



Philippe DUFRESNOY  
Directeur départemental des finances publiques de l'Essonne

## Le pacte financier avec la commune de Grigny

**Mots-clés :** finances locales - commune en difficulté - pacte financier - Grigny

La situation financière de Grigny (Essonne), caractérisée par l'importance du logement social et de co-proprétés privées à requalifier, a justifié l'élaboration et la mise en œuvre d'un pacte financier comportant des engagements de l'État et de la commune sous le regard de la Chambre régionale des comptes pour la période 2018-2023.

Le pacte financier avec la commune de Grigny est un exemple de partenariat pour soutenir une collectivité locale en grandes difficultés structurelles.

### 1. Une situation dégradée

Grigny, ville du nord du département de l'Essonne, comptait en 1968 2 938 habitants. Quarante ans après, elle tutoye presque les 30 000 (selon l'INSEE). Dans les années 1970, de grands projets ont modifié sa physionomie d'abord rurale : l'ensemble locatif social de la Grande Borne (3600 logements dus à Emile Aillaud et à Bouygues Construction) et la copropriété privée de Grigny 2 (4 900 logements, plus grande copropriété en Europe) avec un centre commercial et une gare du RER D. Ces réalisations, ambitieuses

dans leur conception, n'ont été pour la ville gage de réussite ni sur le plan de la mixité sociale, ni sur celui de la viabilité financière. Sans préjudice de l'économie parallèle fortement ancrée dans un environnement immobilier qui la facilite et de ses incidences en termes de sécurité publique (y compris sur la ville mitoyenne de Viry-Châtillon, ou sur la fermeture en 2016 du centre commercial Casino), en 2015 le tableau est le suivant : la copropriété fait l'objet d'une opération d'intérêt national (OIN) pour remédier à sa faillite, le taux de ménages imposables ne dépasse pas 33,4 %, celui du chômage excède 24 % (alors même que 45 % de la population a moins de 24 ans ; 80 % de la population ayant un emploi l'exerce hors de la commune) et le taux de pauvreté se situe à 45 %. Corrélativement, la poussée démographique fonde des besoins d'équipements.

D'où, pour la commune, une sédimentation de difficultés structurelles : son budget est, depuis 2003, réglé par la chambre régionale des comptes sur saisine du préfet, de sorte qu'on observe une « application quasi-continue à Grigny » (termes du rapport de la CRC sur les exercices 2011 et suivants, page 3) de mesures de redressement en cas de déficit excessif du résultat d'exécution du budget (par exemple en 2010 la hausse des taux de FDL décidée par le préfet ; l'indicateur de pression fiscale est de 1,32 pour 1,2 en moyenne nationale dans la strate). Peu à peu, cette municipalité (parmi les exemples résiduels de la banlieue rouge) s'étouffait financièrement : en insuffisance chronique d'autofinancement nette, elle finançait ses (nécessaires) dépenses d'équipement en puisant dans son fonds de roulement, dont le déficit croissait ; la question de sa capacité à participer au financement du nouveau programme national de renouvellement urbain devenait problématique, alors que les échéances approchaient et que l'utilité des investissements ne paraissait pas contestable. Les difficultés de trésorerie allaient croissant, le règlement de certaines dettes peinait à s'effectuer, et l'accès au crédit bancaire se raréfiait.

Les pouvoirs publics sont-ils restés inertes devant cette chronique d'une faillite annoncée ?

## 2. La préparation du pacte financier

La préparation calendrier du pacte financier : a donné lieu à une réflexion longue et approfondie qui débouche en 2018.

Le cas de Grigny n'a pas été ignoré. En 2000 intervient un grand projet de ville ; en 2001 le classement en zone urbaine sensible et en zone de redynamisation urbaine. Une convention est signée avec l'Agence nationale pour la rénovation de l'habitat urbain (ANRU) en 2007 pour rénover Grande Borne et Grigny 2. En 2015/2016 (décret du 26 octobre 2016), l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) lance l'opération de requalification des copropriétés dégradées à Grigny 2 (seconde de l'espèce, après Clichy-sous-bois) qui se poursuit avec, depuis l'été 2018, une implication accrue de la Direction nationale d'interventions domaniales (DNID) pour évaluer les logements à exproprier. Ces dispositifs génèrent des financements ou des moyens publics. Ils restent insuffisants.

Depuis plusieurs rapports en effet, le juge financier avait souligné un constat clair : les spécificités socio-économiques de la commune et l'importance des difficultés budgétaires néces-

sitaient une réaction conjointe de la collectivité (enjeux d'efficience), de l'État (enjeux d'accompagnement), de la communauté d'agglomération Grand Paris sud (à laquelle appartient la ville depuis janvier 2016 ; enjeux de mutualisation), des établissements publics et des prêteurs (enjeux de financement).

