



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE SAINT-LOUIS CAHIER 2 : LA POLITIQUE DE LA VILLE

(Département La Réunion)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 12 juin 2024

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
PROCÉDURE.....	7
OBSERVATIONS	8
1 UNE MOBILISATION DE L'ENSEMBLE DES OUTILS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	8
1.1 Le contrat de ville 2015-2024 : une mise en œuvre à améliorer	9
1.1.1 Une stratégie territoriale imprécise.....	9
1.1.2 Une organisation insuffisamment structurée	10
1.1.3 Un suivi perfectible des actions réalisées	12
1.1.4 Une difficile coordination des dispositifs	13
1.2 De nouveaux dispositifs nécessitant une structuration des équipes	16
1.2.1 La cité de l'emploi : une démarche bien suivie	16
1.2.2 Les quartiers productifs, toujours à l'étude	18
1.2.3 La cité éducative, une équipe interne à organiser.....	19
1.3 Les limites inhérentes au contrat de ville	20
1.3.1 Une géographie prioritaire de Saint-Louis inadaptée	20
1.3.2 La mobilisation du droit commun.....	22
2 LE NPNRU DU GOL : LA RÉNOVATION URBAINE À L'ÉPREUVE DE CONTRAINTES ORGANISATIONNELLES.....	23
2.1 Un programme exigeant pour répondre à une urgence sociale	23
2.2 Une exécution retardée du programme.....	24
2.2.1 Une phase de protocole d'une durée prolongée.....	25
2.2.2 Une phase d'exécution de la convention pluriannuelle de renouvellement urbain laborieuse	25
2.3 Une gouvernance discontinue à l'origine de nombreux retards	27
2.4 Un montage financier présentant un risque pour les finances communales.....	28
2.5 Le relogement des habitants : une étape cruciale mal appréhendée	30
2.6 « Action cœur de ville » : une approche en contradiction avec le NPNRU du Gol	34
2.6.1 Une dérogation obtenue au bénéfice d'un QPV	34
2.6.2 L'élargissement du périmètre ACV profitable à un opérateur privé	36
3 LA COMMANDE PUBLIQUE, RÉVÉLATRICE DES FORCES ET DES FAIBLESSES DE L'ORGANISATION	37
3.1 Les problèmes de technicité des marchés de prestations intellectuelles de la phase protocole	37
3.1.1 Une attribution à une offre initiale inacceptable.....	38
3.1.2 Un marché attribué à une offre qui n'est pas économiquement la plus avantageuse	39
3.1.3 Une négociation déguisée en appel d'offres ouvert.....	40
3.1.4 Des marchés signés par un élu dépourvu de cette compétence	41

3.1.5 Une négociation qui discrimine une partie des candidats.....	42
3.2 Une inaction communale de 2019 à 2021 mettant en péril la réalisation du projet	44
3.2.1 Les prestations d'assistance au pilotage opérationnel tardivement conclues	44
3.2.2 L'aménagement du secteur « Kayamb » toujours en phase études	46
3.2.3 L'aménagement du secteur « Piment » toujours en phase études.....	48
3.2.4 Une optimisation périlleuse des opérations et des procédures pour la reconstitution de l'offre scolaire	49
RÉPONSE	55

SYNTHÈSE

Malgré un taux important d'administration et une forte pression fiscale, la fragilité financière de la commune, résultante de choix de gestion qui ont favorisé une massification et une pérennisation des emplois d'exécution peu formés et encadrés, est venue limiter sa capacité à mener des projets d'ampleur. Le territoire saint-louisien, en proie à des difficultés économiques et sociales importantes, se révèle vulnérable et particulièrement fragmenté. La commune compte cinq quartiers prioritaires de la ville (QPV), soit 18 000 habitants, qui ont bénéficié, à proportions inégales, des dispositifs de la politique de la ville. Ces vecteurs de cohésion sociale constituent autant de ressources financières indispensables que la commune mobilise : contrat de ville, nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) du quartier du Gol, cité éducative, cité de l'emploi, quartiers productifs.

Preuve de pragmatisme et d'un volontarisme affiché, le recours aux instruments de la politique de la ville, qui implique une coordination et une structuration de l'action administrative, se heurte aux limites d'une organisation communale qui, en 2024, est toujours en voie de construction. Le programme de renouvellement urbain du Gol incarne ces constats.

D'un montant de 58 M€, il mobilise des fonds pour une participation de la ville de 17 % et permet ainsi à la commune de dépasser ses contraintes budgétaires pour mener une politique publique multi-partenariale. Après une première phase d'études de conception dans le cadre du protocole de préfiguration de 2016 à 2018, la seconde phase de réalisation a connu un quasi-arrêt de près de trois années préjudiciable à sa bonne finalisation. La priorité accordée à cette politique publique interroge tant au regard d'un montage financier risqué que de la lenteur des différents acteurs en matière de relogement et de la mise en œuvre de dispositifs concurrents.

La commune, maître d'ouvrage sur ces opérations, peine à suivre le rythme du programme, ralentie par une gouvernance discontinue, une organisation marquée par une rotation des agents et un manque de technicité en matière de commande publique. Pour respecter l'échéance du 30 juin 2026, date limite d'engagement des opérations, la commune tente, par une optimisation des procédures de marchés publics, de compenser les retards cumulés sans réelle mesure ni des risques juridiques, techniques et financiers encourus, ni de l'impact sur les petites et moyennes entreprises, privées de mise en concurrence par un pouvoir adjudicateur indépendant.

La collectivité a très récemment engagé un processus formalisé de réforme de son organisation et de mise en place de mécanismes de coordination et de contrôle interne qu'elle doit achever pour mener à bien ses ambitieux projets de renouvellement urbain dans des délais raisonnables.

RECOMMANDATIONS¹

N°	Nature	Domaine	Objet	Mise en œuvre complète	Mise en œuvre partielle	Non mise en œuvre	Page
1	Performance	Gouvernance et organisation interne	Instaurer, au sein des services communaux, un comité de pilotage interne associant l'ensemble des services impliqués par la politique de la ville, d'ici fin 2024.		X		12
2	Performance	Gouvernance et organisation interne	Effectuer un suivi complet des actions pour chacun des dispositifs du contrat de ville fondé sur des indicateurs communs préalablement établis, à compter de la nouvelle période de contractualisation.		X		13
3	Performance	Achats	Mettre en place un contrôle interne formalisé des marchés publics, d'ici fin 2024.			X	43

¹ Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause. Leur mise en œuvre fait l'objet d'un suivi.

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Louis a été ouvert par lettre du président de la chambre adressée le 2 octobre 2023, réceptionnée le 6 octobre suivant, à Mme Juliana M'Doihoma, en sa qualité de maire de la commune.

M. Patrick Malet, ancien ordonnateur, a également été informé par courrier du 2 octobre 2023, réceptionné le 5 octobre suivant.

L'entretien préalable à la formulation d'observations provisoires de la chambre prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu le 28 février 2024 avec Mme M'Doihoma. L'entretien avec l'ancien ordonnateur a eu lieu le 6 mars 2024.

Lors de sa séance du 12 avril 2024, la chambre a arrêté ses observations provisoires qui portent sur la politique de la ville, le projet de renouvellement urbain du quartier du Gol et la commande publique en lien avec ce dernier. La gouvernance, la gestion des ressources humaines et la situation financière, budgétaire et comptable ont été analysées dans un premier cahier relatif à l'organisation communale et aux moyens humains.

Les observations provisoires ont été notifiées en intégralité à Mme Juliana M'Doihoma, et pour la partie qui le concerne à M. Patrick Malet. M. Patrick Malet et Mme Juliana M'Doihoma ont répondu respectivement les 27 et 23 mai 2024. La commune a répondu en produisant des éléments de réponse détaillés complétés de divers documents en annexe.

En application du troisième alinéa de l'article R. 243-5 du code des juridictions financières, des extraits ont été adressés au préfet de La Réunion en sa qualité de représentant de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), à la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités de La Réunion (DEETS), à la communauté intercommunale des villes solidaires (CIVIS) et à la société d'économie mixte d'aménagement de développement et d'équipement de La Réunion (SEMADER), bailleur social. Seule la CIVIS a adressé une réponse.

Conformément à la possibilité offerte par l'article R. 243-8 du code des juridictions financières à l'ensemble des destinataires d'observations provisoires, seule Mme Juliana M'Doihoma a demandé à être entendue. L'audition s'est déroulée le 4 juin 2024.

Après avoir examiné les réponses, la chambre, dans sa séance du 12 juin 2024, a arrêté les observations définitives suivantes.

OBSERVATIONS

La commune de Saint-Louis, membre de la communauté intercommunale des villes solidaires (CIVIS) depuis le 24 juin 1997, date de sa création, est située au sud de l'île à environ 76 kilomètres du chef-lieu Saint-Denis de La Réunion. D'une superficie de 98,9 km², elle réunit trois zones distinctes : la plaine côtière, cœur industriel avec l'usine sucrière ; une zone agricole de moyenne altitude et la Plaine des Makes où est installé l'observatoire astronomique. Son territoire comporte plusieurs zones particulièrement exposées aux risques causés par les houles et les eaux pluviales.

La collectivité est structurée autour de deux entités, Saint-Louis et La Rivière, bien que la création d'une 25^{ème} commune réunionnaise par détachement de ce dernier quartier, soit actuellement en sommeil en raison de l'annulation par le tribunal administratif de La Réunion de l'arrêté préfectoral du 16 mars 2017 portant création d'une nouvelle commune dénommée « La Rivière » à compter du 1^{er} janvier 2018.

Avec 53 744 habitants (population légale au 1^{er} janvier 2023), Saint-Louis est la sixième commune la plus peuplée de La Réunion. La population est jeune, 24,4 % ont moins de 15 ans et 19,9 % sont âgés de 15 à 29 ans.

Une partie substantielle de la population saint-louisienne est confrontée à des difficultés économiques importantes. À ces dernières s'additionne un déficit d'aménagement du territoire ; le taux d'équipement² évalué à 9,5 % est particulièrement faible, comparativement aux autres communes membres de la CIVIS.

Les dépenses d'équipement de la commune ont été de 57,1 M€ de 2018 à 2023. Elles représentaient 309 € par habitant en 2023 alors que la moyenne des autres communes réunionnaises de même strate³ est de 637 € par habitant. On constate une forte baisse des dépenses d'investissement en 2020, liée à la crise sanitaire. En réponse à ces problématiques, la commune a érigé la politique de la ville comme priorité de son action, faisant appel à de nombreux dispositifs, parmi lesquels l'ambitieux nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) du Gol, qui se trouve en proie à des difficultés de mise en œuvre, notamment s'agissant des opérations sous sa maîtrise d'ouvrage.

1 UNE MOBILISATION DE L'ENSEMBLE DES OUTILS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

L'article 1^{er} de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi Lamy, définit la politique de la ville comme une « *politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants* ». Les objectifs qui lui sont assignés sont la réduction des écarts de développement

² Le taux d'équipement représente l'effort d'équipement de la collectivité (les ouvrages publics relevant de ses compétences) au regard de sa richesse.

³ Saint-Pierre, Saint-André, Le Tampon.

au sein des villes, la restauration de l'égalité républicaine dans les quartiers les plus pauvres et l'amélioration des conditions de vie de leurs habitants.

Il s'agit d'un ensemble de dispositifs permettant aux collectivités locales de bénéficier du soutien de l'État en termes de financement mais aussi d'ingénierie.

La commune de Saint-Louis, dont la situation financière caractérisée par d'importants frais de fonctionnement (voir cahier 1) rend impossible la réalisation sur fonds propres de grands projets d'investissements et dont le territoire comporte un nombre important de quartiers défavorisés, s'est largement saisie de cet outil qui est porté par le maire actuel. Elle cherche à bénéficier de l'ensemble des dispositifs existant au détriment d'une cohérence d'ensemble, notamment en l'absence d'un pilotage efficace et d'une politique rigoureuse d'évaluation.

La collectivité n'hésite pas à mobiliser successivement différents dispositifs si l'une des actions projetées n'est pas retenue au risque de les détourner de leur objectif premier.

En réponse aux observations de la chambre, la commune explique qu'elle fait appel à la complémentarité des différents dispositifs pour répondre à l'urgence socio-économique de son territoire et précise qu'elle a décidé de mettre en place différentes instances de coordination.

1.1 Le contrat de ville 2015-2024 : une mise en œuvre à améliorer

1.1.1 Une stratégie territoriale imprécise

La politique de la ville, politique publique transversale, est mise en œuvre par la signature d'un contrat de ville (CDV) faisant appel à un grand nombre de partenaires institutionnels.

Le CDV constitue la clé permettant d'accéder aux différentes composantes de la politique de la ville, à savoir les aides spécifiques, les dispositifs, les crédits, l'abattement sur la base d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties (ATFPB), les emplois francs et les zones franches urbaines (ZFU), etc. L'utilisation de ces outils est réservée aux quartiers défavorisés et aux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) (voir *infra*).

Le CDV de la commune de Saint-Louis a été signé le 16 décembre 2015⁴. Il comporte cinq QPV : le centre-ville, Roches Maigres, Le Gol, La Rivière, Bois de Nèfles Cocos.

Le contrat de ville concerne les trois domaines d'intervention (ou « piliers ») suivants : la cohésion sociale, le renouvellement urbain et cadre de vie et le développement économique et l'emploi. En sus de ces trois piliers prévus par la loi Lamy, le CDV de Saint-Louis comporte celui de l'éducation à la citoyenneté.

⁴ Avec la communauté intercommunale des villes solidaires (CIVIS), le département de La Réunion, la région Réunion, l'État (sous-préfet à la cohésion sociale et à la jeunesse, l'agence régionale de santé (ARS), le rectorat de La Réunion), la société immobilière du département de La Réunion (SIDR), la société d'économie mixte d'aménagement de développement et d'équipement de la Réunion (SEMADER), la société de développement et de gestion immobilière sociale (SODEGIS), la Caisse des dépôts et consignations (CDC), la caisse d'allocations familiales (CAF), France travail, la mission locale sud.

Ces piliers sont déclinés en quinze axes thématiques⁵ qui déterminent les enjeux et les objectifs opérationnels permettant ensuite d'établir un plan d'actions. À La Réunion, la gestion des CDV demeure, de manière dérogatoire, de la compétence communale⁶. Cette circonstance rend la réalisation d'une approche intégrée des enjeux sociaux, économiques et environnementaux et l'élargissement de la réflexion à l'échelle du territoire plus complexe. Bien que le diagnostic réalisé dans le CDV de Saint-Louis aborde de manière exhaustive les QPV concernés, leur positionnement au sein du territoire communal, intercommunal et insulaire n'est pas explicité.

