Chambre régionale
des comptes
Île-de-France

Noisiel, le 23 SEP. 2022

Le président

G/2022-0340B

Dossier suivi par : Louis Lê, greffier
T 01 64 80 88 70
louis.le@crtc.ccomptes.fr

Réf. : contrôle n° 2021-0141
P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : notification du rapport d'observations définitives n° 2022-0148 R et de sa réponse

Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

à

Monsieur Jean-Pierre BLAZY

Maire de la commune de Gonesse

Hôtel de Ville
66, rue de Paris
95503 GONESSE

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Gonesse (95) concernant les exercices 2017 et suivants ainsi que votre réponse.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre conseil municipal. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre conseil municipal et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au Préfet ainsi qu'à la Directrice départementale des finances publiques du Val-d'Oise.

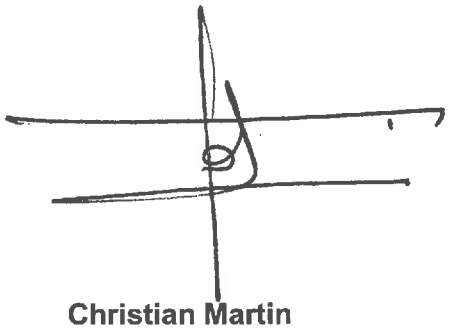
Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que *« dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».*

Il retient ensuite que *« ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».*

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je vous informe que vos services peuvent se rapprocher de la chambre pour convenir des modalités de mise en œuvre de ces nouvelles dispositions.

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



Christian Martin

Chambre régionale des comptes
Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE GONESSE

(95)

Exercices 2017 et suivants

Observations
délibérées le 27 juin 2022

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE **3**
RECOMMANDATIONS DE REGULARITE **5**
PROCEDURE **6**
OBSERVATIONS **7**
1 PRESENTATION GENERALE DE LA COLLECTIVITE **7**
1.1 Un territoire mixte doté d'une population peu aisée 7
1.2 L'intégration dans la communauté d'agglomération de Roissy Pays de France 8
1.2.1 Les compétences intercommunales 8
1.2.2 La quasi-absence de mutualisation entre la commune de Gonesse et la CARPF 8
1.3 La réorganisation des services pour améliorer le pilotage des politiques publiques 8
1.4 Conclusion 9
2 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE PERFECTIBLE **9**
2.1 La qualité de la prévision et de l'exécution budgétaires 9
2.1.1 La présentation du budget 9
2.1.2 Des taux de réalisation budgétaire sans anomalie 11
2.2 Le délai global moyen de paiement conforme aux limites réglementaires 12
2.3 La fiabilité de l'information comptable 13
2.3.1 La commission consultative des services publics locaux régulièrement consultée 13
2.3.2 Des difficultés dans le rattachement des charges à l'exercice 13
2.3.3 Les restes-à-réaliser 15
2.3.4 Le suivi correct des immobilisations 15
2.3.5 Les amortissements conformes aux règles 16
2.3.6 Les règles de provisionnement non systématiquement respectées 16
2.4 La gestion du patrimoine communal 18
2.4.1 L'impact financier de l'important patrimoine public et privé de la commune 18
2.4.2 La stratégie patrimoniale pourtant non formalisée 19
3 LA SITUATION FINANCIERE SATISFAISANTE **20**
3.1 L'évolution de la capacité d'autofinancement 20
3.2 Les produits de gestion en légère hausse 21
3.2.1 La hausse des ressources fiscales propres due à l'évolution des bases 21
3.2.2 La stabilité des ressources institutionnelles 23
3.2.3 Le pacte financier et fiscal intercommunal 25
3.3 Les charges de gestion en augmentation 25
3.3.1 Les dépenses de personnel 26
3.3.2 Les charges à caractère général principalement consacrées à l'entretien du patrimoine 30
3.4 L'investissement et son financement 30
3.4.1 Les dépenses d'équipement soutenues entre 2017 et 2020 30
3.4.2 Le recours accru à l'emprunt 31

3.4.3 Le PPI 2022-2028 formalisé 32
3.4.4 La capacité de désendettement 32
3.4.5 Le stock de dettes assaini 33
3.4.6 La trésorerie 34
3.5 Conclusion 34
3.6 Le budget annexe « Lotissement des Jasmins » 35
4 LES CONSÉQUENCES RELATIVEMENT LIMITÉES DE LA CRISE SANITAIRE EN 2020 36
4.1 La gestion immédiate de la crise 36
4.1.1 L'organisation de la commune et la continuité d'activité du service public 36
4.2 Les conséquences financières 37
4.2.1 Les principaux indicateurs ont été affectés en 2021 37
4.2.2 Le choix de l'étalement des charges 37
4.2.3 Le coût net de la crise sanitaire relativement limité 38
4.3 La gestion de sortie de crise 40
4.3.1 Le plan de reprise d'activité 40
4.3.2 Les relations avec les autres acteurs institutionnels 40
4.4 Conclusion 40
5 L'URBANISATION DE LA COMMUNE : DES OBJECTIFS AMBITIEUX MALGRE LES CONTRAINTES 41
5.1 Des ambitions d'urbanisation sous contraintes 41
5.1.1 Un PLU ambitieux confirmé par le juge administratif 41
5.1.2 La lutte contre les nuisances sonores aéroportuaires 42
5.1.3 Malgré les contraintes du PEB, la commune œuvre à l'amélioration du bâti et au renouvellement de l'offre de logement 43
5.2 Une action qui s'inscrit dans le cadre fixé par la CARPF et l'État 44
5.2.1 Le SCoT de la CARPF réserve une part importante à la commune dans les projets d'aménagement notamment s'agissant des zones à urbaniser 44
5.2.2 Le PLHi confirme les projets identifiés sur le territoire communal tout en modérant la contribution de la commune à son objectif de création de logements 45
5.2.3 Le « Triangle de Gonesse » : un projet d'aménagement toujours à l'ordre du jour mais dont la concrétisation ne dépend pas seulement de la volonté de la commune 45
5.3 Conclusion 47
ANNEXES 48

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Gonesse depuis 2017. Située dans le département du Val-d'Oise, à 16 kilomètres de Paris, cette commune de 26 000 habitants est membre de la communauté d'agglomération Roissy Pays de France (CARPF) qui regroupe 350 000 habitants au sein de 42 communes. Son territoire, entièrement soumis aux deux plans d'exposition au bruit des aéroports de Roissy-Charles de Gaulle et du Bourget, se trouve également au cœur d'une importante opération d'aménagement d'intérêt national, le « Triangle de Gonesse ».

L'information budgétaire et comptable perfectible

La qualité de l'information financière et comptable fournie par la commune, correcte dans l'ensemble, pourrait néanmoins être améliorée. Le contenu des rapports et débats d'orientation budgétaire mérite d'être enrichi et les annexes aux documents budgétaires, insuffisamment renseignées, ne permettent pas d'apprécier la nature et l'importance des engagements et risques financiers portés par la commune. De même, la commune devrait formaliser et appliquer le provisionnement des risques contentieux et de dépréciation des créances douteuses. Si le suivi comptable de ses actifs immobiliers est fiable, les cessions importantes effectuées pendant la période sous revue ne semblent pas s'inscrire dans une stratégie d'ensemble de valorisation de son patrimoine.

Une situation financière saine mais avec des fragilités

La commune est parvenue à conserver sa capacité d'autofinancement (CAF) brute en partie grâce à des produits exceptionnels. Malgré cela, l'encours de sa dette s'est légèrement accru sur la période, dégradant sa capacité de désendettement qui est passée d'un peu plus de quatre ans en 2017 à quatre ans et demi en 2021.

Les charges de fonctionnement ont augmenté de 1,2 % par an en moyenne entre 2017 et 2021. Les charges de personnel, en progression dynamique, représentent près de 65 % des charges de gestion. Ce niveau important traduit la prépondérance du recours à la régie et la recherche d'une certaine qualité de service aux habitants, notamment en faveur de la petite enfance. Si le temps de travail des agents, non conforme à la durée annuelle légale, lui a causé un surcoût de 0,8 M€ en 2020, la commune a réussi à ramener le taux d'absentéisme nettement en dessous de la moyenne.

Les produits de fonctionnement ont progressé de 1,7 % par an en moyenne. La dynamique de la fiscalité sur les ménages dont a bénéficié la commune n'est pas totalement assurée dans les années à venir, mais le relais pourrait être pris en partie par la composante économique de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Le plan pluriannuel d'investissement pour la période 2022-2028 prévoit un montant global de dépenses d'équipement de 78 M€ qui ne sera soutenable que si la commune consolide sa capacité d'autofinancement par une bonne maîtrise des charges de gestion.

Les effets relativement limités de la crise sanitaire sur les finances communales

Les effets de la première phase de la crise sanitaire se sont traduits principalement par une perte de recettes de 440 000 € et une hausse des dépenses de 85 000 €. Le coût apparent de la pandémie s'est donc élevé à 0,53 M€ en 2020, soit un peu plus de 1 % des produits de gestion.

La volonté forte de la commune d'accroître son urbanisation malgré les enjeux environnementaux et agricoles et les nuisances sonores liées aux survols aériens

À l'instar de la plupart des autres communes membres de la communauté d'agglomération Roissy Pays de France, la commune de Gonesse ne lui a pas transféré ses compétences en matière d'urbanisme. Elle s'est dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU) favorable à la croissance urbaine, validé *in fine* par le juge administratif en dépit de nombreuses contestations, malgré les contraintes liées à sa proximité avec deux aéroports (Paris-Charles de Gaulle et Le Bourget) et un territoire composé pour moitié d'espaces agricoles, forestiers et naturels. De fait, l'intégralité du territoire communal est soumise à deux plans d'exposition au bruit (PEB), de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle et de l'aéroport du Bourget. Un assouplissement des contraintes imposées par ces plans a été négocié dans le cadre du contrat de développement territorial conclu avec l'État par l'EPCI Val-de-France. Selon le PLU, environ 248 hectares de terres agricoles, soit 24 % des espaces agricoles forestiers et naturels de la commune, seront consommés à l'horizon 2035.

Pour remédier à la baisse de sa population, la commune de Gonesse prévoit en effet de créer plus de 1 700 logements en anticipant les retombées de la future gare de la ligne 17 du Grand Paris Express sur son territoire dans le respect du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la CARPF. Le territoire de la commune bénéficie, par ailleurs, de la plus importante emprise à urbaniser prévue par le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) : les 300 hectares de la ZAC du « Triangle de Gonesse », dont le contenu initial a été largement remanié dans le plan annoncé par le gouvernement en mai 2021, représentent 26 % de l'extension urbaine envisagée par le SCoT.

Toutefois, pour ce projet d'aménagement majeur, le pouvoir d'initiative de la commune demeure très limité face à l'État.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule trois recommandations de régularité.

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE

La chambre adresse les recommandations[1] reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

Recommandation régularité 1 : Améliorer la qualité de l'information figurant en annexe des documents budgétaires et comptables de la commune, conformément à l'instruction financière et comptable M14. 10

Recommandation régularité 2 : Actualiser annuellement la dotation aux provisions obligatoires conformément au 29° de l'article L. 2321-2 et de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales. 17

Recommandation régularité 3 : Mettre en œuvre les dispositions de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 relatif à la durée annuelle légale du travail de 1 607 heures. 28

---

[1] *Les recommandations de régularité sont des rappels aux droit.*

PROCEDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé, dans le cadre de son programme de travail de 2021, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Gonesse, pour les exercices 2017 et suivants.

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

La réponse de la commune au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 29 juillet 2022, a été reçue par la chambre le 19 septembre 2022. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

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

OBSERVATIONS

1 PRESENTATION GENERALE DE LA COLLECTIVITE

1.1 Un territoire mixte doté d'une population peu aisée[2]

La commune de Gonesse comptait, en 2020, près de 26 000 habitants répartis sur 20 km². Elle est située à 16 kilomètres au nord-est du centre de Paris dans le département du Val-d'Oise. La commune est desservie par les autoroutes A1, A3, A104, la nationale 2 et par le RER D. En 2017, son territoire se composait de 50 % d'espaces agricoles, forestiers et naturels, de 14 % d'espaces ouverts artificialisés et de 35 % d'espaces construits artificialisés.

La population de la commune a connu une croissance très marquée dans les années 1960 durant lesquelles ont été construits les grands ensembles de la ville. Le nombre d'habitants est ainsi passé de 4 000 en 1946 à 26 336 en 2016, avant d'entamer une légère baisse pour atteindre 25 921 habitants en 2020. Cette décroissance va à l'encontre de la hausse constatée dans le département du Val-d'Oise pour la même période. Une des explications, au-delà des nuisances sonores générées par les deux aéroports voisins de Paris-Charles de Gaulle et Le Bourget, tient à la jeunesse de sa population qui ne reste pas sur le territoire en raison d'une déconnexion entre les actifs résidents, plutôt ouvriers et employés, et les emplois offerts sur place avec des postes de cadres et des professions intermédiaires. La montée des prix immobiliers et le désir d'habiter une zone moins exposée au bruit amènent également les ménages souhaitant accéder à la propriété à choisir d'autres localisations.

Les conditions de vie socio-économiques de la population de Gonesse sont moins favorables que les moyennes départementale et nationale. Le taux de pauvreté atteignait 24 % en 2018 contre 14,6 % au niveau national. Le taux de chômage s'élevait à 16,4 % contre 13 % en moyenne en France métropolitaine et 12,9 % dans le Val-d'Oise. Le revenu annuel médian était de 18 060 €, soit presque 18 % de moins que le département et 17 % de moins que la France métropolitaine. En outre, 48 % des foyers fiscaux de la commune sont imposables, contre 59,3 % à l'échelle du département avec 59,3 %. Enfin, 55 % des résidences principales sur le territoire de la commune sont occupés par des locataires, contre 42,1 % dans le département du Val-d'Oise.

Tableau n° 1 : Données sociodémographiques en 2018

(en %)	Gonesse	Val-d'Oise	France métropolitaine
Part de la population âgée de moins de 30 ans	22,2	20,6	17,7
Part de la population âgée de 60 ans et plus	8,8	9,4	13
Médiane du revenu disponible par unité de consommation (en €)	18 060	21 970	21 730
Part des ménages fiscaux imposés	48	59,3	51,7
Taux de chômage (1)	16,4	12,9	13
Taux de pauvreté (2)	24	17,2	14,6

Notes : (1) taux de chômage des 15-64 ans au sens du recensement ;
(2) part de la population percevant moins de 60 % du revenu médian.

Source : Institut national de la statistique et des études économique (Insee)

[2] Sauf indication contraire, les données proviennent de l'Institut national de la statistique et des études économique (Insee) et portent sur l'année 2018.

1.2 L'intégration dans la communauté d'agglomération de Roissy Pays de France

1.2.1 Les compétences intercommunales

La commune de Gonesse était membre de la communauté d'agglomération Val de France, créé en 1997. Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, cette intercommunalité a fusionné avec la communauté d'agglomération Roissy Porte de France et a intégré une partie des communes de la communauté de communes Plaines et Monts de France, formant le 1er janvier 2016, la communauté d'agglomération Roissy Pays de France (CARPF) dont la commune de Gonesse est désormais membre avec 41 autres communes.

Situées sur deux départements (Val-d'Oise et Seine-et-Marne), les 42 communes de l'EPCI, avec 350 000 habitants répartis sur 342 km², présentent de forts contrastes démographiques et urbanistiques avec une grande concentration d'activités autour des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris Le Bourget, de grands territoires agricoles au nord et à l'est et une forte urbanisation au sud du territoire.

La CARPF exerce 22 compétences : 10 compétences obligatoires, 4 compétences optionnelles et 8 compétences facultatives[3]. Au cours de la période sous revue, seule la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) lui a été transférée à compter du 1er janvier 2018. Par ailleurs, la commune de Gonesse, comme celles de Garges et de Goussainville, ont adhéré au syndicat mixte pour l'aménagement hydraulique des vallées du Croult et du Petit Rosne (SIAH) au 1er janvier 2020 pour l'exercice de la compétence collecte des réseaux public d'eaux pluviales et d'eaux usées, rejoignant ainsi 19 autres communes de la CARPF qui avaient adhéré en 2019.

1.2.2 La quasi-absence de mutualisation entre la commune de Gonesse et la CARPF

Excepté en matière d'habitat indigne, la commune ne s'est volontairement pas engagée dans un processus de mutualisation des services, que ce soit en matière de ressources humaines, de commande publique ou de ressources juridiques.

En matière de services d'urbanisme, la commune indique qu'elle dispose de l'expertise nécessaire et a mis en place un service de pré instruction des dossiers visant à sécuriser les procédures et à raccourcir les délais d'instruction, que l'EPCI ne propose pas. L'ordonnateur estime qu'une mutualisation de service dans ce domaine bénéficie davantage aux petites communes de la communauté d'agglomération.

La chambre observe que la faiblesse des transferts de compétence, et donc des services correspondants, alliée à l'absence de toute mutualisation des moyens font que l'intercommunalité ajoute une strate d'administration supplémentaire, au rebours des gains d'efficience recherchés par sa création. Elle invite ainsi la commune à rechercher une meilleure mutualisation de ses services avec la CARPF.

1.3 La réorganisation des services pour améliorer le pilotage des politiques publiques

La commune de Gonesse se caractérise par une très forte stabilité de son personnel.

[3] **Les compétences obligatoires** : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville, accueil des gens du voyage, gestion des déchets, Gemapi, eau potable, l'assainissement, gestion des eaux pluviales urbaines. **Les compétences optionnelles** : création ou aménagement et entretien de voiries d'intérêt communautaire, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, équipements sportifs et culturels, action sociale d'intérêt communautaire. **Les compétences facultatives** : petite enfance, coopération décentralisée, culture et patrimoine, sports, informatique et télécommunication, transport, action sociale, environnement.

Les services de la collectivité sont placés sous la direction d'une nouvelle directrice générale des services (DGS), recrutée en janvier 2021, suite au départ à la retraite de son prédécesseur. La direction générale des services coiffe, depuis le 6 avril 2021, trois directions (citoyenneté, jeunesse, éducation, culture, sport, solidarité ; prévision, programmation et aménagement urbain, transition écologique), dirigées chacune par un directeur général adjoint (DGA). La DGS dispose par ailleurs sous son autorité directe de trois directions (ressources humaines, systèmes d'information et affaires générales) et du secrétariat général. La chambre invite la commune à mettre en ligne cet organigramme.

Cette organisation vise à faire collaborer plus étroitement l'ensemble des services et à permettre une action en mode projet, favorisant la transversalité entre services.

Par ailleurs, la commune de Gonesse a lancé, en 2017, un projet de mise en place d'une comptabilité analytique dont l'objectif était l'analyse et la réduction des coûts. Ce projet doit permettre une vision plus transparente de l'affectation des ressources physiques et financières investies par la commune. Des premières analyses de coûts directs et indirects ont ainsi pu être produites en 2018. Ce projet est actuellement en suspens suite au départ de la personne en charge de son pilotage. L'ordonnateur indique que la mission comptabilité analytique a vocation à être réactivée et poursuivie notamment au sein des deux services chargés des finances et des achats publics. La chambre invite donc la commune à finaliser cette démarche en faveur d'un meilleur pilotage de la qualité et du coût des services rendus aux citoyens.

1.4 Conclusion

La commune de Gonesse est confrontée à une légère décroissance démographique accompagnée d'une paupérisation de sa population depuis une dizaine d'années. Son principal partenaire est la communauté d'agglomération Roissy Pays de France dont elle est la sixième commune en nombre d'habitants. Toutefois, depuis 2017, l'intégration communautaire a très faiblement progressé en raison de transferts de compétences opérés *a minima*, d'un projet de territoire inexistant et de l'absence assumée de mutualisation des services. En revanche, la commune s'est engagée dans un processus de rationalisation de son organisation administrative avec l'arrivée d'une nouvelle DGS. À travers la réorganisation de ses services opérée en 2021, la commune affiche une véritable préoccupation en faveur de la professionnalisation de ses agents et d'un meilleur pilotage du coût et de la qualité des services rendus à la population.

2 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE PERFECTIBLE

2.1 La qualité de la prévision et de l'exécution budgétaires

2.1.1 La présentation du budget

2.1.1.1 La structure du budget

La commune de Gonesse est dotée d'un budget principal (BP) et d'un seul budget annexe (BA) « Lotissement des Jasmins » depuis le transfert de la compétence « eau potable et assainissement »[4]. Les budgets primitifs sont adoptés avant le vote des comptes administratifs, avec reprise anticipée des résultats et des restes à réaliser. Entre une à deux délibérations modificatives sont adoptées selon les exercices.

[4] Les budgets annexes « eau » et « assainissement » ont été clôturés lors du conseil municipal du 10 juillet 2020, les résultats des comptes administratifs 2019 intégrés au budget principal et au SIAH (Syndicat mixte pour l'aménagement hydraulique des vallées du Croult et du Petit Rosne).