Le gouvernement (Manuel Valls Premier ministre) avait fait approfondir le diagnostic à l'été 2016 par un rapport de 6 inspections générales. Le rapport subséquent (novembre 2016) du délégué du gouvernement nommé pour suivre la ville avait appelé à l'élaboration d'un pacte entre l'État et la commune, pour mettre en œuvre des mesures conjoncturelles et surtout structurelles afin de remédier durablement à la crise budgétaire et de permettre la mise en œuvre de la feuille de route Grigny 2030.

Le rapport du 26 juin 2018 de la CRC sur le compte de gestion 2017 a achevé de documenter la dégradation de la situation : « la chambre a invité la commune, notamment dans le cadre d'un pacte financier qui reste à établir avec les pouvoirs publics et la communauté d'agglomération Grand Paris sud, en vue de rétablir durablement l'équilibre de son budget, à prendre les engagements nécessaires au renforcement de l'efficience de sa gestion, en matière de charges de personnel en particulier ».

Sur ces bases, partagées par le maire dans sa réponse à la chambre du 5 octobre 2018, la poursuite par le préfet de l'Essonne (et par le préfet délégué à l'égalité des chances) de nombreuses concertations, avec la ville comme avec les autres acteurs de ses financements et de ses politiques publiques, a abouti à la validation le 9 novembre 2018 en réunion interministérielle (la seconde tenue dans l'année sur ce projet) d'un projet de pacte financier avec la ville de Grigny, signé le 25 janvier 2019 par le ministre compétent, le SGAR, le préfet du département et le maire.

L'objectif poursuivi paraît simple, il est à coup sûr salubre : redonner à la ville, par le retour à l'équilibre budgétaire, les marges de manœuvre nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques et des investissements qu'elle porte.

Le rappel du calendrier peut-il soulever des interrogations sur le degré de réactivité qu'il révèle ? Fallait-il attendre plus de dix budgets différés au juge financier ? Aurait-il convenu d'articuler plus précocement les différents dispositifs qui sont venus à l'appui de la ville ? Sujets de réflexion légitime, qui ne sauraient méconnaître la prise en compte fine du contexte local, voire du cycle électoral. La recherche de solutions progresse

après les élections municipales de 2014 et s'affermir à l'approche de celles de 2020, au moment où l'évidence de la difficulté structurelle fait ressortir le besoin de résultats lisibles et crédibles sur une trajectoire d'équilibre : l'échéance de l'exécution du budget 2018 et de la préparation de celui de 2019 créait un levier politique.

La simple analyse de la phase opérationnelle d'élaboration du pacte financier, débutée en mai 2018 par le nouveau préfet de l'Essonne, et débouchant sur un bleu en novembre, souligne aussi qu'il existe des délais incompressibles quel que soit le volontarisme des acteurs. La phase de préparation contribue à la réussite du plan, au sein des pouvoirs publics comme au sein du conseil municipal.

### 3. L'économie du pacte financier

Le pacte financier est un dispositif d'engagements de plusieurs partenaires qui fait l'objet d'un suivi et d'une conditionnalité

Le pacte vise la période 2018-2023, ce qui ne recouvre que pour partie l'horizon 2030 porté par la municipalité et n'englobe qu'une moitié du prochain mandat municipal ; il débute sur une situation assainie par les cessions de biens (immobiliers ou parts de SEM) qu'il comporte et qu'il permet de pratiquer (opérées fin 2018) et les restructurations de prêts qui l'accompagnent. Sans préjuger de son résultat à moyen terme, il convient de souligner la concertation approfondie qui l'a fondé, et de noter quatre traits intéressants en méthode, voire exemplaires.

En premier lieu, il présente la vertu de reposer sur un constat financier et budgétaire partagé par l'ensemble des acteurs, conseil municipal inclus : sur le passé, à partir des rapports de la chambre régionale et des inspections générales ; pour l'avenir, sur la base de l'analyse financière et fiscale prospective réalisée par la direction départementale des finances publiques, à la demande du préfet pour répondre au souhait du maire « de fonder un regard partagé entre la Ville et l'État sur les conditions du redressement durable attendu, et de garantir le sérieux du suivi de la situation » (réponse du 5 octobre 2018 au rapport de la CRC) et, dans cet esprit, en lien étroit avec les services de la ville. Les acteurs parlent et partent des mêmes données.

Il s'agit d'une situation assez dégradée. La CAF brute ne couvre pas le remboursement en capital de la dette. Il faut creuser le déficit du fonds de roulement pour financer les dépenses d'équipement. L'encours de dette est significatif et la

pression fiscale importante limite les marges de manœuvre. A défaut de mesures correctives, une aggravation constante de la situation financière se produirait.

En second lieu, le pacte est équilibré en présentation.

Aux engagements de la ville (cessions, retour à l'orthodoxie en ressources humaines, notamment sur les primes, sur la durée annuelle du travail, sur les congés, règlement planifié des dettes en instance notamment envers la CNRACL et les URSSAF et paiement repris des échéances courantes, mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des carrières (GEPEEC) et de mutualisations communautaires, avec des trajectoires sur la période de réduction des dépenses réelles de fonctionnement et des dépenses de personnel) correspondent les mesures d'accompagnement de l'État (dotations de solidarité Île-de France (DSIL), dotation politique de la Ville (DPV), part garantie en pourcentage dans le programme 147, examen cas par cas de demandes de subvention exceptionnelle).