En outre, la spécialisation des acteurs communaux dans les actions de cohésion sociale se traduit dans le CDV de Saint-Louis par une conception restrictive des axes thématiques développés, privilégiant ce pilier. Sur les 15 axes thématiques du CDV, 7 relèvent du pilier de la cohésion sociale, auquel peuvent être également rattachés les 3 domaines qui concernent le pilier citoyenneté. Entre 2021 et 2023, 87 % des crédits en moyenne ont été destinés à la cohésion sociale avec une tendance à l'augmentation. Les sommes attribuées au pilier de l'insertion, en revanche, ont fortement diminuées, de 12 % à 2 % sur la même période⁷. Ce déséquilibre ne contribue ni à favoriser la réduction des écarts de développement au sein de la commune ni à améliorer les conditions de vie de ses habitants.

La commune explique que le déséquilibre au profit du pilier de la cohésion sociale constaté par la chambre s'inscrit dans une volonté d'adapter le recours aux différents dispositifs à la réalité de son territoire qui nécessite en particulier de mettre l'accent sur le « *lien social auprès des publics les plus fragiles, l'éducation et la prévention* ».

1.1.2 Une organisation insuffisamment structurée

Chargée de la mise en œuvre des actions prévues par le CDV, l'équipe opérationnelle est composée de chefs de projets de quartiers réunis autour d'une cheffe de projet coordonnatrice⁸ des dispositifs contractualisés, ainsi que d'une assistante, placés sous l'autorité de la direction générale adjointe du développement et de l'épanouissement humain, désormais direction de la cohésion territoriale et de la promotion de la santé. De sa constitution à 2023, cette équipe a été marquée par l'instabilité et l'incomplétude. Le nombre total de chefs de projet

⁵ Les associations dans la politique de la ville, leur survie, leur développement ; L'intégration des communautés de l'océan indien ; Être parents – la famille : une condition difficile ; Être parents – la famille : les familles et l'école de leurs enfants ; Aboutissement des processus d'insertion chez les jeunes des quartiers ; Les personnes âgées ; Les familles confrontées à des difficultés cumulées ; Accès aux droits ; Promotion de la santé globale ; Le territoire communal comme un ensemble relié et non fragmenté ; La propreté et l'entretien du quartier ; Espaces publics et maisons de quartiers.

⁶ Article 6-III de la loi précitée.

⁷ Au titre de l'année 2021, sur une enveloppe de 286 000 € hors équipe opérationnelle, 83 % des crédits ont été destinés à la cohésion sociale contre 12 % dédiés à l'insertion et 5 % au cadre de vie (comité de pilotage contrat de ville de Saint-Louis du 12 mai 2022). Au titre de l'année 2022, sur une enveloppe de 298 000 € (hors équipe opérationnelle), 87 % des crédits (hors équipe opérationnelle) ont été destinés à la cohésion sociale contre 7 % dédiés à l'insertion et 6 % au cadre de vie (comité de pilotage contrat de ville et ATFPB du 25 avril 2023). Le programme de 2023 consacre une répartition de l'enveloppe de 282 000 € (hors équipe opérationnelle) de 91 % concernant le pilier de la cohésion sociale, 2 % celui de l'insertion et 7 % celui du cadre de vie (comité de pilotage contrat de ville et ATFPB du 25 avril 2023).

⁸ D'après le CR-CSUR, son rôle est de coordonner les actions du CDV et des équipes terrains, en veillant à la cohérence dans la mise en œuvre des dispositifs de la politique de la ville.

de quartier, dont les postes sont pris en charge par les crédits du CDV, n'a été complètement pourvu qu'en 2018 et en 2023. Ainsi, le quartier du centre-ville, qui est le plus peuplé, a été privé de chef de projet pendant plus d'un an (poste vacant en 2020 pourvu en juillet 2021). Ces incessantes « décompositions-recompositions » de l'équipe projet ont fragilisé le partenariat avec les signataires du CDV et les associations. À cet égard, l'évaluation finale des contrats de ville relève qu'« (...) il a été difficile à chaque départ et chaque arrivée, de garder une crédibilité d'équipe et de mobiliser le partenariat »⁹.

La gouvernance est restée stable pendant la période examinée. En effet, l'encadrement de l'équipe, assuré par une coordonnatrice justifiant de plus de 20 ans d'expérience à Saint-Louis, en constitue le seul élément permanent. Néanmoins, bien que son expérience soit profitable en termes d'ingénierie au CDV, permettant notamment la réalisation d'une programmation d'une trentaine d'actions, celle-ci ne peut compenser cette défaillance structurelle, qui réduit la présence de l'équipe sur le terrain, pourtant indispensable en la matière. D'autant moins que cet agent assure également la coordination du dispositif ATFPB. La gouvernance politique du CDV a été assurée par la maire actuelle, élue déléguée en la matière de 2015 à 2018, alors conseillère municipale, puis à compter de 2020 en sa qualité de maire. Cette circonstance n'a toutefois pas favorisé la résolution de cette problématique de recrutement et de pérennisation des effectifs subventionnés.

Même avec plus de 725 000 € de prise en charge des postes de chef de projet sur la période 2018-2023, l'équipe dédiée n'a pas été épargnée des difficultés inhérentes à l'organisation communale (voir cahier 1) et n'a pas pu bénéficier du soutien des autres services de la commune. En effet, compte tenu du caractère transversal de la politique de la ville, le contrat de ville de Saint-Louis prévoit les modalités de la « *collaboration interservices dans l'administration municipale* »¹⁰. Ceci est d'autant plus nécessaire que divers dispositifs de la politique de la ville sont confiés à différents services communaux : le programme de réussite éducative (PRE) à la caisse des écoles, le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) à la police municipale et le contrat local de santé (CLS) à la direction générale des services. Le CDV a donc prévu la désignation d'un interlocuteur au sein de chaque service, le partage des informations sur les projets en cours et les problèmes évoqués par le public ainsi que le travail en commun sur des actions ponctuelles. Aucun élément n'a été transmis par la commune sur la réalisation de ces mesures. Ces dernières apparaissent d'autant plus ineffectives à la lecture du rapport d'évaluation finale des contrats de ville¹¹ qui relève que « *le partenariat à l'interne de la collectivité est complexe pour le contrat de ville et les acteurs se sentent isolés en particulier des nouveaux dispositifs mis en place comme la cité de l'emploi et la cité éducative. (...) Le contrat de ville est perçu par les services comme un outil d'animation des territoires et donc il n'est pas invité aux réunions transversales* ».

Afin de stabiliser la coordination des différentes composantes du CDV, la chambre recommande à la commune d'instaurer, au sein des services communaux, un comité de pilotage (COPIL) interne associant l'ensemble des services impliqués par la politique de la ville.

⁹ COMPAS, NEO, RC CONSULTANT, *Évaluation finale des contrats de ville, analyse globale et fiches focus, commune de Saint-Louis*, 31 octobre 2022.

¹⁰ Contrat de ville de Saint-Louis 2015-2020, page 9.

¹¹ COMPAS, NEO, RC CONSULTANT, *Évaluation finale des contrats de ville, analyse globale et fiches focus, commune de Saint-Louis*, 31 octobre 2022.

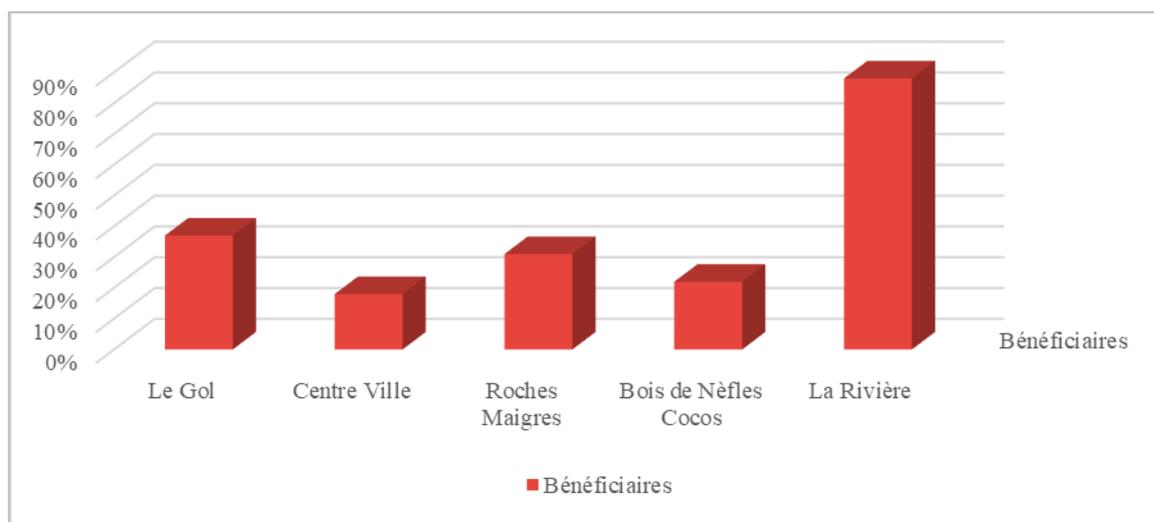
Recommandation n° 1 : Instaurer, au sein des services communaux, un comité de pilotage interne associant l'ensemble des services impliqués par la politique de la ville, d'ici fin 2024.

En réponse aux observations de la chambre, la commune précise qu'elle envisage de mettre en place des commissions thématiques conjointes à plusieurs dispositifs pour renforcer la coordination et d'instaurer une cellule interne de coordination technique et un comité stratégique de la politique de la ville.

1.1.3 Un suivi perfectible des actions réalisées

Le bilan des actions réalisées au titre de la période 2020-2023¹² fait apparaître un certain déséquilibre entre les différents QPV. En effet, au titre des actions réalisées depuis 2020, 88 % de la population du quartier prioritaire de La Rivière a bénéficié des actions du CDV, malgré l'absence de chef de projet jusqu'en 2023, contre une moyenne de 27 % pour les autres QPV. Cette circonstance souligne la place singulière de ce quartier dont le devenir soulève toujours des débats au sein de la commune.

Tableau n° 1 : Bénéficiaires du contrat de ville par QPV période 2020-2023



Source : CRC, d'après la commune

Les modalités de suivi divergent en fonction des dispositifs concernés. Si la commune, pour la période 2020-2023, dispose pour le CDV d'un suivi des crédits annuels, par quartier et par bénéficiaire, tel n'est pas le cas pour le fonds d'initiative de proximité (FIP), où seule la répartition financière des 50 400 €¹³ par quartier est effectuée. Le caractère aléatoire des indicateurs de suivi ne permet ni une bonne lisibilité des actions ni leur évaluation croisée.

¹² Les éléments transmis au titre de l'année 2018 ne sont pas suffisamment précis pour analyser la répartition des crédits par nombre de bénéficiaires pour chaque quartier et aucun bilan n'a été communiqué au titre de l'année 2019.

¹³ Arrondi à la dizaine supérieure.

Enfin, il s'oppose à la prise en compte de la disparité entre les différents quartiers lors de la répartition des crédits.

La Loi Lamy décrit précisément le contenu des CDV qui fixent les objectifs chiffrés. Le contrat de ville a pour but d'ordonnancer de manière conceptuelle puis opérationnelle les outils au service du développement des quartiers concernés. La programmation annuelle des actions a donc été pensée comme la déclinaison du plan d'actions élaboré dans le fil des objectifs stratégiques et des axes thématiques de chaque pilier. L'actualisation du CDV est prévue par l'article 6 de la loi précitée, tous les trois ans « *si la rapidité des évolutions observées le justifie* ». En l'espèce, le CDV de Saint-Louis n'a pas été révisé alors que les éléments transmis par la commune attestent d'un éloignement du contenu contractualisé en 2015.

Ainsi, les actions réalisées sont déployées selon des axes thématiques différents de ceux du CDV et ne sont pas identifiées par rapport à un pilier précis, alors même que le rattachement des actions au pilier concerné est effectué lors de la validation annuelle du programme. Si certaines actions se recoupent tout de même avec des thématiques du CDV, cela complexifie leur lisibilité et donc le suivi global du dispositif. À titre d'exemple, la commune détermine comme axe thématique le déploiement de nouveaux dispositifs au service de l'éducation de l'emploi et du développement économique, concrétisé par l'obtention des labellisations de la cité de l'emploi, de la cité éducative, de quartiers productifs alors qu'il ne s'agit pas d'actions au sens du CDV mais de dispositifs du CDV qui devront eux-mêmes prévoir des actions spécifiques. Le rapport d'évaluation finale des contrats de ville relève, pour l'ensemble des CDV de La Réunion, cette tendance au défaut de prise en compte des contrats dans l'élaboration des programmations annuelles qui nuisent à une bonne évaluation des objectifs assignés et des actions entreprises pour leur réalisation. De plus, cela compromet la capacité des acteurs à une meilleure prise en compte des enjeux sociaux, économiques et environnementaux.

Cela paraît d'autant plus surprenant que les services de l'État sont étroitement associés au pilotage¹⁴ du CDV. Toutefois, ces faiblesses dans le suivi des actions du CDV de Saint-Louis ne font pas exception aux fragilités des instances de pilotage pointées par la Cour des comptes dans deux rapports de juillet 2012¹⁵ et février 2016¹⁶. Afin de corriger cette carence, la chambre recommande à la commune d'effectuer un suivi complet des actions pour chacun des dispositifs du CDV fondé sur des indicateurs communs préalablement établis à compter de la nouvelle période de contractualisation.

Recommandation n° 2 : Effectuer un suivi complet des actions pour chacun des dispositifs du contrat de ville fondé sur des indicateurs communs, préalablement établis, à compter de la nouvelle période de contractualisation.

1.1.4 Une difficile coordination des dispositifs

La politique de la ville comporte de nombreux dispositifs gérés par des acteurs différents, dont la coordination est assurée par le comité de pilotage du contrat de ville placé sous l'égide du sous-préfet à la jeunesse et à la cohésion sociale.

¹⁴ CDV de Saint-Louis, p. 125.

¹⁵ Cour des comptes, *La politique de la ville, une décennie de réformes*, rapport public thématique, juillet 2012.

¹⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016, tome 2*, février 2016.

Schéma n° 1 : Dispositifs adossés au contrat de ville



Source : CR-CSUR de La Réunion

Ces comités de pilotage, réunis une fois par an, dressent le bilan de l'année écoulée et arrêtent la programmation annuelle des actions à réaliser. Ils regroupent et comptabilisent l'ensemble des montants versés au titre des différents dispositifs de la politique de la ville, mais également obtenus par des financements complémentaires.

