaire du marché. Enfin, l'avenant de transfert demandé par la direction générale n'a jamais été signé. En droit, cet avenant ne semble pas nécessaire, car la société Iea-Ogis n'avait plus capacité pour honorer son offre qui, de surcroît, n'appartenait pas à la société Trouvin conformément à l'annexe III du contrat de cession qui liste **des** contrats cédés et non des possibilités de contrats.

Les conditions d'une réelle concurrence n'ont pas été garanties, deux offres apparemment concurrentes ne l'étant pas. La chambre a pris bonne note de la réponse de la société Trouvin qui vise à démontrer qu'il n'y a pas eu collusion pour fausser la concurrence, que les offres remises par les deux sociétés étaient bien distinctes. Néanmoins, elle ne peut être suivie lorsqu'elle affirme qu'il était impossible, pour les deux sociétés concernées par la cession, d'anticiper les décisions de l'AGE au moment du dépôt des offres. En effet, il ne peut être raisonnablement soutenu que cette AGE ignorait quelles décisions allaient être prises. En effet, une telle assemblée n'est pas réunie sans un ordre de jour et des propositions de résolutions, lesquels doivent obligatoirement être préalablement communiqués. Or, l'AGE est constituée de deux personnes, les deux associés, dont l'un a dû préparer lesdits documents, en l'occurrence, celui qui sera recruté par la société Trouvin, acquéreuse. L'AGE a été réunie dans le seul but d'approuver la cession à la société Trouvin, connue à l'avance car l'acte de cession est passé moins de deux semaines après l'AGE. Le fait que la société Trouvin aurait dû présenter une offre plus avantageuse pour démontrer sa volonté de dissimulation est

---

<sup>245</sup> Article aujourd'hui codifié au code de commerce à l'article R.223-19.

inopérant dans la mesure où, avec ces deux offres, elle s'ouvrirait de plus grandes chances d'être choisie. Enfin, comme elle le rappelle dans sa réponse, en « [...], ven[ant] aux droits et obligations de la société Iea-Ogis à compter de l'entrée en vigueur de celle-ci, [...] », de surcroît suffisamment avant que la commune ne prenne sa décision, celle-ci aurait dû l'informer des conséquences juridiques de cette cession. Elle ne l'a fait qu'après.

3/ Des délais de réalisation des travaux impératifs : des dépassements non justifiés pourtant non sanctionnés, et généreusement payés

La commune a souhaité insister sur une réalisation rapide du dispositif de vidéosurveillance, un des critères de jugement des offres étant le délai et sa formalisation sur un planning. Il ne pouvait en être autrement dans la mesure où le RC fixait déjà une date limite à neuf mois, à compter de sa notification. Les candidats savaient donc jusqu'où ils pouvaient aller. Le CCP décompose le marché en plusieurs phases et leur assigne, pour certaines, des dates mentionnées comme impératives (étapes 1, 3, 5 et 6) et fixe au 14 juillet 2005 la réalisation des travaux<sup>246</sup>.

Par ailleurs, l'article 10 du CCP prévoit « [qu']en cas de non respect des délais imposés dans le planning du titulaire du marché, il se verra appliquer les pénalités de retard prévues [par le] CCAG, après mise en demeure ». Les délais proposés par le candidat, dans la mesure où il deviendrait le titulaire du marché, s'imposent à lui sous peine de sanction financière. Le calendrier retenu prévoyait une réception définitive des travaux au début de la semaine 29, soit entre le 19 et 21 juillet.

Or, par avenant n° 2 du 9 janvier 2006, la commune validait une augmentation de 6 500 € HT de la rémunération forfaitaire du maître d'œuvre, justifiée par « [...] des identifications de réseau et des relevés de terrain complémentaires [...] qui] pour effet de rallonger de 3 jours la période consacrée au contrôle de l'exécution des travaux »<sup>247</sup>. « De plus, la durée de la mission de maîtrise d'œuvre doit être allongée. Du fait des émeutes, à la demande de la collectivité, l'installation et la surveillance des travaux se fait caméra par caméra »<sup>248</sup>.

Cette justification suscite trois séries d'interrogation :

- quant au respect des délais pourtant impératifs :

Au moment où l'avenant est étudié, le chantier devrait être sur le point de se terminer. En effet, les délais prévus, par le marché de maîtrise d'œuvre, pour les travaux, ont été allongés en raison du temps pris par la procédure d'attribution du marché de travaux, attribué par une délibération du 28 avril 2005, alors que le planning la prévoyait mi-mars 2005. Elle fixe « la durée d'exécution de ces travaux [...] à] 6 mois à compter de l'ordre de service »<sup>249</sup>, soit une fin attendue vers mi-novembre 2005. Les travaux auraient été terminés vers la fin janvier 2006, comme l'indique le procès-verbal de réception des travaux, avec réserves, du 14 février 2006, soit avec environ deux mois de retard. Une première explication pourrait relever des « émeutes » de novembre 2005. Or, selon l'avenant n° 2, elle ne serait la cause que, au maximum, de trois jours de retard.

<sup>246</sup> Article 3.2 du CCTP.

<sup>247</sup> Rapport de présentation d'un avenant, 16 décembre 2005, élaboré par la DPS ; ce report découle de l'impossibilité de percer un égout trop profond, nécessitant le creusement d'une autre tranchée afin de rejoindre un égout accessible.

<sup>248</sup> *Idem*

<sup>249</sup> Le marché a été notifié le 19 mai 2005. Cf. factures de la société Tonna.

A analyser ces réserves, la chambre s'interroge sur la conception qu'ont eue les entreprises soumissionnaires et le maître d'œuvre de la notion de réception des travaux. En effet, si les fibres optiques semblent bien avoir été posées, le reste des éléments du marché pose problème. Ainsi, pour ne citer que cet exemple, sur les 25 caméras devant être installées, seules 10 l'ont bien été, et sur ce nombre, seules trois fonctionnent normalement. Alors que la finalité du marché était l'implantation de caméras, les prestataires de la commune ont décidé de réceptionner des travaux partiellement exécutés. La réception aurait dû avoir lieu une fois l'ensemble des caméras installées. « *Le groupement d'entreprises [...] devra s'employer dans un délai fixé au vendredi 31 mars 2006 à lever les réserves mentionnées en annexe au procès-verbal* »<sup>250</sup>. Le procès-verbal de réception des travaux sans réserve a été approuvé par les parties le 26 septembre 2006, soit plus de six mois après la date conventionnelle convenue.

En conséquence, les travaux ont dépassé de plus de 10 mois les délais pourtant fixés impérativement par l'article 3 de l'acte d'engagement<sup>251</sup>. S'il y a eu des décalages imputables à la commune par rapport au planning contractuel (tardiveté des procédures d'attribution et demande de procéder autrement pour la surveillance des travaux caméra par caméra), ils n'exonèrent pas, pour autant, le maître d'œuvre des autres retards constatés dans la mesure où ces décalages ne remettent pas en cause la finalité de la mission d'exécution et de suivi des travaux qui est de faire en sorte que ceux-ci soient réalisés dans un temps donné, contractuel, défini en nombre de mois et non plus de date à date.

- *quant à la justification originelle de l'allongement des travaux, considérée comme une sujétion technique imprévue, exonératoire de la responsabilité du titulaire du marché :*

Ce n'est pas le cas en l'espèce, car le CCTP de ce marché est explicite<sup>252</sup>. Ni la commune, ni son maître d'œuvre, pourtant rédacteur du CCTP, n'ont relevé cette impossibilité. La motivation de cet avenant était donc prohibée par les pièces du marché de travaux.

Par conséquent, l'allongement de la mission du maître d'œuvre ne pouvait que se limiter à la demande supplémentaire de la commune.

- *quant à son coût :*

Pour 19 jours<sup>253</sup>, le coût était de 16 150 € HT, soit 850 € HT par jour. L'avenant prévoit pour trois jours un montant de 6 500 € HT, soit 2 166,67 € HT par jour, soit une variation du coût de 154,9 %. Or, aucune pièce du marché ne prévoit que le coût devrait varier, aucune clause ne fixe d'indexation du prix puisqu'il est forfaitaire. Il aurait donc dû être, nonobstant les impossibilités relevées plus haut, de 2 550 € HT, la prestation étant la même.

---

<sup>250</sup> Procès-verbal de réception des travaux avec réserves, 14 février 2006

<sup>251</sup> Car ne peut être prise en compte la date du premier PV de réception, tant il est patent que les travaux n'étaient pas terminés.

<sup>252</sup> CCTP établi par la société Iea-Ogis, p. 17 et 18/109 : « *l'entreprise sera considérée avoir pris connaissance des travaux à réaliser et avoir estimé elle-même les quantités, définitions d'ouvrages et conditions nécessaires à la parfaite réalisation des travaux. Aucune incidence financière ne pourra être accordée pour une sous-estimation des difficultés ou des dépassements de temps de main d'œuvre, dus au non-respect de cette règle. L'entreprise ne pourra [se] prévaloir de devis de travaux supplémentaires si des difficultés de passage de câbles ou d'installation d'équipements surviennent au cours de l'exécution des travaux* »

<sup>253</sup> Point 6 de la proposition de mission de la société.

Une question se pose au sujet du contrôle exercé par la collectivité qui, même si elle s'est interrogée sur ce montant<sup>254</sup>, l'a toutefois réglé alors que cette prestation était en partie indue, hors toutes les impossibilités relevées, pour la seule raison que le travail non effectué sur une tranchée aurait été fait sur une autre, ce report de travail n'augmentant pas *in fine* la quantité de jours de travaux à superviser. Il n'y avait donc pas de travail supplémentaire à rémunérer.

Pour la société, au 31 mars 2006, 24 caméras avaient été installées et fonctionnaient. La réception technique a été effectuée le 31 mars 2006, en présence des parties, les caméras étant opérationnelles. Toutefois, le fait que les caméras aient été installées et fonctionnent au 31 mars 2006 ne remet pas en cause le fait qu'elles ne l'étaient pas en février 2006. La raison de la tardiveté de la réception sans réserve réside dans l'attente de la progression de travaux du poste de police de la Rose-des-Vents. Ceux-ci s'éternisant, la décision a été prise de faire ce procès-verbal (PV) en février 2006. Mais, pour se conformer à ses prescriptions, les parties se seraient réunies, fin mars, pour constater que les caméras fonctionnaient. Or, la commune, interrogée précisément sur l'existence d'un PV de réception technique du 31 mars 2006 ne le mentionne pas dans sa réponse<sup>255</sup>. Dès lors, si réunion, il y a eu, elle n'a pas produit d'effets juridiques, car seul un PV de réception en bonne et due forme pouvait constater que les réserves posées étaient levées. Toutefois, celui-ci a été retardé jusqu'en septembre 2006 pour permettre le raccordement au poste de police. Cependant, la décision des parties de se réunir en février indique qu'elles avaient l'intention de s'accorder sur la réception des travaux et ainsi se dégager de leurs obligations contractuelles, le fait que le commissariat, incendié, n'était alors pas reconstruit ne les ayant pas découragés de le faire. Pour le dire autrement, si la commune n'avait pas formulé de réserves, la réception aurait été prononcée bien que le poste de police ne soit pas reconstruit.

Cette conclusion est renforcée si l'on confronte ces différentes dates de PV à celles du marché relatif aux panneaux d'information des citoyens de l'existence de la vidéosurveillance, seconde obligation de résultat. Le maire signe la décision d'attribution le 9 mars 2006<sup>256</sup>, soit plus de trois semaines après la première réunion ayant abouti à une réception avec réserves. La réunion ayant conclu à la levée des réserves est tenue la veille de la réception des panneaux par la commune, qui ne les a pas encore installés. Dès lors, il n'a jamais été dans l'intention des parties de se conformer véritablement au respect de ces obligations de résultat. Sinon, pourquoi provoquer ces réunions de réception des travaux, alors même qu'une des obligations n'est pas respectée mais seulement en voie de l'être ?