Dans le contexte particulier de crise sanitaire, le BP primitif 2020 de la commune a été adopté le 18 mai 2020, et s'est établi à 90,4 M€ (51,7 M€ pour la section de fonctionnement et 38,6 M€ pour la section d'investissement). La collectivité a ensuite ajusté ses prévisions budgétaires le 14 décembre 2020, par l'adoption d'une décision modificative, portant le budget 2020 à 96,1 M€, 55,3 M€ pour la section de fonctionnement et 40,8 M€ pour la section d'investissement. Le budget annexe (BA) primitif représentait en 2020 environ 4 M€.

Le budget primitif principal pour l'année 2021 comprend 50,67 M€ en section de fonctionnement 50,67 M€ et 33,29 M€ en section d'investissement, soit au total 84 M€. Le BA primitif « Lotissement des Jasmins » en 2021 représentait 4,2 M€.

2.1.1.2 Des annexes budgétaires insuffisamment représentatives des engagements et des risques financiers de la commune

La commune de Gonesse ne respecte pas totalement les dispositions de l'article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatives à la publicité des documents budgétaires. Les annexes budgétaires visent à compléter l'information des élus et des tiers sur le patrimoine et les engagements de la commune, sur les services non individualisés qu'elle gère et sur les établissements publics qui lui sont rattachés. La production de ces états est obligatoire, ces éléments étant nécessaires aux membres de l'assemblée délibérante pour éclairer la prise des décisions relatives au budget. En 2020 par exemple :

- les états A4 et A5 sur les provisions et leurs étalements, l'état A11 sur les travaux en régie ne sont pas renseignés. L'état A7 sur les dépenses et les recettes des services assujettis à la TVA en fonctionnement et en investissement ne le sont pas davantage. L'état D2 concernant les arrêtés et les signatures est manquant ;
- l'état B1-7 sur la liste des concours attribués aux tiers est incomplet dès lors que les prestations en nature telles que la mise à disposition de locaux ne sont pas valorisées, notamment pour Gaia Concept Golf de Gonesse dont l'activité est retracée à la fois en tant que tiers recevant un concours de 76 600 €, en tant que société à responsabilité limitée avec affermage (annexe C2) et SPIC assujetti à la TVA mais non érigé en budget annexe (annexe C3-4) ;
- l'état C2 listant les organismes dans lesquels un engagement financier a été pris est également incomplet dès lors que les montants des engagements des sociétés Elres, People and Baby, Gaia Concept Golf de Gonesse, de l'association « Sport dans la ville » ne sont pas mentionnés.

Pour les exercices 2017, 2018, 2019, l'état A 10.1 qui retrace la variation du patrimoine ne comporte pas de mention des dates précises des acquisitions et des opérations de cessions.

Aussi, la chambre recommande à la commune de compléter et de fiabiliser les annexes budgétaires, ces informations étant nécessaires pour permettre, aux élus comme aux citoyens, d'apprécier la nature et l'importance des engagements et risques financiers portés par la commune.

Recommandation régularité 1 : Améliorer la qualité de l'information figurant en annexe des documents budgétaires et comptables de la commune, conformément à l'instruction financière et comptable M14.

2.1.1.3 L'information budgétaire à améliorer

Selon l'article L. 2313-1 du CGCT, modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires sont assortis en annexe d'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif. Cette présentation ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent.

La commune possède un site internet dans lequel, à la rubrique « informations budgétaires et financières », elle publie des documents relatifs à son budget principal et son budget annexe « Lotissement des Jasmins ». Cependant, ces publications produites uniquement pour les années 2020 et 2021 ne comportent pas de notes spécifiquement conçues pour les citoyens synthétisant le contenu de chaque nouveau budget primitif[5]. La chambre relève également que le contenu du document dénommé « BP 2020 » mis en ligne contient en réalité le compte administratif de 2020. Toutefois, l'ordonnateur souhaite à l'avenir remédier à ces carences et se conformer aux dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT précité. La chambre en prend acte.

Par ailleurs, afin d'assurer une bonne information des élus et des administrés, l'article L. 2312-1 du CGCT prévoit la tenue d'un débat d'orientation budgétaire dans les deux mois précédant l'examen du budget et sur la base d'un rapport dont le contenu est précisé réglementairement. La commune organise bien ce débat dans les délais et en prend acte par délibération. Cependant, le contenu du rapport présenté à l'appui mériterait d'être enrichi.

En effet, jusqu'en 2021, ces rapports d'orientations budgétaires sont succincts. Ils consistent en une synthèse du budget primitif. Ils ne comprennent aucune analyse prospective pluriannuelle sur les principaux postes stratégiques ou à risque comme les investissements, la dette, la fiscalité locale et la masse salariale. Ils ne présentent pas davantage l'évolution anticipée des recettes et des dépenses de la section de fonctionnement et ne mettent pas en perspective les évolutions proposées de l'épargne brute, des dépenses d'équipement et de l'encours de dette. La commune ne fait, *in fine*, que présenter son budget au regard du contexte budgétaire national et des conséquences des lois de finances sur les dotations et la fiscalité reversée. En revanche, après réception du rapport d'observations provisoires de la chambre, le rapport d'orientations budgétaires du budget principal pour l'année 2022 a été enrichi de tous ces éléments d'explications et de prospectives financières.

2.1.2 Des taux de réalisation budgétaire sans anomalie

L'information des élus lors du vote du budget de la commune suppose que celui-ci soit élaboré sur le fondement de prévisions sincères en dépenses comme en recettes. L'article L. 1612-4 du CGCT en fait l'une des conditions de l'adoption du budget en équilibre réel. Il importe donc que l'exécution budgétaire ne présente pas d'écart significatif et systématique avec les prévisions, ce qui est le cas pour la commune de Gonesse, à l'exception de l'année 2020, pour des raisons tenant au contexte de crise sanitaire.

En section de fonctionnement, les taux moyens d'exécution des recettes (103 %) et des dépenses (93 %) réelles traduisent une construction à la fois prudente et sincère du budget.

[5] Article L. 2313-1 du CGCT.

En section d'investissement, en dépit d'une hausse des dépenses passées de 14 M€ en 2017 à 18 M€ en 2020 (+ 28 %), le taux de réalisation moyen sur la période reste satisfaisant, à 70 % pour les dépenses et 60 % pour les recettes. Le passage à une gestion en AP et CP permettrait de rapprocher encore plus prévisions budgétaires et réalisé et de diminuer l'importance des restes à réaliser notamment en emprunts (cf. ci-après).

Tableau n° 2 : Cessions d'immobilisation

(en M€)	2017	2018	2019	2020
Prévisions de cessions (chapitre 024)	1,3	1,4	2,5	1
Réalisation de cessions (compte 775)	3	1,5	2	1,6

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes administratifs et les comptes de gestion de la commune

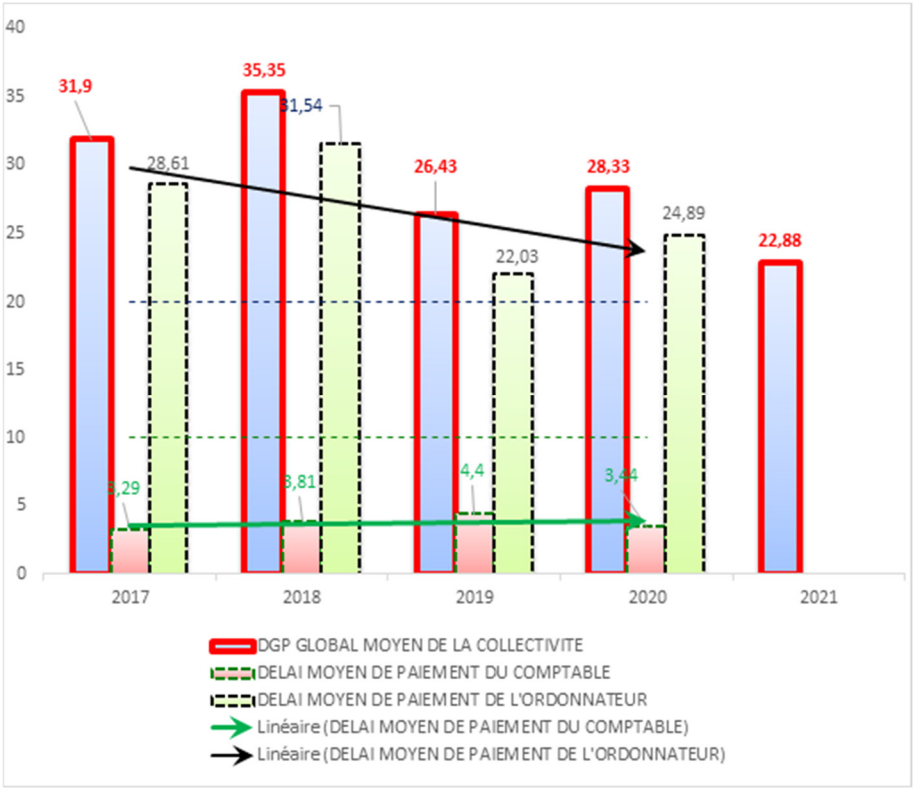
2.2 Le délai global moyen de paiement conforme aux limites réglementaires

Aux termes des dispositions réglementaires en vigueur, le délai maximum de paiement d'une collectivité territoriale est fixé à 30 jours, l'ordonnateur et le comptable public disposant respectivement de 20 jours et de 10 jours pour réaliser les diligences qui leur incombent. En cas de dépassement, le créancier a droit, sans avoir à les demander, à des intérêts moratoires et à l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement[6].

Le délai global moyen s'élève à près de 31 jours de 2017 à 2020 avant de baisser à 23 jours en 2021. Le délai de traitement des mandats par le comptable public se situe en moyenne à 4 jours et celui imparti à la commune diminue de 29 à 25 jours, avec toutefois un pic à 31 jours en 2018. Toutefois, le délai maximal de 30 jours exigible a été dépassé pendant 16 mois consécutifs, de janvier 2018 à avril 2019, atteignant jusqu'à 43 jours en mai 2018, sans donner lieu à mandatement d'intérêts moratoires par la commune. La chambre rappelle que la liquidation des intérêts moratoires dans de telles circonstances est d'ordre public et que l'ordonnateur est tenu d'y procéder.

[6] Articles L. 2192-10, R. 2192-10 et D. 2192-35 du code de la commande publique.

Graphique n° 1 : Délai global et délai moyen de paiement en nombre de jours



Source : chambre régionale des comptes Île-de-France d'après les données du comptable public

2.3 La fiabilité de l'information comptable

2.3.1 La commission consultative des services publics locaux régulièrement consultée

Aux termes de l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales, les communes de plus de 10 000 habitants sont tenues de créer une commission consultative des services publics locaux (CCSPL) pour l'ensemble des services publics qu'elles confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'elles exploitent en régie dotée de l'autonomie financière. Cette commission doit examiner chaque année les rapports établis par les délégataires de services publics, les rapports sur le prix et la qualité du service public.

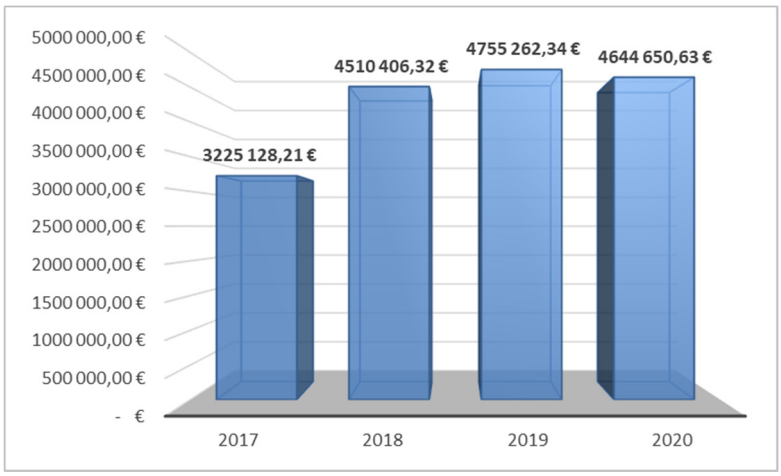
Pendant la période sous revue, les rapports annuels d'activités des quatre délégataires de la commune, concernant le cinéma Jacques Prévert, l'exploitation du golf, le service de distribution d'eau et la restauration scolaire ont fait systématiquement l'objet d'un examen devant cette commission.

2.3.2 Des difficultés dans le rattachement des charges à l'exercice

Le rattachement des charges et produits est un mécanisme comptable dont l'objectif est de préserver l'indépendance des exercices en intégrant dans le résultat de fonctionnement de chaque exercice les charges et produits qui s'y rapportent.

S'agissant des charges de gestion, le volume des rattachements est significatif dans la mesure où il dépasse systématiquement plus de 11 % des charges depuis l'exercice 2018. Entre 2017 et 2018, on note une augmentation de 1,2 M€. Les écritures de rattachement correspondantes proviennent essentiellement des factures fournisseurs non parvenues (compte 408). Leur niveau dépasse 4,2 M€ en moyenne sur la période étudiée.

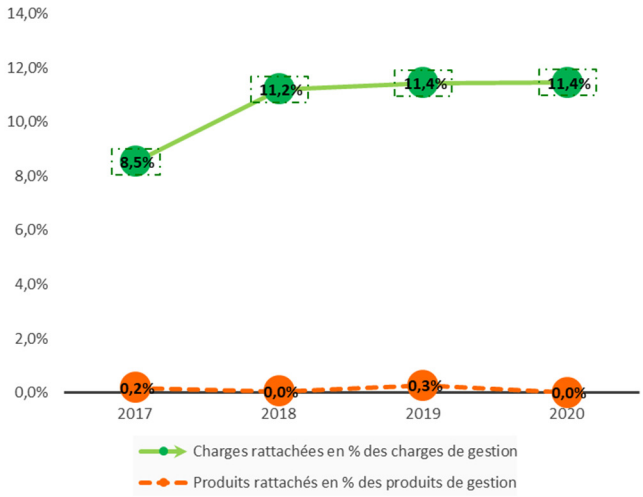
Graphique n° 2 : Compte 408



Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de la gestion de la commune

Sur la période sous revue, les produits rattachés sont quasi inexistants s'établissant entre 0 % et 0,3 % des produits comptabilisés. Aucun rattachement n'est par exemple constaté au compte 7067 « Redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement », ou au compte 7351 « Taxe sur la consommation finale d'électricité ».

Graphique n° 3 : Évolution des produits et charges rattachés en %



Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de la gestion de la commune

La commune n'a pas été en mesure d'expliquer les actions et interfaces mises en œuvre pour le recensement des charges et des produits à rattacher.

Aussi, la chambre a invité la commune à revoir sa chaîne comptable en élargissant la responsabilité du contrôle interne aux directions opérationnelles, au-delà de la seule direction des finances. Cette démarche qui nécessite un rapprochement des comptes du comptable et de l'ordonnateur conduira à une amélioration de la fiabilité des comptes et du délai de paiement des fournisseurs de biens et de services. En réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'afin de contribuer à clarifier et à optimiser l'organisation de ce secteur d'activité, il entendait mettre rapidement en place un règlement budgétaire et financier permettant de décrire, de partager et d'assurer le suivi des procédures et de créer un référentiel commun à l'ensemble de l'encadrement de la collectivité.

2.3.3 Les restes-à-réaliser

Pour la section d'investissement, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées telles qu'elles ressortent de la comptabilité d'engagement et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Les restes-à-réaliser doivent être sincères car ils agissent directement sur le résultat global. Pour la commune, ils correspondent à des volumes importants, tant en dépenses (en moyenne de 29 % des prévisions budgétaires de l'année) qu'en recettes (en moyenne de 34 %).

Au 31 décembre 2019, ils s'élèvent en dépenses à 7 863 261,61 €. Ils concernent des travaux pour 6,1 M€, des frais d'études pour 0,88 M€, des subventions d'équipement pour 0,34 M€, des participations pour 0,28 M€, des concessions pour 0,14 M€ et des acquisitions pour 0,1 M€. En recettes, ils s'établissent à 10 468 393,67 €, soit 35 % des prévisions budgétaires de l'année. Ils sont constitués pour l'essentiel de 4,7 M€ d'emprunts, de 3,1 M€ de subventions d'investissement, de cessions pour 2,2 M€ et de travaux exécutés d'office pour le compte de tiers défaillants à 0,39 M€.

Tableau n° 3 : Restes-à-réaliser

(en €)	2017	2018	2019	2020
Dépenses				
Montant des RAR N + 1	10 990 639,48	6 833 017,48	7 863 261,61	8 853 170,59
en % du BP + DM + RAR - 1	37	24	26	27
Recettes				
Montant des RAR N + 1	8 048 826,75	9 951 796,43	10 468 393,67	6 155 560,02
en % du BP + DM + RAR - 1	31	49	35	20

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes administratifs de la commune

La commune a inscrit en 2017 un report d'emprunt conséquent qui n'a été effectivement souscrit qu'en 2019. Or, le solde des restes-à-réaliser entre dans le calcul du besoin de financement de la section d'investissement en fin d'exercice et son estimation exacte constitue une condition de la sincérité du compte administratif et de l'équilibre réel du budget.

Une gestion des engagements pluriannuels de la commune sous forme d'autorisation de programme affectée à une opération et accompagnée d'un échéancier précis permettrait de déterminer avec une meilleure précision, pour chaque exercice budgétaire, les enveloppes annuelles de crédits de paiement nécessaires et les financements correspondants.

Tableau n° 4 : Inscription de RAR d'emprunts en M€

2017		2018		2019		2020	
Emprunt réalisé	Emprunt reporté	Emprunt réalisé	Emprunt reporté	Emprunt réalisé	Emprunt reporté	Emprunt réalisé	Emprunt reporté
4,33	2,90	0,87	6,03	6,03	4,70	10,45	0

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes administratifs de la commune

2.3.4 Le suivi correct des immobilisations

La commune dispose d'un processus de suivi financier et patrimonial exhaustif, concordant avec celui du comptable, à même de détecter des anomalies et de les corriger. Pendant la période sous revue, la commune est passée de 40 anomalies signalées par le comptable sur les immobilisations et leurs amortissements, à seulement 6 anomalies.

Cette situation saine s'explique par les rapprochements réguliers effectués entre l'inventaire comptable de la commune et l'état de l'actif du comptable public qui étaient, au 31 décembre 2020, concordants à 88 %.

En effet, la direction des finances a repris la gestion et le suivi de l'inventaire comptable en 2012 et comble progressivement son retard dans l'intégration de ses immobilisations. Elle a procédé à la mise à jour des fiches établies lors de l'enregistrement des immobilisations dans l'inventaire comptable du budget principal et croisé les données extraites de la consultation de ses archives et de ses précédents budgets.

Le solde débiteur du compte 23 « Immobilisations corporelles en cours » du budget principal a diminué de 21,8 % entre 2017 et 2019, année à laquelle il représentait un volume de 19 258 291 €. En parallèle, on observe une tendance nettement haussière du volume des dépenses du compte 21 « Immobilisations corporelles » (+ 188,88 %), celle-ci suivant une courbe d'évolution similaire à la hausse des dépenses d'équipement (+ 43,21 % de 2017 à 2020). De plus, le solde des immobilisations en cours rapporté aux dépenses d'équipement diminue d'année en année passant de 2 à 1 an entre 2017-2019.

2.3.5 Les amortissements conformes aux règles

L'examen du suivi des amortissements montre que les règles fixées par l'assemblée délibérante en 2012 et en 2018 sont bien suivies. Les montants annuels pour amortissements retenus par l'ordonnateur et ceux portés dans la comptabilité au titre des amortissements sont concordants.

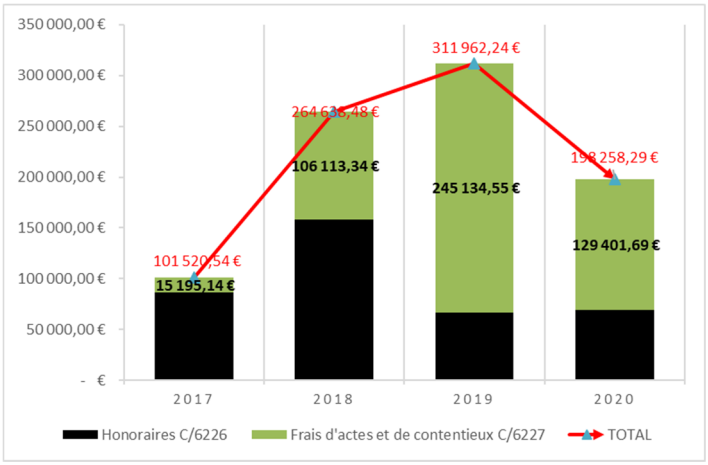
Les écritures comptables entre les deux sections au compte 28 « Amortissement des immobilisations » et au compte 6811 « Dotation aux amortissements pour immobilisations corporelles et incorporelles » et 6871 « Dotations aux amortissements exceptionnels des immobilisations » sont équilibrées.