L'article 1388 *bis* du code général des impôts prévoit, à destination des bailleurs sociaux, un abattement de 30 % sur la base d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties lorsque ces logements sont situés dans un QPV. Les montants de l'ATFPB¹⁷ sont destinés à la mise en œuvre d'actions d'amélioration du cadre de vie, que ce soit en termes de tranquillité publique, d'entretien et de la maintenance du site et de participation des locataires. Les financements dégagés pour les 34 groupes d'habitations des QPV de Saint-Louis sont les plus importants du CDV, consacrant l'importance des bailleurs sociaux dans la gouvernance de cette politique publique.

¹⁷ L'ATFPB est un avantage fiscal en contrepartie duquel les bailleurs sociaux signataires d'un contrat de ville s'engagent à réaliser des actions ayant pour but d'améliorer la qualité de service dans ces quartiers. Ces actions concernent la tranquillité publique, l'entretien et à la maintenance du patrimoine, en y faisant participer des locataires.

Tableau n° 2 : Bilan des actions réalisées financées par l'ATFPB période 2020-2023

<i>Quartier prioritaire de la ville</i>	<i>Nombre de groupes d'habitations¹⁸</i>	<i>Montants dédiés (en €)</i>
<i>Le Gol</i>	6	520 678
<i>Centre-ville (Centre-ville, la Chapelle, la Palissade, ZAC Avenir)</i>	15	712 178
<i>Roches Maigres</i>	9	203 642
<i>Bois de Nèfles Cocos</i>	1	0
<i>La Rivière</i>	3	343 824
ENSEMBLE	34	1 780 322

Source : CRC, d'après la commune

Pour la période 2020-2023, la répartition des actions menées est moins déséquilibrée que celle présentée par la commune au titre du CDV. Avec 40 % du montant des actions réalisées, les financements dédiés au centre-ville sont proportionnels à son importance, avec tout de même une prévalence des groupes d'habitation situés au Gol et à La Rivière. Le groupe d'habitations situé à Bois de Nèfles Cocos comporte 1 seul groupe d'habitation « Blanche » de 23 logements locatifs sociaux (LLS) construits en 2002 et appartenant à la SHLMR. Il ne dispose d'aucun financement au titre de l'ATFPB du fait, d'après la commune, de la taille réduite du groupe d'habitations.

Le programme de réussite éducative (PRE), piloté par la caisse des écoles, constituait jusqu'en 2022, le troisième dispositif par ordre d'importance de financement. Il permet d'accompagner, dans le cadre de parcours individualisés depuis l'école maternelle et jusqu'au terme de la scolarité obligatoire (et, à partir de 2012, jusqu'à 18 ans dans le cadre d'une expérimentation), les élèves qui présentent des signes de fragilité.

À l'instar du programme « ville vie vacances », proposant des activités de loisirs pendant les vacances scolaires aux jeunes de 11 à 17 ans qui a permis à 24 jeunes du Gol, de Bois de Nèfles Cocos et du centre-ville de bénéficier d'une prise en charge éducative¹⁹, certains dispositifs impliquent une participation résiduelle de la ville. Tel est le cas de ce programme où 8 000 € ont été financés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et 2 000 € par la commune.

Ces financements extérieurs ont permis à la commune de s'équiper alors que ses ressources propres étaient limitées (voir cahier 1). À titre d'exemples, en 2018, 168 370 € ont été destinés à la remise en état des clôtures et pare ballons sur le site sportif de Roches Maigres et, en 2021, 266 053 € à la création de classes modulaires dans cinq écoles maternelles.

La coordination des multiples outils de la politique de la ville se concentre sur le recensement des crédits disponibles pour chaque dispositif. Elle s'apparente davantage à une juxtaposition de financements qu'à un déploiement d'outils complémentaires au service d'une stratégie globale. Il est ainsi difficile d'évaluer, à l'échelle d'un QPV, les impacts des actions menées. D'après l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)²⁰, en

¹⁸ 17 groupes d'habitations gérés par la SEMADER, 12 groupes par la SHLMR et 8 par la SIDR, d'après le compte rendu du comité de pilotage du CVD de Saint-Louis du 12 mai 2022.

¹⁹ Ateliers de prévention sur la sécurité routière, sur la sensibilisation aux dangers de la toxicomanie, sur le harcèlement scolaire, sur la violence intra-familiale, atelier de self défense, randonnées de pleine nature, atelier sur l'histoire et le patrimoine de La Réunion, découverte de métier (non précisé), jardinage, théâtre.

²⁰ Présentation de l'INSEE au centre de ressources cohésion sociale et urbaine à La Réunion du 15 février 2023, *Évolutions de la population réunionnaise, pauvreté et trajectoire des QPV*.

2018, le QPV de Bois de Nèfles Cocos est celui qui a connu la hausse la plus importante du niveau de vie à La Réunion (+ 4,8 %). Il est regrettable que cette réussite ne puisse être analysée par le prisme des dispositifs déployés, afin de pouvoir tirer les enseignements de ce succès et de redéployer les dispositifs correspondants.

L'année 2024 marque le terme d'une décennie de contractualisation et constitue l'opportunité de faire évoluer le CDV en l'adaptant aux réalités locales. Il s'agit de l'inscrire et de définir une véritable stratégie territoriale ordonnant le droit commun et l'ensemble des dispositifs par thématique.

1.2 De nouveaux dispositifs nécessitant une structuration des équipes

La commune de Saint-Louis a fait un usage parcimonieux des domaines, cadre de vie et développement économique, se concentrant sur celui de la cohésion sociale dont l'atteinte des objectifs est difficilement mesurable, dans la mesure où le CDV de Saint-Louis ne prévoit pas l'atteinte d'objectifs chiffrés, pourtant prévus par la loi Lamy²¹.

Tableau n° 3 : Répartition des financements du CDV de Saint-Louis par piliers

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CDV						
<i>Hors équipe projet</i>	223 820	-	-	286 000	298 000	282 000
<i>Dont pilier cadre de vie</i>	24 270	-	-	13 160	17 400	29 556
<i>Dont pilier développement économique</i>	19 484	-	-	34 670	20 000	10 000

Source : CRC, d'après les comptes rendus des comités de pilotage du CDV

Afin de remédier à ce déséquilibre dans les domaines d'intervention du cadre de vie et du développement économique, la commune a choisi de recourir à des dispositifs spécifiques²², pourvoyeurs d'ingénierie et de financements.

1.2.1 La cité de l'emploi : une démarche bien suivie

Sur-représentées dans les quartiers prioritaires avec des taux bien supérieurs à la moyenne nationale, les populations fragiles cumulent les difficultés économiques. Saint-Louis est la seule commune de l'île à expérimenter la démarche de la cité de l'emploi. Co-pilotée et co-financée par l'État, elle consiste, depuis 2020, à coordonner les acteurs et l'information par une collaboration renforcée des opérateurs de l'emploi²³, à massifier le recours aux dispositifs de droit commun et à identifier les besoins non couverts par le droit commun. Elle a pour

²¹ 1° de l'article 6 IV de la loi Lamy.

²² Intervention de madame le maire pour « l'ANCTour 2023 ».

²³ L'État, l'ANCT, la commune, France travail, la mission locale sud, le plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE), la CIVIS, le département, la CAF, le CDV, le CCAS, la caisse des écoles de Saint-Louis.

objectif de proposer une ingénierie innovante à une cohorte²⁴ et de mettre à disposition des habitants des QPV des parcours personnalisés et sécurisés.

Depuis la labellisation de la commune, la cité de l'emploi a donné lieu à des financements à hauteur de 570 000 €. En complément du financement annuel de 100 000 € de l'ANCT, la participation de la commune s'est accrue de 20 000 € en 2020 à 61 000 € 2023.

226 000 €, soit plus de 39 % de ce montant, est dédié à l'ingénierie. L'équipe dédiée est composée d'une cheffe de projet et, depuis 2023, d'une conseillère en insertion professionnelle de proximité et d'une adulte-relais²⁵, bénéficiant de l'appui du directeur du développement économique, de la ruralité et de l'insertion et de la responsable du service accompagnement à l'insertion et à l'entrepreneuriat. Là encore, les modalités d'échanges entre l'équipe opérationnelle et l'équipe « soutien » ne sont pas formalisées.

Hors ingénierie, le financement des actions de la cité de l'emploi sur trois programmes est quatre fois plus important que celui du pilier insertion développement économique du contrat de ville sur quatre programmes²⁶.

Tableau n° 4 : Bénéficiaires des actions de la cité de l'emploi

	2021	2022
<i>Bénéficiaires des actions de la cité de l'emploi</i>	210	81
<i>Personnes en « sorties dynamiques »</i>	47	21
<i>Dont sorties vers un emploi durable</i>	24	10
<i>Dont sorties vers un emploi en transition</i>	1	1
<i>Dont sorties positives</i>	22	9

Source : CRC, d'après les comités de pilotage des cités de l'emploi

Depuis 2021, la programmation des actions s'organise autour de trois axes : déployer le dispositif au cœur des quartiers, déployer l'offre de services modulables pour lever les freins et dynamiser le territoire et renforcer les compétences des demandeurs d'emploi.

Tableau n° 5 : Répartition des crédits par axes hors ingénierie

	2022-1 (de juin à août)	2022-2	2023
<i>Axe 1 : déployer le dispositif au cœur des quartiers</i>	12 %	9 %	4.8 %
<i>Axe 2 : déployer l'offre de services modulables pour lever les freins</i>	17,5 %	25,3 %	15 %
<i>Axe 3 : dynamiser le territoire et renforcer les compétences des demandeurs d'emploi</i>	39,6 %	38,7 %	80 %

Source : CRC, d'après les comités de pilotage des cités de l'emploi

²⁴ Le terme « cohorte » désigne un groupe de personnes qui partagent une caractéristique commune.

²⁵ Les adultes-relais, concernent un dispositif réservé aux résidents de QPV de moins de 30 ans et sans emploi qui réalisent des activités tournées vers la médiation sociale et culturelle de proximité.

²⁶ 344 000 € pour la cité de l'emploi contre 84 000 € pour le CDV selon les données disponibles pour 2018, 2021, 2022 et 2023.

En 2021 et 2022, deux cohortes d'une quarantaine de personnes²⁷, dont 83 % sont âgées de moins de 50 ans²⁸, ont bénéficié d'un accompagnement particulier. La sur-représentation des femmes (avec 62 femmes contre 22 hommes) est caractéristique de la difficulté systématique rencontrée par les dispositifs de la politique de la ville à atteindre les hommes adultes. S'agissant de la représentation des QPV au sein des cohortes, à l'exception du centre-ville, la part de participants à la cohorte n'est pas proportionnelle à celle des habitants des QPV. Alors que le quartier de La Rivière est sur-représenté, celui de Bois de Nèfles Cocos est sous-représenté²⁹.

La première cohorte a confirmé, sur un échantillon réduit, la nature des principaux obstacles à l'emploi liés, d'une part, à l'environnement des QPV (79 %) : absence de réseau d'influence et difficulté de mobilité et de transport et, d'autre part, à un déficit de compétences et d'expériences (77 %). Le recours aux deux démarches complémentaires à la cité de l'emploi, à savoir le quartier productif et la cité éducative auxquelles la commune a adhéré apparaît ainsi judicieux.

1.2.2 Les quartiers productifs, toujours à l'étude

La commune de Saint-Louis est l'unique commune d'un département d'outre-mer ayant recours à ce dispositif expérimental depuis 2021 qui vise à étoffer le tissu économique des QPV, caractérisé par un faible nombre d'établissements comptant une majorité de très petites entreprises et de microentreprises³⁰.

Il s'agit, par une mobilisation des aides spécifiques et de droit commun, de mettre en œuvre un accompagnement des entrepreneurs, de développer le commerce et l'artisanat de proximité et d'accompagner l'implantation d'activités productives et de services. Le déploiement de cette expérimentation comporte quatre phases : la labellisation, l'incubation où sur la base d'un diagnostic de territoire est définie une feuille de route, la phase d'accélération de mise en œuvre de cette feuille de route et d'accès à des aides ciblées.

Le dispositif est toujours en phase d'incubation, un diagnostic « flash » ayant été finalisé seulement en 2023. D'après la commune³¹, trois filières y ont été identifiées : aquaponie, plantes aromatiques à parfum et médicinales et recyclerie - ressourcerie, qui devraient être représentées au sein d'un espace à vocation économique. La commune indique également valoriser les initiatives qui se lancent dans les quartiers QPV et sur l'ensemble de la commune, notamment en ce qui concerne les projets relevant du champ de l'économie sociale et solidaire. Des études complémentaires doivent encore être menées afin de permettre d'élaborer la feuille de route, en y intégrant la « *création d'un lieu dans lequel pourront se rencontrer les acteurs de l'économie et de la création d'entreprises afin de valoriser les initiatives existantes sur le territoire saint-louisien* ».

Le recrutement d'une cheffe de projet, deux ans après le démarrage du dispositif, doit permettre de sortir enfin de cette phase d'incubation. Selon l'engagement de la commune,

²⁷ 40 personnes en 2021 et 44 en 2022.

²⁸ 45 % sont âgés de moins de 26 ans, 38 % âgés entre 26 et 50 ans, 7 % de plus de 50 ans.

²⁹ Centre-ville : 43 % de la cohorte pour 44 % des QPV ; Le Gol : 27 % pour 17 % ; Roches Maigres : 15 % pour 20 % ; Bois de Nèfles Cocos : 3,2 % pour 11 % ; La Rivière : 12 % pour 6 %.

³⁰ ANCT, présentation des quartiers productifs.

³¹ Orientations budgétaires 2024.

l'équipe projet compte le directeur du développement économique, de la ruralité et de l'insertion et une chargée des relations avec les entreprises. Cette équipe est censée bénéficier d'un appui interne conséquent : deux directeurs généraux adjoints (développement territorial durable ; épanouissement humain), deux directions (aménagement urbanisme ; tourisme et *marketing* territorial), deux directeurs (NPNRU ; action cœur de ville), deux cheffes de projet (cité de l'emploi et réussite éducative), la coordinatrice du contrat de ville et la chargée de mission développement durable. Toutefois, la commune doit veiller à ne pas répéter les écueils rencontrés lors de la collaboration interservices dans le cadre du CDV en organisant davantage les modalités de participation et les domaines d'intervention des différents partenaires. En réponse aux observations de la chambre, la commune précise que « *contrairement aux autres dispositifs (Cité de l'emploi, Cité Éducative, CDV, ...) l'ingénierie Quartier Productif ne fait pas l'objet d'un co-financement* ».

1.2.3 La cité éducative, une équipe interne à organiser

Les enfants sont les plus concernés par les difficultés économiques rencontrées dans l'environnement des QPV. En 2023, selon l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV), 63 % des enfants habitant en QPV à La Réunion étaient en situation de pauvreté. Avec Le Port en 2020, Saint-Pierre en 2021, Saint-Louis, Saint-Benoît et Le Tampon en 2022, La Réunion comporte cinq cités éducatives.