S'agissant de l'avenant, si pour la société il s'agissait d'une mission nécessitant 10 jours de travail originellement, elle a pourtant signé l'avenant avec une prolongation de mission de trois jours. En fin de compte, pour un prix de 650 € HT par jour demandé, elle obtiendra un prix journalier de 2 166,67 € HT.

4/ Une mission de maîtrise des opérations de réception et assistance pendant la période de parfait achèvement non respectueuse des clauses contractuelles

Cette mission consistait en la vérification des ouvrages, à savoir leur conformité par rapport au CCTP, et au suivi des réserves. En vertu de l'article 6 du CCP, « *le titulaire adressera à la Commune une facture [...] après service fait* », celle du 20 avril 2006 devant être considérée comme la dernière puisqu'elle solde la prestation du maître d'œuvre.

---

<sup>254</sup> « [...], la société Trouvin doit établir une nouvelle décomposition du prix global forfaitaire pour justifier l'augmentation du marché », courriel du 9 août 2006 entre la direction des marchés à la direction des finances.

<sup>255</sup> Courriel du 22 février 2011. Réponse du 24 février suivant.

<sup>256</sup> Courriel du 21 février 2011

Le premier procès-verbal de réception des travaux est formulé avec de nombreuses réserves et obligation de les lever au 31 mars 2006. Le PV suivant, sans réserve, est signé le 26 septembre 2006, soit près de six mois après. Or, la dernière facture du maître d'œuvre intervient bien avant que cette levée ne soit constatée. Par conséquent, avec son envoi, il se considérait comme dégage par anticipation de ses obligations avec l'aval de la commune qui ainsi l'en dispensait, mais les réglait néanmoins, désengagement qui a pu retarder la levée des réserves. Il est, toutefois, présent lors de la réception des travaux sans réserves.

Si, pour la société, la signature du PV de réception est la preuve qu'elle a rempli ses engagements, elle ne prouve que le fait que la commune entend ainsi dégager son cocontractant de ses obligations, sans preuve qu'il les ait effectivement toutes remplies. Par ailleurs, en lien avec le point précédent, la chronologie des événements se comprend mieux : la réunion technique du 31 mars 2006 ayant eu lieu, le maître d'œuvre s'est senti dégage de ses obligations et a donc adressé à la commune une dernière facture soldant sa mission.

En conclusion, le maître d'œuvre a limité sa mission de direction générale d'exécution et de suivi des travaux. La finalité de ce marché est en cause, tant il soulève d'interrogations allant au-delà de la simple irrégularité ou de son coût élevé.

### **8.3.1.2. Le second marché de 2005**

Un second marché de maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage d'une vidéosurveillance urbaine et au sein de bâtiments communaux est passé avec la société Trouvin<sup>257</sup>.

#### 1/ Des besoins toujours aussi mal définis

« *La ville d'Aulnay-sous-Bois, dans le cadre de sa politique locale de sûreté souhaite renforcer les dispositifs de sûreté d'un certain nombre de bâtiments communaux [...] et étendre son dispositif de vidéosurveillance urbaine soit une dizaine de caméras* »<sup>258</sup>, projet qui s'inscrirait donc dans la continuité du premier marché de maîtrise d'œuvre<sup>259</sup>.

Mais, « *ce projet s'inscrit en parallèle de la mise en place du dispositif de vidéosurveillance urbaine sur la ville et intégrera au possible les dispositifs existants* »<sup>260</sup>. En effet, ce marché est passé alors que celui d'implantation des caméras est en cours. Les caméras dont il est projeté l'implantation n'étant pas celles qui ont été autorisées par l'arrêté préfectoral du 8 décembre 2003, ce marché n'est pas la phase 2 du précédent.

Ainsi, alors qu'une phase était prévue par le CCTP du marché d'implantation des caméras, la commune envisage une autre extension du dispositif, plus vaste et qui ne recoupe pas celui autorisé. Elle ne voyait donc plus les lieux précédemment retenus comme pertinents. Par conséquent, le maître d'œuvre devait en proposer d'autres, ce qu'indiquait l'étape 1 telle que définie par le CCP en son article 2.1, pour la prestation relative à la vidéosurveillance urbaine (maîtrise d'œuvre globale). Intitulée, « étude faisabilité », il s'agissait de faire un état des lieux et une analyse de l'existant, de proposer des solutions intégrant les équipements existants, de gérer les systèmes à mettre en place et d'analyser financièrement ce projet. Or, ni le CCAP, ni le CCTP du deuxième marché de travaux ne mentionnent de nouvelles

<sup>257</sup> Décision du maire n° 1953 du 29 décembre 2005.

<sup>258</sup> Cahier des clauses particulières, p. 2.

<sup>259</sup> Ayant fait l'objet de la décision du maire du 6 janvier 2005.

<sup>260</sup> *Idem*

implantations de caméras. Au contraire, pour le premier, l'article 1.1 pourtant relatif aux emplacements est muet et l'article 7 « implantation des ouvrages » indique lapidairement qu'il est sans objet<sup>261</sup>.

Une simple question de compatibilité de procédure se pose. En effet, comment concilier une installation de caméras, par bons de commande, définie « *au fur et à mesure des besoins* »<sup>262</sup> alors que la loi oblige à une autorisation préalable des implantations, donc connue à l'avance ? Dès lors, une demande d'autorisation préfectorale, objet de l'étape 2, devenait délicate, car il n'y a donc jamais eu de nouvelles implantations de caméras de vidéosurveillance urbaine et, tel qu'il était présenté, ce marché ne pouvait déboucher sur des implantations effectives. Le recours à ce type de procédure pose la question d'une absence de connaissance des besoins de sécurité à combler ou d'un certain attentisme. En effet, la commune a pu définir quels étaient les lieux à protéger, mais n'a pas réalisé immédiatement les implantations laissant entendre que les besoins ne sont pas si pressants. Quoiqu'il en soit, il est impossible de comprendre ces choix dans la mesure où la commune n'a pu transmettre à la chambre les études que devait réaliser la société Trouvin.

Enfin, alors que la commune avait « *positionné un crédit au [budget supplémentaire] 2006 de 334 880 €, [celui-ci] ne serait proposé au conseil municipal qu'à la séance de décembre 2006 ce qui impliquera sans doute un report total des crédits [...] sur 2007* »<sup>263</sup>, le déploiement des caméras n'était alors prévu qu'entre novembre 2007 et le premier trimestre 2008.

Le projet était donc plus que retardé, près de deux ans séparant la conclusion du marché de maîtrise d'œuvre et l'installation des premières caméras, alors que lors de la première phase, ce délai avait été moitié moins long (janvier 2005 – janvier 2006).

## 2/ Une procédure non transparente dans l'attribution du marché

Conformément au règlement intérieur, la DPS a publié un AAPC dans le BOAMP, le 7 novembre 2005. Le RC précise que la procédure de sélection se déroulera en deux temps : une sélection des candidatures (au stade de la première enveloppe), puis des offres selon des critères de jugement fixés en son article 10.

Le règlement intérieur applicable aux MAPA précise que « *les candidats non retenus (soit au stade de leur candidature, soit au stade de leur offre) doivent être informés du résultat des consultations auxquelles ils ont participé [...]* »<sup>264</sup>. Sept candidats ont soumissionné comme l'indique le registre des dépôts, sans que la commune ait pu transmettre à la chambre les copies des courriers obligatoirement adressés à l'ensemble des ceux-ci.

La décision d'attribution signée par le maire ne pouvait être sollicitée sans avoir « *[été] justifiée par l'évaluation établie sur la base des critères de jugement des offres* »<sup>265</sup>. Cette évaluation, demandée, n'a pu être produite. Une décision attributive de marché aurait donc été signée pour une valeur de 36 700 € HT sans justification du choix et la direction générale n'en a eu connaissance que plus de trois mois après<sup>266</sup>. La société Trouvin avait déjà commencé à

<sup>261</sup> P. 38/103 ; En fait, le CCTP précise que « *l'opération prévoit la mise en place de nouvelles caméras de vidéosurveillance de voie publique par bons de commande* » Même principe pour la vidéosurveillance des bâtiments communaux, cf. CCTP, p. 39/103.

<sup>262</sup> CCAP, article 1.1. bis, p. 4 sur 4.

<sup>263</sup> Courriel interne du 2 août 2006 de la directrice des finances.

<sup>264</sup> P. 8/28.

<sup>265</sup> Règlement intérieur, p. 13/28 et 24/28.

<sup>266</sup> Cf. note du 24 mars 2006 demandant au DPS de régulariser ce dossier, notamment en communiquant le marché pour mise en paiement

travailler avant que le marché ne lui soit officiellement notifié<sup>267</sup>, situation qui n'a été régularisée que le 12 avril 2006 avec la signature de l'acte d'engagement par le maire.

### 3/ Quelles prestations, quelles réalisations ?

Le CCTP distingue diverses missions au sein desquelles le candidat devait réaliser un certain nombre de prestations. La première est une mission de maîtrise d'œuvre globale du projet d'extension de la vidéosurveillance urbaine, soit 11 nouvelles caméras. Les mêmes prestations, décomposées et décrites à l'identique que celles du premier marché de maîtrise d'œuvre, sont attendues<sup>268</sup>. La deuxième « [...] concerne la mise en sécurité des bâtiments, [pour laquelle] la ville souhaite bénéficier d'une assistance à maîtrise d'ouvrage décomposée selon les bâtiments »<sup>269</sup>. Le CCTP prévoyait l'installation d'une soixantaine de caméras dans ces bâtiments<sup>270</sup>.

S'agissant de la première mission, il n'y a pas eu de caméras de vidéosurveillance urbaine supplémentaires. La commune n'a pu transmettre à la chambre les études prévues à la phase 1, ni la demande d'autorisation de la phase 2. Des documents de consultation des entreprises ont bien été établis, proches de ceux du premier marché, certes adaptés aux spécificités du second.

S'agissant des caméras à installer dans les bâtiments communaux, il ressort que les caméras qui existent ont été installées, soit bien avant le marché, soit sous l'égide de services communaux<sup>271</sup>. Or, si l'on se réfère à la dernière facture adressée le 28 mars 2008 par la société à la commune, la quasi-totalité des prestations auraient été réalisées<sup>272</sup>.

En conclusion, seules les phases travaux seraient en cours de réalisation. Or, le CCTP stipule que « tous les travaux réalisés dans les zones publiques ou réservées sont effectués sous le contrôle des services techniques de la Mairie d'Aulnay-sous-Bois », notamment de la DSIT<sup>273</sup>. Dès lors, le rôle du maître d'œuvre interroge, sachant que cette condition était également valable pour le premier marché, un simple renvoi à ses missions normalisées ne permettant pas de répondre à cette interrogation.

### 4/ Des relations contractuelles qui ont cessé depuis début 2008 alors que les marchés de travaux sont en cours

Le marché a été signé pour un montant de 36 700 € HT. La DPS a souhaité augmenter son montant au motif qu'il fallait « [...] réajuster la rémunération du prestataire à hauteur de 5 500 € HT [...], suite à diverses modifications intervenues au niveau de l'opération et du projet de dossier de consultation des entreprises ». Or, la justification évoquée à l'appui du

<sup>267</sup> Cf. également courriel interne de la DMAP au DPS, du 4 avril 2006.

<sup>268</sup> Soit études de faisabilité (1), rédaction du dossier d'autorisation préfectorale (2), rédaction des documents de consultation des entreprises (3), analyse des offres (4) et suivi et réception des travaux (5).