2.3.6 Les règles de provisionnement non systématiquement respectées

En application des dispositions combinées du 29° de l'article L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, une provision doit être constituée par délibération du conseil municipal dans plusieurs cas. Font partie des cas obligatoires, (i) l'ouverture d'un contentieux en première instance devant une juridiction, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier et (ii) le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers, quand celui-ci est compromis malgré les diligences du comptable public.

Même si la commune de Gonesse a pu produire à la chambre une liste des procédures contentieuses auxquelles elle est partie depuis 2017, elle n'en a pas tiré de conséquence financière et n'a constitué aucune provision sur la période sous revue alors que plusieurs événements auraient dû la conduire à y procéder. Ainsi, elle a fait l'objet d'un grand nombre de contentieux en matière d'urbanisme, comme l'atteste l'importance des crédits consacrés aux honoraires d'avocats (compte 6226) et aux frais d'actes et de contentieux (compte 6227). Les mandats correspondants représentent pendant la période sous revue une valeur totale de 876 000 € et une moyenne annuelle de dépenses de 219 000 €. En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, la commune indique qu'elle entend désormais provisionner les sommes nécessaires. La chambre prend acte de cet engagement.

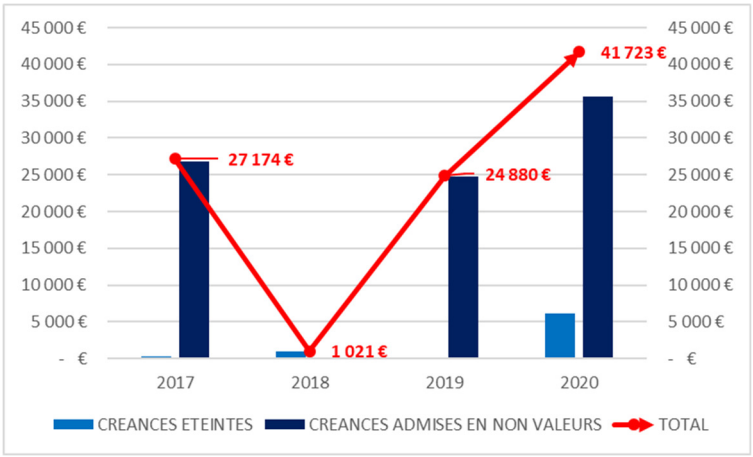
Graphique n° 4 : Évolution des charges contentieuses



Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion de la commune

Par ailleurs, la commune n'a pas systématiquement constitué les provisions pour dépréciation de comptes de tiers nécessaires pour tenir compte des créances en cours dont le recouvrement est compromis en dépit des diligences effectuées par le comptable public. Des créances ont bien été enregistrées au compte 4116 « Redevables contentieux » et au compte 4146 « Locataires contentieux » pour une moyenne annuelle de 113 000 €. Parallèlement, des pertes sur créances irrécouvrables et éteintes, d'un montant moyen de 23 000 € par an, ont été constatées par la commune. En revanche, excepté pour l'année 2021, les comptes 49 où doivent être enregistrées les provisions pour « Dépréciation des comptes de tiers » n'ont pas été mouvementés pendant la période sous revue. La commune n'a donc pas constitué, entre 2017 et 2020, de provision à hauteur du risque d'irrécouvrabilité, qui apparaît pourtant non négligeable.

Graphique n° 5 : Évolution des créances irrécouvrables



Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion de la commune

La chambre rappelle à la commune son devoir de délibérer annuellement sur le montant des risques et charges probables devant faire l'objet d'une provision, chaque fois que les conditions prévues par le CGCT sont réunies. L'absence ou l'insuffisance des provisions obligatoires peuvent porter atteinte à la sincérité des comptes.

À cet effet, la commune doit se doter d'un processus associant la direction des finances, les services opérationnels et le comptable qui permette chaque année d'actualiser et de justifier le montant des provisions pour risque et charges.

Recommandation régularité 2 : Actualiser annuellement la dotation aux provisions obligatoires conformément au 29° de l'article L. 2321-2 et de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

2.4 La gestion du patrimoine communal

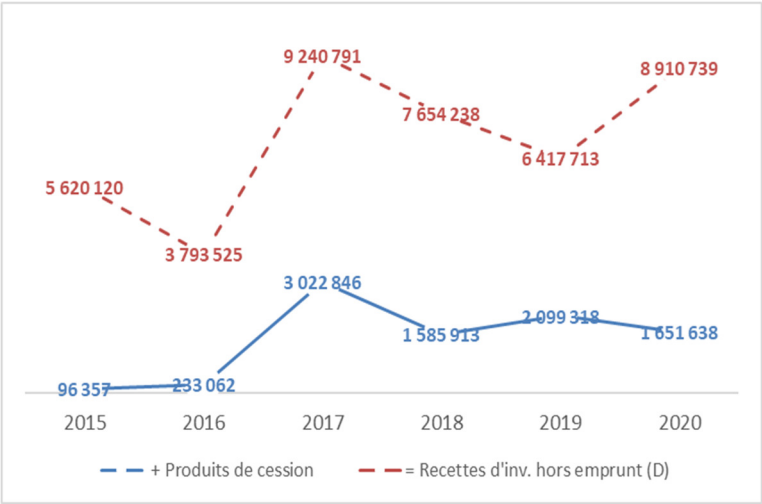
2.4.1 L'impact financier de l'important patrimoine public et privé de la commune

La gestion patrimoniale constitue un véritable enjeu pour la commune de Gonesse. Elle compte un patrimoine public étoffé avec l'église Saint-Pierre-Saint-Paul comme site classé monument historique, l'hôtel de ville, le bâtiment situé à la rue Furmanek, le bâtiment du conseil, le conservatoire, le cinéma, deux médiathèques, six complexes sportifs et diverses installations sportives annexes, plusieurs écoles primaires et maternelles, une école municipale des sports ou encore un golf de neuf trous. Ces équipements nécessitent d'assurer leur préservation et leur bonne affectation. Par ailleurs, la commune dispose d'un patrimoine privé en pleine croissance, avec de nombreuses acquisitions foncières et immobilières réalisées au cours de la période sous revue. Ce patrimoine public et privé représentait 246 M€ d'immobilisations corporelles en 2017 et 298 M€ en 2020, soit une hausse de + 21 %.

Par ailleurs, les produits de cession se sont élevés sur la période à 8,3 M€, concentrés à 90 % sur les années 2017 à 2019 et ont apporté une plus-value cumulée de 2,2 M€ à la commune. Ils ont représenté, en moyenne, 25 % des recettes d'investissement hors emprunt pendant la période 2017-2020, contribuant de façon non négligeable (17 %) au financement disponible.

Cette stratégie dynamique d'acquisition s'est traduite également par une forte progression (près de 20 %) des charges à caractère général (bâtiments, voirie, énergie) entre 2017 et 2019, avant qu'elles ne reviennent en 2020 à un niveau proche de celui de 2017 (12,8 M€).

Graphique n° 6 : Évolution des produits de cession de 2017 à 2020 en €



Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion de la commune

Enfin, les produits que la commune perçoit de l'exploitation de son domaine et des services mis en œuvre sur son territoire ont augmenté de 6,7 % sur la période, passant de 0,98 M€ à 1,27 M€ entre 2017 et 2021.

Tableau n° 5 : Évolution des produits des services et du domaine

(en M€)	2017	2018	2019	2020	2021	*Variation annuelle moyenne (en %)*
Produits des services et du domaine	**0,98**	**0,98**	**1,07**	**1,11**	**1,27**	***6,7***
dont travaux, études et prestations de services	*0,62*	*0,59*	*0,70*	*0,58*	***0,53***	*- 3,8*
dont domaine et récoltes	*0,20*	*0,20*	*0,22*	*0,23*	***0,20***	*- 0,5*
dont remboursements de frais	*0,16*	*0,19*	*0,15*	*0,24*	***0,54***	*35,8*

Source : chambre régionale des comptes

2.4.2 La stratégie patrimoniale pourtant non formalisée

Au-delà de sa volonté pour les années à venir de bénéficier du dispositif « Cœur de Ville » et d'une opération de revitalisation territoriale (ORT) tournée vers ses quartiers prioritaires, la commune de Gonesse n'a pas élaboré de stratégie patrimoniale globale précisant les grands axes de sa politique d'acquisitions et de cessions en matière foncière et immobilière. Aucune délibération n'existe en la matière. La commune n'a pas non plus été en mesure de produire le bilan de ses acquisitions et cessions qui ne peut se résumer à un simple tableau annexé au compte administratif déterminant les objectifs et modalités de gestion[7].

Par ailleurs, un certain nombre d'opérations de cession figurant dans ces tableaux « variation du patrimoine » annexés aux comptes administratifs comportent des anomalies. D'une part, la commune retrace plusieurs cessions de véhicules (de marques Peugeot, Citroën, Renault, 7 en 2017, 6 en 2019) pour une valeur nulle. La destination et les modalités de sortie de patrimoine de ces biens ne sont pas connues. D'autre part, plusieurs opérations de cession, ont outrepassé l'avis des domaines et certaines d'entre elles ont donné lieu à des moins-values significatives. À titre d'exemple, la chambre a relevé :

- la vente à la SCI Machamax d'un lot de la copropriété sise 53-55 rue de Paris (AK 191 et AK196) et de la pleine propriété d'un bâtiment sis 11, rue de l'Hôtel Dieu (AK305). Avis des domaines (valeur non indiquée dans la délibération) : 240 000 €. Valeur nette comptable au jour de la cession 211 170,12 €. Prix de cession : 204 000 €. Moins-value constatée au CA : - 7 173,12 soit un prix inférieur de 15 % par rapport à sa valeur domaniale sans engagement de la partie bénéficiaire ;
- la vente à l'EPFIF de l'hôtel Acadie, (parcelle n° AN 286), 28 rue d'Aulnay. Valeur donnée par l'avis des domaines du 26 juin 2018 non précisée dans la délibération. Valeur nette comptable au jour de la cession 1 617 481,93 €. Prix de cession 960 000 €. Moins-value constatée au CA : - 657 481,93 € soit un prix inférieur de 40 % par rapport à sa valeur initiale sans engagement de la partie bénéficiaire.

La chambre rappelle que la cession à titre gratuit ou à un prix inférieur à la valeur du bien par une collectivité est interdite. Néanmoins, cette situation est admise, sous le contrôle du juge administratif, si la cession, à une autre personne publique ou une personne privée, est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes[8]. La commune n'a pas fourni de pièce venant attester du respect de ces principes.

La chambre s'interroge par conséquent sur la stratégie poursuivie par la commune dans la gestion de son patrimoine (cession/acquisition, valorisation) et sa capacité à anticiper les charges de fonctionnement induites par le programme d'équipement ambitieux qu'elle s'est fixé pour les années à venir, comme relevé dans la partie 3 ci-après.

[7] Loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public. Circulaire du 12 février 1996 (B.O.M.E.L.T.T. 96/15) : « *Le bilan des acquisitions et des cessions immobilières ne prend pas la forme d'un tableau récapitulatif mais plutôt d'un rapport devant permettre à l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale et de chaque établissement public entrant dans le champ d'application de la loi de porter une appréciation sur la politique immobilière menée par cette collectivité ou cet établissement public, et, au-delà, d'assurer l'information de la population* ».

[8] CE 3 novembre 1997, *Commune de Fougerolles*, n° 169473 ou CE 14 octobre 2015, *Commune de Châtillon-sur-Seine*, n° 375577.

3 LA SITUATION FINANCIERE SATISFAISANTE

L'analyse financière vise à exposer la stratégie de la collectivité, identifier les facteurs d'évolution des charges et produits et enfin formuler une opinion sur la qualité de la gestion financière. L'analyse de la situation financière de la commune a été réalisée à partir des comptes administratifs et des comptes de gestion du seul budget principal (BP). Au BP s'ajoute, depuis le mois de janvier 2018, le BA des « Lotissements des Jasmins qui fait l'objet d'un court développement.

La commune n'a pas formalisé de stratégie financière pluriannuelle. Un certain nombre d'orientations sont néanmoins présentées dans les rapports d'orientations budgétaires 2020 et 2021. La commune affiche ainsi la volonté de dégager une capacité d'autofinancement nette d'environ 4 M€, grâce à la maîtrise des coûts de fonctionnement, notamment de la masse salariale, tout en laissant inchangés les taux de la fiscalité des ménages. Ceci devrait lui permettre de concilier la poursuite d'un programme d'équipement ambitieux avec, le maintien en parallèle, d'un recours annuel à l'emprunt inférieur à 7 M€ et d'une durée de désendettement théorique en deçà de sept années.

3.1 L'évolution de la capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) de la commune a augmenté, en apparence, entre 2017 et 2019, passant de 7,24 M€ à 8,27 M€, avant de baisser à 6,94 M€ en 2020. Après la crise sanitaire, elle se redresse à presque 9 M€ en 2021. Retraitée des produits exceptionnels, la CAF brute passe de 15 % des produits de gestion en 2017 à 18 % en 2021.

En 2019, un produit exceptionnel de 2 M€ vient compenser le ressaut (+ 1 M€) des charges à caractère général. En 2020, une économie de 1,7 M€ sur les charges à caractère général permet de maintenir l'épargne brute, en dépit d'une légère baisse (- 0,6 M€) des produits de gestion. Toutefois, l'année 2021 voit ces postes baisser pour les charges avec 40,6 M€ et augmenter pour les produits avec presque 50 M€.

Tableau n° 6 : Autofinancement brut et net

(en M€)	2017	2018	2019	2020	2021	*Variation annuelle moyenne (en %)*
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	16,56	17,48	17,42	17,16	17,63	*1,6*
+ fiscalité reversée	16,97	18,81	18,86	18,42	17,92	*1,4*
= fiscalité totale (nette)	33,53	36,29	36,28	35,58	35,55	*1,5*
+ ressources d'exploitation	1,79	1,91	2,01	2,09	2,39	*7,5*
+ dotations et participations	11,33	11,56	11,74	11,72	11,98	*1,4*
= Produits de gestion (A)	**46,65**	**49,75**	**50,03**	**49,40**	**49,92**	*1,7*
Charges à caractère général	12,17	13,59	14,49	12,78	11,16	*- 2,1*
+ charges de personnel	23,51	24,57	25,37	25,77	26,24	*2,8*
+ subventions de fonctionnement	2,08	2,14	2,19	2,18	2,01	*- 0,9*
+ autres charges de gestion	1,02	1,07	1,08	1,14	1,20	*4,3*
= Charges de gestion (B)	**38,78**	**41,37**	**43,13**	**41,87**	**40,62**	*1,2*
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	**7,88**	**8,39**	**6,91**	**7,53**	**9,30**	*4,3*
+ résultat financier	- 0,69	- 0,73	- 0,64	- 0,62	- 0,63	*- 2,4*
+ autres produits et charges exceptionnels réels	0,059	0,040	2,01	0,035	0,2936	*45,4*
= CAF brute	**7,24**	**8,06**	**8,27**	**6,94**	**8,93**	*5,4*
en % des produits de gestion	*15,5*	*16,2*	*16,5*	*14,1*	*17,9*	-
- annuité en capital de la dette	3,27	3,50	3,66	3,66	4,02	*5,3*
= CAF nette	**3,96**	**4,55**	**4,61**	**3,29**	**4,91**	5,5

Source : chambre régionale des comptes

3.2 Les produits de gestion en légère hausse

Les produits de gestion comprennent l'ensemble des produits réels de fonctionnement auxquels sont retranchés les produits financiers et exceptionnels[9]. Les produits de gestion ont légèrement augmenté au cours de la période avec 49,9 M€ en 2021. Sur la période étudiée, ils sont composés en moyenne à 35 % des ressources fiscales propres, à 61 % des ressources institutionnelles et à 4 % des ressources d'exploitation. Cette hausse des produits de gestion a été notamment permise par la croissance de la fiscalité reversée de 1,4 % de concert à la hausse concomitante des dotations et participations de 1,4 % également en variation annuelle moyenne sur la période étudiée.

3.2.1 La hausse des ressources fiscales propres due à l'évolution des bases

3.2.1.1 Une dynamique fiscale dont la pérennité n'est pas assurée

Le produit des impôts locaux nets des restitutions a progressé de 1,4 % par an en moyenne, pour s'établir à 15,7 M€ en 2021. Les produits de la fiscalité directe sur les ménages assurent en moyenne 90 % des recettes fiscales propres sur la période. En 2020, ces ressources fiscales représentaient 1 362 € par habitant, contre 858 € pour les communes de la même strate départementale.

Tableau n° 7 : Évolution des ressources fiscales

(en M€)	2017	2018	2019	2020	2021	*Variation annuelle moyenne (en %)*
Impôts locaux nets des restitutions	14,81	15,38	15,60	15,74	15,69	*1,4*
+ taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	0,47	0,63	0,60	0,43	0,48	*0,5*
+ taxes sur activités industrielles	0,46	0,44	0,43	0,42	0,43	*- 1,5*
+ droits de mutation à titre onéreux	0,72	0,94	0,69	0,47	0,93	*6,5*
= Ressources fiscales propres	**16,56**	**17,48**	**17,42**	**17,16**	**17,63**	***1,6***

Source : chambre régionale des comptes

Cette évolution a permis à la commune de bénéficier d'une légère croissance de ses produits de gestion, dont la pérennité n'est toutefois pas pleinement acquise. L'essentiel de la hausse récente du produit de la fiscalité sur les ménages est lié à la croissance des recettes de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties depuis 2017. En effet, la TH représente en moyenne sur la période 40 % du produit de la fiscalité des ménages, tandis que la TFPB en représente environ 58 %, le produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) étant résiduel. Les 400 hectares de zones d'activités ont généré une recette fiscale de plus de 9 M€ en 2020.

Tableau n° 8 : Évolution des produits de la fiscalité sur les ménages

(en M€)	2017	2018	2019	2020	*Variation annuelle moyenne (en %)*
TH	5,97	6,01	6,31	6,38	*2,2*
TFPB	8,52	8,83	9,03	9,15	*2,4*
TFNB	0,18	0,18	0,17	0,18	*0*
Total	**14,67**	**15,02**	**15,51**	**15,71**	***2,3***

Source : direction générale des finances publiques

[9] Les produits réels de fonctionnement comprennent les recettes fiscales, les dotations provenant de l'État, les recettes d'exploitation et les recettes issues de la production immobilisée et des travaux en régie.

Toutefois, la hausse de la TH et de la TFPB est en réalité intégralement imputable à l'accroissement récent de la valeur des bases, en partie liée à la revalorisation des valeurs locatives cadastrales de 2,2 % décidée en 2019. Elle est donc liée à un facteur dont la pérennité n'est pas assurée et sur lequel la commune ne dispose que de peu d'influence. En 2020, les personnes encore assujetties à la taxe d'habitation sur leur résidence principale ont vu leur base d'imposition augmenter de 0,9 % et les propriétaires redevables de la taxe foncière de + 1,2 %.

Or, la commune ne pourra plus bénéficier d'une dynamique similaire des bases de TH à compter de 2021, date à laquelle elle perdra le produit de cet impôt au profit de la part de TFPB départementale issue de son territoire. Ce transfert lui permettra cependant de tirer davantage profit de la dynamique des bases de TFPB observées depuis 2017, si celle-ci venait à se poursuivre. En effet, la composante économique de la taxe foncière bâtie constitue en 2020 près de 59 % de la part du produit de TFPB.

Tableau n° 9 : Bases nettes de la fiscalité des ménages

(en M€)	2017	2018	2019	2020	*Variation annuelle moyenne (en %)*
Taxe d'habitation (TH)	36,55	36,73	38,62	38,94	*2,1*
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	44,92	46,14	47,29	47,89	*2,2*
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	0,31	0,31	0,30	0,30	*- 1*

Source : direction générale des finances publiques

3.2.1.2 Des taux volontairement inchangés

La commune a fait le choix de ne pas augmenter ses taux fiscaux, en raison notamment de la situation socioéconomique de sa population. Elle entend d'ailleurs maintenir, à ce stade, ses taux de fiscalité inchangés jusqu'en 2026. Le revenu fiscal moyen par foyer est inférieur de 27 % à la moyenne des communes de la même strate alors la valeur des locaux d'habitation se situe elle à 17 % au-dessus de la strate, entre 2017 et 2020. La moyenne du potentiel fiscal et financier par habitant s'établit à 1 535 € à Gonesse, soit 22 % au-dessus de la moyenne nationale (1 197 €).

Tableau n° 10 : Revenu fiscal et valeur locative

(en €)	2017		2018		2019		2020	
	Ville	Strate Nationale	Ville	Strate Nationale	Ville	Strate Nationale	Ville	Strate Nationale
Revenu fiscal moyen par foyer	20 127	25 236	20 199	25 545	20 047	25 581	20 434	26 536
Valeur locative moyenne des locaux d'habitation	4 505	3 774	4 566	3 830	4 699	3 888	4 797	3 943

Source : direction générale des finances publiques

Enfin, à l'exception de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, le taux de TH est inférieur à la moyenne de la strate départementale de 39 %.