Les engagements pris par la ville résultent pour beaucoup des travaux de l'analyse prospective. Le périmètre du pacte porte sur le budget principal, à l'exclusion du budget annexe de la police municipale, et du budget annexe du renouvellement urbain (NPNRU). L'apport central de l'analyse financière prospective a consisté à montrer qu'en sus de mesures de redressement initialement envisagées, une stabilisation pérenne nécessitait un besoin supplémentaire d'auto-financement – donc de dégager une capacité d'autofinancement supplémentaire en jouant à la fois sur la réduction des dépenses et sur l'augmentation des recettes de fonctionnement. Ainsi la mairie a-t-elle par exemple voté la suppression à compter du premier janvier 2019 de l'exonération de taxe foncière pour les établissements publics fonciers. L'analyse prospective éclaire aussi la ville sur le fait que sa situation à la fin de la période, mesures prises par hypothèse, restera tendue par comparaison à la strate, qu'il s'agisse du ratio de rigidité des charges structurelles ou du niveau des dépenses de personnel – héritage d'une gestion longue. Le redressement est donc affaire de discipline dans l'exécution année après année.

### 4. La confiance n'exclut pas le contrôle

C'est pourquoi, en troisième lieu, la confiance (qui caractérise ces engagements réciproques) n'exclut pas le contrôle, dès lors que la commune

<sup>1</sup> L'approche reposait à la fois sur le réaménagement de la totalité de l'encours de la dette de la collectivité détenue par la CDC et sur son refinancement. Sur ce point, une revue des investissements autofinancés par la collectivité faute qu'elle accède au financement bancaire, sur la période 2014-2018, a servi de base pour définir ceux qui auraient pu faire l'objet d'un prêt renouvellement urbain, en pratique ceux dont la durée d'amortissement est au moins égale à 20 ans.

<sup>2</sup> La DNID traite les évaluations des opérations ORCOD de Clichy-sous-Bois, Grigny 2. Ces évaluations se font sur consultation de l'EPFIF (qui est le maître d'œuvre de l'opération) dans le cadre d'acquisitions amiables ou par préemption ou par adjudication. Elles recourent à la méthode comparative. Pour des raisons d'équité envers les occupants, le choix a été fait d'une visite de chaque logement, visant à mieux prendre en compte les éléments de plus-value des appartements. De mai 2017 à juin 2018, environ 500 évaluations avaient été réalisées.

comme l'État ont conscience que le scénario de redressement dépend de l'effort supplémentaire d'autofinancement.

Les mesures d'accompagnement de l'État pourront, dans certains cas, tenir compte des efforts de gestion réalisés en matière de réduction des effectifs et d'optimisation des ressources. Le suivi des objectifs du contrat est prévu dans le pacte, par un comité composé du préfet, du DDFIP, et en lien avec la CRC. S'appuyant si besoin sur un audit budgétaire et comptable, et sur une actualisation annuelle de l'analyse financière et fiscale prospective, le comité pourra constater des écarts à partir des derniers comptes de gestion validés, se prononcer sur l'attribution de certaines dotations, et établira un rapport de synthèse (pouvant proposer en concertation avec la collectivité une actualisation de la prospective financière) et un compte rendu pour la CRC. Il existe des instruments de suivi partagé ; le pacte comporte une possibilité de conditionnalité.

En quatrième lieu, la signature du pacte a déterminé une dynamique favorable de la part des créanciers de la collectivité et de ses partenaires.

La Caisse des dépôts, sous l'impulsion de sa direction régionale et avec une intervention spécifique de son directeur général, a opéré des

réaménagements et mis en place des financements améliorant la soutenabilité financière de la trajectoire<sup>1</sup> ; elle a sensibilisé la place à la situation de la ville. L'Établissement public foncier d'Ile-de-France a su créer les conditions favorisant des cessions par la ville de biens immobiliers allégeant ses charges budgétaires et ouvrant des aménagements urbains potentiellement porteurs de valeur et à terme de recettes. L'Opération de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN) et la Direction nationale d'interventions fiscales ont dynamisé leur action pour Grigny 2.<sup>2</sup>

Par son caractère structurel et par sa gravité, la situation budgétaire de la ville de Grigny constitue sans doute un cas spécifique. Toutefois, la réponse apportée à cette situation par l'ensemble des acteurs, chacun dans son champ utile de compétence et de responsabilité, et le représentant de l'État dans son rôle d'ensemble et de facilitateur, semble constituer un type d'approche adapté à d'autres cas de collectivités en difficulté durable.

L'analyse financière effectuée au printemps 2019, pour mise en œuvre du dispositif de suivi des objectifs, laisse entrevoir une trajectoire encourageante. ■