<sup>269</sup> CCTP, p. 4 : pour les bâtiments suivants, gymnases Moulin neuf, Cosec Gros saule, Tournier, Paul Emile Victor et Plant d'Argent, la cuisine centrale, l'entrée de la copropriété Camille Pelletan, le Cosec Rose des Vents et le stade vélodrome ainsi que ses bâtiments, les prestations 1 à 3 sont attendues. Pour les autres bâtiments, soit, le stade nautique, le gymnase Rose des Vents, l'hôtel de ville et le centre administratif, seule la phase 5 était prévue.

<sup>270</sup> P. 7/103.

<sup>271</sup> Courriel de la commune du 19 juillet 2010.

<sup>272</sup> Ainsi, pour la mission 1, les phases 1 à 4 sont terminées et la phase travaux n'est réalisée qu'à 50 %. Pour la mission 2, les phases 1 et 3 sont terminées et la deuxième n'a pas été réalisée. Enfin, pour la mission 3, la seule phase est réalisée à 20 %.

<sup>273</sup> P. 9/103.



projet de décision du maire est différente de celle alléguée à l'appui du projet d'avenant lui-même. En effet, l'augmentation du prix résulterait de « *l'ajout de bâtiments communaux à protéger non prévus dans le marché initial, à savoir l'Hôtel de Ville, le Centre Administratif et le Stade Nautique d'une part, et au changement de forme du projet de marché relatif aux travaux d'installation, initialement marché ordinaire, finalement marché fractionné à bons de commande, d'autre part [...]* ». Cette justification laisse perplexe dans la mesure où les pièces du marché de maîtrise d'œuvre, communiquées par la commune et signées par le prestataire, font bien référence<sup>274</sup> tant à ces bâtiments qu'à ce type de marché.

Cet avenant semble ne pas avoir été signé, mais sa transcription se retrouve sur la dernière facture du 28 mars 2008 adressée par la société Trouvin à la commune, reçue le 22 septembre 2008 à la direction des finances, qui indique que la commune doit lui régler « *une prestation compensatrice transformation marché à bons de commande* » de 6 500 € HT, d'ailleurs différente du montant envisagé.

Depuis cette date, la commune n'a plus reçu de factures, alors que les travaux se poursuivent. Les relations contractuelles auraient cessé d'un commun accord, mais tacite. Les pièces du marché prévoient la situation d'une rupture anticipée des relations contractuelles. Il conviendrait que la commune clarifie cette situation.

### **8.3.2. Les marchés de travaux d'implantation de la vidéosurveillance**

#### ***8.3.2.1. Le premier marché de travaux pour l'implantation des caméras : des prestations non réalisées pourtant payées***

Le marché de travaux d'implantation des caméras avec une solution de base et quatre options<sup>275</sup> a été attribué par délibération du 28 avril 2005 à un groupement d'entreprises représentées par la société Tonna, pour un montant de 562 230,63 € HT.

Les pièces du marché fixent plusieurs obligations dont la première est de résultat. En effet, « *l'entreprise est astreinte :*

- *à obtenir au Poste de Commandement de la police municipale et au commissariat de la police nationale des images parfaitement exploitable en temps réel [...] ;*
- *à fournir et installer un système de vidéosurveillance dans le respect de la réglementation en vigueur et en particulier la loi n° 95-73 du 12 janvier 1995 et le décret n° 96-926 du 17 octobre 1996. Si l'un de ces résultats n'est pas atteint, la réception ne sera pas prononcée »*<sup>276</sup>.

Les suivantes concernent les délais conventionnels prévus pour la réalisation des travaux, la réalisation des travaux en conformité d'avec le projet de la commune, la maintenance et « *la formation des opérateurs et des personnels d'exploitation* »<sup>277</sup>.

#### **1/ Une réception de l'ouvrage malgré une des obligations de résultat non atteinte**

Le dispositif ne respectant pas les dispositions de l'article 10 de la loi de 1995 susmentionnée, la réception n'aurait donc pas dû être prononcée le 26 septembre 2006, et encore moins sans réserve, la commune n'ayant ni respecté ses propres engagements, ni exercé de contrôle sur le marché de travaux. La qualité du service rendu est donc en question et interroge sur

<sup>274</sup> Cf. bordereau de décomposition du prix global forfaitaire.

<sup>275</sup> Options 1 et 2 pour les caméras n° 24 et 25, 3 pour le report d'images mobiles pour la police nationale et 5 pour des contrats de maintenance 24h/24 et 7j/7.

<sup>276</sup> CCTP rédigé par la société IEA OGIS, p. 7/109.

<sup>277</sup> *Idem*, p. 26/109.

l'organisation globale de la fonction « achats »<sup>278</sup>. La commune a donc réglé des prestations incomplètes.

## 2/ Des délais conventionnels non respectés : une mauvaise évaluation des besoins

Outre les délais discutés précédemment, une question connexe se pose également, la délibération du 28 avril 2005 prévoyant que « *la durée d'exécution de ces travaux est prévue sur 6 mois à compter de l'ordre de service* », conformément à l'article 3 de l'acte d'engagement.

Alors que la commune avait estimé le planning proposé par le maître d'œuvre comme « *[...] parfaitement détaillé et respecte les contraintes de la ville. De plus, il [...] est présenté une démarche d'appel à candidature qui conduit à réduire les délais de consultation* »<sup>279</sup>, celle-ci, en ayant rallongé la phase des travaux de deux mois par rapport au planning, pourtant défini comme impératif, a ainsi mal défini ses besoins dès l'origine du marché.

## 3/ Des implantations de caméras non conformes au projet de la commune

Le CCTP précise « *[qu']aucun changement au projet retenu ne peut être apporté en cours d'exécution, sans l'autorisation expresse du Maître d'Ouvrage* »<sup>280</sup>. Or, certaines caméras ont été localisées à des endroits non prévus par le CCTP, comme il a été dit dans la partie consacrée à la vidéosurveillance. Le coût des prestations non réalisées n'est pas chiffrable, étant inclus dans l'offre de base.

## 4/ Des garanties non mises en œuvre, une maintenance peu efficace

### ***Une maintenance payée malgré la garantie***

Le CCTP stipule que « *la maintenance prendra effet après la période de garantie. Le contrat de maintenance sera établi pour une durée de 3 ans, reconductible d'année en année par tacite reconduction* »<sup>281</sup>. Il est rappelé que « *l'entreprise a comme obligation de résultat le parfait fonctionnement du dispositif de vidéosurveillance mis en place dans le cadre de ce marché (caméras, équipements des PC et réseau fibres optiques)* »<sup>282</sup>.

Un contrat a été signé le 2 janvier 2007, son article 8 précisant que « *le présent contrat prend effet à signature des deux parties [...]* », jusqu'au 31 décembre 2009, par tacite reconduction jusqu'à ce terme. « *La période de garantie des équipements ne commence qu'à compter de la date de signature du procès verbal de réception sans réserve des installations en ordre de marche* »<sup>283</sup>. Elle apparaît donc comme étant plus que limitée puisqu'elle s'étend du 26 septembre au 31 décembre 2006.

<sup>278</sup> En effet, ce marché a été supervisé tant par le service gestionnaire, la DPS et la DMAP, qui n'ont rien fait remarquer quant à la conformité des prestations obtenues, et pourtant payées, par rapport à celles contractualisées, donc attendues.

<sup>279</sup> Rapport d'analyse des offres « *Maîtrise projet vidéo surveillance – Dossier de présentation des différents prestataires* », Direction Sécurité Prévention, 17 décembre 2004, p. 4.

<sup>280</sup> CCTP, p. 20/109.

<sup>281</sup> P. 23/109.

<sup>282</sup> *Idem*

<sup>283</sup> P. 22/109.

Or, comme le stipulent les pièces du marché, « *la garantie sera d'une année pour l'ensemble des équipements installés* »<sup>284</sup>. Par conséquent, le contrat de maintenance ne pouvait produire d'effets qu'à la fin 2007 et non dès son début<sup>285</sup>. Pourtant, par facture du 9 février 2007, la société INEO Infracom SUEZ a réclamé le paiement de cette prestation, soit 27 000 € HT, et l'a obtenu.

Les trois mois de l'année 2007 (octobre à décembre) hors garantie ouvraient-ils droit à l'intégralité du paiement de ces 27 000 € HT ? Le contrat est muet sur cette question, mais son article 5 précise cependant que cette somme correspond aux « *redevances forfaitaires annuelles de maintenance* ». On comprend donc que ce montant est intangible, mais sur une année. Par conséquent, il ne peut être réclamé pour une période inférieure. D'ailleurs, le prix de base initial est révisé au début de chaque année civile. La commune a payé une année de maintenance sans qu'elle soit due et qu'aucun de ses services ne relève cet indu.

Au surplus, sur 2007, des prestations ont été facturées à la commune pour un montant total de 3 275 € HT dont 1 955 € HT pendant la période de garantie, soit près de 60 % du total facturé, non dû puisque sous garantie. En effet, les réparations effectuées par le prestataire ne résultent ni « [...] *des conséquences d'un abus d'usage [ni de] dommages causés par les tiers* »<sup>286</sup>.

### ***Quel(s) risques couvert(s) par le contrat de maintenance et pour quel coût ?***

Le CCTP distingue deux types de risques à couvrir, un préventif et un curatif, auxquels il demande au prestataire de répondre. Or, pour le premier<sup>287</sup>, le risque est couvert par une redevance forfaitaire annuelle. « *En complément, l'entreprise chiffrera le coût de l'intervention supplémentaire à la demande de la ville (coût à l'heure d'un technicien)* »<sup>288</sup>. Ainsi, la maintenance curative est incluse dans ce mode de financement.

Le contrat vient préciser ce que recouvre la redevance forfaitaire annuelle. Outre, la maintenance préventive<sup>289</sup>, l'accès à une prestation 24h/24h et 7j/7j est également incluse, mais cette prestation demeure payante au coût horaire de 60 € HT pour une intervention le jour et hors week-end et de 110 € HT pour les autres périodes.

Ainsi, la commune a décidé de payer une prestation de 27 000 € HT (hors révision) pour sept visites annuelles et un accès à une assistance téléphonique permanente. Pour évaluer le coût de ces visites, un coût horaire de jour à rapporter à un nombre d'heures pourrait être le suivant : une heure par caméra, soit 100 heures (25 caméras pour quatre visites)<sup>290</sup>, huit heures pour les deux visites annuelles suivantes et quatre pour la dernière puisqu'il ne s'agit que de vérifier l'état d'un stock de très faible importance. Au total, la maintenance préventive ne devrait mobiliser que 120 à 150 heures, et donc coûter entre 7 200 € HT et 9 000 € HT, soit au

<sup>284</sup> *Idem*, ou CCAP art. 9.7.3.

<sup>285</sup> C'est d'ailleurs ce que prévoit l'article 5 du contrat puisque « *pendant la période de garantie, toute intervention entrant dans le cadre de la garantie ne sera pas facturée* ».

<sup>286</sup> CCTP, p. 22/109.

<sup>287</sup> *Idem*, p. 23/109 : il s'agira d'effectuer « *4 visites de nettoyage et de vérification des caméras par an, une visite annuelle de vérifications de contrôle et d'essais des équipements des PC de surveillance, une visite annuelle de vérification et de contrôle du réseau et des équipements fibres optiques [et] une visite annuelle de vérification et de contrôle du lot de maintenance* »

<sup>288</sup> *Idem*

<sup>289</sup> Et encore, le 29 septembre 2009, le nettoyage des dômes et écrans, « *maintenance préventive* », a été facturé à la commune pour un montant de 384 € HT.

<sup>290</sup> Chiffrage généreux car l'état des interventions du prestataire indique qu'il a fallu deux jours pour nettoyer la presque totalité des caméras et dômes, hors celles hors service (cf. 26 et 27 novembre 2009), soit 2,5 jours pour l'ensemble à 8 heures pour 4 visites annuelles = 80 heures.

plus un tiers du coût facturé. Il faut donc comprendre que l'accès à cette assistance téléphonique est payé entre 18 000 et 20 000 € HT.