Tableau n° 11 : Évolution des taux communaux de la fiscalité ménage

(en %)	2017	2018	2019	2020
Taxe d'habitation	16,35	16,35	16,35	16,35
Strate départementale	*22,83*	*22,87*	*22,87*	*22,89*
Taxe foncière sur les propriétés bâties	18,97	18,97	18,97	18,97
Strate départementale	*21,69*	*21,87*	*21,81*	*21,68*
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	58,72	58,72	58,72	58,72
Strate départementale	*66,49*	*67,10*	*65,86*	*66,13*

Source : direction générale des finances publiques

3.2.2 La stabilité des ressources institutionnelles

3.2.2.1 La péréquation verticale et horizontale

Les mécanismes de péréquation ont pour but de réduire les écarts de richesse entre collectivités. La péréquation verticale est assurée en ajustant le montant des dotations versées par l'État aux collectivités à leur niveau de ressources. La péréquation horizontale, quant à elle, passe par le transfert de ressources des collectivités les plus riches aux plus défavorisées par l'intermédiaire de fonds spécifiques.

Tableau n° 12 : Évolution de la dotation globale de fonctionnement

(en M€)	2017	2018	2019	2020	2021	*Variation annuelle moyenne (en %)*
Dotation forfaitaire	1,99	1,85	1,70	1,51	1,34	- 9,3
Dotation de solidarité urbaine	4,74	4,95	5,13	5,30	5,45	3,6
Dotation globale de fonctionnement	**6,73**	**6,80**	**6,82**	**6,81**	**6,80**	**0,3**

Source : chambre régionale des comptes

Au cours de la période étudiée, le montant de la DGF s'est maintenu à 6,8 M€. La baisse de la dotation forfaitaire a été compensée par l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine (DSU) qui a une vocation péréquatrice.

Tableau n° 13 : Évolution des dispositifs de péréquation horizontale dont bénéficie la commune

(en M€)	2017	2018	2019	2020	*Variation annuelle moyenne (en %)*
Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)	2,35	2,43	2,40	2,30	*- 0,7*
Attribution du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	0,71	0,71	0,68	0,66	*- 2,4*
Fonds de péréquation intercommunale (FPIC)	0,31	0,36	0,34	0,35	*4,1*
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires (FCNA)	0,45	0,45	0,55	0,45	-
Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	1,35	1,34	1,35	1,35	-
Total	**5,17**	**5,29**	**5,27**	**5,11**	***- 0,3***

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion de la commune

À côté du FSRIF en légère baisse et du FPIC en hausse de 4,1 % depuis 2017, la commune bénéficie également du fonds de compensation des nuisances aéroportuaires (FCNA) en raison de la présence des deux aéroports à proximité de son territoire : Le Bourget et Roissy-Charles de Gaulle. Ce fonds est composé d'une contribution d'Aéroports de Paris (ADP) et d'une dotation de l'État. Le montant global perçu par la commune de Gonesse en 2020, de 0,45 M€, a subi une nouvelle baisse de 102 134 € après 2 années de stabilité en 2017 et 2018. La contribution d'ADP a diminué de près de 82 000 € alors que la dotation d'État a été réduite de près de 21 000 €. La perte de produit est en partie liée à l'impact de la crise sanitaire sur le secteur du transport aérien.

Enfin, le FNGIR qui permet de compenser pour chaque commune et EPCI à fiscalité propre les conséquences financières liées à la réforme de la taxe professionnelle, se stabilise pour la commune de Gonesse à 1,35 M€ sur toute la période.

Tableau n° 14 : Recettes totales de péréquation

(en M€)	2017	2018	2019	2020	*Variation annuelle moyenne (en %)*
Péréquation verticale	4,74	4,95	5,13	5,30	*3,8*
Péréquation horizontale	5,17	5,29	5,27	5,11	*- 0,3*
Total	**9,91**	**10,24**	**10,40**	**10,41**	***1,6***

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion de la commune

Au total, les recettes totales de péréquation dont bénéficie la commune sont passées de 9,91 M€ en 2017 à 10,41 M€ en 2020, soit une variation annuelle moyenne positive de 1,6 %.

3.2.2.2 Les participations et les compensations

Les recettes de participations correspondent aux financements apportés par divers acteurs, État et collectivités territoriales, aux politiques de la commune. Elles sont stables pendant la période étudiée à 3 M€.

Tableau n° 15 : Évolution des participations reçues

(en M€)	2017	2018	2019	2020	2021	*Variation annuelle moyenne (en %)*
État	1,17	1,09	1,19	1,23	1,05	*- 2,6*
Région	0,05	0,02	0,01	0,09	0	*- 100*
Département	0,11	0,09	0,9	0,09	0,09	*- 3,6*
Autres	1,72	1,89	1,91	1,79	1,90	*2,5*
Total des participations	**3,05**	**3,17**	**3,28**	**3,22**	**3,05**	***0***

Source : chambre régionale des comptes

La baisse de la FCTVA du budget principal de 3,14 M€ en 2017 à 2,39 M€ en 2020 résulte d'un effet de base, le montant perçu en 2017 cumulant des versements dus au titre d'années antérieures.

Tableau n° 16 : Évolution des compensations

(en M€)	2017	2018	2019	2020	*Variation annuelle moyenne (en %)*
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	3,14	1,58	2,35	2,39	*- 8,7*
Compensation au titre des exonérations de taxes foncières et d'habitation	0,53	0,53	0,59	0,61	*4,8*
Autres attributions et participations	1,27	1,26	1,30	1,29	*0,7*
Total	**4,94**	**3,37**	**4,24**	**4,29**	***- 4,6***

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion de la commune

L'attribution de compensation (AC) versée par la CARPF s'élève à 14 M€ en 2020 et à 13,55 M€ en 2021. Ce montant correspond au reversement du produit de la fiscalité perçu sur le territoire communal (CFE, CVAE, IFER, TASCOM) en valeur 2013 par la CARPF dont sont déduites les charges liées aux transferts de compétences à l'EPCI. Il varie donc en fonction des nouveaux transferts opérés en faveur de la CARPF ou, en sens inverse, des compétences restituées par cette dernière aux communes :

- hausse de 0,13 M€ en 2017 en raison de la restitution de la compétence « ramassage des dépôts sauvages » gérée par le service propreté ;
- hausse de 1,31 M€ en 2018 dus à l'actualisation du transfert relatif au ramassage précité et à la restitution d'équipements culturels à la commune (médiathèque Coulanges et bibliothèque G. Sand) ;
- baisse de 0,3 M€ en 2020, en raison du transfert de la compétence « eaux pluviales » au 1er janvier 2020 (- 0,59 M€) et majoration exceptionnelle de l'AC de 0,25 M€ votée par l'intercommunalité pour compenser les effets de la crise sanitaire.

3.2.3 Le pacte financier et fiscal intercommunal

La CARPF a adopté en juin 2018 un pacte financier et fiscal de solidarité prévoyant l'attribution d'une dotation de solidarité communautaire aux 8 communes de la communauté d'agglomération signataires d'un contrat de ville[10] pour un montant global de 4,08 M€. La commune a perçu 360 306 € de DSC pendant 3 ans entre 2018 et 2020, y compris donc en 2018, année de forte baisse de la CVAE.

Ce pacte financier et fiscal a été renouvelé en septembre 2021 pour une durée de 3 ans (2021 à 2023) et a porté la DSC attribuée à la commune de Gonesse à 408 075 € à compter de 2021.

3.3 Les charges de gestion en augmentation

Les charges de gestion courante comprennent les charges réelles de fonctionnement[11], hors charges exceptionnelles et opérations d'ordre. Elles correspondent aux dépenses assurant le fonctionnement courant de la commune.

Ces charges ont augmenté de 1,2 % en moyenne annuelle pour atteindre 40,6 M€ en 2021, avec un pic à 43 M€ en 2019. Les dépenses de gestion par habitant s'élèvent à 1 694 € contre 1 223 € (soit 27,8 % de plus) pour les communes de la strate en 2020. Elles sont composées de deux principaux postes de dépenses : les charges de personnel et les charges à caractère général.

Tableau n° 17 : Évolution des charges de gestion courante

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	*Variation annuelle moyenne (en %)*
Charges de personnel	23,51	24,57	25,37	25,77	26,24	2,8
Charges à caractère général	12,17	13,58	14,49	12,78	11,16	- 2,1
Subventions de fonctionnement	2,08	2,14	2,20	2,18	2,01	- 0,9
Autres charges de gestion	1,02	1,07	1,08	1,14	1,20	4,3
Total des charges de gestion	**38,78**	**41,36**	**43,13**	**41,87**	**40,61**	**1,2**

Source : chambre régionale des comptes

[10] Arnouville, Fosses, Garges-lès-Gonesse, Gonesse, Goussainville, Sarcelles, Villeparisis et Villiers-le-Bel.
[11] Les charges réelles de fonctionnement sont composées des charges de personnel nettes (hors atténuations de charges), des achats et charges externes (dépenses à caractère général hors impôts et taxes), des subventions de fonctionnement versées, et des autres charges de gestion comprenant notamment la contribution au service d'incendie, la contribution aux organismes de regroupement et d'autres contingents et participations obligatoires.

3.3.1 Les dépenses de personnel

3.3.1.1 Les charges de personnels en hausse

Les charges de personnel représentent 986 € par habitant pour la commune en 2020, soit 34 % de plus que la strate départementale (736 €). Elles constituent 60 % des dépenses réelles de fonctionnement et ont progressé de 3,1 % en moyenne annuelle.

Cette progression s'explique en partie par les effets induits par des décisions prise au niveau national (augmentation du point d'indice en 2016 et 2017 de 0,6 %, hausse des cotisations patronales retraite, protocole national sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations). Elle résulte également de l'élargissement de la NBI à tout le personnel communal et de la revalorisation du régime indemnitaire décidée en 2017. À ceci s'ajoutent le maintien du complément indemnitaire annuel (CIA) que la commune intitule « prime de service public » et la prise en charge partielle des cotisations des mutuelles labellisées.

Elle résulte également d'un effet périmètre avec la réintégration au 1er mars 2018 du personnel de la médiathèque Coulanges et de la bibliothèque G. Sand.

Tableau n° 18 : Évolution des charges de personnel

(en M€)	2017	2018	2019	2020	2021	*Variation annuelle moyenne (en %)*
Rémunérations du personnel	15,98	16,82	17,57	18,05	18,34	*3,5*
Charges sociales	6,60	6,73	6,71	6,74	6,87	*1*
Impôts et taxes sur rémunérations	0,54	0,56	0,58	0,56	0,61	*3,4*
Autres charges de personnel	0,008	0,015	0,020	0,002	0,018	*22,2*
Charges totales de personnel	**23,51**	**24,57**	**25,37**	**25,77**	**26,24**	***2,8***

Source : chambre régionale des comptes

De 2017 à 2021, la rémunération des agents titulaires représente en moyenne près 78 % des dépenses de personnels. Elle croit de 3 % par an en moyenne pour s'établir à 14,5 M€ en 2021. La rémunération du personnel non titulaire, quant à elle, a augmenté de plus de 5 % en moyenne par an pour s'établir à 4,12 M€ en 2021. Durant cette période, le régime indemnitaire versé aux agents titulaires a augmenté de façon dynamique (10 % par an) en raison notamment de la reconfiguration de ce régime avec la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) en 2019. La mise en place de l'intégralité du dispositif du Rifseep en 2020 s'accompagne d'une enveloppe budgétaire complémentaire de 300 000 €. La chambre a pu vérifier la conformité des plafonds institués avec ceux des corps équivalents de la fonction publique d'État et n'a relevé aucune anomalie.

Tableau n° 19 : Les rémunérations du personnel

(en M€)	2017	2018	2019	2020	2021	*Variation annuelle moyenne (en %)*
Rémunérations du personnel titulaire	12,90	13,50	14,23	14,47	14,53	3
En % des rémunérations du personnel	*79*	*78,8*	*79,5*	*78,8*	*77,7*	-
dont rémunération principale	*9,84*	*10,13*	*10,34*	*10,31*	*10,42*	*1,4*
dont régime indemnitaire	*2,29*	*2,58*	*3,11*	*3,39*	*3,34*	*10*
Rémunérations et indemnités du personnel non titulaire	3,31	3,54	3,60	3,85	4,12	5,6
En % des rémunérations du personnel	*20,3*	*20,7*	*20,1*	*21*	*22*	-
Rémunérations totales du personnel	**15,98**	**16,82**	**17,57**	**18,05**	**18,34**	**3,5**

Source : chambre régionale des comptes

3.3.1.2 Les effectifs en hausse

Les effectifs au 31 décembre 2020 en équivalents temps plein (ETP)[12], hors agents vacataires, comprennent 617 agents en 2020 contre 595 en 2017. Cette hausse est due à l'augmentation des emplois d'agents titulaires (+ 2,7 %), contrebalancée en partie par la baisse du nombre d'agents non titulaires (- 4,8 %). Ces derniers agents représentent 17 % du total des effectifs totaux hors vacataires en 2020 alors que la moyenne du bloc communal est de 19 %.

Quelques emplois saisonniers sont prévus, notamment l'été pour les quartiers d'été quand ils ont lieu, ou durant la période scolaire pour le dispositif de soutien scolaire. Les emplois se composent de 90 % d'emplois à temps complet et 10 % d'emplois à temps non complet. Les filières technique, administrative et animation sont les plus représentées avec des emplois dont le nombre reste stable.

Tableau n° 20 : Évolution des effectifs de la commune

(en ETP)	2017	2018	2019	2020	*Variation annuelle moyenne (en %)*
Titulaires (stagiaires compris)	471	494	502	510	*2,7*
En % des effectifs totaux	*79*	*79*	*83*	*83*	-
Non titulaires	124	127	103	107	*- 4,8*
En % des effectifs totaux	*21*	*21*	*17*	*17*	-
Effectifs totaux hors agents vacataires	**595**	**621**	**605**	**617**	***1,2***
Agents vacataires	0	0	1	3	-
Effectifs totaux y compris agents vacataires	595	621	606	620	*1,4*

Source : données transmises par la commune

La volonté de la commune est d'entretenir et de développer les équipements municipaux par une importante mobilisation de ses personnels notamment autour du cadre de vie des habitants et de l'accompagnement à la réussite scolaire (une ATSEM par classe), en privilégiant les activités en régie et en limitant les activités déléguées.

[12] Chaque agent représente un nombre d'ETP correspondant à sa quotité de travail. Un agent à temps plein correspond ainsi à 1 ETP, tandis qu'un agent à 60 % correspond à 0,6 ETP.

3.3.1.3 Le temps de travail des agents non conforme à la réglementation

Le cadre législatif et réglementaire fixe la durée annuelle de travail à 1 607 heures. Cette durée est calculée sur la base d'un temps de travail hebdomadaire de 35 heures, soit 7 heures par jour, pour 228 jours travaillés, obtenus en prenant en compte 25 jours de congés annuels, les jours fériés légaux, et 104 jours de repos hebdomadaires. À la durée ainsi obtenue de 1 596 heures, arrondies à 1 600 par le décret du 25 août 2000 dans sa rédaction initiale, le décret du 26 novembre 2004 a ajouté 7 heures travaillées à la suite de la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

L'organisation du temps de travail a été définie par une délibération du 24 février 2000. Les congés et autorisations d'absences sont définis, en 2010, par un règlement interne de la commune. Ce règlement octroie 28 jours de congés aux agents de la commune, auxquels s'ajoutent 3 jours de congés supplémentaires donnés par l'ordonnateur, le tout calculé sur la base d'un temps de travail hebdomadaire fixé à 35 heures pour un temps complet.

Les agents de la commune disposent ainsi de 31 jours de congés hors jours de fractionnement, d'où un temps de travail annuel de 1 561 heures, inférieur de 46 heures à la durée légale de 1 607 heures.

Ce non-respect de la durée annuelle légale du temps de travail engendre un surcoût pour la collectivité estimé à 0,8 M€ par an, soit 18 ETP, sur la base des données de 2020. En vertu de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, la commune avait jusqu'au 1er janvier 2022 pour se mettre en conformité avec la durée annuelle légale.

Tableau n° 21 : Évaluation du coût résultant d'une durée de temps de travail inférieure à la durée légale en 2020

A	Charges de personnel au compte administratif (en €)	26 820 989
B	ETP	617
C = A / B	Coût annuel moyen d'un agent (en €)	43 470
D = C / 221	Coût théorique d'un agent par journée de travail (en €)	197
E	Nombre d'heures manquantes par agent par rapport à la durée annuelle légale	46
F = E × B	Nombre total d'heures manquantes par rapport à la durée annuelle légale	28 382
G = F /7	Nombre de journées de travail manquantes par rapport à la durée annuelle légale	4 055
H = G × D	**Coût annuel total pour la collectivité (en €)**	**798 751**
I = H / C	Coût annuel total en ETP	18,4

Source : chambre régionale des comptes d'après les données du compte administratif de la commune 2020

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué avoir engagé une concertation avec les agents communaux et les organisations syndicales sur l'application de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 relatif à la durée annuelle du travail afin de proposer, à l'assemblée délibérante au second semestre 2022 un nouveau projet réglementant la durée du travail.

Recommandation régularité 3 : Mettre en œuvre les dispositions de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 relatif à la durée annuelle légale du travail de 1 607 heures.

3.3.1.4 Le recours maitrisé aux heures supplémentaires

De 2017 à 2020, la commune a rémunéré 53 502 heures supplémentaires sous forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), soit une moyenne annuelle de 13 375 heures. Ce versement représente un coût cumulé de 1,08 M€, pour une moyenne annuelle d'environ 270 989 €. Exceptée l'année 2020 en raison de la crise sanitaire, les montants d'IHTS versées représentent 1,6 % de la masse salariale. Ce ratio se situe dans la fourchette haute de la moyenne observée par la Cour des comptes dans sa récente enquête sur les heures supplémentaires[13].

Tableau n° 22 : IHTS rémunérées

	2017	2018	2019	2020	Total
Nombres d'heures supplémentaires rémunérées	13 633	10 633	15 542	13 694	53 502
Montant d'IHTS versé (en €)	**261 082**	**242 792**	**306 111**	**273 970**	**1 083 955**

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données de la commune

Un contrôle automatisé permet de comptabiliser exactement les heures supplémentaires accomplies par les agents, conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS.

3.3.1.5 L'absentéisme en forte baisse

Le nombre de jours d'absence pour cause de maladie baisse très régulièrement, passant de 14 624 jours en 2017 à 8 549 jours en 2020.

Cette évolution substantielle s'explique par une forte baisse des maladies graves (- 47 %), des maladies professionnelles (de 1 052 jours en 2017 à 331 jours en 2020) et des accidents imputables au service (- 47 %). Le nombre de personnes en maladie ordinaire a surtout diminué depuis la réintroduction du jour de carence en 2018. La baisse du volume des longues absences s'explique également en partie par les décisions favorables de la caisse de retraite (CNRACL) de mise à la retraite pour cause d'invalidité, adoptées en 2018 et 2019, mettant fin au maintien en arrêt de plusieurs agents reconnus définitivement inaptes à toute fonction au sein de la fonction publique territoriale (10 agents en 2018 et 14 en 2019).

La baisse de l'absentéisme résulte également d'une politique volontariste de la commune : suivi resserré des absence meilleure prise en compte des souffrances au travail. Une enquête a été menée en 2016 sur les conditions de travail et approfondie, en lien avec les représentants du personnel et le CHSCT, en 2017 avec l'objectif d'aboutir à un diagnostic des risques psychosociaux. Ce travail actuellement en sommeil devrait être relancé en 2022 par la direction des ressources humaines.

[13] Cour des comptes, octobre 2020, *Les heures supplémentaires dans la fonction publique*. Les IHTS représentaient entre 0,1 % et 2,1 % des dépenses brutes de rémunération des collectivités contrôlées dans le cadre de cette enquête.

Si le taux d'absentéisme de la commune se situe à plus de 3 points en dessous du taux moyen d'absentéisme constaté au sein des collectivités territoriales en 2018, il représente néanmoins encore un coût non négligeable, évalué à 1,7 M€ pour 2020, soit environ 39 équivalents temps plein travaillé (ETP) et 6,3 % de la masse salariale globale.

Tableau n° 23 : Calcul du coût de l'absentéisme pour 2020

A	Charges de personnel au compte administratif (en €)	26 820 989
B	Nombre total d'ETP	617
C = A / B	Coût annuel moyen d'un agent (en €)	43 470
D = C / 221	Coût d'un agent par journée de travail effective (en €)	197
E	Nombre de journée d'absence, hors jours de formation, exercice du droit syndical et congés maternité, paternité ou adoption	8 549
F = E / 221	Coût de l'absentéisme en ETP	38,7
G = E × D	**Coût total de l'absentéisme (en €)**	**1 684 153**
H = G / A	**Coût de l'absentéisme en proportion de la masse salariale (en %)**	**6,28**

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données de la commune et du compte administratif 2020

3.3.1.6 La gestion des logements de fonction concédés

Elle est conforme à la réglementation et n'appelle pas d'observations de la chambre.