À l'instar de la cité de l'emploi, la cité éducative a pour but, par une coordination des acteurs et des dispositifs existants, d'inscrire les jeunes des QPV de 0 à 25 ans dans un parcours éducatif qui couvre la période de la petite enfance jusqu'à l'insertion professionnelle dans tous les domaines de la vie. Il s'agit donc d'intervenir sur l'environnement de l'enfant en instaurant une continuité éducative.

Le centre-ville, Le Gol et Roches Maigres sont les trois QPV recouverts par la cité éducative de Saint-Louis, qui inclut les collèges Plateau Goyaves, Jean Lafosse et Leconte de Lisle³².

Le conseil municipal du 21 mai 2022 a approuvé la convention cadre triennale de la cité éducative, le programme d'actions 2022 et le plan de financement et a évoqué une convention de mutualisation à conclure avec l'académie de La Réunion. Une délibération du 27 septembre 2022 évoque la tenue d'un comité de pilotage le 28 juin 2022 ayant arrêté 47 actions à déployer selon des thématiques³³, elles-mêmes rattachées à des axes. Pour l'année 2022, les financements, équipe projet inclus, s'élèvent à 590 000 €³⁴.

Selon la commune, une cheffe de projet a été recrutée en 2022 pour une durée de trois ans et la cité éducative est désormais rattachée à la direction de la cohésion du territoire et de la promotion de la santé. Elle mène des actions non couvertes par le plan de réussite éducative rattaché à la caisse des écoles qui continue d'être déployé.

³² Ces collèges ne sont pas situés en QPV mais accueillent des élèves issus de ces QPV.

³³ Culture artistique et numérique, environnement développement durable, orientation et insertion professionnelle, parentalité, prévention et citoyenneté, réussite scolaire, ingénierie.

³⁴ 390 000 € de l'ANCT et 200 000 € de la commune hors valorisation des moyens communaux.

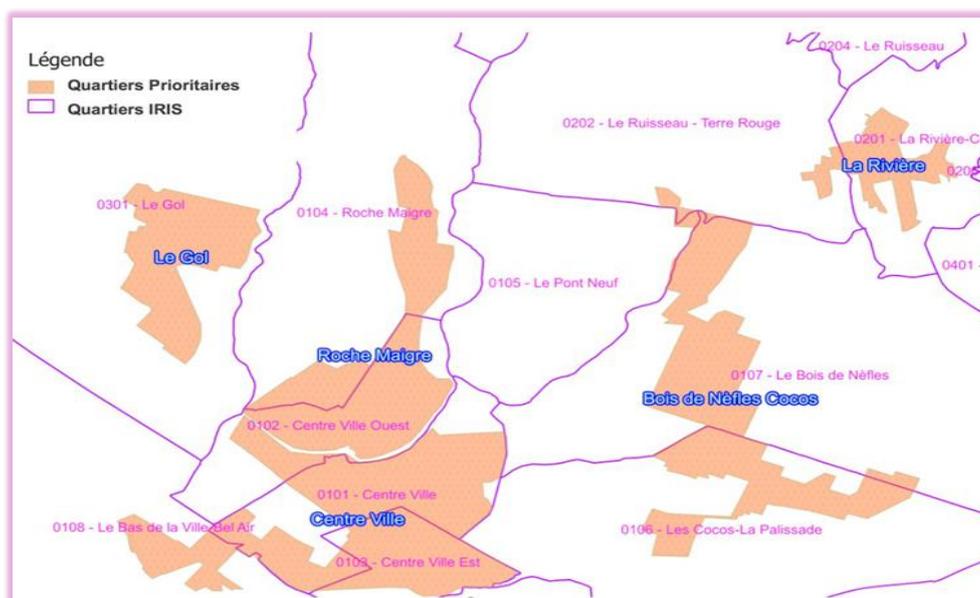
1.3 Les limites inhérentes au contrat de ville

1.3.1 Une géographie prioritaire de Saint-Louis inadaptée

Privilégiant une action publique « massive »³⁵, le CDV se concentre sur des unités géographiques déterminées : les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Ces derniers sont caractérisés par deux indicateurs : un « *nombre minimal* » d'habitants et un « *écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants* »³⁶. La liste de ces quartiers vient d'être révisée pour la France hexagonale³⁷, l'actualisation pour l'outre-mer n'est prévue que pour le 1^{er} janvier 2025³⁸.

Le contrat de ville de Saint-Louis comporte cinq QPV : Le Gol, centre-ville, Roches Maitres, Bois de Nèfles Cocos, La Rivière. Ils sont étendus sur l'ensemble du territoire communal et regroupent un tiers de sa population, soit 18 000 habitants³⁹.

Carte n° 1 : La géographie prioritaire 2015-2024 de la commune de Saint-Louis



Source : contrat de ville 2015-2020 de Saint-Louis

L'éligibilité de ces quartiers est établie selon la méthode dite de « carroyage », par agrégation de carreaux de 200 mètres de côté, concentrant au moins 1 000 habitants dont le revenu fiscal médian⁴⁰ est inférieur à 7 900 € annuels, soit 658 € mensuels.

³⁵ Inspection générale des finances, *L'identification des moyens de droit commun de la politique de la ville*, juin 2012.

³⁶ Article 5 de la loi du 21 février 2014.

³⁷ Décret n° 20023-1314 du 28 décembre 2023.

³⁸ Alinéas 1 et 2 de l'article 30 III de la loi du 21 février 2014.

³⁹ 18 240 habitants, soit près de 35 % de la population communale, source : Cahier des clauses techniques particulières du marché « étude de programmation des équipements publics neufs et réhabilitation », URBA.D.E. conseil – août 2016.

⁴⁰ Revenu tel que la moitié des salariés de la population considérée gagne moins et l'autre moitié gagne plus.

Tableau n° 6 : Revenus médians mensuels des quartiers prioritaires de Saint-Louis en 2015

<i>Quartier prioritaire de la ville</i>	<i>Revenu médian mensuel par habitant (en €)</i>	<i>Nombre d'habitants</i>
<i>Le Gol</i>	350	3 170
<i>Centre-ville</i>	366	8 030
<i>Roches Maigres</i>	575	3 730
<i>Bois de Nèfles Cocos</i>	583	2 120
<i>La Rivière</i>	508	1 190

Source : CRC, d'après le contrat de ville de Saint-Louis 2015-2020

La commune a souhaité élargir cette délimitation règlementaire en y intégrant une logique de « quartier vécu ». Cette interprétation extensive témoigne de l'inadaptation de ces critères nationaux à la réalité insulaire qui, souvent relevée,⁴¹ constitue une source d'incompréhension par la population⁴². En effet, les hauts de l'île, moins densément peuplés et de ce fait exclus de la qualification de QPV, concentraient en 2015 un quart de la population de l'île, réparti dans 27 quartiers se caractérisant par une pauvreté très élevée⁴³. Sur ces 27 quartiers pauvres à dominante rurale identifiés, 20 quartiers⁴⁴ sont exclus de la qualification de QPV⁴⁵, car moins densément peuplés. En outre, même en zone urbaine, une partie des groupes de quartiers en grandes difficultés ne sont pas pris en compte par ce dispositif⁴⁶. L'inadaptation des critères d'éligibilité constitue ainsi une exclusion supplémentaire à l'égard de populations vulnérables, défavorisées ou en grande difficulté. La révision à venir (voir *infra*) de ces critères, notamment de concentration de population, pourrait étendre encore la géographie prioritaire de Saint-Louis.

⁴¹ Deschamps Damien, Provini Olivier, *Les enjeux de la gouvernance en outre-mer. L'exemple des politiques publiques de l'emploi et de la ville à La Réunion*, 2022, Éditions AFD.

⁴² Notamment les partenaires institutionnels et les associations évoluant dans le cadre du contrat de ville, le rapport d'évaluation finale des contrats de ville du 31 octobre 2022 ayant relevé : « *Un découpage des territoires peu compréhensible.* »

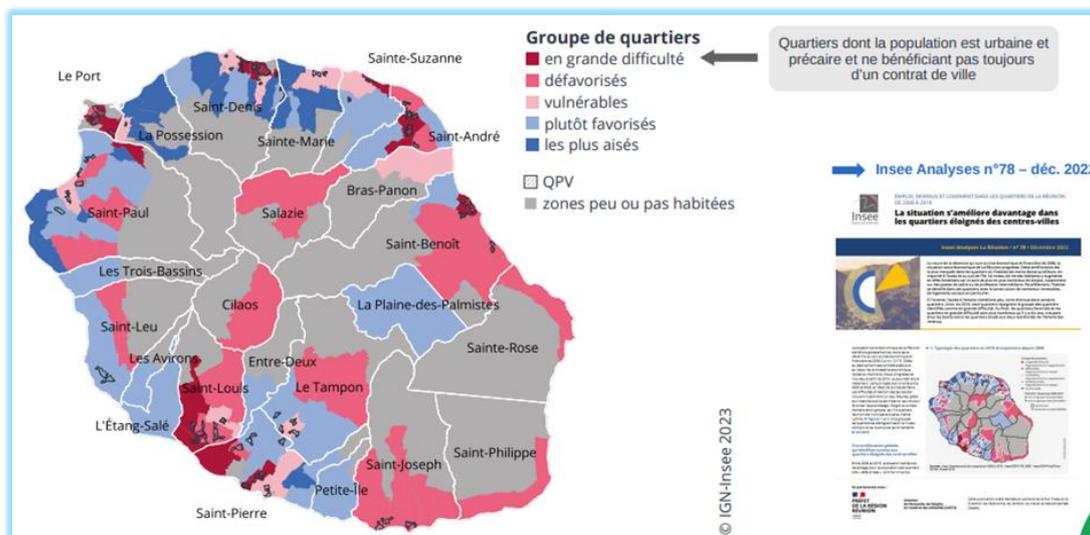
⁴³ Ludovic Besson, *Cartographie de la pauvreté à La Réunion*, n° 34, *INSEE analyses réunion*, 2018.

⁴⁴ Ravine Creuse à Saint-André ; Cilaos ; au Tampon : le 17^{ème} KM, Bérive-Petit Tampon-Grand Tampon, Plaine des Cafres, Pont d'Yves ; à Saint-Joseph : Jean-Petit, Plaine des Grègues, Vincendo ; à Saint-Leu : La Chaloupe, Le Plate ; à Saint-Louis le Nord ; à Saint-Paul : Barrage Saint-Cœur, La Saline, Le Guillaume, Sans Souci, Tan Rouge ; Saint-Philippe ; Sainte-Rose et Salazie.

⁴⁵ D'après la liste des QPV actualisée au 17 juillet 2023.

⁴⁶ Document de présentation de la réunion du 15 février 2023 au CR-CSUR relative aux évolutions de la population réunionnaise, pauvreté et trajectoire des QPV.

Carte n° 2 : Groupes de quartiers selon les ressources à La Réunion



Source : INSEE⁴⁷

1.3.2 La mobilisation du droit commun

La loi Lamy précise que la politique de la ville « mobilise et adapte, en premier lieu, les actions relevant des politiques publiques de droit commun et, lorsque la nature des difficultés le nécessite, met en œuvre les instruments qui lui sont propres. ». Cependant, la mobilisation des crédits de droit commun se heurte depuis des années à la difficulté d’identifier les dispositifs correspondants⁴⁸, à tel point qu’une inversion a été faite dans l’exécution du contrat de ville de Saint-Louis où l’évaluation des CDV⁴⁹ estime que « le contrat de ville est dans la ligne « dite classique » c’est-à-dire que son réflexe premier et de construire des actions avec les moyens spécifiques et si nécessaire de compléter avec des moyens venant du droit commun ». Les programmes annuels du contrat de ville illustrent cette approche, dans la mesure où ils ne mentionnent pas le recours aux moyens de droit commun alors même que, d’après la commune, ces derniers sont mobilisés lors de l’élaboration des actions en comité technique du CDV. L’usage du droit commun s’effectue en répondant aux appels à projet annuels des partenaires du contrat de ville : caisse d’allocations familiales (CAF), État, agence régionale de santé (ARS), CIVIS, département, région, Europe, commune.

La commune a transmis un suivi des moyens de droit commun pour la période 2018 à 2023. Toutefois, celui-ci ne semble concerner que le contrat de ville *stricto sensu*, sans comptabiliser ceux déployés au titre de la cité de l’emploi et des quartiers productifs, dont l’objectif commun est de massifier le recours aux dispositifs de droit commun.

⁴⁷ *Idem supra*.

⁴⁸ Inspection générale des finances, *L’identification des moyens de droit commun de la politique de la ville*, op. cit.

⁴⁹ Rapport d’évaluation des cabinets COMPAS, NEO, RC CONSULTANT précité.

Tableau n° 7 : Moyens de droit commun mobilisés au titre du CDV de 2018 à 2023 (en €)

2018	2019	2020	2021	2022	2023 ⁵⁰
575 000	735 000	505 000	472 000	848 000	327 000

Source : CRC, d'après la commune

En outre, les variations sensibles des montants mobilisés témoignent d'une mobilisation aléatoire de certains acteurs (CIVIS, département, région, Europe).

Assurer un suivi exhaustif du recours au droit commun pour tous les dispositifs dont la commune est bénéficiaire contribuerait à une meilleure articulation des actions financées par les crédits de la politique de la ville avec les politiques publiques générales pour répondre davantage aux besoins spécifiques des QPV⁵¹.

2 LE NPNRU DU GOL : LA RÉNOVATION URBAINE À L'ÉPREUVE DE CONTRAINTES ORGANISATIONNELLES

2.1 Un programme exigeant pour répondre à une urgence sociale

Créé en 2003, le premier programme de rénovation urbaine est emblématique de la politique de la ville, ayant pour objectifs la mixité sociale et le développement durable (PNRU). Il a été rénové en 2014 en tant que nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) pour la période 2015-2024 avec un objectif supplémentaire tenant à la résorption des difficultés des QPV dans une perspective de « renouvellement urbain ». Il vise en priorité les quartiers présentant les dysfonctionnements socio-urbains les plus importants et prégnants⁵². Le montant des concours financiers de ce programme a été doublé en 2018 pour atteindre désormais un total de 12,1 Md€. La réalisation de ces programmes nationaux successifs est pilotée par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Les opérations de rénovation menées dans ce cadre qui concernent exclusivement les QPV visent à favoriser la mixité sociale, la diversification des logements et des bâtiments ainsi que le désenclavement et le développement économique. Elles doivent répondre à des objectifs en matière de relogement des ménages, mettre en place une gestion urbaine de proximité et favoriser l'insertion sociale dans les chantiers. Elles sont menées en concertation avec les habitants des quartiers visés, notamment par le biais de la mise en place d'un conseil citoyen.