En 2008, le coût total aurait été de 32 755,52 € HT, soit le prix de base révisé et les prestations facturées en sus. Plusieurs difficultés ont été rencontrées pour reconstituer ce montant, la première résultant du calcul de la révision, le contrat faisant référence à deux indices dont un<sup>291</sup> n'existe plus depuis juillet 2004, soit au moins deux ans avant la signature de ce contrat. Il convenait donc de le remplacer par un autre proposé par l'INSEE. En 2009 et en 2010, se pose le même problème de calcul de la révision.

En outre, un état récapitulatif des interventions du prestataire sur l'ensemble de la période sous contrat montre, pour 2008, que le coût de l'intervention a été de 7 594,84 € HT. Or, le calcul est erroné, le coût n'étant que de 4 798,92 € HT, soit une erreur de près de 2 800 € HT (soit 58 % du montant dû).

### ***Un avenant irrégulier pour 2010***

Alors que le contrat de maintenance devait se clore au 31 décembre 2009, les parties ont souhaité le poursuivre sur six mois en 2010, par avenant signé le 11 janvier 2010<sup>292</sup>. La prolongation de ce contrat pose question car, dès sa signature en 2007, il était prévu qu'il s'achève le 31 décembre 2009. Par conséquent, loin de s'interroger sur « *l'opportunité d'une nouvelle consultation [qui] compte tenu des délais de mise en concurrence [verrait] la notification d'un éventuel marché ne pou[voir] intervenir avant le mois de juillet 2010* »<sup>293</sup>, la commune, à travers la DPS, aurait dû anticiper cette fin « *afin d'éviter toute interruption des prestations de maintenance [...]* »<sup>294</sup>.

Le montant de l'avenant s'élève à 18 255 € HT correspondant à six mois du prix de base, révisé, auquel s'ajoute une estimation des interventions de maintenance (13 500 + 1 405 + 3 350). Le montant de la révision interroge, la formule de révision étant inapplicable en l'état, sauf à substituer un indice à un autre, par agrément obligatoirement contractuel, ce sur quoi l'avenant est muet. Cette révision est donc non contractuelle.

Une autre question se pose quant à l'appréciation de la variation du coût de ce contrat pour juger de sa conformité aux conditions posées par l'article 20 du CMP<sup>295</sup>. Si, rapporté au montant global du marché, 573 051,63 € HT (après l'avenant n° 1), il n'y a pas bouleversement de cette économie, la situation est autre en rapportant cet avenant au seul montant du contrat de maintenance. En effet, l'offre de maintenance, si elle accompagne l'offre de l'entreprise soumissionnaire, en est distincte car objet d'un contrat spécifique qui court après l'extinction des garanties contractuelles, fin juridique du marché de travaux. De surcroît, seul le coût d'une année a été intégré au montant total du marché de travaux alors que le contrat de maintenance était sur trois ans. Par conséquent, si celui-ci devait être partie intégrante de l'offre faite pour le marché de travaux, il aurait fallu calculer son montant en y incluant le coût sur trois ans, ce qui n'a pas été le cas. En conclusion, le montant de l'avenant ne peut se rapporter à la totalité du marché de travaux, mais au montant de l'offre de base du contrat de maintenance, soit 27 000 € HT. Dès lors, cet avenant est irrégulier car il représente 50 % du coût du contrat initial.

<sup>291</sup> L'indice publié dans le BOCCRF des produits et des services divers, octogone T).

<sup>292</sup> Autorisé par délibération n° 18 du 17 décembre 2009, après validation par la CAO du 11 décembre 2009.

<sup>293</sup> Préambule de l'avenant.

<sup>294</sup> *Idem*

<sup>295</sup> Prohibant tout avenant modifiant, notamment, l'économie du marché, la jurisprudence évaluant le plus généralement un tel bouleversement à plus 15 % du prix initial.

Par ailleurs, il est inhabituel de contractualiser des prestations par définition potentielles. Ainsi, seule l'offre de base et sa révision pouvaient être facturées, le troisième coût étant virtuel, tant que le prestataire ne l'a pas justifié par factures, après service fait. Or, ce dernier coût n'a été que de 265 € HT au 31 mai, montant auquel le prestataire peut prétendre, au risque d'un enrichissement sans cause si ces 3 350 € HT<sup>296</sup> lui étaient versés entièrement<sup>297</sup>.

### ***Une obligation de résultat non satisfaite***

De surcroît, des problèmes de fonctionnement du dispositif ont été constatés dès l'origine. Si la garantie ne couvrait pas « *les dommages causés par les tiers* »<sup>298</sup>, la maintenance devait donc faire en sorte que le dispositif fonctionne parfaitement, le CCTP étant clair<sup>299</sup>. Or, une analyse des comptes rendus d'interventions du prestataire montre que si, jusqu'en avril 2007, le dispositif a fonctionné sans difficulté, à compter du mois suivant, les interventions se sont multipliées, soit 15 en 2007, puis 37 en 2008 et 26 en 2009, soit une moyenne mensuelle de 2,2 interventions sur les trois ans (et 3,1 en 2008)<sup>300</sup>.

Au 31 mai 2010, selon l'état fourni par le prestataire, les caméras n° 19, 21, 22, 23, 25, 30 et 31 sont hors service, les n° 21, 22 et 23 l'étant par vandalisme depuis le 20 juin 2007. Ainsi, sur 25 caméras, sept sont inutilisables, soit près d'un tiers du dispositif, ce qui met en doute l'efficacité de cette prestation. La commune devra veiller à faire traduire dans le contrat de maintenance une clause d'obligation de résultat.

### **5/ Une prestation de formation non réalisée**

Le CCTP prévoit une prestation de formation<sup>301</sup>. Or, c'est le cabinet Althing qui a été missionné par la commune pour la réaliser, en décembre 2007. La commune a donc réglé une prestation non effectuée, comprise dans l'offre de base, et à ce titre non chiffrée. Et lorsque l'entreprise effectue une formation, elle est facturée à hauteur de 180 € HT, comme celle du 7 novembre 2008<sup>302</sup>.

### **6/ Des pénalités non appliquées et un avenant inutile**

Le montant contractuel du marché était de 562 230,63 € HT. Par délibération du 15 décembre 2005, le maire est autorisé à signer un avenant n° 1 d'un montant de 10 821 € HT, qui le sera le 30 mars 2006. Pourtant, le montant finalement payé sera de 560 357,62 € HT, hors avenant.

<sup>296</sup> Soit 6 700 € HT en année pleine alors que sur les trois années, en moyenne, ce coût a été de 4 395,47 € HT, matériel compris.

<sup>297</sup> Le rapport d'instruction a été déposé avant le terme de la période de prolongation.

<sup>298</sup> CCTP, p. 22/109.

<sup>299</sup> P. 23/109 : « *l'entreprise a comme obligation de résultat le parfait fonctionnement du dispositif de vidéosurveillance mis en place dans le cadre de ce marché (caméras, équipements des PC et réseau fibres optiques)* »

<sup>300</sup> Pour la caméra n° 30, le prestataire est intervenu les 12, 14 septembre puis le 24 décembre 2007 pour un résultat nul puisqu'elle est hors service à compter de cette date. Elle l'est encore sans que l'on sache pourquoi. D'autres incidents concernent la perte de pilotage des caméras indiquée les 4 mars, 21 avril, 3 juillet, 18 août, 9 et 16 octobre 2008 puis les 2 janvier, 13 et 19 mai 2009, ou des problèmes de télémétrie et de commutation vidéo sur images, les 12 janvier, 4 mars et 23 octobre 2008 puis les 7 mai et 8 juillet 2009.

<sup>301</sup> P. 26/109 : le titulaire du marché « [...] *aura comme prestations incluses dans ce marché, l'élaboration de modules de formation appliquée dans le cadre de la réalisation de ces travaux. La formation se déroulera sur site, pendant la phase d'essais des installations. La formation des utilisateurs sera effectuée par l'entreprise et coordonnée par le Maître d'ouvrage* ».

<sup>302</sup> Etat des interventions, société Inéo Infracom.

Au moment où la société réclame cette augmentation, les travaux ne sont pas terminés. Or, conformément à l'article 8.5. du CCAP, si la signature d'un avenant est la conclusion logique d'un accord entre les parties pour lesquelles, la fin du chantier approchant, le prix contractuel sera dépassé irrémédiablement, c'est également le moment de faire le point sur le respect des obligations contractuelles. Ainsi, le maître d'ouvrage aurait pu appliquer les pénalités prévues à l'article 4.3. du CCAP pour retard dans l'achèvement des travaux ou dans la levée des réserves, égales à 300 € HT par jour. La levée des réserves, fixée au 31 mars 2006, ne sera effective qu'au 26 septembre suivant, soit une différence de 179 jours, d'où une pénalité globale de 53 700 € HT, en deçà du plafond de 30 % du marché prévue au même article. Il aurait pu également relever que la prestation de formation des personnels n'avait pas été réalisée, que la période de garantie jouait jusqu'à la fin septembre 2007 et, que dans ce cas, les 27 000 € HT facturés n'étaient pas dus.

Loin de dépasser la masse initiale du marché, le montant dû lui était bien inférieur. Aussi, si le maître d'ouvrage, aidé par son maître d'œuvre, avait suivi la réalisation du marché pour vérifier sa conformité aux stipulations contractuelles, cet avenant aurait pas eu lieu d'être.

### ***8.3.2.2. Le second marché de travaux pour l'implantation et l'extension des caméras de vidéosurveillance urbaine et de protection de bâtiments communaux : un marché limité à la pose de câbles optiques***

Ce second marché a été attribué à la société Inéo Infracom SNC par une délibération du 28 juin 2007, société déjà attributaire du premier marché de travaux au sein d'un groupement d'entreprises. La question de la passation de ce marché n'a pas été étudiée.

#### **1/ Des prestations non réalisées**

Les mêmes questions relatives à l'exécution se sont posées pour ce marché : mêmes obligations de résultat et de formation non respectées. En effet, contrairement à ce que soutient la société, le CCTP de ce marché pose les mêmes obligations de résultat que pour le précédent marché de travaux<sup>303</sup>. Pour la formation, l'obligation y est également inscrite<sup>304</sup>.

#### **2/ Une mauvaise évaluation des besoins**

Outre l'installation de caméras, le marché prévoyait également « *la mise en place de liaisons câblées entre les bâtiments communaux, pour le compte de la Direction des Systèmes d'Information et de Télécommunication [DSIT]* »<sup>305</sup>. Le marché s'est limité à la pose de ces liaisons, aucune caméra n'ayant été installée. La définition des besoins s'est donc révélée défailante dans la mesure où la finalité du marché était bien l'installation, pour la fin 2010, de 70 caméras, la pose de fibres optiques n'étant qu'un moyen pour y parvenir.

Par ailleurs, il ne pouvait en aller autrement dans la mesure où le montant annuel pouvait varier du simple au décuple, de 100 000 € HT à 1 000 000 € HT.

---

<sup>303</sup> P. 8/103. Dans la mesure où il a été rédigé en avril 2007, le commissariat de la PN qui doit être relié est bien celui central comme le confirme la commune consultée à cet effet par courriel du 21 février 2011.

<sup>304</sup> P. 30/103.

<sup>305</sup> P. 7/103

### 3/ Une exécution défectueuse non sanctionnée

L'exécution de cette partie de marché s'est avérée problématique, à tel point qu'il a été suspendu en raison de la mauvaise exécution des ordres de service donnés par la DSIT, sous la responsabilité de laquelle était ce prestataire. Ainsi, pour relier le centre médico-social de Balagny au « STN », il aura fallu plus de six mois<sup>306</sup>, alors que le délai d'exécution au CCTP était de « 1 mois + 0,24 h/m »<sup>307</sup>, avec donc un dépassement de plus de quatre mois, soit trois fois la durée contractuelle. Or, ce même CCTP fixe à 500 € la pénalité par jour ouvrable de retard, soit 44 000 € pour 88 jours de retard. Mais une des conditions de cette mise en jeu dépend de la constatation du retard par le maître d'œuvre<sup>308</sup>, ce qui n'a pas été fait.