3.3.2 Les charges à caractère général principalement consacrées à l'entretien du patrimoine

Les charges à caractère général baissent de 2,1 % par an, en moyenne, passant de 12,2 M€ en 2017 à 14,5 M€ en 2019, avant de reculer à 12,8 M€ en 2020, en raison de la crise sanitaire. Elles s'établissent à 11,2 M€ en 2021. L'augmentation précitée s'explique principalement par la hausse des crédits consacrés à l'entretien du patrimoine de la commune. Elles sont supérieures à celle de la strate départementale : 520 € par habitant en 2020 contre 291 € par habitant pour la strate.

Tableau n° 24 : Principaux postes des charges à caractère général

(en M€)	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	***Variation annuelle moyenne (en %)***
Charges à caractère général	**12,17**	**13,58**	**14,49**	**12,78**	11,16	***- 2,1***
dont entretien et réparations	*2,92*	*4,02*	*4,53*	*3,95*	*2,54*	*- 3,4*
dont achats autres que les terrains à aménager (y compris variations de stocks)	*2,67*	*2,78*	*2,77*	*3,29*	*2,52*	*- 1,4*
dont contrats de prestations de services avec des entreprises	*2,56*	*2,49*	*2,50*	*2,55*	*2,80*	*2,3*
dont autres services extérieurs	*1,08*	*1,06*	*1,15*	*1,21*	*0,79*	*- 7,4*
Dont publicité, publications et relations publiques	*0,69*	*0,70*	*0,73*	*0,45*	*0,46*	*- 9,5*
Dont honoraires, études et recherches	*1,00*	*1,10*	*1,24*	*0,95*	*0,84*	*- 4,3*

Source : chambre régionale des comptes

3.4 L'investissement et son financement

3.4.1 Les dépenses d'équipement soutenues entre 2017 et 2020

La commune a mené sur la période une politique ambitieuse d'équipement qui s'est intensifiée à partir de 2018. Les dépenses cumulées représentent près de 68 M€ entre 2017 et 2020. La commune a consacré plus de 746 € par habitant à ses dépenses d'équipement contre 340 € par habitant pour la strate.

En 2017, les dépenses réelles d'investissement se sont élevées à 18 M€, dont 14,2 M€ de dépenses d'équipement. Elles ont concerné six domaines : les bâtiments communaux avec la réhabilitation de l'hôtel de ville comprenant des travaux d'accessibilité, le scolaire avec les écoles René Coty, Péguy et Perrault, le sport avec la réfection de terrains de tennis, la culture avec la rénovation du pôle Coulanges, la sécurité avec la multiplication de la vidéo surveillance et vidéo verbalisation et la voirie avec la requalification de la RD 370 (1,5 M€).

En 2018, les dépenses réelles d'investissement se sont élevées à 21,8 M€, dont 17,4 M€ de dépenses d'équipement. On observe une progression de plus de 3,2 M€ en une année. Les crédits ont été affectés à différentes opérations structurantes. Parmi les principales, on peut citer la réhabilitation du pôle sportif Eugène Cognevaut (1,15 M€), la poursuite de la réfection des terrains de tennis (0,12 M€), le début de la construction du conservatoire de musique, de théâtre et d'art plastiques (0,22 M€), la réhabilitation du colombier et la rénovation de la cour du pôle Coulanges (0,23 M€), la suite de la réhabilitation de l'hôtel de ville (2,69 M€), la réhabilitation des bâtiments 29/51/55 rue de Paris et rue du Général Leclerc (0,82 M€), les travaux de requalification du parking La Garenne (0,75 M€), l'aménagement des abords des écoles Péguy et Perrault (1,11 M€), les travaux de rénovation et d'aménagement de la voirie communale et de l'éclairage publics dans tous les quartiers de la ville (1,89 M€) ou enfin l'acquisition de bâtiments et de terrains (3,04 M€) et la participation financière à la ZAC Multisite et la ZAC du Centre Ancien (0,32 M€). La commune a alors consacré en 2018 plus de 661 € par habitant à ses dépenses d'équipement alors que les communes de la strate y consacraient 351 € par habitant.

En 2019, les dépenses réelles d'investissement se sont élevées à 21,85 M€. Les dépenses d'équipement avec un montant de réalisation de 17,91 M€ ont concerné plusieurs projets d'aménagement.

En 2020, les dépenses réelles d'investissement se sont élevées à 22,5 M€, dont 18,1 M€ de dépenses d'équipement. La principale opération est constituée par la construction de la nouvelle école élémentaire Bloch et Curie. La CARPF contribue au financement de cet équipement via l'attribution d'un fonds de concours de 1,72 M€ dans le cadre d'un programme de renouvellement d'intérêt régional urbain. L'école a ouvert ses portes en septembre 2021.

Tableau n° 25 : Dépenses d'équipements (en M€)

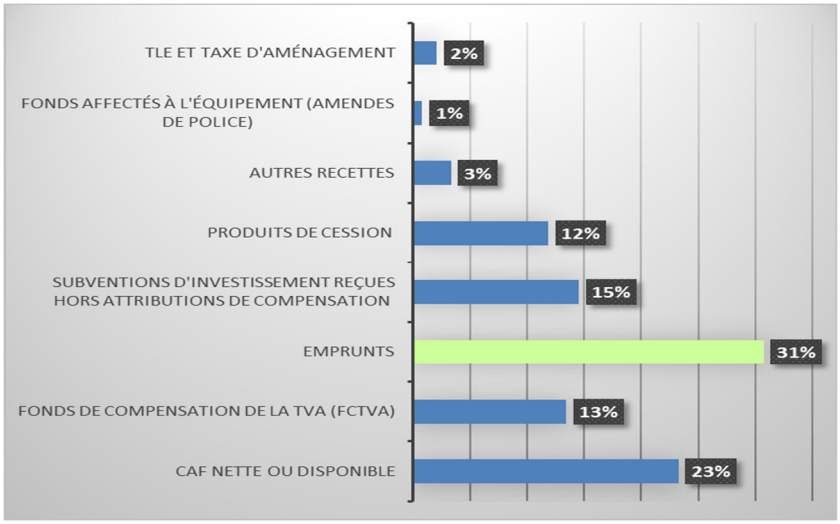
2017	2018	2019	2020	Cumul	2021
14,23	17,44	17,91	18,16	**67,74**	13,79

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion de la commune et le BP de 2021

3.4.2 Le recours accru à l'emprunt

Pour le financement de ses investissements sur la période 2017-2020, la commune a complété la CAF nette (23 % des ressources) par des ressources d'emprunt (31 %). Les subventions d'investissement reçues, le FCTVA, les cessions d'actifs ont par ailleurs fourni des recettes non négligeables représentant respectivement 15 %, 13 % et 12 % du total.

Graphique n° 7 : Modes de financement des dépenses d'équipement de 2017 à 2020



Source : chambre régionale des comptes d'Île-de-France, d'après les données transmises par la commune

3.4.3 Le PPI 2022-2028 formalisé

La commune entend prioriser pour l'avenir ses projets pour ne pas dépasser un montant plafond d'emprunt fixé à 7 M€ par an.

La commune dispose désormais, depuis le mois de mai 2022, en réponse au rapport d'observations provisoires, d'un PPI recensant les principales opérations en cours ou envisagées.

La commune prévoit un programme global d'investissement de 78 M€ sur la période 2022-2028, avec un engagement annuel moyen de 11 M€. Ce programme concernera tout d'abord les opérations d'intérêt communal (37 % des dépenses) avec notamment la réhabilitation de la salle Jacques Brel, la poursuite des travaux de réhabilitation du pôle sportif Eugène Cognevaut et du pôle sportif Raoul Vaux. Il touchera, ensuite, selon la commune, des opérations dites courantes concernant le patrimoine et la voierie (34 % des dépenses) ou encore le quartier de la Fauconnière (16 % des dépenses) avec la poursuite de la réhabilitation des écoles Bloch, Curie et Camus.

Plusieurs de ces investissements bénéficieront de subventions externes. En particulier, la reconstruction du gymnase Raoul Vaux (6,81 M€) devrait bénéficier d'un financement de 0,7 M€ du conseil départemental, de 0,2 M€ du conseil régional d'Île-de-France, de 0,54 M€ de l'ANDES, de 0,5 M€ au titre de la DSIL et de 0,5 M€ de dotation politique de la ville.

3.4.4 La capacité de désendettement

L'endettement net de la commune s'est accru de 12 M€ entre 2017 et 2021 : 26 M€ de souscription d'emprunts nouveaux et 18,1 M€ de remboursement de l'annuité de la dette.

Tableau n° 26 : Évolution du besoin de financement

(en M€)	2017	2018	2019	2020	2021	*Cumul*
Financement propre disponible	13,20	12,21	11,03	12,20	11,04	***59,67***
- dépenses d'équipement + travaux régie	12,50	17,23	17,90	18,07	13,76	***79,45***
- subventions d'équipement versées	1,73	0,10	0	0	0	***1,83***
- participations et investissements financiers nets	0,42	0,59	- 1,36	- 0,04	0	***- 0,40***
Besoin de financement propre	**- 1,45**	**- 8,15**	**- 5,51**	**- 6,49**	- 2,77	***- 24,36***
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	*4,33*	*0,87*	*6,03*	*10,45*	*4,3*	***25,97***
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	*2,88*	*- 7,28*	*0,42*	*3,56*	*1,02*	***0,60***

Source : chambre régionale des comptes

L'encours de la dette a progressé de 5,8 % en variation annuelle moyenne pour atteindre 40 M€ en 2021. En 2021, un nouvel emprunt a été contracté sur 20 ans pour un montant de 4,5 M€ à un taux fixe de 0,4 %.

Tableau n° 27 : Évolution de l'encours de la dette

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	*Variation annuelle moyenne (en %)*
Encours de dette au 1er janvier	31,95	33,00	30,38	32,74	40,01	*5,8*
- annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	3,27	3,50	3,66	3,66	4,02	*5,2*
+ nouveaux emprunts	4,33	0,87	6,03	10,45	4,3	*- 0,2*
Encours de dette au 31 décembre	33,00	30,38	32,74	40,06	40,29	*5,1*
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	***4,6***	***3,8***	***4,0***	***5,8***	***4,5***	***-***

Source : chambre régionale des comptes

La capacité de désendettement de la collectivité s'est dégradée entre 2017 et 2020, passant de 4,6 à 5,8 années. Toutefois, elle s'établit à 4,5 années en 2021.

Cette durée de désendettement est inférieure à la moyenne nationale du bloc communal fixée à 4,9 années pour l'année 2019 et reste largement inférieure au plafond national de référence de 12 ans – auquel la commune n'est formellement pas soumise – fixé par la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

3.4.5 Le stock de dettes assaini

En 2020, l'encours de la dette se composait à 90 % de prêts à taux fixe et à 10 % de prêts à taux variable indexés sur le livret A ou le LEP. Le taux moyen de la dette est de 1,71 %. Sa durée de vie résiduelle est de 12 ans et 10 mois et sa durée de vie moyenne de 6 ans et 8 mois. La commune a bénéficié en 2020 de conditions financières favorables, puisque les prêts souscrits affichent des taux inférieurs à 1 %.

Tous les emprunts sont classés A-1 sur la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, ce qui n'était pas le cas dans le passé. En 2012, la commune avait assigné Dexia devant le tribunal de grande instance de Nanterre, sur les conditions de conclusions de trois prêts, en excipant du non-respect par la banque de ses obligations légales relatives à la stipulation du taux d'intérêt. Le 15 avril 2016, le tribunal a fait droit aux demandes de la municipalité qui a pu appliquer rétroactivement le taux d'intérêt légal à ces emprunts (environ 1 %) et récupéré le trop versé en matière d'intérêts depuis le début de chacun des emprunts, ce qui a entraîné une baisse non négligeable des charges financières. Compte tenu de l'exécution provisoire du jugement décidée par le juge de première instance, la commune a souhaité consigner les sommes restituées par la banque dans l'attente du jugement en appel, à savoir la somme de 3,34 M€. Le 6 décembre 2018, la cour d'appel de Versailles confirmait la condamnation de Dexia qui renonçait à se pourvoir en cassation en 2019. La commune n'a engagé aucune autre procédure de renégociation de réaménagement de son encours de dette depuis cette date.

3.4.6 La trésorerie

L'équilibre financier se caractérise, en 2021, par un fonds de roulement net global de 8 M€, des ressources en fonds de roulement de 2,4 M€ et une trésorerie nette de 10,4 M€. À un fonds de roulement significatif s'ajoute un besoin en fonds de roulement (BFR) négatif générateur de ressources se traduisant par une trésorerie confortable, supérieure à plus de trois mois de charges courantes. Cette hausse est due surtout à la souscription des trois nouveaux emprunts de 10,4 M€ précités.

Tableau n° 28 : Équilibre financier

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021	*Var. annuelle moyenne (en %)*
Fonds de roulement net global	6,66	- 0,62	- 0,20	6,13	8,00	*4,7*
- Besoin en fonds de roulement global	- 4,67	- 6,71	- 6,58	- 4,57	- 2,40	*- 15,3*
= Trésorerie nette	**11,33**	**6,09**	**6,37**	**10,70**	**10,40**	*- 2,1*
en nombre de jours de charges courantes	104,6	52,8	53,2	92	92,1	*- 4,8*

Source : chambre régionale des comptes

En l'absence de difficultés particulières de trésorerie, la commune de Gonesse n'a pas mis en place de plan de gestion spécifique en-dehors d'un suivi hebdomadaire des mandats en cours et de ses recettes prévisionnelles pour le mois. Néanmoins, elle a souscrit, par précaution, au mois de juin 2021 une ligne de trésorerie pour une durée d'un an pour un montant de 2,5 M€. Cette ligne de trésorerie a été mobilisée à hauteur de 1,2 M€ au cours du mois de septembre 2021 puis remboursée en totalité le 14 octobre 2021.

3.5 Conclusion

En premier lieu, la commune de Gonesse est parvenue, entre 2017 et 2019 - l'année 2020 étant atypique - à préserver sa capacité d'autofinancement (CAF) brute autour de 14 % des produits de gestion même si cette amélioration repose en partie sur la perception de produits exceptionnels. Ses dépenses d'équipement ont atteint, en cumul depuis 2017, 68 M€ en 2020. La chambre attire toutefois l'attention de la commune sur certaines fragilités :

- les incertitudes sur l'évolution de ses recettes fiscales ;
- la progression continue de ses charges à caractère général ;

- le poids important (60 %) de la masse salariale dans ses charges de fonctionnement et sa dynamique de hausse difficile à modérer, qui implique, a minima, que (i) la collectivité respecte son objectif de non remplacement systématique de tous les agents quittant leur poste et (ii) se conforme à la durée légale du travail au 1er janvier 2022.

Alors que ces différentes évolutions sont susceptibles de dégrader son épargne brute, la commune envisage de mobiliser 30 M€ d'emprunts nouveaux pour financer son programme d'investissement entre 2021 et 2026, qui viendront accroître le montant du remboursement en capital annuel, ce qui impactera nécessairement l'épargne nette.

3.6 Le budget annexe « Lotissement des Jasmins »

Le 16 octobre 2017, le conseil municipal a approuvé une dépense de 0,23 M€ relative à l'acquisition de terrains appartenant à l'association syndicale libre (ASL) « Claire Vallée », en vue d'aménager un lotissement, à l'extrémité nord de la commune, dans le quartier des Marronniers. Le budget annexe « Lotissement des Jasmins » est alors consécutivement créé par une délibération du 29 janvier 2018. Son poids financier reste globalement limité puisqu'il ne représente que 7 % dans le total agrégé du budget principal et du budget annexe.

Tableau n° 29 : Valeurs consolidées 2021 du budget principal et du budget annexe « Lotissement Les Jasmins »

(en €)	Volume budgétaire BP 2021		
	Investissement	Fonctionnement	Total
Budget principal	**33 288 498**	**50 687 232**	**83 975 730**
Budget annexe	**4 177 018**	**2 088 490**	**6 265 508**
Total agrégé	**37 465 516**	**52 775 722**	**90 241 238**

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes administratifs et les comptes de gestion de la commune

Le prix de revient de la première phase d'aménagement, c'est-à-dire de la valeur de stocks de terrains à viabiliser, est estimé par la commune à 2 052 601,04 €. Le compte administratif de 2020 fait apparaitre un résultat de clôture positif, estimé à + 225 000 €, mais dont le montant est sujet à caution.

Afin de réaliser le lotissement précité, la commune a dû acquérir une parcelle de terrain appartenant à 60 membres indivisaires de l'ASL « Claire Vallée ». Le calendrier prévisionnel prévoyait une vente des différents lots aménagés dès le 1er semestre 2019 et une réalisation complète du lotissement comprenant la construction des habitations au plus tard à la fin du second semestre 2020.

Le non-respect de ce calendrier réside dans une mauvaise compréhension de la nature de la propriété au lancement. La commune pensait acquérir une partie des biens de l'ASL. Toutefois, ce n'est que tardivement que les notaires prenant en charge l'opération lui ont appris qu'il s'agissait en réalité d'une indivision de 60 propriétaires nécessitant la passation d'autant actes. À ce jour, 5 actes restent encore nécessaires pour que la commune puisse jouir de la propriété du site.

La vente des différents lots a été repoussée au dernier trimestre de l'année 2021 et la réalisation complète du lotissement comprenant la construction des habitations et les aménagements des espaces publics reportée entre le quatrième trimestre 2021 et la fin du quatrième trimestre 2022. En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, la commune indique qu'elle a décidé, fin mai 2022, de changer de mode opératoire en confiant la réalisation du lotissement à un aménageur et en clôturant le budget annexe.

4 LES CONSÉQUENCES RELATIVEMENT LIMITÉES DE LA CRISE SANITAIRE EN 2020

4.1 La gestion immédiate de la crise

Pour rappel, dans le contexte d'épidémie de la Covid-19, l'état d'urgence sanitaire a été décrété le 23 mars 2020. La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 a instauré un dispositif d'état d'urgence sanitaire, à côté de l'état d'urgence de droit commun, qui a été introduit dans le code de la santé publique[14], que la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 a prorogé en complétant ses dispositions. Par ailleurs, la gestion de la sortie de crise sanitaire résulte de l'application du décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 modifié[15] prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de la Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Ces textes ont également été prorogés depuis.

4.1.1 L'organisation de la commune et la continuité d'activité du service public

4.1.1.1 L'adaptation rapide des services communaux

Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire du printemps 2020, la commune a mis en place différentes mesures d'organisation interne des services. Elle s'était dotée en 2016, d'un plan communal de sauvegarde opérationnel (PCS) comprenant un volet relatif à la pandémie.

Dans le cadre du maintien des services à la population, un plan de continuité d'activité a ainsi été défini puis adapté durant la première période de confinement, en distinguant les missions les plus sensibles à garantir, comme le maintien de l'accueil des usagers par le service d'état civil. Ce plan s'inscrivait dans la droite ligne des recommandations, actualisées le 13 avril 2020, du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Par ailleurs, dès la mi-mars 2020, la commune avait largement déployé le télétravail pour une partie des personnels de la commune. Un recensement systématique des agents a été mené afin de connaître précisément ceux qui seraient mobilisés pour les urgences. La direction des systèmes d'information s'est équipée des outils informatiques nécessaires pour permettre à toutes les directions de basculer vers ce nouveau mode de travail. La municipalité décidera, par la suite, d'acquérir une solution informatique de télétravail à l'automne 2020, ce qui a permis à plusieurs catégories de personnels de réaliser ses missions en télétravail. Un comité de pilotage a suivi le déploiement de ces solutions. Enfin, certains agents ont été placés en autorisation spéciale d'absence (ASA).

4.1.1.2 Un soutien réactif à la population

La commune a renforcé son service de portage de repas à domicile pour les seniors et distribué des aides financières d'urgence ou des colis aux familles en difficulté dans le cadre du budget du CCAS. Des masques ont été distribués gratuitement dès la fin du mois de mars 2020 à la population. La plateforme régionale dédiée n'étant pas opérationnelle immédiatement, ses délais de livraison étant trop longs avec, au surplus, des masques de très mauvaise qualité, la municipalité a décidé de faire appel à des entreprises de confection installées sur son territoire et sur plusieurs communes de l'Est du Val-d'Oise, lesquelles ont produit rapidement des masques en circuit-court.

[14] Aux articles L. 3131-15, L. 3131-16 et L. 3131-17 du code la santé publique.
[15] Décret n° 2020-724 du 14 juin 2020 modifiant le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020.

La commune a également sollicité une entreprise située dans les Vosges afin de lui fournir des kits de coutures qui ont été donnés aux habitants volontaires pour confectionner des sur-blouses[16], lesquelles ont été données à l'hôpital de Gonesse. Par ailleurs, pour la découpe du tissu, la commune a demandé à une association de réinsertion de jeunes en difficultés dans le domaine informatique de mettre à sa disposition des imprimantes 3D et une découpeuse laser. Enfin, une annexe de l'association nationale le « PôleS » a mis à disposition des élèves des écoles des ordinateurs et des tablettes.