Le quartier du Gol de Saint-Louis est le QPV le plus pauvre de la commune, avec un revenu médian mensuel de 350 € par habitant⁵³. Marqué au début des années 2010 par des

⁵⁰ Données provisoires, en attente de versement de reliquats.

⁵¹ Cour des comptes, *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires, une dimension majeure de la politique de la ville*, décembre 2020.

⁵² Article 9-1 de la loi du 1^{er} août 2023 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

⁵³ Contrat de ville de Saint-Louis 2015-2020.

violences urbaines et théâtre régulier de violences intra- familiales, il a été identifié au sein du CDV afin de bénéficier du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU)⁵⁴. Il suit l'une des orientations stratégiques du contrat de ville de Saint-Louis qui est l'amélioration du cadre de vie et le renouvellement urbain, afin d'apporter une cohésion sociale, mais également géographique à un territoire communal « *fragmenté* », notamment en raison des projets d'émancipation du quartier de La Rivière.

Instauré par la loi Lamy⁵⁵, cet instrument de la politique de la ville consiste à traiter simultanément les actions en faveur des habitants et les interventions sur le bâti, en mobilisant d'abord les moyens des politiques de droit commun, pour transformer le cadre de vie, faire bénéficier les quartiers prioritaires des dynamiques des agglomérations et favoriser les mobilités.

La commune a obtenu un financement au titre du NPNRU plafonné à hauteur de 70 % maximum du coût total de l'opération, ce qui lui permettrait de dépasser ses contraintes budgétaires. En effet, entre 2018 et 2023, malgré une forte pression fiscale, la fragilité financière de la commune, qui résulte notamment du poids important des charges de personnel représentant 75 % des charges de gestion, est venue limiter sa capacité à mener des projets d'ampleur (voir cahier 1). Néanmoins, l'ANRU ne procède pas à l'analyse de la charge financière relative au coût de fonctionnement des équipements subventionnés qui incombe à la commune. Enfin, les nombreux aménagements prévus hors financement ANRU, la requalification de plusieurs voies, notamment à l'entrée du quartier, la réhabilitation de divers équipements (plateau sportif, maison du projet) ainsi que la réalisation d'un centre culturel et d'une salle des fêtes, s'ajouteront à l'opération. La participation de la collectivité après déduction des montants pris en charge par les autres partenaires (ANRU, CIVIS, conseil départemental, Caisse des dépôts et consignations, SEMADER, SIDR, etc.) s'élève à 14,45 %, soit 20,14 M€ du montant global, estimé après la révision du 2 août 2023 à 139,59 M€.

Dans un rapport intitulé « L'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU) », publié en avril 2020, la Cour des comptes pointe la durée particulièrement longue des projets menés dans ce cadre qui empêche la plupart des opérations de rénovation de produire leurs premiers effets avant plusieurs années. L'expérience du PNRU a montré que le pic des réalisations était intervenu entre cinq et six ans après l'engagement des opérations. S'agissant du NPNRU, la phase de réalisation a débuté en 2020. La commune de Saint-Louis, quant à elle, se situe toujours dans la phase études. En réponse aux observations de la chambre, la collectivité précise que « *les opérations sont aujourd'hui à un stade d'avancement de niveau étude de conception de maîtrise d'œuvre ou avant démarrage des travaux* ».

2.2 Une exécution retardée du programme

La contractualisation du NPNRU intervient en deux temps : mise en place d'un protocole de préfiguration qui permet d'engager puis de financer les études nécessaires à

⁵⁴ Arrêté du 29 avril 2015 relatif à la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants et visés en priorité par le nouveau programme national de renouvellement urbain, code quartier QP974001.

⁵⁵ Articles 3 et 4 de loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

l'élaboration du projet puis signature d'une convention opérationnelle. Toutes les opérations doivent être engagées avant juin 2026, date limite du programme national, pour bénéficier du financement ANRU.

2.2.1 Une phase de protocole d'une durée prolongée

Le protocole de préfiguration a été signé le 14 juin 2016 pour une durée initiale de 18 mois prolongée par un avenant du 21 novembre 2018 au 31 décembre de la quatrième année après l'année où est soldée la dernière opération physique financée par l'ANRU qui ne précise pas le motif de cette prolongation. Il a été clôturé par une décision du 25 mai 2023 et le montant de la subvention allouée s'élève à 538 546 € après l'annulation de l'opération « animateur économie sociale et solidaire – insertion ».

Ce document esquisse les premiers objectifs en matière de renouvellement urbain, à savoir : la mise en liaison du territoire, la valorisation de l'histoire et du paysage, la promotion de la diversité où quatre grandes opérations d'aménagement étaient envisagées (opération « cité Kayamb », opération « Sud Kayamb », opération « entrée de ville », opération « collèges et franges urbaines »), l'intégration dans le territoire de Saint-Louis et du Grand Sud (notamment par le positionnement sur le secteur de grands équipements commerciaux et par le renforcement du pôle industriel que constitue l'usine), l'amélioration de la qualité du bâti, la création d'un espace de centralité du quartier : opération « Kayamb » (« résidentialisation douce »), l'élévation du confort urbain (Ravine Piment) et le développement économique du quartier.

Le financement apporté par l'ANRU a notamment pour objectif de permettre la réalisation des études préalables à la détermination du projet définitif de renouvellement urbain.

Si la signature de la convention est intervenue en 2020 pendant la phase d'exécution du protocole, la chambre s'étonne du délai de trois ans jusqu'à la clôture des opérations comprises dans le protocole de préfiguration et de la pertinence d'une conduite simultanée des deux outils. Le dépassement conséquent de la durée initialement prévue de près de cinq ans et demi ne peut pas exclusivement être imputé aux effets de la crise sanitaire, d'ailleurs, intervenue seulement trois ans et demi après la signature du protocole.

2.2.2 Une phase d'exécution de la convention pluriannuelle de renouvellement urbain laborieuse

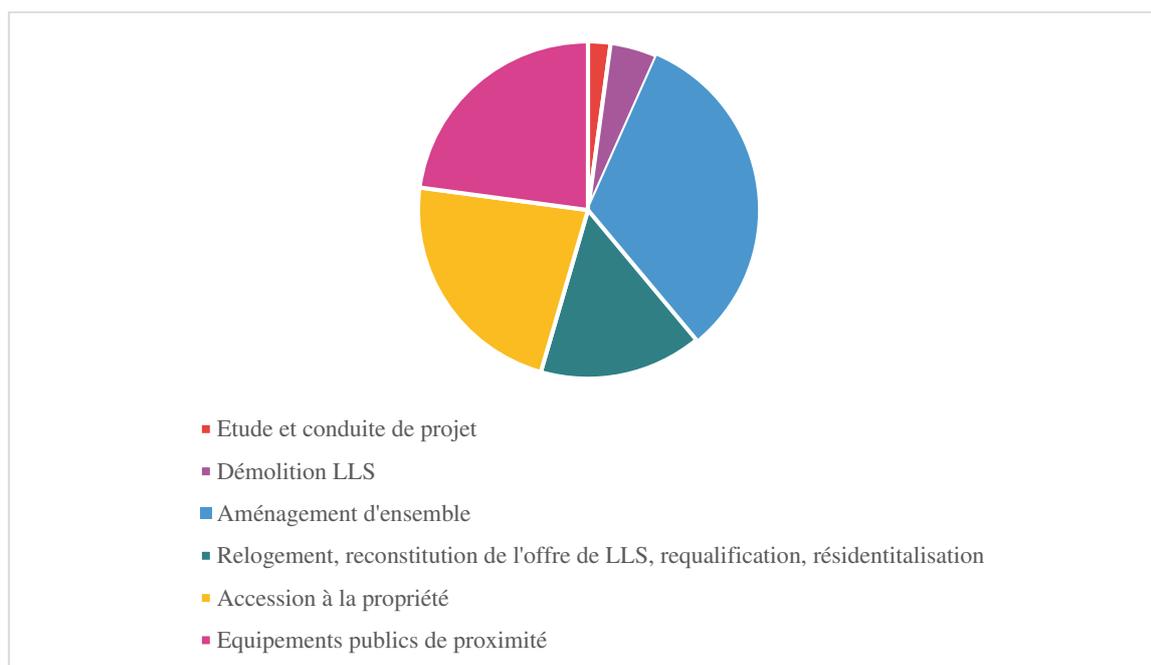
Signée le 13 mars 2020, la convention pluriannuelle de renouvellement urbain relative au NPNRU Le Gol a entériné un programme de 16 opérations⁵⁶ pour un montant de 58,37 M€. La commune de Saint Louis a la maîtrise d'ouvrage de 10 opérations qui représentent 83 % de ce montant. Le montant global du projet de réaménagement de ce quartier y compris la

⁵⁶ Chef de projet et animateur GUP, AMO urbaniste coordonnateur, Concertation co-construction communication, Mémoire du quartier, Directeur de projet SEMADER, Minoration de loyer démolition 92 LLS Kayamb, Démolition partielle Kayamb 92 logements, Aménagement secteur Piment, Aménagement secteur Kayamb, Aménagement avenue Pasteur en QPV, Résidentialisation Kerkenna collectif (39 logements), Résidentialisation Kerkenna individuel (19 logements) Résidentialisation Kayamb (100 logements), Reconstruction d'une école maternelle, Reconstruction école élémentaire Sarda Garriga, Gymnase et maison des associations ; voir convention du 13 mars 2020, p. 56.

reconstitution de l'offre de logements sociaux et les opérations, hors QPV, s'élève à 154,56 M€ pour une réalisation sur 10 ans. La déclaration d'engagement de l'ANRU à hauteur de 31 M€ agit comme levier pour les financements par les autres partenaires.

Le projet comporte quatre éléments clefs : l'intervention sur le patrimoine bâti et la diversification de l'habitat, l'intervention sur des équipements publics, la requalification de l'espace public et paysagé et l'aménagement de l'entrée du quartier.

Graphique n° 1 : Typologie des opérations du NPNRU du Gol (projet global)



Source : CRC, d'après la convention de renouvellement urbain du NPNRU du Gol

En raison de l'épidémie de covid 19 et, notamment, des confinements de l'année 2020, le démarrage opérationnel du NPNRU du Gol n'est intervenu qu'en 2021 avec la réalisation des études de faisabilité sur l'aménagement des secteurs collège et Gol Baquet et l'arrêt de la programmation du gymnase et de la maison des associations. En 2022, une convention de co-maîtrise d'ouvrage a été signée avec la SEMADER, la CIVIS et le conseil départemental pour organiser l'intervention de ces différents acteurs sur le secteur du collège et l'acquisition du foncier pour la construction du gymnase et de la maison des associations a fait l'objet d'une délibération. En 2023, « l'ensemble des opérations du programme est rentré en phase de conception »⁵⁷. Pour 2024, la signature des marchés de maîtrise d'œuvre (gymnase, maison des associations, aménagement et requalification de l'avenue Pasteur) et de conception-réalisation (déconstruction-reconstruction des écoles Edmond Albius et Sarda Garriga) est programmée. Seul le lancement des travaux pour l'aménagement du secteur autour de la ravine Piment et pour la réhabilitation et l'aménagement extérieur de la maison de projet est prévu en 2024 ainsi que la démolition de l'école Sarda Garriga.

Ainsi, quatre ans après la signature de la convention pluriannuelle de renouvellement urbain, la commune se trouve toujours en phase de conception et n'a démarré aucun chantier

⁵⁷ Rapport sur les orientations budgétaires 2024.

ce qui interroge sur sa capacité à engager l'ensemble des opérations avant le 30 juin 2026 et de bénéficier du financement ANRU. En outre, l'ANRU signale régulièrement la nécessité d'un lancement rapide des opérations de travaux notamment pour les projets validés aussitôt que les projets réunionnais qui figurent parmi ceux qui auraient dû entrer en phase travaux dès 2021. En réponse aux observations de la chambre, la commune indique que le renforcement de l'équipe depuis mi-2022 a permis « *d'accélérer le calendrier opérationnel* » et conduirait à engager toutes les opérations avant juin 2026.

2.3 Une gouvernance discontinuée à l'origine de nombreux retards

Les modalités de pilotage du NPNRU sont fixées dans le protocole de préfiguration puis la convention pluriannuelle. Le maire assure le portage politique du programme de rénovation urbaine et préside, avec le préfet, le comité de pilotage composé en outre du sous-préfet à la cohésion sociale, du président de la CIVIS, de l'élu délégué au contrat de ville, du directeur général des services de la commune et de la direction de projet du NPNRU qui doit se réunir au minimum une fois par an. Sont également associés l'ensemble des signataires et des partenaires de la convention pluriannuelle ou leurs représentants : conseil régional, conseil départemental, Caisse des dépôts et consignation, bailleurs, Action logement, conseils citoyens, services de la ville et de la CIVIS et autres partenaires.

Dans les faits, trois comités de pilotage se sont tenus depuis 2017 en phase protocole et quatre revues de projet depuis 2020, qui sont venues remplacer les COPIL depuis 2021, en phase convention.

Sur le plan opérationnel, la réunion mensuelle d'un comité technique comprenant la direction de projet, le directeur de la politique de la ville de la commune, le chargé de mission ANRU de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), le représentant de la CIVIS, un représentant de chaque bailleur concerné, le représentant du conseil citoyen ainsi que des collaborateurs techniques si nécessaire est prévue. Toutefois, la fréquence des réunions réellement tenues est largement inférieure à cette prévision (cinq en 2020, quatre en 2021 et trois en 2022)⁵⁸.

Au sein de la commune, le protocole de préfiguration prévoyait une équipe de cinq personnes : un chef de projet et un animateur chargé de la gestion urbaine de proximité, financés à 100 % par l'ANRU ; un agent en charge de l'économie sociale et solidaire et de l'insertion, mi-temps pris en charge par l'ANRU ; un cadre de catégorie A chargé de l'ingénierie administrative et financière du projet ainsi qu'un cadre A chargé de la valorisation historique. Pendant la phase convention, plus que trois personnes, le chef de projet, l'animateur de gestion urbaine de proximité et le chargé de mission administrative et financière ont été dédiées au projet, la direction de projet étant constituée par le directeur général adjoint du pôle attractivité du territoire, désormais développement territorial durable et le chef de projet.

Seuls les postes de chef de projet, de chargé de l'ingénierie administrative et financière du projet et d'animateur de gestion urbaine de proximité (GUP) ont réellement été pourvus, assistés par trois stagiaires gratifiés. Le poste de chef de projet est resté inoccupé d'avril 2021 à septembre 2022, celui d'animateur GUP depuis juin 2022 et celui de chargé de l'ingénierie

⁵⁸ Comptes rendus COPIL et revues de projet tels que communiqués par la commune dans le cadre de l'instruction.

administrative et financière du projet par un agent dont les qualifications n'étaient pas en adéquation avec les exigences du poste.