Au final, la commune n'a pu bénéficier des prestations attendues au moment où elle le souhaitait puisque l'entreprise n'a jamais respecté les délais sur lesquels elle s'était engagée. Très critique sur le prestataire, elle a toutefois payé le prix contractuel d'une prestation non satisfaisante. En ne faisant pas constater l'anomalie, la commune s'est privée de recours pour défendre ses intérêts et ceux de ses habitants, en ne réclamant pas le paiement des pénalités prévues au contrat.

Pour la société, s'agissant du secteur de Balagny, la commande avait fait l'objet de réserves de sa part, ne pouvant réaliser la prestation demandée qu'après un délai de huit semaines. L'ordre de service de la commune, daté du 23 octobre 2008, est joint dans la réponse. La fin des travaux était attendue pour fin décembre 2008 alors que les travaux ne pouvaient commencer au mieux que début janvier 2009. Pour la commune, les travaux ne devaient durer que deux mois. En tenant compte du délai annoncé par la société, les travaux devaient être réalisés début mars 2009. Ils ne le seront qu'à fin mai 2009. Malgré ses réserves, la société n'a pas respecté ses engagements contractuels.

### 4/ Des prestations hors marché

La société Inéo Infracom SNC a installé des caméras, notamment au gymnase de la Rose-des-Vents (Marcel Cerdan), mais également dans deux lieux<sup>309</sup> non inclus dans le CCP du marché de maîtrise d'œuvre.

En conclusion sur les marchés publics, la chambre constate toujours les mêmes difficultés sur les procédures adaptées. Le règlement intérieur doit devenir conforme à l'article 1<sup>er</sup> du code des marchés publics. L'organisation de la fonction « achats » devrait être modifiée, particulièrement pour assurer un contrôle interne des procédures tant au niveau de la passation, donc dans l'organisation de la concurrence, que de l'exécution du marché. En effet, l'analyse des marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux relatifs à la vidéosurveillance met en exergue de significatifs dysfonctionnements. Ainsi, la chambre s'est interrogée sur la finalité des premiers, c'est-à-dire sur le choix de la commune de revenir sur des besoins d'implantation de caméras sur la voie urbaine, définis et autorisés par l'Etat, et jugés par elle pertinents trois mois avant leur redéfinition, ainsi que sur l'installation de caméras sur certains bâtiments municipaux pourtant déjà dotés. Enfin, méconnaissant l'article 1<sup>er</sup> du code des marchés publics qui oblige à une transparence dans le choix du cocontractant, la commune a renouvelé sa confiance au même maître d'œuvre.

---

<sup>306</sup> Du 4 novembre 2008, date de la commande au 27 mai 2009, date de la réalisation.

<sup>307</sup> P. 23/103

<sup>308</sup> L'article 4.3 du CCAP renvoie à l'article 20.1 du CCAG Travaux pour les conditions de mise en jeu de pénalités de retard.

<sup>309</sup> La maison de l'environnement et le tennis.

S'agissant de l'exécution des marchés de travaux, la commune a réglé des prestations, pour certaines réalisées avec un retard conséquent, et pour d'autres non réalisées. La chambre déplore que, devant de telles carences dans le respect d'engagements souscrits, la commune n'ait pas préservé ses intérêts en contraignant ses prestataires à les respecter, comme certaines clauses contractuelles le lui permettaient.

## **9. LES GENS DU VOYAGE : UNE POLITIQUE ANCIENNE**

### ***9.1. Le schéma départemental de la Seine-Saint-Denis d'accueil des gens du voyage et l'obligation de la commune d'Aulnay-sous-Bois***

La ville d'Aulnay s'est inscrite dès 1990<sup>310</sup> dans une démarche d'accueil des populations nomades du département, en mettant à disposition des gens du voyage un terrain situé au nord de la ville, en limite de Gonesse (croisement de la RN 370 et de l'autoroute A1).

Dans un premier temps, le plan départemental<sup>311</sup> prévoyait 600 places, complétées dans une seconde phase par 200 places supplémentaires. Selon ce schéma<sup>312</sup>, 27 communes devaient prévoir la mise à disposition d'une aire d'accueil, 12 autres contribuant, par le biais d'une participation financière, au fonctionnement des structures. Dans ce cadre, il était prévu que la ville d'Aulnay mette à disposition une aire pouvant accueillir 35 caravanes.

### ***9.2. L'aire : une implantation qui n'a pas varié***

Le conseil municipal a approuvé, le 19 décembre 2002, le schéma départemental et donné un avis favorable à l'implantation d'une aire provisoire sur le territoire de la commune sur la même parcelle qui accueillait déjà les gens du voyage. Cependant, cet équipement a subi, à plusieurs reprises, des dégradations qui ont entraîné sa fermeture définitive en 2002. Néanmoins, parallèlement à l'élaboration du schéma départemental et dans l'attente de ses conclusions, des négociations se sont tenues en vue de l'ouverture de terrains provisoires pour des stationnements hivernaux. Deux terrains ont été ouverts dont un à Aulnay, situé sur l'emplacement historiquement dédié aux gens du voyage.

L'aire restant localisée sur la même parcelle, le choix final de l'implantation a été consensuel entre la ville et la préfecture, la surface existante étant complétée par l'acquisition, auprès de l'Etat, d'une parcelle contiguë de 606 m<sup>2</sup>, pour un montant de 12 000 €, afin de permettre une réalisation conforme au schéma. Plus précisément, l'aire est située en limite de la ville, proche d'un centre commercial, à un kilomètre des cités nord, mais éloignée des quartiers pavillonnaires. Proche de grandes voies d'accès<sup>313</sup>, le terrain n'est pas enclavé, mais accessible dans un seul sens, pour des raisons de sécurité.

---

<sup>310</sup> Suite à la loi du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement.

<sup>311</sup> Le plan départemental de la Seine-Saint-Denis aurait été partiellement annulé, le 13 septembre 2007, par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise.

<sup>312</sup> La ville a participé à, au moins, deux réunions (15 juillet et 5 novembre 2002) relatives à l'élaboration de ce schéma, selon les documents produits.

<sup>313</sup> A la croisée de grandes voies de circulation, l'endroit est cependant protégé du bruit par des talus et murs antibruit végétalisés.



### **9.3. Une aire gérée par un syndicat qui la délègue, à son tour, à une société**

Réalisée<sup>314</sup> par le SEAPFA<sup>315</sup> et dotée de sanitaires et équipements individuels, l'aire<sup>316</sup> est ouverte depuis septembre 2009 et peut recevoir 30 caravanes, soit 15 familles<sup>317</sup>.

La ville a passé une convention de mise à disposition de la totalité de l'emprise foncière, ainsi qu'une convention de gestion avec le SEAPFA, qui a confié la gestion de l'aire à la société privée DM SARL située à Chelles, par le biais d'un marché public pour une durée de 30 mois<sup>318</sup>. Elle conserve la compétence collecte des déchets.

### **9.4. Les occupations illicites**

#### **La réglementation du stationnement sur le territoire de la commune**

Le stationnement des caravanes a été progressivement limité dans la commune par trois arrêtés de 1980, 1982 et 1989<sup>319</sup>. Si aucune précision n'a été apportée sur la façon dont les arrêtés étaient respectés, la ville a indiqué que, depuis que la commune et le SEAPFA s'étaient inscrits dans une démarche d'accueil hivernal, les occupations illicites étaient plus rares et plus courtes grâce au soutien en retour et à la réactivité de la préfecture. De 2006 à 2008, la commune a subi de deux à trois occupations importantes par an. L'ouverture de l'aire est trop récente pour apprécier si celle-ci a contribué à limiter les occupations illicites.

Pour la ville, cinq litiges sont à citer concernant des gens du voyage :

- plusieurs groupes se sont succédé, entre octobre 1997 et janvier 1998, sur les parcs de stationnement de deux sociétés situées à Aulnay, qui ont été victimes d'actes de vandalisme. Si une mesure d'expulsion a, à chaque fois, été ordonnée par le juge, les occupants sont partis d'eux-mêmes avant l'expulsion. Des dommages ayant été commis entre la mesure d'expulsion et le départ, l'assureur des entreprises victimes a demandé réparation auprès du préfet, demande rejetée au motif que la procédure pour procéder à l'éviction des personnes avait été respectée. L'assureur, après avoir saisi le tribunal administratif qui a rejeté la requête au même motif, s'est alors retourné en réparation contre la commune sur le fondement de la faute pour non-usage des pouvoirs de police du maire, puis, sa demande rejetée, a saisi le tribunal administratif, qui l'a débouté. Après appel devant la cour administrative d'appel, la ville d'Aulnay a été condamnée à verser la somme de 72 861,62 €, l'arrêt précisant «*qu'[...] en ne faisant pas usage de ses pouvoirs pour réglementer la circulation et le stationnement*

<sup>314</sup> Cette réalisation a duré 16 mois.

<sup>315</sup> Syndicat d'équipement et d'aménagement des pays de France et de l'Aulnoye ; créé en 1971, ce syndicat « à la carte », constitué des communes d'Aulnay-Sous-Bois, Le Blanc-Mesnil, Sevrans, Tremblay-en-France et Villepinte, exerce en effet la compétence « aménagement et gestion d'aires de stationnement pour les gens du voyage » (par délibération du 2 juillet 1992, dans le cas d'Aulnay) ; il a bénéficié d'une subvention de l'Etat de 320 130 € pour la réalisation de l'aire.

<sup>316</sup> D'une superficie totale de 6 000m<sup>2</sup>, la surface dédiée aux emplacements est de 3 000m<sup>2</sup>, la voirie et les espaces verts non privatifs occupant le reste. 15 familles ont occupé les places dès l'ouverture.

<sup>318</sup> Le marché d'un montant de 456 150 € HT concerne outre Aulnay, trois sites situés au Blanc-Mesnil, à Tremblay/Villepinte et à Sevrans dont les ouvertures sont programmées en 2010 et 2011.

<sup>319</sup> L'arrêté du 10 mars 1980 a limité le stationnement des caravanes sur le domaine à 48 h., un autre arrêté de 1982 interdisant totalement le stationnement des « nomades » sur le territoire de la commune ; enfin, en 1989, une délibération prise dans le cadre du POS a limité le stationnement par unité foncière à une seule caravane, mesure visant à lutter contre une nouvelle pratique des gens du voyage qui achetaient des terrains et y entreposaient de nombreuses caravanes entraînant une sur-occupation des terrains.

*des nomades, le maire a commis une faute qui engage la responsabilité de la commune à l'égard des victimes des dommages » ;*

- un autre groupe, stationnant sur un terrain appartenant au SEAPFA, a été expulsé en 2006, après ordonnance de référé du 22 novembre 2006 sur demande du syndicat et réquisition de la force publique du 23 novembre 2006 ;

- un autre encore, installé sur un terrain propriété de la SCI du chemin rural n° 9 a été expulsé à la demande du propriétaire, après deux ordonnances de référé de novembre 2006 et juin 2008, ainsi qu'un PV de réquisition de la force publique du 7 décembre 2006 ;

- sur demande de la DDE, des gens du voyage installés sur l'échangeur N3-A3 ont été expulsés (ordonnance de référé du 1<sup>er</sup> mars 2007 et PV de réquisition de la force publique du 5 mars 2007) ;

- après intrusion avec dégradations en juin 2007 sur l'aire d'accueil (fermée à ce moment), d'autres occupants ont été expulsés<sup>320</sup>.