À l'été 2020, la collectivité a mis en place un dispositif dans les écoles et collèges avec du soutien scolaire et de l'accompagnement éducatif ainsi que des activités de loisirs. 426 enfants, représentant 253 familles, ont bénéficié du soutien scolaire. 338 familles ont bénéficié des activités de loisirs avec 730 activités sur tout l'été, mobilisant 40 sites sur l'ensemble du territoire communal.

4.2 Les conséquences financières

4.2.1 Les principaux indicateurs ont été affectés en 2021

Les principaux indicateurs financiers ont été affectés par la crise sanitaire. L'excédent de la section de fonctionnement s'est établi à environ 8,1 M€ en 2021, contre 10,4 M€ en 2019, avant la crise. Les recettes réelles de la section d'investissement ont baissé sur une année de 4,7 M€ mais les dépenses réelles d'investissement ont retrouvé leur niveau de 2019, légèrement inférieur à 22 M€.

Tableau n° 30 : Les ratios relatifs au budget principal

(en M€)	CA 2019	CA 2020	Exécution 2021	Exécution 2022
Recettes réelles de fonctionnement	54,87	52,07	51,69	**En cours d'estimation**
Dépenses réelles de fonctionnement	44,49	44,28	43,55	
Recettes réelles d'investissement	17,24	23,89	19,19	
Dépenses réelles d'investissement	21,83	22,53	21,88	
Encours de la dette	32,70	39,50	39,77	

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données fournies par la commune

4.2.2 Le choix de l'étalement des charges

Le ministre chargé des comptes publics et la ministre de la cohésion des territoires ont publié, le 15 février 2021, une circulaire prolongeant jusqu'au 30 juin 2021 le mécanisme de lissage des charges dues à la crise sanitaire sur cinq ans et d'évaluer les surcoûts. L'objectif est simple : il permet aux collectivités d'étaler dans le temps la comptabilisation de dépenses de fonctionnement et de les financer, de manière exceptionnelle et si elles le veulent, par un recours à l'emprunt. La commune a eu recours à ce mécanisme en étalant ses charges sur cinq ans.

[16] Cf. les vidéos de fabrication de masques à Gonesse en 2020 : https://www.ville-gonesse.fr/content/fabrication-de-masques-%C3%A0-la-fablab-de-gonesse.

4.2.3 Le coût net de la crise sanitaire relativement limité

4.2.3.1 Une baisse notable des recettes

La crise sanitaire a eu des conséquences notables dans la perception des produits de services de la commune. En 2020, cette dernière a perçu 0,88 M€ de produits en moins que l'année précédente, soit une baisse de 27 %, principalement causée par la fermeture des écoles, des crèches et des centres de loisirs ainsi que par la baisse du fonds de compensation des nuisances aéroportuaires. Les recettes de voirie (redevance de stationnement et forfait poste-stationnement) ont également diminué ainsi que la taxe locale sur la publicité extérieure et la taxe additionnelle aux droits de mutation.

En dépit de cette perte de recettes, la commune n'a pu bénéficier d'une dotation de l'État au titre de la « clause de sauvegarde » définie à l'article 21 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020.

Tableau n° 31 : Les recettes de la commune et la crise de la Covid-19

(en €)	Imputation comptable	CA 2019	Baisse de recettes liée à la crise en 2020	Évolution (en %)
Taxe additionnelle aux droits de mutation	7381	681 830	**197 740**	**- 29**
Taxe sur la consommation finale d'électricité	7351	433 628	**10 333**	**- 2**
Taxe de séjour	7621	84 277	**68 800**	**- 82**
Redevance et recettes d'utilisation du domaine	70231	182 271	**172 089**	**- 94**
Droits de place	70336	893	**379**	**- 42**
Taxe locale sur la publicité extérieure	7368	532 261	**162 848**	**- 31**
Recettes service périscolaire	7066	532 781	**152 500**	**- 29**
Recettes service culturel	7062	132 417	**67 250**	**- 51**
Recettes service sportif	70631	14 602	**6 600**	**- 45**
Recettes études dirigées	7067	19 280	**9 650**	**- 50**
Taxe d'aménagement	10226	654 656	**36 912**	**- 6**
Exonérations de loyers aux commerçants	-	-	**18 539**	**-**
Total	-	**3 268 896**	**903 640**	**- 29,5**

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données fournies par la commune

La commune a également accordé des exonérations de loyers à certains commerçants qui ont été contraints de fermer pendant les différentes périodes de confinement décidées par le Gouvernement en 2020. Le coût supporté par la municipalité s'élève à 18 539 €.

La restauration scolaire est assurée par un délégataire. La crise sanitaire a entrainé une baisse de 25,8 % du nombre de repas entre la période 2018/2019 et la période 2019/2020, soit une baisse de recette de près de 306 000 € pour le délégataire.

Par ailleurs, la commune a bénéficié de recettes exceptionnelles : une subvention étatique de 208 865 € pour l'achat de masques et une prise en charge de ces mêmes masques par la CARPF à hauteur de 250 907 €, soit au total 459 772 €.

La baisse des recettes due à la crise de la Covid-19 pour l'année 2020 s'élève donc, au total, en net, à **443 868 €** (903 640 - 459 772).

4.2.3.2 Des dépenses en légère hausse malgré les économies générées par la crise

En parallèle, des économies ont été réalisées par la commune et ont été appréhendées sous deux prismes : l'exécution budgétaire N - 1 et les prévisions budgétaires pour 2020.

Tableau n° 32 : Économies réalisées par la commune dues à la crise de la Covid-19

(en €)	Imputation comptable	CA 2019	Économies liées à la crise en 2020
Fluides (eau, énergie, chauffage)	60611 / 60612 / 60613	1 622 908	**150 350**
Carburant	60622	100 000	**9 688**
Alimentation (restauration scolaire)	6042	908 072	**85 460**
Prestations extérieures (sécurité, ménage, restauration collective…)	6282 / 6218	539 164	**111 376**
Chapitre 012 (renforts occasionnels, vacataires saisonniers, heures supplémentaires…)	012	25 748 208	**75 000**
Annulation de manifestations	6232	517 249	**215 500**
Interventions temps activités périscolaires	6288	439 216	**143 250**
Transports tous secteurs	6247	314 477	**86 980**
Droits d'entrées enfance	6228	439 216	**6 500**
Location de matériels manifestations	6135	374 477	**53 960**
Séjours été colonies	6288	439 216	**63 050**
Total			**1 001 114**

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données fournies par la commune

À l'inverse, la crise sanitaire a entrainé des dépenses nouvelles pour un montant total de 1 086 597 €. Ces dépenses comprennent notamment l'achat de matériels de protection ou encore la mobilisation de personnels supplémentaires dans le cadre des protocoles sanitaires mis en place. Les collectivités locales pouvaient allouer une prime exceptionnelle aux agents particulièrement mobilisés pour faire face à l'épidémie de Covid-19. La commune de Gonesse a ainsi versé exactement 207 850 € à 427 de ses agents. Cette prime exceptionnelle n'a été soumise ni à cotisation salariale, ni à contribution patronale, ni à l'impôt sur le revenu.

Tableau n° 33 : Dépenses de la commune liées à la crise de la Covid-19

(en €)	Imputation comptable	Dépenses supplémentaires liées à la crise en 2020
Achats de matériel de protection (masques, gels…)	60226 / 60228 / 60631 / 60636 / 6068 / 2188	**764 237**
Charges supplémentaires du chapitre 012 (primes au personnel…)	6475	**207 850**
Dépenses d'équipement (aménagement de pistes cyclables…)	2051/2184/2188	**114 510**
Total		**1 086 597**

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données fournies par la commune

Le total des dépenses due à la crise de la Covid-19 pour l'année 2020 s'élève donc, en net, à **85 483 €** (1 086 597 - 1 001 114).

Aussi, le solde de la crise sanitaire, pour la commune, s'établit en 2020 à **529 351 €**, soit 1,08 % des produits de gestion.

4.3 La gestion de sortie de crise

4.3.1 Le plan de reprise d'activité

La commune a mis en place, lors du premier déconfinement du mois de mai 2020, un plan de reprise d'activité, en deux étapes, approuvé par le CHSCT. Dans un premier temps, le plan de continuité d'activités a été allégé au bénéfice d'un retour plus important des agents en présentiel, puis d'un retour physique généralisé. Ce retour était accompagné d'un protocole sanitaire, actualisé le 18 juin suivant. L'entretien des locaux a suivi un plan très précis impliquant outre l'équipe de nettoyage, chaque agent présent dans les locaux. Chaque service a établi son propre plan de reprise afin de tenir compte des spécificités de son activité. Cela a été le cas par exemple pour la direction des sports, des ressources humaines ou des finances.

4.3.2 Les relations avec les autres acteurs institutionnels

Un partenariat a été mis en œuvre entre la commune de Gonesse, le centre hospitalier de Gonesse, le laboratoire médical situé sur la commune et le centre de secours pour créer un centre de dépistage de la Covid-19 agréé par l'Agence régionale de santé Île-de-France et qui a ouvert ses portes le 19 mai 2020 à la salle polyvalente Jacques Brel. Ce centre a allégé la pression sur le centre hospitalier. Les habitants munis d'une ordonnance et de leur carte vitale ont pu obtenir un rendez-vous pour effectuer un test RT-PCR gratuitement. Les habitants ne disposant pas de médecin traitant ont pu bénéficier d'une consultation avec un médecin qui déterminait le cas échéant la nécessité ou non de prescrire un test. Le coût des vacations a été fixé à 420 € par demi-journée pour les médecins, à 85 € de l'heure pour les infirmières. Le coût du matériel s'est élevé à 8 000 €. Ce centre de dépistage a ouvert à nouveau ses portes le 21 septembre 2020. L'ARS a versé le 5 novembre 2021 à la commune une subvention de 57 250 € destinée à couvrir les frais engagés pour la période allant du 1er décembre 2020 au 1er octobre 2021.

Les services de la préfecture ont été des interlocuteurs importants en assurant une communication effective auprès de la commune sur l'évolution de la situation sanitaire, sur les mesures à mettre en œuvre mais également sur les dispositifs d'aide offerts aux commerçants et aux entreprises du territoire. De plus, des audio conférences ont été animées par le préfet accompagné par le sous-préfet à l'égalité des chances, les services préfectoraux concernés ainsi que des représentants de l'ARS à destination de l'ensemble des maires et parlementaires du département. Ces audio conférences, au pic de la pandémie, se sont tenues au rythme d'une fois par mois.

En revanche, les relations avec le rectorat au titre des différents protocoles sanitaires à appliquer dans les structures et bâtiments municipaux, ont été plus difficiles. Plus précisément, les situations d'enfants porteurs du virus de la Covid-19 ou cas contacts n'ont jamais fait l'objet de remontées auprès de la collectivité. Les protocoles sanitaires, outre une transmission tardive, ont été très difficiles à mettre en œuvre selon la commune.

4.4 Conclusion

Si l'impact net de la crise sur les finances de la commune de Gonesse, estimé à 0,53 M€ en 2020, s'est avéré parfaitement soutenable, des incertitudes persistent avec le prolongement de la crise sanitaire et économique. La commune devra veiller à la soutenabilité de sa politique d'investissement et préserver son épargne. Cette nécessité devrait la conduire à réexaminer son offre de services publics et à réfléchir, en lien avec son intercommunalité de rattachement, à de nouveaux transferts de charges, à la mutualisation de services et aux modalités de compensation des charges de centralité.

5 L'URBANISATION DE LA COMMUNE : DES OBJECTIFS AMBITIEUX MALGRE LES CONTRAINTES

5.1 Des ambitions d'urbanisation sous contraintes

5.1.1 Un PLU ambitieux confirmé par le juge administratif

5.1.1.1 La volonté marquée d'urbaniser le territoire de la commune

La commune de Gonesse possède un PLU depuis 2006, dont la révision, engagée en 2011, poursuivait les objectifs, toujours d'actualité, suivants :

- positionner la commune dans le Grand Paris ;
- ouvrir à l'urbanisation les secteurs de développement ;
- favoriser l'intégration d'activités sans nuisances ;
- développer l'organisation des différents quartiers vers plus de fluidité et de solidarité pour atteindre une unité spatiale cohérente et pertinente ;
- prendre en compte le patrimoine naturel et végétal dans les projets et développer une politique durable en matière d'environnement en préservant les espaces naturels et agricoles ;
- créer un plan de déplacement communal, en développant les liaisons douces, les connexions vers les transports en commun structurants existants et à venir ;
- définir les besoins en équipements publics et leur localisation le cas échéant en coopération avec les communes voisines ;
- maintenir ou à améliorer la qualité des quartiers.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU révisé s'organise autour de cinq axes cohérents avec les objectifs précédents : affirmer le positionnement de la commune de Gonesse dans le Grand Paris, poursuivre l'amélioration du cadre de vie des Gonessiens, renforcer la dynamique économique, associer développement urbain et mobilités durables, concilier développement et précautions environnementales. Ce PADD fixe également des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Le règlement d'urbanisme de la commune et le plan de zonage qui lui est associé prévoient deux zones à urbaniser :

- la zone 1AU qui est une zone à urbaniser à vocations principales d'activités économiques, de loisirs et d'équipement d'intérêt collectif. Elle comprend un secteur correspondant à la future gare de la ligne 17 du Grand Paris express, un secteur correspondant au parc d'affaires au sein de la future ZAC du « Triangle de Gonesse » et un secteur correspondant aux principales activités de loisirs, culture, tourisme et commerce au sein de la ZAC dudit Triangle ;
- la zone 1AUi qui est destinée à être urbanisée à court terme pour accueillir essentiellement des activités économiques.

La présence de ces zones à urbaniser conséquentes induit des objectifs chiffrés de modération de l'espace et de lutte contre l'aménagement urbain plutôt souples au regard de la superficie de la commune. Environ 248 hectares de terres agricoles, soit 24 % des espaces agricoles forestiers et naturels de la commune, seront consommés à l'horizon 2035. Le PLU s'attache à ramener cette consommation d'espace à l'échelle de l'Île-de-France en se fondant sur le fait que le projet du « Triangle de Gonesse » constitue un projet d'intérêt supra communal porté par l'État via l'établissement public Grand Paris Aménagement qui s'inscrit à l'échelle métropolitaine.

5.1.1.2 Le PLU validé par la justice administrative

Après une enquête publique menée du 29 mai au 30 juin 2017 et un avis défavorable du commissaire enquêteur, le conseil municipal de Gonesse a approuvé le nouveau PLU le 25 septembre 2017. Par un jugement du 12 mars 2019, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé ce PLU dès lors qu'en classant notamment, en zone à urbaniser, 248 hectares de terres anciennement classées en zone agricole, le conseil municipal de Gonesse avait commis une erreur manifeste d'appréciation.

Ce jugement a été annulé par un arrêt du 17 décembre 2020 de la cour administrative d'appel de Versailles. Pour le juge d'appel, le PLU révisé n'était pas de nature, d'une part, à rompre l'équilibre entre notamment les impératifs de développement urbain maîtrisé, d'utilisation économe des espaces naturels, de préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et de protection des sites, des milieux et paysages naturels, des besoins en matière de mobilité, et, d'autre part, à porter atteinte aux objectifs de la protection des milieux naturels et des paysages, de la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, ainsi qu'à l'objectif de lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement.

Cette annulation emportait la remise en vigueur immédiate du document approuvé en 2017 et amendé par modification simplifiée du 10 septembre 2018. En 2021, le conseil municipal a approuvé le projet de modification simplifiée n° 2 (MS2) du règlement qui sera rendu opposable prochainement. Cette modification avait pour objet de rectifier des erreurs matérielles identifiées sur le plan de zonage et d'amender le règlement de la zone UC pour les seuls équipements d'intérêt collectif.

Par ailleurs, par délibération du 16 décembre 2019, le conseil municipal avait prescrit la révision allégée de son PLU. Cependant l'arrêt précité de la cour administrative d'appel de Versailles du 17 décembre 2020, en remettant en vigueur l'intégralité du PLU approuvé le 25 septembre 2017, a rendu cette procédure caduque. Par conséquent, le conseil municipal a à nouveau prescrit la révision allégée de ce PLU le 29 mars 2021. L'objectif unique de cette révision reste l'intégration d'une étude d'entrée de ville, permettant d'édicter des prescriptions paysagères et architecturales particulières, applicables aux projets de construction situés aux abords des sections des voies RD 170, RD 317 et RD 370 constituant « l'entrée sud » de la commune.

5.1.2 La lutte contre les nuisances sonores aéroportuaires

Depuis la création de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle, la commune de Gonesse est régulièrement survolée par des avions. Tout le territoire est situé dans une zone de dépassement du seuil de 55 décibels. Cette surexposition aux trafics aériens entraîne de fortes nuisances sonores. Depuis 2004, les riverains de cet aéroport dont le logement est situé dans le plan de gêne sonore (PGS) peuvent bénéficier d'une aide financière sous certaines conditions pour réaliser des travaux d'insonorisation. Le dispositif géré par Aéroports de Paris (ADP) est alimenté par la taxe sur les nuisances sonores à laquelle sont assujetties les compagnies aériennes.

Une aide à l'insonorisation à hauteur de 80 % des travaux effectués dans un appartement ou une maison peut être donnée si le logement se situe dans l'une des zones délimitées par le PGS. Le logement doit être situé à l'extérieur de la zone définie par le plan d'exposition au bruit (PEB) en vigueur à la date de délivrance du permis de construire. En effet, le PEB – document d'urbanisme fixant les conditions d'utilisation des sols exposés aux nuisances dues au bruit des avions – délimite les zones voisines des aéroports à l'intérieur desquelles la construction de logements est réglementée. Il vise à empêcher que de nouveaux riverains soient gênés par des nuisances sonores.

Tous les Gonessiens peuvent prétendre au dispositif d'aide aux riverains si la date de leur permis de construire est antérieure à celle de la publication des PEB : le 7 mars 1977 ou le 9 juin 1989 ou le 7 mars 2002 selon les cas. En cas d'opérations groupées, un taux de prise en charge de 95 % pour les travaux d'insonorisation et de 100 % pour le diagnostic acoustique est appliqué, contre 80 % pour les demandes individuelles.

Par ailleurs, la commune de Gonesse a commandé auprès de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) – autorité administrative indépendante créée par la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999 et chargée de contrôler l'ensemble des dispositifs de lutte contre les nuisances du transport aérien et du secteur aéroportuaire – une étude des survols de son territoire. Cette étude, livrée au mois de novembre 2019, démontre l'augmentation du nombre de survols au cours de l'année 2019 au-dessus de la commune, ce d'autant que les travaux du projet du futur terminal T4 de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle devaient débuter en 2021.

Enfin, la commune s'est dotée d'un radar et d'une station de mesure du bruit pour pouvoir surveiller les avions. Cet investissement permet de contrôler puis de référer à la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) lorsqu'un avion n'a pas respecté l'altitude de vol ou si le nombre de décibels émis était trop fort.

5.1.3 Malgré les contraintes du PEB, la commune œuvre à l'amélioration du bâti et au renouvellement de l'offre de logement

Le développement de l'offre de logement sur le territoire de la commune est théoriquement fortement contraint. L'intégralité du territoire est soumise, on l'on vu, à deux plans d'exposition au bruit (PEB) celui de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle et celui de l'aéroport du Bourget. Une partie minoritaire du territoire est située en zone B de ces PEB, ce qui entraine l'interdiction de construire des logements dans la zone. La majorité du territoire est situé en zone C dans laquelle, en théorie, les opérations de développement sont limitées et le renouvellement urbain est admis lorsqu'il n'entraine pas un accroissement de la capacité d'accueil des habitants exposés aux nuisances.

Un assouplissement de la mise en œuvre de ces règles a été négocié dans le cadre de la signature d'un contrat de développement territorial conclu avec l'État par l'EPCI Val-de-France. Le contrat de développement territorial concerne les six communes de Sarcelles, Villiers-le-Bel, Garges-Lès-Gonesse, Arnouville, Gonesse et Bonneuil en France. Il définit les principes stratégiques de développement de leur territoire au regard de la création de la gare « Triangle de Gonesse » sur le tronçon de la future ligne 17 du réseau Grand Paris Express.