La transformation du « service ANRU » en « direction du NPNRU », toutefois sans déclinaison en services, n'a été actée que dans le cadre de la phase deux de la réorganisation des services de la commune en décembre 2023.

La mise en place d'une équipe de projet incomplète conjuguée à un suivi irrégulier par les comités de pilotage et technique ralentit considérablement l'avancement du projet. Ainsi, le départ du chef de projet en avril 2021 a conduit à un quasi-arrêt du projet pendant près de 18 mois.

La gouvernance politique du projet est assurée, depuis 2020, par la maire actuelle, déjà associée au NPNRU de 2016 à 2018, sans délégation à un autre élu ou au directeur de projet.

La chambre note l'incohérence de l'implantation d'un « cyber espace », réalisé à l'aide de financements publics et privés par une association sans participation de la commune, au sein de la cité « Kayamb », officiellement inauguré en octobre 2023⁵⁹, dans un local voué à la démolition dans le cadre de la restructuration de cet ensemble immobilier alors que dès le protocole de préfiguration la démolition de la cité se trouvait au cœur du projet⁶⁰. Cette circonstance, pourtant parfaitement connue de tous les acteurs du NPNRU, a provoqué au printemps 2023 un nouvel arrêt du projet, la commune souhaitant modifier le projet de démolition arrêté lors de la revue de projet en mars 2023 afin de finalement conserver cette espace. Ce n'est qu'en décembre de la même année que le dialogue entre les différents partenaires a repris, toutefois sans accord définitif sur les contours exacts du projet de démolition. Compte tenu de la date limite de l'engagement des opérations du NPNRU, fixée au 30 juin 2026, la chambre s'interroge sur la capacité de la commune à respecter ce calendrier.

2.4 Un montage financier présentant un risque pour les finances communales

Les investissements, réalisés en 2023 par la commune qui dispose d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) pour les années 2021 à 2026, sont inférieurs de 31 % aux montants projetés ce qui confirme ses difficultés de mener à bien les nombreux projets engagés.

⁵⁹ Zinfos974, « Saint-Louis : Les 'Bosseurs du Kartié' à l'œuvre au Gol », 5 octobre 2023.

⁶⁰ « Il est donc proposé de valider le maintien des 2 « accroches » restantes de la rotonde. Leur démolition n'apporte rien de plus par rapport aux objectifs urbains et humains du projet, au contraire. », COPIL du 3 octobre 2018.

Tableau n° 8 : Coût du programme d'investissement de la commune de Saint-Louis

	Réalisé 2021	Réalisé 2022	Réalisé 2023	Projections 2024	Projections 2025	Projections 2026	Reste à financer en 2027
Programmes (a)	6 495 250	10 697 611	17 350 267	28 083 000	31 096 000	30 254 000	31 367 540
Total 2021-2026	123 976 128						
Total 2021-2027	155 343 668						

Source : Rapport sur les orientations budgétaires 2024

Graphique n° 2 : Projection des dépenses d'investissement



Source : CRC, d'après les données transmises par la commune

Les dépenses d'équipement s'élèvent pour les années 2021 à 2023 à 34,54 M€. Or, la commune a prévu pour la période de 2024 à 2026 un montant de 89,43 M€⁶¹, soit 2,5 fois supérieur, qui nécessiterait, selon ses prévisions un emprunt d'un total d'environ 16 M€. Selon les estimations de la chambre, le montant de l'emprunt nécessaire pourrait atteindre 30 M€, notamment si l'ensemble des subventions dont la commune entend bénéficier ne serait pas versé. Cette situation est d'autant plus préoccupante que la commune a amorcé depuis 2021 une baisse annuelle de 3 % des impôts locaux qu'elle envisage néanmoins de geler en 2024.

La commune doit être particulièrement vigilante quant à la maîtrise de ses dépenses d'équipement dès lors que son territoire comporte plusieurs zones particulièrement exposées aux risques causés par les houles et les eaux pluviales ce qui entraîne des dépenses supplémentaires pour remédier aux dégâts causés par les intempéries tel qu'il a été le cas après les averses des 20 et 21 décembre 2023, le passage du cyclone Belal et de la tempête Candice

⁶¹ Rapport sur les orientations budgétaires 2024.

début 2024 ainsi que les fortes pluies du mois de janvier 2024. En réponse aux observations de la chambre, la commune précise que si elle entend augmenter en moyenne de 50 % pour chaque exercice à venir ses recettes d'investissement, elle a également évalué le risque potentiel d'une perte de subventions déjà contractualisées qui, selon ses propres estimations, établirait l'encours de dette en 2026 pour un scénario sans subventions d'investissement à 1 410 € par habitant, soit proche de la moyenne des communes de sa strate.

La chambre s'interroge néanmoins sur la fiabilité des prévisions émises par la commune. Au titre de l'année 2023, la commune avait prévu d'engager au titre du NPNRU la somme de 3,4 M€, l'engagement réel s'élevant au 9 août 2023 à 1,5 M€, le réalisé prévu à 1,4 M€ mais le réalisé réel seulement à 127 790 €. Au titre de l'acquisition foncière pour la construction du gymnase et de la maison des associations, une somme de 285 018,18 € était prévu au budget. Or, selon la délibération y afférant, le prix s'élève à 407 295 € hors frais de notaire et, au 9 août, seule la somme de 6 184,50 € avait été mandatée. Si la commune cite dans son rapport sur les orientations budgétaires pour 2024, une somme de 1,6 M€ qui aurait été engagée au titre des dépenses du NPNRU en 2023, le tableau de la programmation pluriannuelle d'investissement 2021-2026 reproduit en annexe de ce même document ne permet d'identifier qu'une somme de 886 467 € dépensée à ce titre dont plus de la moitié résulte de l'acquisition foncière. La progression réelle et estimée de ces dépenses particulièrement irrégulière, + 1,13 % de 2021 à 2022, + 15,15 % de 2022 à 2023, + 8,85 % de 2023 à 2024, + 1,95 % de 2024 à 2025 et + 1,5 % de 2025 à 2026, paraît surévaluée compte tenu de la lenteur de la commune dans l'exécution des opérations inscrites dans le projet NPNRU du Gol. La vacance de postes stratégiques en termes de soutien technique tels que le directeur des bâtiments et le directeur général des services techniques vient aggraver ces craintes bien que la commune s'attache à pourvoir rapidement ces emplois⁶².

Enfin, si, début 2022, la commune avait envisagé le début des travaux de cinq opérations d'ampleur (aménagement du secteur « Kayamb », démolition/réhabilitation « Kayamb », déconstruction/constructions des écoles Edmond Albius et Sarda Garriga, construction du gymnase et de la maison des associations) en 2024, cette prévision ne paraît pas réaliste compte tenu du retard des études et des consultations (voir *infra*).

2.5 Le relogement des habitants : une étape cruciale mal appréhendée

Les opérations de démolition menées dans le cadre du NPNRU ont pour objectifs de réduire la densité des quartiers concernés et de favoriser la mixité sociale en diversifiant le parc de logements. Par conséquent, en principe, elles n'entraînent pas la reconstruction de logements sociaux sur les mêmes sites. Cette pratique n'est pas sans causer des difficultés particulières dans un territoire insulaire où le foncier disponible pour la reconstruction est extrêmement limité⁶³. La Cour des comptes note, par ailleurs, que le NPNRU semble confirmer la réduction de l'offre de logement sociaux observé à l'issue du PNRU⁶⁴.

⁶² Un nouveau directeur des bâtiments a pris ses fonctions depuis le 1^{er} juin 2024.

⁶³ Damien Deschamps, Olivier Provini, « *Les enjeux de la gouvernance en Outre-mer. L'exemple des politiques publiques de l'emploi et de la ville à La Réunion* », 2022, Éditions AFD.

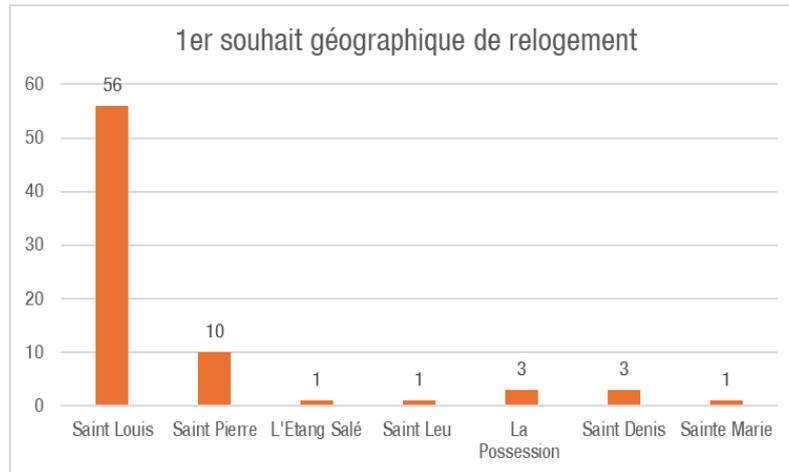
⁶⁴ Cour des comptes, *L'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU)*, avril 2020, p. 97.

La convention pluriannuelle de projet, conclue le 13 mars 2020, prévoit la démolition de 92 logements sociaux de la cité « Kayamb » avec une reconstitution complète de l'offre en dehors du périmètre QPV, dans les secteurs Bellevue, Piment et du collège. Dans le cadre de la stratégie de diversification résidentielle, des dispositifs d'accession progressive à la propriété pour des logements de tailles T2 et T3 sont prévus. Lors de la revue de projet du 8 mars 2023, le scénario de démolition et de restructuration du secteur « Kayamb » fait état de 88 logements démolis et de 104 logements résidentialisés et réhabilités. Le processus de relogement des ménages a été lancé en deux temps : la présentation du scénario retenu et du processus général de relogement aux locataires et la réalisation des enquêtes sociales afin d'établir le profil socioéconomique des familles et de qualifier les logements à mobiliser. Toutefois, lors de la réunion publique tenue le 26 mai 2023, la commune a présenté aux habitants un scénario différent de celui arrêté lors de la revue de projet. En outre, les constructions projetées en dehors du périmètre QPV et, notamment, dans le secteur du collège n'entreront pas en phase construction avant le début des démolitions envisagées ne permettant ainsi pas aux familles d'y être relogées.

Un premier comité logement, composé de représentants de la commune, de l'ANRU, des services de l'État, de la CIVIS et des bailleurs sociaux, s'est réuni le 25 janvier 2022 dans l'objectif d'élaborer une stratégie opérationnelle multi-partenariale. La SEMADER a présenté, à cette occasion, un planning décomposant les opérations de démolition, de réhabilitation et de résidentialisation de la cité « Kayamb » en trois tranches (rotonde, îlot Est, îlot Ouest) prévoyant seul le démarrage de la phase opérationnelle pour la rotonde avant mi-2026. Le comité logement note que cette prévision ne permet pas de respecter les délais imposés pour bénéficier du financement de l'ANRU et préconise de « gagner » 18 mois sur ce calendrier sans toutefois préciser de quelle manière. La chambre s'interroge sur la capacité réelle des intervenants à respecter le calendrier fixé par l'ANRU dès lors que le comité constate par ailleurs que sur le territoire communal l'offre à court terme en matière de programme neuf est très limitée et qu'il convient donc de l'élargir à d'autres communes en dehors du territoire alors que d'autres opérations similaires sont en cours, notamment au Port.

L'enquête sociale menée par la SEMADER n'a été conduite qu'à partir du 1^{er} juin 2023 auprès des habitants des bâtiments sur lesquels ne pesait pas d'incertitude quant aux contours du projet malgré l'attention particulière accordée à la problématique du relogement des locataires de « Kayamb » dès 2018. Elle révèle que les 65 logements, objet de l'enquête, hébergent 75 ménages, soit 361 personnes dont 230 enfants. La grande majorité des foyers, près de 75 %, souhaite être relogée à Saint-Louis dont 38 % dans le quartier du Gol.

Graphique n° 3 : Premier souhait de relogement



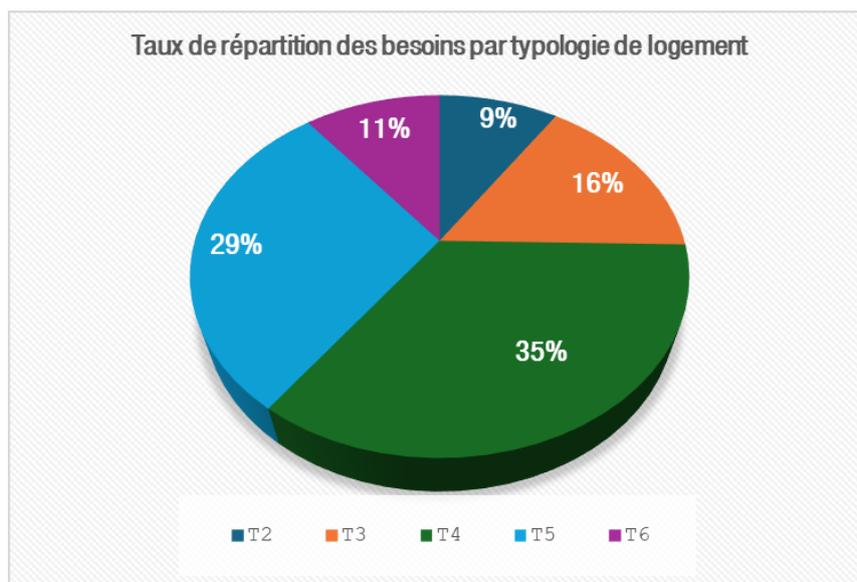
Source : Synthèse des enquêtes sociales de la SEMADER, 2023

Les revenus de ces ménages proviennent quasi exclusivement des minimas sociaux, seuls 10 disposent d'un salaire et 4 d'une pension de retraite ou de vieillesse.

Les familles s'attendaient à rester dans le quartier et à être relogées dans les nouvelles constructions du bailleur social prévues à côté du collège mais ce programme ne sera pas réalisé dans un délai permettant leur relogement à cet endroit, le début des travaux d'une durée d'un an étant prévu seulement pour mars 2025.

La composition des familles concernées, majoritairement d'origine mahoraise, qui accueillent ponctuellement leurs familles élargies, nécessite de grands logements.

Graphique n° 4 : Taux de répartition des besoins par typologie de logement



Source : Synthèse des enquêtes sociales de la SEMADER, 2023

Or, il ressort du rapport annuel 2023 de l'association régionale des maîtres d'ouvrage sociaux et aménageurs de l'océan Indien (ARMOS Océan Indien) que la CIVIS est la deuxième intercommunalité de l'île en termes de niveau de tension.

Cela concerne particulièrement le relogement des plus grandes familles avec jusqu'à 7,4 demandes en attente par attribution à la CIVIS. Si les bailleurs avaient envisagé une forte reprise des livraisons en 2023, certaines mises en chantier n'ont pas pu se concrétiser et pour 2024 un recul massif est prévu.