### **9.5. La scolarisation des enfants**

Les enfants itinérants et semi-itinérants sont inscrits en mairie sans qu'il soit possible de les identifier dans le fichier municipal comme appartenant à un groupe particulier, ce que la loi prohibe expressément. Une tendance au regroupement a été constatée, deux écoles étant, plus particulièrement, concernées à Aulnay-sous-Bois. En septembre 2009, à l'ouverture de l'aire, une rencontre a été organisée avec le responsable du pôle ressource de soutien à la scolarisation des enfants du voyage du SEAPFA, environ 10 enfants étant concernés. Mais, malgré la présence d'un médecin, elle n'a permis de déboucher favorablement, les parents refusant de scolariser les enfants par peur de la grippe A. La direction « Education » de la commune confirme que les enfants qui figuraient sur la liste du début d'année scolaire 2010-2011 et qui étaient sur l'aire d'accueil ne sont toujours pas scolarisés<sup>321</sup>.

## **10. L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT**

La commune d'Aulnay-sous-Bois adhère au Syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF) lequel délègue, en régie intéressée, la mission de gestion du service public de production et de distribution de l'eau sur son territoire à « VEOLIA Eau ». L'assainissement est, lui, géré en régie communale.

Le maire doit présenter au conseil municipal un rapport annuel sur le prix et la qualité du service d'eau potable<sup>322</sup>. Divers décrets<sup>323</sup> précisent les informations qui doivent obligatoirement figurer dans ces rapports annuels comme la caractérisation technique du service, la tarification de l'eau et recettes, des indicateurs de performance, le financement des investissements... Or, le rapport annuel de l'exercice 2008 transmis par la commune d'Aulnay-sous-Bois est incomplet, ne concernant que le secteur assainissement.

---

<sup>320</sup> Pour ce litige, la ville n'a joint ni ordonnance, ni PV de réquisition de la force publique.

<sup>321</sup> Courriel du 30 mars 2010.

<sup>322</sup> Article L.2224-5 du CGCT ; ce rapport est présenté au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné.

<sup>323</sup> Décrets n° 95-635 du 6 mai 1995, n° 2005-636 du 14 mars 2005 et n° 2007-675 du 2 mai 2007.

Le prix de l'eau se décompose comme suit au 1<sup>er</sup> trimestre 2009 à Aulnay-sous-Bois :

Prix du m3 HT	1,5421
Prime fixe HT	0,1129
Location compteur 15 mm	0,1027
<b>Total eau</b>	<b>1,7577</b>
Modernisation des réseaux	0,2880
Redevance pollution agence de l'eau	0,5985
Taxes et redevances	0,0118
Taxes voies navigables France	0,0100
Redevance de bassin	0,0540
Redevance communale	0,8780
Redevance départementale	0,4400
Redevance interdépartementale	0,6898
Total HT	2,0078
Prix du m3 HT	4,5005
<b>Prix du m3 TTC</b>	<b>4,6997</b>

Source : rapport sur le prix de l'eau

Ce prix, global, mêle donc à la distribution de l'eau (production et distribution) l'assainissement collectif (collecte et traitement des eaux usées). En outre, la commune ne dispose pas, *a priori*, de document destiné à l'information des usagers. Les indicateurs figurant dans le rapport transmis par le SEDIF sont une documentation générale et ne sont pas classés par commune. Or, ce sont ces documents qui ont été mis à la disposition du conseil municipal et des usagers. Il est donc particulièrement ardu d'avoir une vue précise de ce prix, puisqu'il n'est pas immédiatement disponible.

# **ANNEXES**

## METHODOLOGIE DE L'ANALYSE FINANCIERE

La DGFIP a fourni une section de fonctionnement et d'investissement, pour les années 2005 à 2009 incluses, agrégeant, par compte, les montants des comptes de gestion des communes d'Ile-de-France dont la population est comprise entre 50 000 et 100 000 habitants. L'échantillon est constitué de 31 communes dont 11 sont membres d'un EPCI ayant opté pour la taxe professionnelle unique (TPU), neuf depuis 2003 et deux depuis 2006. Il n'a pas été choisi de refondre un nouvel échantillon plus homogène, hors les communes membres d'un EPCI à TPU pour conserver un échantillon assez conséquent et significatif.

### Les recettes

Il a fallu corriger l'effet communautaire sur les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement. En recettes, l'effet TPU a été neutralisé en annulant les reversements de la part de l'EPCI, comptabilisé au compte 732 (7321 « attribution de compensation » et 7322 « dotation de solidarité communautaire »), puis en réintégrant le produit de la TP qui aurait été perçu. Grâce aux tableaux de la DGFIP, il est possible de connaître les bases de la TP même si elles sont affectées à la structure communautaire. Enfin, les taux qui apparaissent sont ceux appliqués dans l'attente de leur homogénéisation entre les communes membres. En effet, « [s']il y a effectivement un taux unique de TP voté, [toutefois] les communes peuvent être en phase d'entrée progressive : le taux qu'elles votaient lorsqu'elles n'étaient pas membre d'un EPCI rejoint progressivement le taux voté par l'EPCI »<sup>324</sup>. Par conséquent, le produit de la TP est connu pour ces communes membres d'un EPCI.

### Les dépenses

En dépenses, il s'est agi de neutraliser les transferts de personnels et de dette. Si l'on souhaite comparer le poids et l'évolution de la masse salariale à celle des communes de la strate, une remarque liminaire s'impose. En effet, dans la strate, 11 communes sont membres d'un EPCI. Il convient donc de vérifier que, pendant la période sous revue, il n'y a pas eu de transfert de personnel d'une telle ampleur qu'il faille les exclure de l'échantillon, afin de sécuriser l'analyse de la masse salariale. Le gros des transferts a eu lieu avant 2003, il n'y a donc pas eu de rupture brutale de tendance. Seules les communes de Meaux et d'Issy-les-Moulineaux ont connu une baisse de ces dépenses, mais une à deux années après l'intégration dans l'EPCI et sans impact notable sur ces dépenses.

Toutefois, pour neutraliser l'effet « poids » des transferts de charges antérieurs à la période sous revue, des retraitements ont été opérés pour en tenir compte. Ainsi, pour chaque commune, il n'a pas été tenu compte des baisses des charges de personnel les années où elles ont eu lieu. Au contraire, il a été appliqué un taux de variation (celui de l'échantillon hors ces communes) à ce nouveau montant (pour Créteil, en 2002, le montant réel est de 53 329 K€ en baisse par rapport à 2001 qui était de 57 658 K€. C'est ce dernier montant qui a été pris pour 2002 augmenté d'un taux de variation, soit 59 561 K€ en 2002 après retraitements). Par la suite, il a été appliqué le taux de variation réellement constaté lorsque ces charges croissaient d'une année sur l'autre (pour Créteil, le taux de variation appliqué entre 2004 et 2005 a été de 3,1 %). Par conséquent, il n'y a pas de biais méthodologique à maintenir ces communes dans la strate pour mener à bien une analyse comparative de ces dépenses, en tenant compte des retraitements présentés.

---

<sup>324</sup> Courriel du 18 janvier 2010, DGFIP, bureau des statistiques fiscales (GF3C).

## ANNEXE 2.1.

## Recettes Réelles de Fonctionnement (hors comptes 775, 776 et 777) avant retraitements

	2005		2006		2007		2008		2009		évolution	
	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate
<b>Montant en K€*</b>	150 198	3 205 237	155 891	3 366 660	159 101	3 411 470	161 262	3 481 169	162 168	3 699 741	8,0	15,4
<b>nbre hab.</b>	80 315	2 079 400	80 315	2 082 002	80 315	2 093 587	80 315	2 093 587	82 130	2 323 956	2,3	11,8
<b>RRF/hab. en €</b>	1870,1	1541,4	1941,0	1617,0	1981,0	1629,5	2007,9	1662,8	1974,5	1592,0	5,6	3,3
	<b>variation</b>		3,8	5,0	2,1	1,3	1,4	2,0	0,6	6,3		

\* y compris les montants des comptes 7321 et 7322 qui retracent les versements de l'EPCI vers les communes membres.

## Recettes Réelles de Fonctionnement (hors comptes 775, 776 et 777) - après retraitements de la TP

	2005		2006		2007		2008		2009		évolution	
	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate
<b>Montant en K€</b>	150 198	3 205 237	155 891	3 366 660	159 101	3 411 470	161 262	3 481 169	162 168	3 699 741	8,0	15,4
<b>compensation TP*</b>		166 911		212 320		202 020		198 239		257 191		54,1
<b>TP</b>		221 008		262 452		271 369		280 748		289 790		31,1
<b>montant après retraitemts</b>		3 259 334		3 416 792		3 480 819		3 563 678		3 732 340		14,5
<b>nbre hab.</b>	80 315	2 079 400	80 315	2 082 002	80 315	2 093 587	80 315	2 093 587	82 130	2 323 956	2,3	11,8
<b>RRF/hab. en €</b>	1870,1	1567,4	1941,0	1641,1	1981,0	1662,6	2007,9	1702,2	1974,5	1606,0	5,6	2,5
	<b>variation</b>		3,8	5,0	2,1	1,3	1,4	2,0	0,6	6,3		

\*total des comptes 7321 et 7322

## ANNEXE 2.2.

## Potentiel fiscal

taxes	2005			2006			2007			2008			2009			évolution		
	bases	taux	produit	bases	taux	produit	bases	taux	produit	bases	taux	produit	bases	taux	produit	bases	taux	produit
<b>TH</b>	73 989 650	12,18	9011939	75 869 555	12,28	9316781	77 028 095	12,24	9428239	79 082 242	12,31	9735024	80347898	12,81	10292566	8,59	5,17	14,21
<b>TP</b>	237 909 825	16,42	39064793	251 543 970	16,78	42209078	257 125 325	16,95	43582743	265 346 366	17,1	45374229	270840153	17,46	47288691	13,84	6,33	21,05
<b>TFPB</b>	105 532 658	14,01	14785125	107 476 564	14,17	15229429	109 861 042	14,16	15556324	112 207 490	14,3	16045671	117159155	14,96	17527010	11,02	6,78	18,54
<b>TFPNB</b>	196 943	28,57	56267	206 322	28,13	58038	236 947	28,57	67696	226 467	28,98	65630	215691	30,27	65290	9,52	5,95	16,04
<b>PF</b>			62918125			66813327			68635001			71220554			75173556			19,48
<b>nbre hab.</b>			80 315			80 315			80 315			80 315			82 130			2,26
<b>PF/hab.</b>			783,4			831,9			854,6			886,8			915,3			16,84

Le potentiel fiscal est ici entendu comme étant la somme des produits résultant du rapport des bases de chaque taxe multiplié par le taux moyen de la strate affecté à cette taxe.