Pour la commune de Gonesse, le contrat de développement territorial permet ainsi la création de 1 720 logements (1 363 créations et 357 démolitions-reconstructions) principalement justifiée par le « desserrement », c'est-à-dire, à population constante avec l'anticipation d'un nombre de personnes moyen par ménage en diminution au cours des prochaines années. La dynamique démographique de la commune est négative. Entre 2016 et 2020, la population de la commune a baissé de 1,6 %, passant de 26 336 à 25 921 habitants, ce que le maire explique partiellement par le départ d'habitants, qui au moment de l'accession à la propriété recherchent un cadre de vie moins exposé aux nuisances aéroportuaires. À ceci s'ajoute le prix relativement élevé de l'accès à la propriété sur le territoire de la commune qui atteint, en moyenne, 3 311 € au mètre carré pour une maison et 3 233 € pour un appartement, contre respectivement 3 590 € et 3 377 € pour le département du Val-d'Oise.[17]

Malgré son exposition aux nuisances sonores et une démographie en baisse, la commune de Gonesse a obtenu de pouvoir créer 1 363 nouveaux logements. Ce dynamisme a indirectement été permis par les projets associés au Grand Paris. En effet, les contrats de développement territoriaux ont été mis en place par l'article 21 de la loi n° 2010-957 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris et touchent les territoires situés autour des futures gares du réseau Grand Paris Express.

5.2 Une action qui s'inscrit dans le cadre fixé par la CARPF et l'État

5.2.1 Le SCoT de la CARPF réserve une part importante à la commune dans les projets d'aménagement notamment s'agissant des zones à urbaniser

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document de planification et de stratégie intercommunale créé par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000. Il succède aux schémas directeurs et son but est de définir les orientations générales de l'organisation et de l'évolution d'un territoire sur le long terme (10 à 15 ans) ainsi que d'exprimer un projet d'aménagement respectant les principes d'un développement durable. Il est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification intercommunale, et de mise en cohérence des politiques sectorielles d'habitat, de déplacements, de développement économique et commercial, d'environnement, ainsi que d'urbanisme. Il assure également la cohérence des documents sectoriels intercommunaux : plans locaux d'urbanisme et cartes communales (POS, PLU, PLUi), programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de déplacement urbains (PDU).

Le SCoT est constitué de trois documents, arrêté par la communauté le 28 mai 2019 :

- le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui constitue le document « rotule » du SCoT en étant porteur des objectifs politiques ;
- le rapport de présentation qui intègre un diagnostic général du territoire, l'état initial de l'environnement et une évaluation environnementale du projet d'aménagement. Il présente la justification des choix faits dans le SCoT ;
- le document d'orientations opérationnelles (DOO) qui constitue le volet prescriptif du SCoT et traduit le PADD en orientations opposables aux différents documents et aux grands projets d'aménagement.

Les orientations et objectifs stratégiques définit par le PADD pour le territoire de la communauté d'agglomération se regroupent autour de trois axes qui sont conciliables avec les opérations d'urbanisation d'envergure prévues sur le territoire de la commune de Gonesse et les orientations de son PLU :

- premier axe : la compétitivité et l'attractivité au service de l'autonomie et du rayonnement du territoire ;

[17] https://www.seloger.com/prix-de-l-immo/vente/ile-de-france/val-d-oise.htm

- deuxième axe : un territoire inclusif et solidaire qui permet l'accomplissement de tous les parcours de vie et garantit la qualité de vie au quotidien ;
- troisième axe : un territoire qui concilie son ambition de développement avec une exigence de valorisation du cadre de vie et de préservation des ressources communes.

Le rapport de présentation prévoit pour la commune de Gonesse, le projet d'aménagement du « Triangle de Gonesse » qui doit permettre la création de 50 000 nouveaux emplois à horizon 2035 et entre 20 000 et 30 000 emplois à horizon 2030 compte tenu de l'avancement du projet de ligne 17 de GPE dont l'une des gares dessert la zone. Il prévoit que ce projet mobilisera les 300 hectares d'extension urbaine prévus sur la commune de Gonesse.

Ces éléments du rapport de présentation sont repris dans le DOO par la prescription n° 44 qui prévoit des limites aux capacités d'extension urbaine par commune. Sur un total de 1 155 hectares prévus pour l'extension urbaine par le SCoT sur le territoire de la CARPF, la commune en mobilise 300, soit 26 %, ce qui est important à l'échelle intercommunale, alors que la commune de Gonesse ne représente que 6 % de la superficie totale de l'agglomération.

En matière de logement, le SCoT reprend les objectifs fixés par le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) pour le territoire. S'agissant plus particulièrement de la commune de Gonesse, les possibilités ouvertes par le CDT signé en 2013 sont maintenues.

5.2.2 Le PLHi confirme les projets identifiés sur le territoire communal tout en modérant la contribution de la commune à son objectif de création de logements

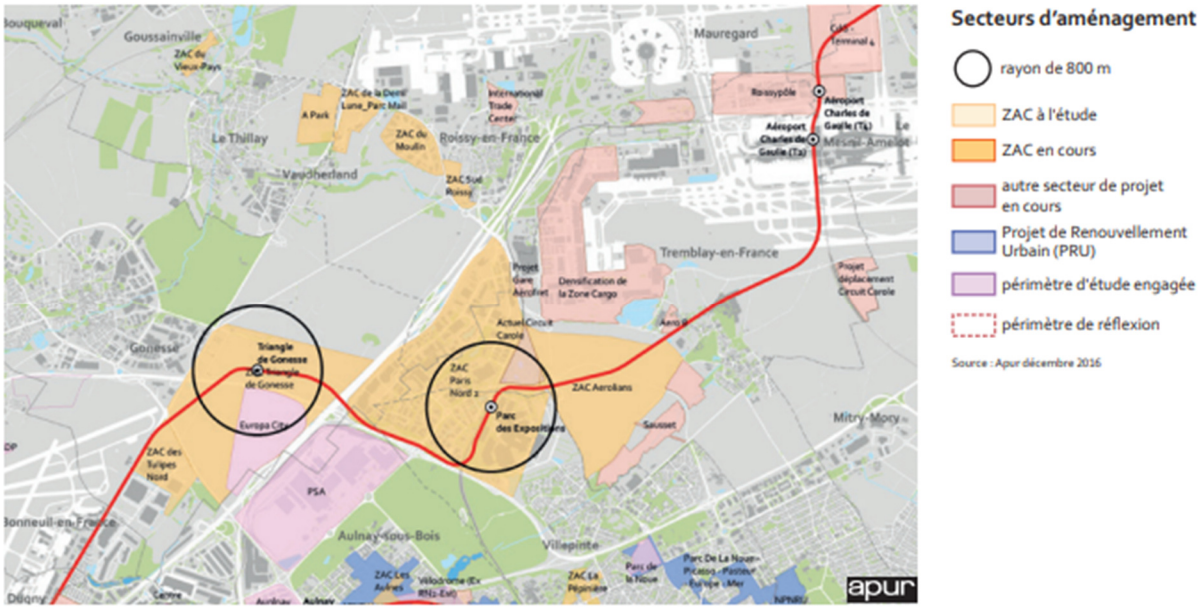
Le programme local d'habitat intercommunal (PLHi) pour le territoire portant sur la période 2020-2025 a été adopté par le conseil communautaire de la CARPF le 19 décembre 2019. Le PLHi est un document stratégique d'intervention et de programmation, élaboré avec les communes-membres de l'EPCI et les acteurs locaux, qui recouvrent l'ensemble de la politique locale de l'habitat pour une durée de six ans. Il indique les moyens qui seront mis en œuvre par l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'équilibre social de l'Habitat ou par les communes pour parvenir aux objectifs et principes qu'il a fixés.

Le PLHi retient pour le territoire un objectif de création de 1 700 logements par an, soit 10 200 logements sur six ans. La commune de Gonesse se voit fixer un objectif de contribution pour son territoire de 109 logements par an, soit 654 logements sur la période, ce qui représente 6,4 % de l'effort de création de logement sur le territoire de la CARPF. En même temps, les projets de construction identifiés sur le territoire de la commune au moment de l'adoption du PLHi, à hauteur de 1 166 logements, dont 13 % de logements sociaux au moyen de 24 opérations, toutes dans des secteurs déjà urbanisés de la commune, dépassaient d'ores et déjà cet objectif.

5.2.3 Le « Triangle de Gonesse » : un projet d'aménagement toujours à l'ordre du jour mais dont la concrétisation ne dépend pas seulement de la volonté de la commune

La ZAC du « Triangle de Gonesse » portée par l'EPA Plaine-de-France a été créée formellement en 2016 pour un démarrage des travaux initialement prévu en 2019. Elle s'inscrit sur des terrains en zone d'aménagement différé (ZAD), propriété de l'État depuis 1991. La ZAC s'étend sur une surface de 300 hectares, encadrée par la D370 au sud, la route de l'Europe (D317) à l'ouest, l'A1 à l'est et le chemin de Gonesse à Villepinte au nord. Entre ce dernier et le boulevard intercommunal du Parisis (BIP), les îlots sont prévus pour être dédiés aux activités tertiaires et à l'innovation, la recherche et le développement et proposeront des services associés (hôtels, résidences et restauration), suivant une grille orthogonale permettant le développement de projets de tailles diverses (entre 0,5 et 10 hectares). Au sud du BIP, un ensemble d'îlots voit sa programmation ciblée vers les activités technologiques et industrielles. Enfin, 80 hectares étaient fléchés pour accueillir le grand projet Europa City de 775 000 mètres carrés dédiés aux commerces, aux loisirs et à la culture.

Carte n° 1 : Les secteurs d'aménagement initialement prévus autour des deux futures gares de la ligne 17 du GPE (« Triangle de Gonesse » et Parc des expositions)



Source : Atelier parisien d'urbanisme – Monographie des quartiers de gare de « Triangle de Gonesse » et Parc des expositions ligne 17

Le projet a été abandonné au mois de novembre 2019. Depuis, plusieurs rapports se sont succédés pour proposer à l'État une stratégie pour l'aménagement du « Triangle de Gonesse » qui sera confié à Grand Paris Aménagement (GPA).

Un rapport élaboré par M. Francis Rol-Tanguy et remis au Gouvernement en juillet 2020 distinguait trois scénarios pour la zone :

- un scénario à 280 hectares qui acte la validation juridique de la ZAC tout en questionnant la validité économique de cette ZAC sans le projet Europa City et dans un contexte d'offre déjà importante dans le secteur pour les zones d'activités. Selon le rapport un tel scénario ferait courir un risque sérieux à Grand Paris Aménagement ;
- un scénario à 110 hectares autour de la réalisation de la gare « Triangle de Gonesse » qui fait l'objet d'une quasi-maîtrise foncière dans la mesure où les terrains sont déjà acquis par l'EPFIF à 95 % et repose sur un projet de 40 hectares identifié dans le cadre d'un appel à projet de la métropole du Grand Paris baptisé TRIANGO. Le maintien de ce scénario nécessite toutefois d'identifier d'autres « relocalisations productives » susceptibles d'être accueillies par ce territoire ;
- un scénario de maintien en l'état des terres agricoles sur la zone qui aurait pour corollaire l'abandon du projet de nouvelle gare du Grand Paris Express qui ne se justifierait plus.

Un autre rapport remis au Gouvernement par le préfet du Val-d'Oise en décembre 2020 proposait :

- de réaliser la ligne 17 du Grand Paris Express et notamment la gare « Triangle de Gonesse », à vocation multimodale dans un contexte où elle serait la seule gare du GPE sur le territoire du Val-d'Oise ;
- d'aménager les 110 hectares du nord de la ZAC du « Triangle de Gonesse » en y implantant une opération démonstratrice de l'économie circulaire et en y installant une offre d'équipements publics d'envergure. Plusieurs projets sont évoqués : l'extension du marché d'intérêt national de Rungis, l'installation d'un site d'archive de la bibliothèque national de France, la réalisation d'une cité scolaire international ou le projet TRIANGO de 177 000 km² de bureaux.

Plus de 17 mois après l'abandon du projet initial, en dépit de sa validation par la juridiction administrative en 2020[18], le Gouvernement a finalement présenté un nouveau projet d'envergure nationale, le 7 mai 2021. Un premier bilan a été tiré le 15 octobre 2021 par le Premier ministre. La volonté du Gouvernement demeure, à cette date, l'émergence, sur le « Triangle de Gonesse », d'un espace urbanisé sur 110 hectares sous maîtrise publique : soit une gare, qui desservira la ZAC, une cité scolaire internationale, un collège, des formations hôtelières et une administration publique.

Le projet d'aménagement du « Triangle de Gonesse » devrait être nettement réduit par rapport à l'ambition initiale de réaliser, avant 2030, 800 000 m² de bureaux, 35 000 m² d'équipements et 775 000 m² de commerces. En tout état de cause, le projet de l'État pour cette zone n'est pas encore complétement arrêté et dépendra également des partenaires privés qui seront prêts à s'installer dans la zone.

Quant à la commune, elle devra sans doute à nouveau faire évoluer son PLU en fonction des activités qui s'implanteront.

5.3 Conclusion

Malgré les contraintes liées à son exposition au bruit, le territoire de la commune bénéficie de la plus importante emprise à urbaniser prévue par le SDRIF et le SCoT sur le territoire de la CARPF : les 300 hectares de la ZAC du « Triangle de Gonesse » qui représentent 26 % de l'extension urbaine envisagée par le SCoT. La question de sa compatibilité avec les objectifs fixés par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement en matière de lutte contre l'artificialisation des sols n'a pas encore été posée.

La commune a également obtenu d'accroitre son parc de logements pour procéder à des opérations de renouvellement urbain et adapter son offre de logements à l'évolution des ménages.

Sous le contrôle du juge administratif, elle s'est dotée d'un PLU permettant l'urbanisation. Toutefois, pour le projet majeur d'aménagement du « Triangle de Gonesse », son pouvoir d'initiative demeure limité.

[18] Contrairement au tribunal administratif, la cour d'appel jugé que l'étude d'impact préalable ne présentait pas d'insuffisances qui auraient nui à l'information complète de la population ou exercé une influence sur la décision de l'autorité administrative et a estimé que cette étude était proportionnée à la sensibilité environnementale de la zone concernée, à l'importance et à la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés dans ce cadre et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement et la santé humaine. En juin 2020, le Conseil d'État a définitivement validé le projet initial de la ZAC du « Triangle de Gonesse ».

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure 49

Annexe n° 2. Liste des personnes rencontrées 50

Annexe n° 3. Glossaire des sigles.....51

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Gonesse a porté sur les exercices 2017 et suivants. Durant cette période, les ordonnateurs étaient les suivants :

- Jean-Pierre Blazy à compter de 1995.

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

Ministère public	Nombre	Date
Avis de compétence	-	-

Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	7 octobre 2021	Jean-Pierre Blazy
Entretien de début de contrôle	18 octobre 2021	Jean-Pierre Blazy
Entretien de fin d'instruction	16 février 2022	Jean-Pierre Blazy

Audience concernant le :	Date d'audience	Participants à l'audience
Rapport d'instruction provisoire	8 mars 2022	-
Rapport d'instruction définitif	27 juin 2022	-

Document	Nombre	Date	Destinataire
Envoi du rapport d'observations provisoires	1	7 avril 2022	Jean-Pierre Blazy
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	-	-	-
Réponses reçues au rapport d'observations provisoire	**Nombre**		**Date**
	1		3 juin 2022
Envoi du rapport d'observations définitives	1	29 juillet 2022	Jean-Pierre Blazy
Envoi d'extraits du rapport d'observations définitives	-	-	-
Réponses reçues au rapport d'observations définitives	**Nombre**		**Date**
	1		19 septembre 2022

Annexe n° 2. Liste des personnes rencontrées

- M. Jean-Pierre BLAZY, maire de la commune
- Mme Corinne TAILLER, DGS
- Mme Catherine GUILMART-GUERIN, DGA à l'aménagement urbain
- M. Vincent BRYCHE, DGA aux finances
- Mme Cécile GUILBAULT, directrice des ressources humaines
- M. Simon BIENAIME, directeur de l'urbanisme
- M. Rachid OUCHIKH, directeur des finances.

Annexe n° 3. Glossaire des sigles

AC	Attribution de compensation
BA	Budget annexe
BP	Budget principal
CA	Compte administratif
CARPF	Communauté d'agglomération Roissy Pays de France
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGS	Directrice générale des services
DGA	Directeur général adjoint
DSC	Dotation de solidarité communautaire
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETP	Équivalent temps plein
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FPIC	Fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales
FSRIF	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France
IHTS	Indemnité horaire pour travaux supplémentaires
MAPTAM	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
PADD	Projet d'aménagement et de développement durables
PLU	Plan local d'urbanisme
POS	Plan d'occupation des sols
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
RAR	Reste à réaliser
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDRIF	Schéma directeur de la région Île-de-France
SIAH	Syndicat mixte pour l'aménagement hydraulique des vallées du Croult et du Petit Rosne
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	Taxe d'habitation
ZAC	Zone d'aménagement concerté

RÉPONSE DU MAIRE
DE LA COMMUNE DE GONESSE (*)

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

Chambre Régionale des Comptes
d'Ile-de-France
G/0591
Le 19/09/2022
ARRIVÉE AU GREFFE

Chambre Régionale des Comptes
Ile de France
Monsieur Christian Martin
Président
6, Cours des Roches
Noisel BP 187
77 315 Marne la Vallée Cedex 2

Gonesse le 16 septembre 2022

Dossier suivi par :
Corine Tailler/Directrice Générale des Services
Réf. : Contrôle n°2021-0141- Rapport n° 2022-0148 R

Objet : Réponse de la Ville de Gonesse au rapport portant notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune.

Monsieur le Président,

Le 07 octobre 2021, en application des articles L.211-3 et R.243-1 du Code des Juridictions Financières, la Chambre Régionale des Comptes (CRC) d'Ile de France a informé l'ordonnateur de la Ville de Gonesse de sa décision de procéder à l'examen des comptes et de la gestion de la commune pour les exercices 2017 et suivants.

Ce contrôle consacré à l'étude de la gestion organique devant porter sur la fiabilité des comptes, l'analyse de la situation financière, les pratiques de gestion les conséquences de la crise sanitaire et l'urbanisation de la commune.

Les observations provisoires arrêtées par la Chambre au sein d'un rapport dédié au terme de cette période de contrôle, m'ont par suite été notifiées le 07 avril 2022.

La Commune, qui disposait alors d'un délai réglementaire de deux (2) mois allant jusqu'au 07 juin, a produit, en date du 03 de ce même mois, conformément à l'article L.243-5 du Code précité les remarques qu'elle souhaitait fournir en retour.

Consécutivement à cet envoi, la CRC a notifié à l'ordonnateur le 29 juillet dernier le premier Rapport d'Observations Définitives, relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Commune de Gonesse.

Conformément à la réglementation en vigueur possibilité est aujourd'hui laissée à la Collectivité de mentionner ou de rappeler une dernière fois les précisions et explications, qu'elle entend formuler, comme autant d'éléments d'éclairage et de compréhension du dossier.

Compte tenu de la période estivale et à titre dérogatoire, le délai de rigueur d'un mois pour apporter les réponses attendues est porté à deux mois soit jusqu'au 30 septembre prochain.

J'ai pris bonne note qu'un document final, constitué du présent rapport ainsi que des réponses de la Collectivité aux observations définitives me sera ensuite notifié aux fins de sa présentation aux membres d'Assemblée délibérante. Celui-ci ne deviendra public et communicable aux tiers qu'une fois cette formalité opérée.

Dans cette attente et comme j'y ai déjà veillé tout au long de la procédure, le caractère confidentiel des informations sera strictement respecté.

C'est dans ce contexte, que je vous informe ès-qualités d'ordonnateur que le présent courrier par lequel la Collectivité estime opportun de préciser ou de repréciser certaines de ses positions, constitue la réponse écrite de suivi des observations de la CRC IDF.

Pour une lecture facilitée de ce document, la Collectivité suivra le plan retenu par les Magistrats rappelé comme suit :

1. La situation financière et budgétaire de la Ville, incluant les volets stratégie patrimoniale et ressources humaines
2. Les effets de la situation sanitaire sur les finances communales
3. L'urbanisation du territoire

En préambule et comme j'avais déjà souhaité le soulever dans mon précédent courrier, je tiens une nouvelle fois à saluer la qualité des relations qui a prévalu entre la Collectivité, ses services contributeurs et les Magistrats de la Chambre et qui a indéniablement contribué à faciliter, fluidifier les échanges comme l'expression des orientations et des positions de chacune des deux institutions.

C'est ainsi que la Collectivité a pris acte des rappels et recommandations formulées par la CRC IDF et a (déjà) chaque fois que cela s'est avéré possible assuré la mise en œuvre des actions idoines qui font écho aux observations formulées, la CRC de son côté ayant pris en considération les explications et les choix de la Ville pour les verser au dossier.

1. La situation financière et budgétaire

- Le volet financier

Ma principale satisfaction réside dans le fait que le Rapport au titre de ses conclusions reconnaisse la qualité de la gestion et la pertinence de la stratégie globale de gestion administrative et financière suivie par la Ville de Gonesse. Et ce dans un contexte national *in fine* territorial de plus en plus difficile avec un environnement au niveau purement local où les conditions de vie socio-économiques des habitants ne cessent de se dégrader.

Ainsi, malgré la baisse massive des financements de l'Etat et en même temps, d'augmentation des charges de fonctionnement du fait de la multiplication des compétences étatiques désormais assumées par les communes, la Juridiction a souligné : « **Une situation financière [...] saine** » (p 3) et « **satisfaisante** » (p 20).