La commune de Saint-Louis qui dispose d'un total de 3 966 logements sociaux majoritairement de taille moyenne (38,8 % de T3) n'échappe pas à l'augmentation des demandes.

La chambre s'étonne, par ailleurs, de ce que la collectivité ne satisfasse pas à ses obligations en matière de logement social. Elle a été sanctionnée en 2023 sur le fondement de l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation d'un prélèvement au profit de l'établissement public foncier de La Réunion de 165 963 €. Le préfet constate un manque de 1 135 logements pour atteindre l'objectif de 25 % fixé par la loi⁶⁵. Sur l'ensemble de la période contrôlée, la commune a versé la somme de 755 015 € à ce titre.

Dans ce contexte, le relogement des ménages de la cité « *Kayamb* » conformément à leurs souhaits, soit sur le territoire communal, en tenant compte de la composition particulière des familles dans le respect de la dignité humaine⁶⁶ et des objectifs notamment de mixité sociale et dans un laps de temps compatible avec un engagement du programme de démolition dans les délais fixés par le programme national, paraît difficilement réalisable.

En réponse aux observations de la chambre, la commune indique qu'en 2024, un suivi régulier avec trois réunions annuelles du comité de suivi du relogement et une réunion toutes les trois semaines du comité technique du relogement mobilisera l'ensemble des acteurs de la phase de relogement et, notamment la CIVIS, pour garantir le respect du calendrier. Elle précise également que l'importance de son déficit de réalisation globale de logement résulte d'une « *erreur d'interprétation qui émane de l'État* » qui aurait initialement notifié des objectifs de rattrapage pour la période de 2023 à 2025 à hauteur de 20 % avant de porter ce taux à 25 % en mai 2023, augmentant de la sorte son déficit de réalisation globale de 115 à 1 135 logements. La maire s'engage à atteindre progressivement ces objectifs.

⁶⁵ Initialement par l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).

⁶⁶ Lindgaard Jade, « *La rénovation urbaine a brutalisé des personnes socialement vulnérables, traitées sans considération comme les variables d'ajustement de spectaculaires projets de réaménagement urbain.* », dans : « *Rénovés. Comment déloger des habitants pour leur bien, malgré eux* », La France invisible. Stéphane Beaud éd. La Découverte, 2008, pp. 316-332.

2.6 « Action cœur de ville » : une approche en contradiction avec le NPNRU du Gol

2.6.1 Une dérogation obtenue au bénéfice d'un QPV

La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ÉLAN) a créé en son article 157 les « opérations de revitalisation/revalorisation de territoire » (ORT), dont le large objet permet une intervention transversale dans une multiplicité de domaines (logements, transports, services, culture, commerce, etc.). Le programme « action cœur de ville » (ACV), lancé en 2017 sous l'égide de l'ANCT, est reconduit jusqu'en 2026 (ACV 2)⁶⁷. Ce programme, dont l'objet est notamment la modernisation du tissu urbain, du parc de logements et du parc de locaux commerciaux et artisanaux, constitue une ORT. L'outil de ces opérations est la « convention ORT » signée entre l'État, ses établissements publics intéressés, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, tout ou partie de ses communes membres et tout autre personne publique ou privée amenées à soutenir ou réaliser les opérations prévues, sous réserve qu'elles ne se trouvent pas en situation de conflit d'intérêts.

Depuis 2018, Saint-Pierre a été la seule commune de la CIVIS⁶⁸ ayant bénéficié de ce programme, distinct de la politique de la ville et, donc, ayant signé une convention-cadre spécifique. Le programme « ACV1 » prévoyait originairement trois phases. La première phase de préparation prévue en 2018 visait à élaborer la convention-cadre établissant la stratégie du projet, les modalités d'élaboration du projet les objectifs et le calendrier des études à réaliser ainsi que les partenariats à formaliser. Une seconde phase d'initialisation, de 2018 à 2020, consistait à élaborer un plan d'action précis, intégré par voie d'avenant à la convention-cadre. Il s'agit de préciser le diagnostic en prenant en compte les documents de planification (schéma de cohérence territorial et son volet commercial, plan local d'urbanisme (PLU) de la commune et des communes voisines), sachant que dès ce stade peuvent être mises en œuvre des « actions mures ». La dernière phase, prévue de 2020 à 2022, était celle du déploiement du plan d'actions, par la signature d'un avenant à la convention-cadre actant l'accord des parties. La mise en œuvre du programme est réalisée par les « fiches-actions » signées par les collectivités et les financeurs concernés par l'action, tout au long du programme. La date limite d'engagement de « l'ACV1 » était fixée au 31 décembre 2022. En 2023, la CIVIS, afin d'intégrer d'autres communes membres souhaitant réaliser de telles opérations de revalorisation, a instauré une convention cadre englobant le territoire intercommunal et comportant l'ensemble des conventions ORT de ses communes-membres.

La candidature de la commune de Saint-Louis au dispositif « ACV 2 » a été acceptée à titre dérogatoire le 23 octobre 2023. Le 27 février 2024, le lancement de l'opération « action cœur de ville 2 » a eu lieu en présence du directeur général de l'ANCT, qui a pour but de « redonner de l'activité et du dynamisme au centre-ville » et qui est également un QPV. À cet

⁶⁷ Instruction du 24 mai 2023 de la ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée des collectivités territoriales, et auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de la ruralité ayant pour objet « action cœur de ville – mise en œuvre de la prolongation du programme ».

⁶⁸ À La Réunion, les communes de Saint-Joseph, de Saint-André et du Port ont également bénéficié du programme ACV 1.

égard, la commune a su valoriser les diagnostics du territoire réalisés dans le cadre du NPNRU du Gol dans sa candidature. La Cour des comptes a pu constater, dans un rapport de juin 2022, que l'articulation entre ACV et NPNRU « peut être source de complexité dans la conciliation des zonages et des périmètres, mais aussi dans le financement des actions, notamment lorsqu'une même opération peut bénéficier de soutiens de différents programmes »⁶⁹.

La démarche « action cœur de ville » nécessite une forte implication des équipes communales, dans la mesure où c'est à la commune de définir les projets ayant pour but une revitalisation du territoire, de solliciter les financements auprès des services déconcentrés de l'État et des partenaires, réunis dans un comité de projet présidé par le maire. En outre, il est attendu des collectivités concernées un « suivi régulier et précis du déploiement du programme à (leur) échelle » mais également de réaliser et de piloter sa démarche d'évaluation, en utilisant le kit d'évaluation mis à disposition par l'ANCT. S'agissant de Saint-Louis, le périmètre des opérations de revitalisation de territoire (ORT) n'est pas encore précisément défini et la réalisation d'une étude sur les « leviers de dynamisation du centre-ville » est en cours de réalisation. En réponses aux observations de la chambre, la maire a précisé qu'elle s'engageait à suivre les recommandations de l'étude.

Il est prévu qu'une fois signée, la convention cadre ORT de Saint-Louis intègrera la convention ORT de la CIVIS, par avenant, dès que seront définies la stratégie territoriale et les actions de redynamisation en cohérence avec le projet global établi à l'échelle intercommunale.

Il apparaît ainsi nécessaire de finaliser dans les meilleurs délais le recrutement d'un directeur de projet, qui sera rattaché à la direction générale adjointe pôle développement territorial durable dont le poste est co-financé par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

Schéma n° 2 : Convention cadre ORT de la CIVIS



Source : Convention cadre ORT de la CIVIS

Outre son caractère transversal, le programme « action cœur de ville » s'illustre par sa souplesse. Il est adaptable par la commune en fonction des dispositifs, de leur avancée propre et permet le recyclage de projets déjà amorcés. Le premier comité de pilotage du février 2024 a identifié 15 actions « matures » parmi lesquelles la réalisation de la cité administrative Hippolyte Foucque et la rénovation énergétique de l'hôtel de ville et des annexes qui devraient améliorer les conditions de travail d'une partie des agents.

⁶⁹ Cour des comptes, *Le programme Action cœur de ville*, 29 septembre 2022.

2.6.2 L'élargissement du périmètre ACV profitable à un opérateur privé

La souplesse du dispositif permet un élargissement de son périmètre au quartier de la gare, aux secteurs d'entrée de ville et à certains secteurs d'habitat. La commune ambitionne d'y inclure l'entrée de ville comme une « *complémentarité avec le centre-ville, (...) dans une logique d'extension du centre-ville et éviter la création d'une zone concurrentielle.* »⁷⁰.

La candidature de la commune au programme mentionne un projet urbain en cours de développement en entrée de ville porté par un propriétaire privé pour la création de plus de 300 logements, 1 hôtel, 1 hall marchand de 2 000 m², des commerces et des services de proximité de 1 000 m², 4 900 m² de bureaux, 1 pôle médical, etc.

Ce projet avait déjà été évoqué dans le cadre du nouveau projet de renouvellement du Gol. Toutefois, une étude avait conclu à « *la non viabilité de commerces dans le quartier aux motifs de l'arrivée d'un centre commercial en entrée de ville, du flux trop restreint en cœur de quartier et de la fragilité économique des familles captives résidentes sur le quartier* »⁷¹. Cette conclusion peut être transposée au centre-ville de Saint-Louis, qui regroupe 44 % de la population des QPV de la commune et, d'après la commune, « *concentre toutes les difficultés du territoire : taux de chômage, taux de pauvreté, fragilité de l'offre commerciale, vétusté des logements, dégradation des espaces publics* »⁷², qui nuisent à son attractivité économique. La chambre s'interroge sur la réelle complémentarité de ce projet situé en périphérie du centre-ville avec l'offre commerciale existante qui n'est pas explicitée et qui ne semble pas avoir été étudiée. Celui-ci apparaît au contraire entrer en concurrence avec les commerces du centre-ville.

Ainsi, ce projet s'inscrit à rebours de l'objectif de la loi Élan qui vise à favoriser le développement des commerces en centre-ville, notamment en les protégeant de la concurrence d'équipements commerciaux en périphérie. À cet effet, l'article 157 de cette loi a créé l'article L. 752-1-2 du code de commerce permettant au préfet, après l'avis ou à la demande de l'EPCI et des communes signataires d'une convention ORT, de suspendre, pendant trois ans, l'instruction des autorisations d'exploitation commerciale des projets situés en dehors des secteurs d'intervention de l'opération comprenant un centre-ville. L'inclusion de l'entrée de ville dans la convention ORT ne permettra pas la mise en œuvre d'une telle mesure de suspension. *A contrario*, l'intégration de ce projet dans un secteur d'intervention d'une opération de revitalisation comprenant un centre-ville identifié par la convention, pourrait même lui permettre de bénéficier à ce titre de la dispense d'autorisation d'exploitation commerciale⁷³.

⁷⁰ Candidature de la commune de Saint-Louis, juin 2023.

⁷¹ Comité de pilotage précité.

⁷² Candidature de la commune précitée.

⁷³ Article L. 752-1 du code de commerce.

3 LA COMMANDE PUBLIQUE, RÉVÉLATRICE DES FORCES ET DES FAIBLESSES DE L'ORGANISATION

3.1 Les problèmes de technicité des marchés de prestations intellectuelles de la phase protocole

Le protocole de préfiguration du NPNRU du Gol impliquait pour la commune la passation de neuf marchés de prestations intellectuelles⁷⁴, dès sa signature le 14 juin 2016.

Tableau n° 9 : Programme de passation des marchés à réaliser au titre du protocole

Objet	Estimation (en €)	Procédure	Date de lancement	Date de notification
<i>Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) étude urbaine - urbaniste en chef – démarche éco quartier - 2016089</i>	300 000	Appel d'offres ouvert (AOO)	22/09/2016	17/01/2017
<i>AMO accompagnement au changement – 2016053</i>	90 000	Marché à procédure adaptée (MAPA)	24/11/2016	27/02/2017
<i>Étude sur la valorisation historique du quartier – 2016043</i>	40 000	MAPA	16/11/2016	15/02/2017
<i>Étude sur l'état initial de l'environnement : stratégie et étude d'impact - 2016011</i>	30 000	MAPA	22/09/2016	12/01/2017
<i>Étude de programmation des équipements publics (neufs et réhabilitations) - 2016012</i>	40 000	MAPA	29/09/2016	04/01/2017
<i>Étude foncière et levés topographiques – 2016058</i>	40 000	MAPA	03/11/2016	12/01/2017
<i>Étude sur la communication du projet – 20160103</i>	25 000	MAPA	14/10/2016	24/02/2017
<i>AMO – OPCU – 2016098</i>	60 000	MAPA	18/11/2016	24/02/2017
<i>Maison de projet</i>	15 000	MAPA	Néant (bon de commande)	Bon de commande

Source : CRC, d'après le protocole et les échantillons de marchés de la commune

La passation de cette première tranche de marchés s'est échelonnée sur le second semestre 2016, pour des notifications intervenues au début de l'année 2017. Les services communaux ce sont montrés réactifs, avec un délai moyen de passation de trois mois. L'échantillonnage de ces marchés relève un respect des règles de publication et un correct archivage des pièces. Cependant, sur le fond, la majorité de ces procédures comportent d'importantes irrégularités, révélant non seulement un manque de technicité tant de la part des services que des élus mais également un défaut de contrôle interne.

⁷⁴ La CIVIS était chargée de la passation des études habitat, économique et insertion, déplacement, mobilité et circulation, pour une estimation globale de 150 000 € ; la SIDR de l'étude stratégique de son parc de logements estimée à 20 500 € et la SEMADER d'une étude stratégique semblable et des études préalables sur le groupe Kayamb (diagnostic amiante, diagnostic structure pour les démolitions, étude de programmation technique et financière sur l'évolution du groupe selon les principes définis par le plan guide -démolitions, réhabilitation, résidentialisation, espaces communs-) pour 66 000 €.

3.1.1 Une attribution à une offre initiale inacceptable

Le marché référencé n° 2016003 « Étude sur la communication du projet NPNRU », envoyé à publication le 14 octobre 2016, a été attribué à la société S pour un montant de 24 300 € HT.

Alors que les deux offres réceptionnées ont été rejetées par le pouvoir adjudicateur et la consultation déclarée infructueuse, la prestation a été réalisée par l'un des candidats qui avait été évincé, pour la moitié de son offre initiale.