## ANNEXE 2.2. bis

Comparaison Aulnay-sous-Bois - communes de la strate - évolution du potentiel fiscal

PF	2005		2006		2007		2008		2009		évolution	
	aulnay	strate	aulnay	strate	aulnay	strate	aulnay	strate	aulnay	strate	aulnay	strate
<b>total (en €)</b>	62 918 125	1 600 993 509	66 813 327	1 681 070 311	68 635 001	1 717 157 949	71 220 554	1 803 524 512	75 173 556	1 941 736 565	19,48	21,28
<b>nbre hab.</b>	80 315	2 079 400	80 315	2 082 002	80 315	2 093 587	80 315	2 093 587	82 130	2 323 956	2,26	11,76
<b>par hab.</b>	783,4	769,9	831,9	807,4	854,6	820,2	886,8	861,5	915,3	835,5	16,84	8,52



## ANNEXE 2.3.

## Dépenses Réelles de Fonctionnement (hors comptes 675 et 676) avant retraitements des dépenses de personnel

	2005		2006		2007		2008		2009		évolution	
	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate
Montant en K€	126 247	2 853 924	132 495	2 923 764	136 626	3 029 112	145 800	3 113 426	151 106	3 258 765	19,7	14,2
nombre hab.	80 315	2 079 400	80 315	2 082 002	80 315	2 093 587	80 315	2 093 587	82 130	2 323 956	2,3	11,8
DRF/hab. en €	1571,9	1372,5	1649,7	1404,3	1701,1	1446,9	1815,4	1487,1	1839,8	1402,2	17,0	2,2
		variation	4,9	2,4	3,1	3,6	6,7	2,8	3,6	4,7		

## Dépenses Réelles de Fonctionnement (hors comptes 675 et 676) après retraitements des dépenses de personnel

	2005		2006		2007		2008		2009		évolution	
	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate
Montant en K€	126 247	2 853 924	132 495	2 923 764	136 626	3 029 112	145 800	3 113 426	151 106	3 258 765	19,7	14,2
masse salariale 1		1 556 775		1 631 121		1 719 126		1 764 993		1 851 981		19,0
retraitements		31 704		33 427		34 901		35 307		35 824		13,0
masse salariale 2		1 588 479		1 664 548		1 754 027		1 800 300		1 887 805		18,8
DRF en K€		2 885 628		2 957 191		3 064 013		3 148 733		3 294 589		14,2
DRF/hab. en €	1571,9	1387,7	1649,7	1420,4	1701,1	1463,5	1815,4	1504,0	1839,8	1417,7	17,0	2,2

## ANNEXE 2.4.

## MASSE SALARIALE avant RETRAITEMENTS

	2005		2006		2007		2008		2009	
	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate
<b>nbre hab.</b>	80 315	2 079 400	80 315	2 082 002	80 315	2 093 587	80 315	2 093 587	82 130	2 323 956

		2005		2006		2007		2008		2009	
		Aulnay en €	strate en K€	Aulnay en €	strate en K€	Aulnay en €	strate en K€	Aulnay en €	strate en K€	Aulnay en €	strate en K€
<b>compte 64</b>	<b>montant DP/hab. en €</b>	73 483 762 914,9	1 521 834 731,9	76 378 134 951,0	1 594 414 765,8	78 142 579 973,0	1 678 590 801,8	83 659 890 1041,6	1 721 190 822,1	82 323 256 1002,4	1 805 489 776,9
<b>compte 633</b>	<b>montant DP/hab. en €</b>	1 431 424 17,8	28 059 13,5	1 491 248 18,6	29 200 14,0	1 605 548 20,0	32 676 15,6	1 819 301 22,7	35 090 16,8	1 856 827 22,6	37 347 16,1
<b>poids Aulnay</b>		<b>5,1</b>		<b>5,1</b>		<b>4,9</b>		<b>5,2</b>			
<b>total masse salariale 1</b>	<b>montant DP/hab. en €</b>	74 915 186 932,8	1 549 893 745,4	77 869 382 969,5	1 623 614 779,8	79 748 127 992,9	1 711 266 817,4	85 479 191 1064,3	1 756 280 838,9	84 180 083 1025,0	1 842 836 793,0
<b>compte 621</b>	<b>montant DP/hab. en €</b>	740 373 9,2	6 882 3,3	781 198 9,7	7 507 3,6	803 038 10,0	7 860 3,8	948 390 11,8	8 713 4,2	909 779 11,1	9 145 3,9
<b>compte 7084</b>	<b>montant DP/hab. en €</b>	12 331 0,2	8 558 4,1	8 434 0,1	9 678 4,6	7 072 0,1	21 498 10,3	4 180 0,1	24 916 11,9	14 778 0,2	21 973 9,5
<b>total pers. ext. service</b>	<b>montant DP/hab. en €</b>	728 042 9,1	-1 676 -0,8	772 764 9,6	-2 171 -1,0	795 966 9,9	-13 638 -6,5	944 210 11,8	-16 203 -7,7	895 001 10,9	-12 828 -5,5
<b>total masse salariale 2</b>	<b>montant DP/hab. en €</b>	75 643 228 941,8	1 548 217 744,5	78 642 146 979,2	1 621 443 778,8	80 544 093 1002,9	1 697 628 810,9	86 423 401 1076,1	1 740 077 831,1	85 075 084 1035,9	1 830 008 787,5
<b>compte 731</b>	<b>montant DP/hab. en €</b>	78 104 925 972,5	1 630 695 784,2	81 095 281 1009,7	1 708 638 820,7	82 399 164 1025,9	1 736 964 829,7	85 158 754 1060,3	1 825 768 872,1	88 691 499 1079,9	1 977 269 850,8

## MASSE SALARIALE après RETRAITEMENTS

		2005		2006		2007		2008		2009	
		Aulnay en €	strate en K€	Aulnay en €	strate en K€	Aulnay en €	strate en K€	Aulnay en €	strate en K€	Aulnay en €	strate en K€
<b>compte</b>	<b>montant</b>	73 483 762	1 521 834	76 378 134	1 594 414	78 142 579	1 678 590	83 659 890	1 721 190	82 323 256	1 805 489
<b>64</b>	<b>DP/hab. en €</b>	914,9	731,9	951,0	765,8	973,0	801,8	1041,6	822,1	1002,4	776,9
<b>compte</b>	<b>montant</b>	1 431 424	28 059	1 491 248	29 200	1 605 548	32 676	1 819 301	35 090	1 856 827	37 347
<b>633</b>	<b>DP/hab. en €</b>	17,8	13,5	18,6	14,0	20,0	15,6	22,7	16,8	22,6	16,1
<b>compte</b>	<b>montant</b>	740 373	6 882	781 198	7 507	803 038	7 860	948 390	8 713	909 779	9 145
<b>621</b>	<b>DP/hab. en €</b>	9,2	3,3	9,7	3,6	10,0	3,8	11,8	4,2	11,1	3,9
<b>total avant</b>	<b>montant</b>	75655559	1 556 775	78650580	1 631 121	80551165	1 719 126	86427581	1 764 993	85089862	1851981
<b>retraitments</b>	<b>DP/hab. en €</b>	942,0	748,7	979,3	783,4	1002,9	821,1	1076,1	843,0	1036,0	0,8
<b>retraitments</b>	<b>montant</b>		31 704		33 427		34 901		35 307		35 824
<b>total après</b>	<b>montant</b>		1 588 479		1 664 548		1 754 027		1 800 300		1 887 805
<b>retraitments</b>	<b>DP/hab. en €</b>		763,9		799,5		837,8		859,9		812,3
<b>compte 7084</b>	<b>montant</b>	12 331	8 558	8 434	9 678	7 072	21 498	4 180	24 916	14 778	21 973
<b>total masse</b>	<b>montant</b>	75643228	1 579 921	78642146	1 654 870	80544093	1 732 529	86423401	1 775 384	85075084	1 865 832
<b>salariale</b>	<b>DP/hab. en €</b>	941,8	759,8	979,2	794,8	1002,9	827,5	1076,1	848,0	1035,9	802,9
<b>compte</b>	<b>montant</b>	78 104 925	1 630 695	81 095 281	1 708 638	82 399 164	1 736 964	85 158 754	1 825 768	88 691 499	1 977 269
<b>731</b>	<b>DP/hab. en €</b>	972,5	784,2	1009,7	820,7	1025,9	829,7	1060,3	872,1	1079,9	850,8

## ANNEXE 2.4. bis

COMMUNES	INTERCO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	évolution à/c 2005
MEAUX	2003	34 004	34 611	35 348	35 878	37 170	39 326	42 944	45 005	46 715	25,68%
SARTROUVILLE	2006	22 337	22 432	23 058	22 682	24 550	25 496	26 624	26 483	26 862	9,42%
EVRY	avant 2001	34 186	36 000	36 553	36 807	38 727	38 890	39 921	40 505	41 899	8,19%
ANTONY	2003	31 814	34 657	35 176	35 592	36 214	37 191	38 603	39 274	39 019	7,75%
ISSY-LES-MOULINEAUX	2003	33 210	35 672	36 624	37 521	38 797	39 068	40 553	41 688	42 397	9,28%
AUBERVILLIERS	avant 2001	52 541	54 307	55 502	56 723	57 347	61 762	65 098	67 181	69 129	20,55%
SAINT-DENIS	avant 2001	85 844	87 935	89 870	91 307	92 860	96 760	100 243	96 835	95 770	3,13%
CRETEIL	avant 2001	57 658	59 561	60 871	62 211	64 139	68 052	70 569	72 475	73 924	15,26%
ARGENTEUIL COMMUNE	2006	55 783	56 046	58 581	60 659	62 716	65 554	70 930	76 180	77 714	23,91%
CERGY	avant 2001	32 957	34 356	34 870	35 048	36 111	36 375	37 559	38 361	37 333	3,38%
SARCELLES	avant 2001	31 775	32 301	32 040	32 336	32 474	35 174	37 500	38 840	40 273	24,02%
<b>Total avant retraitements</b>		472 109	481 646	472 492	477 881	489 400	510 221	535 643	547 520	555 211	13,45%
<b>TOTAL après retraitements</b>		472 109	487 878	498 493	506 764	521 104	543 648	570 544	582 827	591 035	13,42%
<b>DIFFERENCE</b>		0	6 232	26 001	28 883	31 704	33 427	34 901	35 307	35 824	13,00%
<b>VARIATION</b>			3,3	2,2	1,7	2,8	4,3	4,9	2,2	1,4	

Source fiches DGFIP

total	
variation Meaux 2004/2003	-1 903
variation Issy Meaux 2005/2004	-966
variation Saint Denis 2003/2002	-7 681
variation Aubervilliers 2003/2002	-6 316
variation Créteil 2003/2002	-1 332
variation Créteil 2002/2001	-4 329

Les réintégrations des sommes en moins ont été effectuées de la manière suivante : en tenant compte lors de la réintégration du taux de variation de l'échantillon hors la ou les communes concernées et ensuite en appliquant, chaque année, le taux de variation constaté effectivement. Par exemple, pour Créteil, le taux d'évolution de l'échantillon a été de 3,3 %, entre 2002 et 2001, taux appliqué au montant 2001. A compter de 2003, le taux de variation pris en compte a été celui réellement constaté entre 2 exercices, pour chaque commune concernée, soit 2,2 % en 2004, pour Créteil.