En ce sens, la Commune et son ordonnateur apprécient que la Chambre acte la réussite de la gestion menée par la collectivité depuis de nombreuses années fruit d'une approche rigoureuse et maitrisée de ses dépenses. Sans pour autant que cette nécessaire recherche de rationalisation ne vienne affaiblir la volonté forte de la Ville de mener et poursuivre une politique d'investissement d'envergure au bénéfice de ses habitants et de son territoire. Politique rendue d'autant plus nécessaire pour de répondre aux attentes du quotidien de la population gonesienne et notamment en matière d'équipements publics, que sur la Ville les

différents services de transports en commun sont très nettement insuffisants et inadaptés aux besoins et où de fait la mobilité est une problématique majeure.

Or, en dépit de son profil qualifié « de population défavorisée » les habitants de Gonesse sont en demande (légitime) de pouvoir accéder à des infrastructures éducatives, sportives, culturelle, de loisirs, de qualité et de proximité, que la Collectivité garante du bien-être comme du cadre de vie de ses administrés se doit de satisfaire au mieux, en apportant à tous les citoyens une haute et durable qualité de service.

La Chambre mentionne d'ailleurs expressément la « **politique ambitieuse d'équipement** » (p 30) menée par la Collectivité, qui en dépenses cumulées a investi entre 2017 et 2020 près de 68 M€ pour répondre à son objectif et consacré plus de 746 € par habitant à ses dépenses d'équipement contre 340 € en moyenne pour les Villes de state équivalente.

- **La stratégie patrimoniale**

Le patrimoine communal de la Ville avec sa centaine de bâtiments et équipements publics est la conséquence directe de ce choix, qui est à mettre en lien avec les effectifs de la Collectivité et le nombre de ses collaborateurs chargés d'en assurer l'entretien et la conservation. Ce dernier peut apparaitre comme conséquent mais est dans les faits parfaitement calibré pour garantir le bon fonctionnement et la pérennité des infrastructures municipales.
Parallèlement, la Ville a été amenée au cours de ces dernières années à augmenter et enrichir son patrimoine privé dans une logique de protection d'éléments liés à son histoire et son passé patrimonial comme de préservation de son identité. Et, pour ce dernier point en se portant acquéreur sur ses fonds propres ou par le biais de structures de portage foncier des biens identifiés comme essentiels à la mise en œuvre de sa politique menée en faveur de la lutte contre l'habitat dégradé et indigne, au travers notamment de l'exercice de son Droit de Préemption Urbain (DPU) ou en assurant une veille active des intentions d'aliéner et des mutations.

Ces acquisitions s'inscrivent pleinement dans un schéma et une stratégie d'anticipation comme cela est nécessairement le cas avec le dispositif national « Action cœur de ville » dont bénéficie Gonesse au terme d'un diagnostic territorial approfondi, pour une première période de 6 ans qui court jusqu'au mois de février 2025 et dont la Ville entend bien obtenir la reconduction pour 5 années supplémentaires. La reconnaissance de la dynamique portée par la Ville notamment en matière de renouvellement urbain a d'ailleurs conduit à la signature par l'Etat d'une convention validant un périmètre d'opération de revitalisation de territoire (ORT) en février dernier.
Néanmoins, il est certain que la Collectivité peut être conduite à réagir à des situations d'opportunités par définition imprévues et imprévisibles auxquelles elle se doit de répondre pour satisfaire à ses objectifs. A cet égard elle entend la demande la position de la Chambre visant à renforcer la formalisation de la stratégie patrimoniale.

- **La dette**

Afin d'assurer le financement de ses investissements la Collectivité en complément de ses ressources tirées de la CAF nette (23 % des ressources sur la période du contrôle) a recours à l'emprunt qui s'élève aujourd'hui à près de 40 M€. Il est d'ailleurs ici à noter la capacité dont dispose la Ville de lever l'emprunt et ce dans des conditions extrêmement favorables (taux inférieurs à 1% pour les derniers), preuve de son capital confiance et de sa bonne santé financière.

La Collectivité remercie les Magistrats de la CRC d'avoir repris dans son rapport l'opération tout à fait exceptionnelle et inédite menée par la Ville à l'encontre de Dexia et de la Caisse Française de Financement Local (CaFFiL), qui a conduit le 6 décembre 2018 la cour d'appel de Versailles à lui donner raison en pointant divers manquements de Dexia à la réglementation relative au taux effectif global sur des prêts à taux fixes. Action qui a conduit au terme de plus

de 7 années de procédure à la condamnation, par la Cour d'Appel de cet organisme bancaire en décidant que le taux de l'intérêt légal (inférieur à 1%) serait appliqué à la place du taux conventionnel des contrats. Ce faisant, les sommes déjà restituées à la commune depuis le jugement du 15 Avril 2016 lui sont restées acquises (3.338.882 €uros), et sur les échéances à venir ; le taux stipulé par les prêts concernés (environ 4,5%) a été ramené au taux d'intérêt légal à moins de 1%. Au total, la ville a ainsi pu récupérer près de 4,5 M€, et aujourd'hui la Ville dispose d'un « **stock de dettes totalement assaini** » (p 33), démontrant en cela sa pugnacité à ne pas vouloir voir l'avenir de la Commune durablement obéré.

La politique d'investissement décidée pour Gonesse n'a pas pour autant altéré la capacité de désendettement qui s'établit au titre de l'année 2019 à 4,9 ans (4,5 années en 2021) et qui reste très inférieure au plafond national de référence de 12 années, ni d'ailleurs de sa CAF pour laquelle la CRC note que « **Gonesse est parvenue à préserver sa capacité d'autofinancement brute** » (p 34).

L'ensemble de ces données apparaissent ainsi comme des indicateurs de satisfaction pour la Collectivité au regard notamment du contexte général, déjà rappelé ci-dessus, avec les effets conjugués de la baisse des dotations de l'Etat et ses transferts de charge vers les Villes, entrainant simultanément une baisse de l'autofinancement et une hausse des dépenses de fonctionnement. Si les perspectives doivent en effet conduire à redoubler de vigilance, les résultats de la politique et des choix de l'exécutif ont permis la mise en œuvre et le déploiement du programme municipal dans un souci constant de juste équilibre budgétaire.

- **Le Plan Pluriannuel d'investissement**

Ces éléments confirment de même la réalité d'une stratégie financière pluriannuelle de la Ville, utilisée non pas formellement comme un outil de communication mais comme un réel outil de pilotage et d'encadrement des grands soldes budgétaires tels que l'épargne brute, l'endettement et l'investissement.
Autant d'informations et d'orientations déclinées au sein d'un « **Plan Pluriannuel d'Investissement formalisé** » (p32), pour lequel la Chambre souligne le travail réalisé par les services pour proposer, en réponse aux observations des Magistrats, un document prospectif, de planification et de financement des opérations à venir pour la période 2022-2028.

Toutefois, la réalité du contexte économique, social, climatique et environnemental actuel, fortement grevé d'incertitudes pour l'avenir est de nature à peser fortement sur la pérennité des éléments objet des PPI. La contribution financière toujours plus importante des Villes au redressement des comptes publics de l'Etat, les mesures fiscales législatives comme par exemple l'obligation, issue de l'article 109 de la loi de finances pour 2022 , faite aux villes de reverser une partie de la taxe d'aménagement communale à leur EPCI de rattachement (somme évaluée à près de 500 000 euros pour Gonesse), auxquelles viennent se rajouter l'inflation, la hausse des prix des matériaux, des fluides, des matières premières constituent des contraintes de premier rang qui vont venir impacter le budget des collectivités en investissement comme en fonctionnement. Il en va de même avec l'augmentation du point d'indice des fonctionnaires, seulement partiellement compensée par les dispositions de l'article 14 de la LFR 2022, et encore, de manière incertaine considérant les conditions fixées par la loi pour bénéficier de ces compensations. Il n'est en effet prévu de compenser que la moitié des dépenses supplémentaires engendrées par la revalorisation des salaires des agents territoriaux, et 70% « des hausses de dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbains et d'achats de produits alimentaires constatées en 2022, sous réserve d'avoir une épargne brute représentant au 31 décembre moins de 22% des recettes de fonctionnement, et d'avoir enregistré une baisse de plus de 25 % de celle-ci sur l'année principalement du fait de la hausse du point d'indice et des effets de l'inflation sur l'énergie. Comme d'autres indicateurs de richesse sont aussi pris en compte il sera au final très difficile de savoir ce qui sera réellement compensé, et s'il est annoncé que 22.000 communes seraient éligibles à ce dispositif, l'AMF considère que ce taux est « discriminant ».

Dès lors, le document de référence qu'est le PPI pourrait être amené à évoluer au gré de la capacité des communes à financer annuellement leurs projets.
Bien plus, l'affaiblissement de la capacité financière des collectivités fait courir le risque du basculement d'un travail de recherche de rationalisation des dépenses vers le renoncement à certains axes majeurs des politiques locales de plus en plus difficilement finançables.

A cet égard, la procédure dite des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP), telle que rappelée par les Magistrats de la CRC et communément utilisée en tant que réponse organisée pour permettre la mise en œuvre de la pluri annualité des investissements publics ne permettra pas d'échapper au contexte ci-dessus exposé.

Par ailleurs, Gonesse organise depuis de nombreuses années son approche budgétaire dans une démarche prudentielle et réaliste ainsi que le remarque la Chambre, « **les taux de réalisations budgétaires sont sans anomalie et traduisent [**en section de fonctionnement**] une construction prudente et sincère du budget** » (p 11).

- **Démarche de rationalisation et information budgétaire et comptable**

La recherche de l'optimisation des dépenses comme des recettes constitue une volonté forte de la Collectivité et il parait ici utile de saluer les constats effectués par la Chambre de la mise en place simultanée de chantiers de modernisation et de démarches de performance au travers notamment de son Projet d'Administration et de la réorganisation des services « **la commune s'est engagée dans un processus de rationalisation de son organisation administrative [...], elle affiche une véritable préoccupation [...] d'un meilleur pilotage du coût et de la qualité des services rendus à la population** » (p 9).
L'élaboration d'un règlement budgétaire et financier (actuellement en cours de finalisation et élément de préfiguration du passage à la M57), véritable référentiel commun pour l'ensemble des Directions vient compléter ce dispositif. La vulgarisation des éléments budgétaires, le partage des informations avec les cadres de la collectivité permettront de renforcer, clarifier, rationaliser l'organisation financière, la présentation des comptes locaux ainsi que l'identification du rôle stratégique de chacun des acteurs en présence. Ce règlement garantira aussi la permanence des méthodes et la sécurisation des procédures, et y intégrera la mise en œuvre du PPI et la question des AP/CP.
Le recrutement programmé d'un collaborateur chargé de la comptabilité analytique s'inscrit aussi pleinement dans cet objectif.

Le porter à connaissance auprès de l'ensemble des administrés et des citoyens des éléments budgétaires qui caractérisent la Ville de Gonesse constitue une formalité essentielle destinée à chacun de comprendre et de saisir les enjeux. A cette fin la Ville s'est attachée à renforcer, améliorer la visibilité et la qualité de l'information financière et comptable communiquée, notamment au travers du DOB comme la Chambre a bien voulue le noter « **après réception du rapport d'observations provisoires, le rapport d'orientation budgétaire du budget général pour l'année 2022 a été enrichi de tous les éléments d'explications et de prospectives financières** » (p 11). La Collectivité réitère ici son engagement de poursuivre le travail entamé en ce sens s'agissant des annexes budgétaires.

La diffusion de l'ensemble des éléments, sur le site internet de la Collectivité, est et sera assuré comme le sont également désormais tous les actes réglementaires en application des dispositions de l'ordonnance du 07 octobre 2021, entrées en vigueur au 1er juillet 2022 et qui font de la dématérialisation le mode de publicité de droit commun des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

- **Le volet Ressources Humaines**

La Collectivité informe officiellement la CRC, qui avait pointé lors de son contrôle l'absence de délibération relative à la mise en place des 1607 heures, de l'instauration effective de ce

dispositif à la date du 1er septembre. Les membres du Comité Technique et de l'Assemblée délibérante, réunis respectivement en date du 31 mai et 27 juin dernier ont émis un avis favorable aux dispositions présentées, au terme de plusieurs mois de nécessaires échanges avec les organisations syndicales, le personnel et les élus.
En effet, afin que la réorganisation du temps de travail au sein des services ne soit pas seulement vécue comme une mesure inique visant à priver les agents d'avantages (congés extra légaux) accordées de longue date, la Collectivité a jugé indispensable d'accompagner l'entrée en vigueur de cette réforme d'un important travail de pédagogie mais également de réflexion sur le schéma organisationnel et fonctionnel des services. Permettant ainsi sur chacun des secteurs de se (ré)interroger sur la cohérence entre la durée du travail, la qualité et la nature du service proposé aux administrés dans un souci collectif d'efficacité de l'action publique territoriale et du service aux administrés. Ce volet vient enrichir l'action menée dans le cadre des Projets d'Administration et de service dans son approche d'un indispensable besoin d'une gestion maitrisée des ressources(humaines), face à des situations de hausses incompressibles de la masse salariale (revalorisation du point d'indice , versement de la prime Ségur) ou rendues nécessaires pour assurer la continuité du service public (augmentation du nombre d'élèves et son impact au niveau des services de restauration et accueils de loisirs, recrutements d'agents de police municipale en supplétif des forces de l'ordre de l'Etat de moins en moins disponibles pour la sécurité des territoires locaux).

La Collectivité note enfin avec satisfaction la mise en lumière par la Chambre de la stabilité du personnel et la longévité des carrières au sein de la Ville comme d'un absentéisme en baisse depuis plusieurs années, résultante des mesures adoptées en matière de prévention des risques, de formation professionnelle ou d'action sociale.

2. La crise sanitaire et son impact sur les finances communales

La Chambre souligne un impact relativement limité de la crise sur les finances de la Ville.
Les économies réalisées durant cette période sous forme de « non dépenses » ont de fait permis d'atténuer la baisse notable des recettes (redevances, produits...) avec au final un solde d'un peu plus de 500 000€ que la Ville a été en capacité d'amortir.
En effet, en dépit des incertitudes quant à l'évolution de la situation économique et sanitaire la Collectivité avec ses élus et ses agents a œuvré afin de soutenir ses concitoyens les plus fragilisés en apportant réconfort et secours financier auprès des particuliers, des entreprises et des commerçants.
Au niveau du personnel l'ensemble des mesures destinées à assurer leur protection a été mis en œuvre telles que définies dans le plan de sauvegarde opérationnel, puis en organisant la reprise d'activité.
Aujourd'hui face à la situation dégradée que le pays (l'Europe) connait actuellement et en l'absence de visibilité quant à un éventuel redressement, la Collectivité dans un esprit d'anticipation agit afin de définir et arrêter sa stratégie d'actions à mettre en œuvre pour réponde à ses propres contraintes (gestion de l'augmentation des fluides des matières premières des consommables, des couts de construction ...) ou celles de ses habitants confrontés à une nouvelle précarité, pour assurer le paiement de de leurs dépenses courantes les plus élémentaires (alimentaire, énergétique , restauration scolaire, loyer..) . Les études d'impacts sur les budgets respectifs de la Ville et du Centre Communal d'Action Sociale sont en cours.

3. L'urbanisation de la commune

La Collectivité prend note que le volet relatif à l'urbanisation n'appelle pas de remarques particulières de la part de la Chambre, comme cela était d'ailleurs déjà le cas dans le premier rapport d'observations provisoires. Néanmoins Elle souligne avec satisfaction l'intérêt porté par la Chambre Régionale des Comptes à ce volet majeur de la vie communale où de nombreux éléments extérieurs, qu'ils soient judiciaires (contentieux), règlementaires, ou législatifs (PEB), sont de nature à contraindre très fortement son action en matière

d'aménagement, de développement du territoire et notamment en ce qui concerne l'offre de logement. Puisqu'en effet l'intégralité du territoire communal est grevée par deux Plan d'Exposition au Bruit qui visent à limiter et /ou interdire toute construction avec comme objectif affiché d'éviter que de nouvelles populations ne soient exposées aux nuisances sonores générées par l'activité des aérodromes de Roissy-Charles de Gaulle et du Bourget.

La Ville est d'ailleurs particulièrement attentive aux incidences générées par le bruit du trafic aérien sur la qualité de vie comme sur la santé des habitants de Gonesse et ce d'autant plus que l'étude menée par l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA), chargée de contrôler l'ensemble des dispositifs de lutte contre les nuisances du transport aérien et du secteur aéroportuaire a démontré dans son rapport de 2019 l'augmentation du nombre de survols au-dessus du territoire de Gonesse. L'installation d'un radar et d'une station de mesure de bruit destinés à s'assurer du respect des normes sonores par les avions ou encore le souhait de faire décroitre les nuisances liées au trafic aérien en provenance ou à destination des plateformes aéroportuaires précitées y compris par voie contentieuse ou précontentieuse sont autant d'actions mises en œuvre par la Collectivité. Ces dernières ayant pour visée d'attirer l'attention de l'autorité administrative (DGAC) sur l'impérieuse nécessité d'établir un plan de réduction des nuisances et de procéder à l'étude d'impact de ces mesures.

Cependant, les Magistrats ne manquent pas de rappeler ici « **les objectifs ambitieux de la Collectivité malgré les contraintes** » (p 41) dans ce domaine, puisqu'en effet la Ville au travers de son PLU (également qualifié d'ambitieux) et de son Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) affiche une volonté affirmée d'agir pour l'amélioration du cadre de vie des habitants, le dynamisme économique, l'attractivité de la collectivité, tout en garantissant une gestion modérée de la consommation des espaces et de l'étalement urbain.

La gare de la ligne 17 du Grand Paris Express qui desservira à l'avenir la Ville et l'aménagement du Triangle de Gonesse constituent deux éléments structurants de l'accélération du renouveau territorial dans lequel la Collectivité est pleinement impliquée. Sans être le premier porteur de ces projets, elle en est toutefois un partenaire et un acteur incontournable. Dès lors et en étroite collaboration avec les différents intervenants et interlocuteurs institutionnels (Agglomération, Etat, Département, Région, Education Nationale) ou privés, la Collectivité contribue activement à l'avancement et la réalisation des projets. A ce titre, elle s'assure notamment, à chaque phase du dossier, de la conformité et la compatibilité de ses documents d'urbanisme avec les documents supra communaux comme le SCOT ou le SDRIF, en procédant à leur adaptation autant que de besoin. Permettant par son action et sa vigilance de circonscrire le risque d'action contentieuse menée avec force par les opposants à l'aménagement de la Zone du Triangle.

Les relations avec l'Agglomération Roissy Pays de France :

La Chambre rappelle dans son rapport le constat d'une mutualisation peu marquée des compétences entre la Ville et son Agglomération de rattachement, mentionnant qu'un transfert de compétences plus conséquent permettrait une optimisation des charges et des dépenses pour chacune des deux collectivités.
La Ville tient à préciser que si le transfert de compétences peut sembler insuffisant, cette situation n'a pas pour effet de porter atteinte à l'existence d'une volonté réelle de mutualisation. Et chaque fois que l'intérêt (général) s'en présente la Collectivité agit dans le cadre de dispositifs mutualisées comme dans la lutte contre l'habitat indigne ou encore la construction (en cours) de la piscine intercommunale Raoul Vaux.

Toutefois, la CARPF avec ses 42 communes de nature très différentes réparties sur deux départements pour fonctionner de manière efficace repose sur une approche différenciée des attentes de la mutualisation et des transferts de compétences selon les spécificités et les caractéristiques de chacune des villes (démographie, localisation géographique...) et rend de

facto inapplicable une politique qui se voudrait harmonisée et unique des missions et secteurs d'activités transférés.
Par ailleurs, les collectivités doivent pourvoir garder une gestion et une responsabilité purement locale dans un certain nombre de domaines, dans l'intérêt supérieur des Gonessiens, qui commande de privilégier une véritable qualité de service public par l'application du principe de subsidiarité. En effet, la responsabilité d'une action publique lorsqu'elle est nécessaire doit revenir à l'entité compétente la plus proche de ceux qui sont directement concernés par cette action, et donc à la commune, interlocuteur de proximité par excellence. Il est par ailleurs du devoir des élus locaux qui rendent compte directement aux électeurs de veiller à ne pas déconnecter la prise de décision publique de ceux qui devront la respecter.

Néanmoins, le partage de la gouvernance joue un rôle central dans la construction du projet de territoire intercommunal pour dégager une ambition et des enjeux communs et partagés. Dans ce cadre l'EPCI Roissy Pays de France constitue dans son approche et ses relations avec l'ensemble des communes membres un atout et une force.

Tels sont les derniers éléments que la Commune de Gonesse tient à adresser aux Magistrats de la Chambre Régionale des Comptes, lui demandant de bien vouloir en prendre acte.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expressions de mes salutations respectueuses.

Le Maire,

VILLE DE GONESSE

Jean-Pierre BLAZY

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

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

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france