## ANNEXE 2.5.

## AUTRES CHARGES de GESTION COURANTE

	2005		2006		2007		2008		2009		évolution	
	Aulnay en €	strate en K€	Aulnay en €	strate en K€	Aulnay en €	strate en K€	Aulnay en €	strate en K€	Aulnay en €	strate en K€	Aulnay	strate
<b>total</b>	9 248 010	363 158	10 446 703	350 022	10 924 059	340 010	12 972 320	356 749	15 299 112	381 889	65,4	5,2
<b>dt subv. asso.</b>	6 198 900	147 158	6 991 864	150 524	7 647 769	153 229	8 967 414	163 091	11 041 632	168 160	78,1	14,3
<b>poids</b>	67,0	40,5	66,9	43,0	70,0	45,1	69,1	45,7	72,2	44,0		
	<b>variation totale</b>		13,0	-3,6	4,6	-2,9	18,7	4,9	17,9	7,0		
	<b>variation subventions</b>		12,8	2,3	9,4	1,8	17,3	6,4	23,1	3,1		

## SUBVENTIONS

	2005		2006		2007		2008		2009		évolution	
	Aulnay en €	strate en K€	Aulnay en €	strate en K€	Aulnay en €	strate en K€	Aulnay en €	strate en K€	Aulnay en €	strate en K€	Aulnay	strate
<b>Montant</b>	6 198 900	147 158	6 991 864	150 524	7 647 769	153 229	8 967 414	163 091	11 041 632	168 160	78,1	14,3
<b>nbre hab.</b>	80 315	2 079 400	80 315	2 082 002	80 315	2 093 587	80 315	2 093 587	82 130	2 323 956	2,3	11,8
<b>subv/hab. en €</b>	77,2	70,8	87,1	72,3	95,2	73,2	111,7	77,9	134,4	72,4	74,2	2,2

## ANNEXE 2.6.

## CHARGES FINANCIERES

En €	2005		2006		2007		2008		2009		évolution	
	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate
<b>Montant</b>	1 154 389	105 459 768	1 016 373	112 475 342	1 010 412	123 001 228	1 390 350	132 897 906	1 600 570	108 146 727	38,7	2,5
<b>nbre hab.</b>	80 315	2 079 400	80 315	2 082 002	80 315	2 093 587	80 315	2 093 587	82 130	2 323 956	2,3	11,8
<b>ch. fi./hab. en €</b>	14,4	50,7	12,7	54,0	12,6	58,8	17,3	63,5	19,5	46,5	35,6	-8,2
		<b>variation</b>	-12,0	6,7	-0,6	9,4	37,6	8,0	15,1	-18,6		

## CHARGES FINANCIERES RETRAITEES

	2005	2006	2007	2008	2009	evolution
<b>charges financières</b>	1 154 389	1 016 373	1 010 412	1 390 350	1 600 570	38,7
<b>engagements hors bilan</b>	139 589	162 048	194 604	202 640	76 088	-45,5
<b>compte 768*</b>	369 498	394 277	338 862	322 617	305 588	-17,3
<b>solde</b>	924 480	784 144	866 154	1 270 373	1 371 070	48,3
<b>ch. fi./hab. en €</b>	11,5	9,8	10,8	15,8	16,7	45,0

\* En 2006, il y a une différence entre la somme créditée sur le compte 768 et l'échéancier sur lequel le montant est de 354 359 €. Le montant du compte de gestion a été repris puisqu'il indique le montant effectivement perçu par la commune.

## Evolution comparative de l'encours de la dette au 31/12

En €	2005		2006		2007		2008		2009		évolution	
	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate
<b>Montant*</b>	38 971 799	2 935 947 889	40 327 018	3 064 532 064	44 439 912	3 203 436 479	54 501 496	3 518 393 558	61 693 309	3 793 918 243	58,3	29,2
<b>nbre hab.</b>	80 315	2 079 400	80 315	2 082 002	80 315	2 093 587	80 315	2 093 587	82 130	2 323 956	2,3	11,8
<b>encours/hab. en €</b>	485,2	1411,9	502,1	1471,9	553,3	1530,1	678,6	1680,6	751,2	1632,5	54,8	15,6

\* c/164 et 168 hors 1688

## ANNEXE 2.6. bis

## Evolution comparative du remboursement du capital de la dette

En €	2005		2006		2007		2008		2009		évolution	
	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate
<b>Montant</b>	13 542 112	462 596 322	15 014 074	486 971 600	4 879 636	524 477 214	3 445 885	374 354 472	3 548 187	297 998 052	-73,8	-35,6
<b>nbre hab.</b>	80 315	2 079 400	80 315	2 082 002	80 315	2 093 587	80 315	2 093 587	82 130	2 323 956	2,3	11,8
<b>encours/hab. en €</b>	168,6	222,5	186,9	233,9	60,8	250,5	42,9	178,8	43,2	128,2	-74,4	-42,4

## REMBOURSEMENT DU CAPITAL RETRAITE

	2005	2006	2007	2008	2009	evolution
<b>rbt capital</b>	13 542 112	15 014 074	4 879 636	3 445 885	3 548 187	-73,8
<b>engagements hors bilan</b>	372 494	372 494	372 494	372 494	372 494	0,0
<b>compteCG</b>	379 689	389 826	407 045	425 018	443 841	16,9
<b>solde</b>	13 534 917	14 996 742	4 845 085	3 393 361	3 476 840	-74,3
<b>ch. fi./hab. en €</b>	168,5	186,7	60,3	42,3	42,3	-74,9

## Evolution comparative de l'annuité

En €	2005		2006		2007		2008		2009		évolution	
	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate
<b>Montant</b>	14 459 397	568 056 090	15 780 886	599 446 942	5 711 239	647 478 442	4 663 734	507 252 378	4 847 910	406 144 779	-66,5	-28,5
<b>nbre hab.</b>	80 315	2 079 400	80 315	2 082 002	80 315	2 093 587	80 315	2 093 587	82 130	2 323 956	2,3	11,8
<b>encours/hab. en €</b>	180,0	273,2	196,5	287,9	71,1	309,3	58,1	242,3	59,0	174,8	-67,2	-36,0

## ANNEXE 2.7.

## CAF brute avant retraitements

	2005		2006		2007		2008		2009		évolution	
	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate
RRFen K€	150 198	3 205 237	155 891	3 366 660	159 101	3 411 470	161 262	3 481 169	162 168	3 699 741	8,0	15,4
DRF en K€	126 247	2 853 924	132 495	2 923 764	136 626	3 029 112	145 800	3 133 426	151 106	3 258 765	19,7	14,2
nbre hab.	80 315	2 079 400	80 315	2 082 002	80 315	2 093 587	80 315	2 093 587	82 130	2 323 956	2,3	11,8
RRF/hab. en €	1870,1	1 541,4	1941,0	1 617,0	1981,0	1 629,5	2007,9	1 662,8	1974,5	1 592,0	5,6	3,3
DRF/hab. en €	1571,9	1372,5	1649,7	1404,3	1701,1	1446,9	1815,4	1496,7	1839,8	1402,2	17,0	2,2
CAF brute	23951	351313	23396	442896	22475	382358	15462	347743	11062	440976	-53,8	25,5
CAF brute en €/hab.	298,2	168,9	291,3	212,7	279,8	182,6	192,5	166,1	134,7	189,8	-54,8	12,3
	variation		-2,3	25,9	-3,9	-14,1	-31,2	-9,1	-30,0	14,2		

## CAF brute après retraitements

	2005		2006		2007		2008		2009		évolution	
	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate
RRFen K€	150 198	3 259 334	155 891	3 416 792	159 101	3 480 819	161 262	3 563 678	162 168	3 732 340	8,0	14,5
DRF en K€	126 387	2 885 628	132 657	2 957 191	136 821	3 064 013	146 003	3 148 731	151 182	3 294 589	19,6	14,2
nbre hab.	80 315	2 079 400	80 315	2 082 002	80 315	2 093 587	80 315	2 093 587	82 130	2 323 956	2,3	11,8
RRF/hab. en €	1870,1	1 567,4	1941,0	1 641,1	1981,0	1 662,6	2007,9	1 702,2	1974,5	1 606,0	5,6	2,5
DRF/hab. en €	1573,6	1387,7	1651,7	1420,4	1703,6	1463,5	1817,9	1504,0	1840,8	1417,7	17,0	2,2
CAF brute en K€	23811	373706	23234	459601	22280	416806	15259	414947	10986	437751	-53,9	17,1
CAF brute en €/hab.	296,5	179,7	289,3	220,7	277,4	199,1	190,0	198,2	133,8	188,4	-54,9	4,8
	variation		-2,4	22,8	-4,1	-9,8	-31,5	-0,4	-29,6	-5,0		

\* Les retraitements ont été faits sur les charges financières en ne tenant pas compte de leur minoration par le compte 768, celle-ci étant prise en compte dans les RRF.

\*\*Les retraitements ont été faits sur les charges de personnels et sur les contributions directes (TP)



## CAF nette après retraitements

	2005		2006		2007		2008		2009		évolution	
	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate
<b>CAF brute en K€</b>	23811	373706	23234	459601	22280	416806	15259	414947	10986	437751	-53,9	17,1
<b>CAF brute en €/hab.</b>	296,5	179,7	289,3	220,7	277,4	199,1	190,0	198,2	133,8	188,4	-54,9	4,8
<b>amort. capital</b>	13 535	462 596	14 997	486 972	4 845	524 477	3 393	374 354	3 477	297 998	-74,3	-35,6
<b>CAF nette en K€</b>	10276	-88890	8237	-27371	17435	-107671	11866	40593	7509	139753	-26,9	257,2
<b>CAF nette en €/hab.</b>	127,9	-42,7	102,6	-13,1	217,1	-51,4	147,7	19,4	91,4	60,1	-28,5	240,7
<b>variation CAF nette</b>			<b>-19,8</b>	<b>-69,2</b>	<b>111,7</b>	<b>291,2</b>	<b>-31,9</b>	<b>-137,7</b>	<b>-38,1</b>	<b>210,2</b>		
<b>CAF nette/DRF en %</b>	6,8	-2,7	5,3	-0,8	11,0	-3,1	7,4	1,1	4,6	3,7		

## ANNEXE 2.8.

## INVESTISSEMENTS

En K€	2005		2006		2007		2008		2009		évolution	
	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate
<b>compte 21</b>	7 420	297 140	13 145	337 444	12 130	339 941	12 433	343 436	15 758	378 723	112,4	27,5
<b>compte 23</b>	10 720	375 376	16 281	471 948	20 506	492 278	17 778	431 235	13 450	428 403	25,5	14,1
<b>total</b>	18 140	672 516	29 426	809 392	32 636	832 219	30 211	774 671	29 208	807 126	61,0	20,0
<b>nbre hab.</b>	80 315	2 079 400	80 315	2 082 002	80 315	2 093 587	80 315	2 093 587	82 130	2 323 956	2,3	11,8
<b>inv/hab. en €</b>	225,9	323,4	366,4	388,8	406,3	397,5	376,2	370,0	355,6	347,3	57,5	7,4
		<b>variation</b>	62,2	20,2	10,9	2,3	-7,4	-6,9	-5,5	-6,1		

	2005	2006	2007	2008	2009	évolution
<b>prévisions c/21</b>	12 918	16 926	14 995	17 810	19 915	54,2
<b>prévisions c/23</b>	19 167	27 781	30 244	25 006	25 006	30,5
<b>total</b>	32 085	44 707	45 239	42 816	44 921	40,0
<b>réalisations c/21</b>	7 420	13 145	12 113	12 228	15 634	110,7
<b>réalisations c/23</b>	10 720	16 108	20 317	17 656	13 007	21,3
<b>total</b>	18 140	29 253	32 430	29 884	28 641	57,9
<b>taux de réalisation</b>	56,5	65,4	71,7	69,8	63,8	

## ANNEXE 2.9.

## RATIOS

En K€	2005		2006		2007		2008		2009		seuils d'alerte
	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	Aulnay	strate	
RRF	150 198	3 259 334	155 891	3 416 792	159 101	3 480 819	161 262	3 563 678	162 168	3 732 340	
encours dette 1er/01	46 751	2 929 535	38 972	2 935 948	40 327	3 064 532	44 440	3 203 436	54 509	3 518 394	
CAF brute	23 811	373 706	23 234	459 601	22 280	416 806	15 259	414 947	10 986	406 145	
annuité*	14 459	568 056	15 781	599 447	5 711	647 478	4 664	507 252	4 848	406 145	
frais de personnel	75 643	1 588 479	78 642	1 664 548	80 544	1 754 027	86 423	1 800 300	85 075	1 830 008	
niveau d'endettement**	0,31	0,90	0,25	0,86	0,25	0,88	0,28	0,90	0,34	0,94	> 1,8
Rigidité chges structure***	0,60	0,66	0,61	0,66	0,54	0,69	0,56	0,65	0,55	0,60	> 0,67
"Klopfen"****	2,0	7,8	1,7	6,4	1,8	7,4	2,9	7,7	5,0	8,7	> 15 ans

\* avec charges financières retraitées

\*\*encours de la dette 1er janvier/RRF

\*\*\*frais personnel+annuité/RRF

\*\*\*\*dette au 1er janvier/CAF brute