Le dossier transmis concerne une première consultation pour laquelle l'offre de la société S a été déclarée inacceptable⁷⁵, son montant de 40 625 € HT étant de « 63 % supérieure aux crédits budgétaires alloués » et celle de son concurrent, la société T, déclarée irrégulière car son offre « ne permet pas d'atteindre les exigences techniques et/ou fonctionnelle de la commune de Saint-Louis : son mémoire technique ne présente pas d'échéancier détaillé permettant d'apprécier la temporalité de la démarche avec le projet et le lien avec l'AMO "accompagnement au changement" n'est pas explicité ». Une offre irrégulière est « une offre qui ne respecte pas les exigences formulées dans les documents de la consultation notamment parce qu'elle est incomplète, ou qui méconnaît la législation applicable notamment en matière sociale et environnementale »⁷⁶. Or, les documents de la consultation ne comportent aucune prescription particulière quant au rôle de l'AMO accompagnement au changement, seul le règlement de la consultation mentionne comme sous-critère n° 1 d'appréciation de la valeur technique « une méthodologie globale jugée notamment sur l'échéancier détaillé et les autres renseignements méthodologiques de la note méthodologique »⁷⁷. Ainsi, il est fait une appréciation très précise de ce sous-critère lors de l'analyse des offres, alors même que ce niveau de précision ne figurait pas dans les documents initiaux de la consultation. Le rejet de l'offre de la société T, dans la mesure où il se fonde sur des éléments qui n'étaient pas dans le dossier de consultation, apparaît donc critiquable. Alors que l'article 8.2 du règlement de consultation prévoyait la possibilité de négocier⁷⁸, le pouvoir adjudicateur a préféré mettre un terme à la procédure de consultation. La prestation a tout de même été réalisée par la société S, qui a réduit près de la moitié de son offre initiale pour un montant de 24 300 € HT, sans qu'aucun élément indiquant qu'une nouvelle mise en concurrence n'ait été effectuée. Il semble donc que l'attributaire a pu faire une nouvelle offre au détriment de son concurrent. En réponse aux observations de la chambre, la commune indique qu'une nouvelle mise en concurrence aurait été organisée pour laquelle elle n'a toutefois pas été en mesure de fournir de justificatifs.

⁷⁵ Aux termes de l'alinéa 3 de l'article 59 I du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, alors en vigueur : « Une offre inacceptable est une offre dont le prix excède les crédits budgétaires alloués au marché public tels qu'ils ont été déterminés et établis avant le lancement de la procédure. ».

⁷⁶ Alinéa 2 de l'article 59 I du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

⁷⁷ Article 6 du règlement de la consultation.

⁷⁸ Bien que cette faculté soit de plein droit s'agissant des procédures adaptées.

3.1.2 Un marché attribué à une offre qui n'est pas économiquement la plus avantageuse

Le marché concerné est celui référencé n° 2016012 « Étude de programmation⁷⁹ des équipements publics (neufs et réhabilitations) », envoyé à publication au *bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP)* le 26 septembre 2016, attribué au groupement A/C.

Cette prestation comporte trois phases : une première phase de cadrage et de diagnostic fonctionnel des équipements publics et de diagnostic technique de la maison de projet, des écoles Sarda Garriga et Edmond Albius ; une seconde phase de pré-programmation qui consiste à préciser les besoins du programme des équipements publics ; une troisième phase qui porte sur la réalisation optionnelle des études de programmation pour la maison de projet (tranche optionnelle 1), l'école primaire Sarda Garriga (tranche optionnelle 2) et l'école maternelle Edmond Albius (tranche optionnelle 3).

D'après le règlement de la consultation (RC), le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse s'effectue par application du critère valeur technique et du critère du prix des prestations, pondérés chacun à 50 %. Le critère de la valeur technique comporte deux sous critères, la « *méthodologie globale jugée notamment sur l'échéancier détaillé et les autres renseignements méthodologiques de la note méthodologique* »⁸⁰ pour 30 % et les « *moyens matériels et humains spécialement affectés à l'exécution du marché* », pour 20 %. L'annexe 2 du RC précise les modalités de notation de la valeur technique⁸¹.

Le critère du prix est évalué « *sur la base du montant fixé à l'acte d'engagement* » étant précisé que « *le prix forfaitaire de la tranche ferme sera ajouté au total des prix unitaires multiplié des quantités indicatives de la tranche optionnelle, ce total servira de base à l'application de la formule suivante : $N=40*(P_{med}^4 / (P_{med}^4 + (P-0.2*P_{med})^4))$ où P_{med} est égal au prix médian de toutes les offres analysées calculées à l'aide d'un tableau, P le prix de l'offre à noter.* »

La méthode de notation du critère prix est erronée car inadaptée aux termes du marché : l'acte d'engagement fixe quatre montants correspondant à la tranche ferme et aux trois tranches optionnelles qui doivent être additionnées pour déterminer le montant global de chaque offre ; l'ensemble du marché est passé à prix forfaitaires et ne comporte pas de prix unitaires, comme le prévoit le cahier des clauses administratives particulières (CCAP)⁸² ; la formule de notation est inapplicable⁸³.

⁷⁹ La programmation est une étape essentielle d'une opération de bâtiment, dans la mesure où elle permet au maître d'ouvrage de définir son projet. Elle se déroule en deux phases : les études pré opérationnelles ou études préalables formalisées dans le préprogramme qui permettent au maître de vérifier la faisabilité d'une opération ; les études opérationnelles formalisées dans le programme qui définit les objectifs de l'opération et les besoins à satisfaire. Le programme, qui formalise l'expression de la commande du maître d'ouvrage, s'adresse aux maîtres d'œuvre dans le cadre de leur mise en concurrence pour la réalisation des opérations de travaux subséquentes.

⁸⁰ Article 6 du règlement de la consultation « *critères d'attribution* ».

⁸¹ Très satisfaisant : 100 % des points, Satisfaisant : 75 % des points, moyen : 50 % des points, peu satisfaisant : 25 % des points, insuffisant : 0 point.

⁸² CCAP, article 10.1 contenu des prix : « *le prix du présent marché est global et forfaitaire quelles que soient les quantités exécutées (...)* ».

⁸³ Elle est notée sur 40 et non sur 50, elle part sur un principe de 4 réponses alors que 3 réponses ont été reçues.

Alors même qu'est reprise cette méthode de notation au rapport d'analyse des offres⁸⁴, sa mise en œuvre est problématique : une note sur 50 alors que la formule prévoit une notation sur 40 ; l'évaluation par rapport à un prix médian à défaut d'un prix moyen, alors que seules deux offres sont recevables ; le fait que l'offre la « mieux-disante » n'obtienne pas la totalité des points.

Plus problématique est l'appréciation partielle du prix des offres, dans la mesure où seul le montant de la tranche ferme est pris en compte. Cette application est contraire au règlement de la consultation, mais surtout contrevient à la réglementation qui implique que les offres soient appréciées dans leur intégralité, incluant donc l'ensemble des tranches conditionnelles et la tranche ferme⁸⁵.

Or, le seul montant de tranche ferme a été pris en compte pour l'analyse du critère prix, permettant au groupement A/C de se voir attribuer la meilleure note, alors que son offre globale est plus chère que celle du groupement M/L/R⁸⁶.

Cette irrégularité pèse sur le résultat final de l'analyse des offres, le marché n'ayant pas été attribué à l'offre économiquement la plus avantageuse qui était celle présentée par le groupement M/L/R.

3.1.3 Une négociation déguisée en appel d'offres ouvert

La commune a attribué le marché référencé, n° 2016089 « AMO étude urbaine urbaniste en chef démarche éco quartier », au groupement A2 pour un montant de 621 100 € HT (284 100 € HT pour la tranche ferme et 337 000 € HT pour la tranche optionnelle).

Les prestations étant estimées à 300 000 € HT, la procédure applicable est celle de l'appel d'offres ouvert, défini à l'article 42 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, alors en vigueur : « (...) la procédure d'appel d'offres, ouvert ou restreint, par laquelle l'acheteur choisit l'offre économiquement la plus avantageuse, sans négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats ». Cinq groupements y ont répondu.

Tableau n° 10 : Montants des offres reçues en réponse à la consultation 2016089

Groupement	Tranche ferme (en €) HT	Tranche optionnelle (en €) HT	Total (en €) HT
A1	299 100	334 450	633 550
A2	284 100	337 000	621 100
A3	218 975	61 025	280 000
A4	261 348	375 000	636 448
A5	236 340	66 700	303 040

Source : CRC, d'après le rapport d'analyse des offres de la commune de Saint-Louis

⁸⁴ RAO, article 1.2 conditions de la consultation, c- analyse.

⁸⁵ Fiche technique DAJ du 22 décembre 2014 : « Pour apprécier les offres et déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse, le pouvoir adjudicateur doit tenir compte de l'ensemble des tranches. Il n'est pas possible d'abandonner une tranche conditionnelle au stade de l'analyse des offres, car cela remettrait en cause les conditions de la mise en concurrence initiale. »

⁸⁶ CE, 6 avril 2018, n° 402219, C, qui rappelle la régularité de la méthode d'analyse des offres financières prenant en compte « la tranche ferme et les deux tranches conditionnelles prévues ».

Lors de l'analyse des offres, des demandes de précisions ont été envoyées à trois groupements A2, A4 et A5. La procédure d'appel d'offres ouvert, qui implique une intangibilité des offres⁸⁷ prohibe toute négociation. Seules des précisions sur la teneur des offres sont autorisées⁸⁸. En l'espèce, il s'avère que ces demandes, qui concernent tant l'aspect technique que le prix, constituent dans les faits des demandes de complément. Par exemple, s'agissant de la méthodologie présentée, il a été demandé aux candidats de « préciser » des rendus, de « confirmer, en adaptant (la) réponse, que vous serez en mesure de répondre au CCTP sur tous les espaces à aménager », « préciser le contenu de la restitution proposée ». En réponse à ces demandes, les candidats interrogés ont complété leurs offres. D'un point de vue du prix, l'analyse des offres relève que le groupement A5 a modifié son offre de prix. Le groupement attributaire a également modifié son offre de prix dans sa décomposition du prix par phase et par intervenant bien que cela ne soit pas précisé dans le rapport d'analyse des offres. Ces modifications du prix n'ont pas été prises en compte lors de l'analyse des offres alors que celles relatives à la valeur technique des offres l'ont été. Ainsi, sur les trois candidats ayant été en mesure d'améliorer leur offre technique, deux ont obtenu les meilleures notes techniques, créant une rupture dans l'égalité de traitement due aux candidats.

Alors que le groupement attributaire a été retenu en prenant en compte la minoration du montant de la tranche ferme à 279 100 €, le marché a été notifié selon le montant initial figurant à l'acte d'engagement de 284 100 €. Cette pièce a été modifiée par la suite à la main sur les pièces justificatives des mandats. Un avenant 1 a été conclu le 13 décembre 2018 de + 8,83 % portant le montant initial de la tranche ferme de 284 100 € HT à 309 200 € HT. Ces incohérences dans les pièces de marché font apparaître un défaut de vérification des pièces à signer ainsi qu'une défaillance de suivi dans l'exécution financière du marché, qui était le seul lancé selon la procédure de l'appel d'offres ouvert s'agissant de la phase de protocole.

3.1.4 Des marchés signés par un élu dépourvu de cette compétence

De surcroît, le marché précité a été signé par un élu qui ne disposait pas de délégation pour le faire. Tel est également le cas pour le marché référencé n° 2016012 « Étude de programmation des équipements publics (neufs et réhabilitation) ».

La délégation de signature de l'élu concerné, par sa formulation peu claire voire alambiquée, ne couvre pas les marchés de prestation intellectuelle lancés selon la procédure de l'appel d'offres ouvert et selon une procédure adaptée : « *Délégation de fonction et de représentation est donnée sous ma surveillance et ma responsabilité à M.H, conseiller municipal, pour I. en matière de commande publique (...) I.2 en ce qui concerne les marchés et les accords-cadres de fournitures, services et de travaux passés selon une procédure formalisée, pour assurer l'exercice des attributions du représentant du pouvoir adjudicateur et celles de l'entité adjudicatrice mentionnée au code des marchés publics et aux différents cahiers des clauses administratives générales (CCAG – fournitures courantes et services, technologies de l'information et de la communication, prestations intellectuelles, marchés*

⁸⁷ CE, 4 octobre 2019, n° 421022, C, *Syndicat mixte du développement durable de l'Est-Var pour le traitement et la valorisation des déchets ménagers (SMIDDEV)*.

⁸⁸ Article 67 IV du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics alors applicable : « *Il ne peut y avoir de négociation avec les soumissionnaires. Il est seulement possible de leur demander de préciser la teneur de leur offre.* ».

industriels, travaux, y compris les marchés et les accords-cadres passés dans le domaine des assurances, et les marchés et les accords-cadres de prestations intellectuelles, passés selon une procédure formalisée, et lorsque les crédits sont inscrits au budget (...) »⁸⁹. Dans la mesure où la signature des marchés n'est mentionnée ni dans le code des marchés publics, qui n'était plus en vigueur à la date de signature du marché, ni dans les cahiers des clauses administratives générales (CCAG), cette délégation ne permettait pas la signature ni des marchés ni de leurs avenants par l'élu concerné.

3.1.5 Une négociation qui discrimine une partie des candidats

Le marché référencé n° 2016098 « assistance à maîtrise d'ouvrage d'ordonnancement, de pilotage et de coordination urbain » a été attribué à la société A pour un montant de 69 875 € HT, soit 75 814 € TTC. Il s'agit d'assister la commune dans le pilotage opérationnel du protocole de préfiguration en vue du conventionnement du projet de renouvellement urbain du Gol, « *de gérer la complexité et les interfaces entre différents acteurs, mais aussi le management financier et la gestion de la qualité du projet dans sa traduction en opérations, ainsi que la gestion des délais.* »⁹⁰.

Cinq candidats ont répondu à la consultation envoyée à publication le 18 novembre 2016. Le lancement de la consultation, cinq mois après la signature du protocole, peut apparaître tardif au regard de l'enjeu stratégique de cette prestation pour le suivi du projet.

L'alinéa 2 de l'article 59-I du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, alors applicable, définit l'offre irrégulière comme « (...) *une offre qui ne respecte pas les exigences formulées dans les documents de la consultation notamment parce qu'elle est incomplète, ou qui méconnaît la législation applicable notamment en matière sociale et environnementale.* ».

L'examen de la conformité technique et fonctionnelle des offres des sociétés D et X conclut à leur irrégularité. S'agissant de l'offre de D, trois des quatre irrégularités identifiées sont critiquables : « *la méthodologie globale et par mission n'est pas suffisamment détaillée et explicitée ; la note méthodologique fait référence, à plusieurs reprises, à « une première mission laissée » et à la « reprise des existants » pour des mises à jour : cette précision ne correspond pas à l'étude proposée ; il n'est pas pris en compte, ni fait référence aux liens avec les autres AMO et avec les journées d'échanges demandées par le MO* »⁹¹. Ces premiers éléments relèvent davantage de la qualité technique de l'offre que d'éléments de conformité. Ainsi, ils devraient faire l'objet d'une dépréciation de la note technique et non d'une élimination pour irrégularité. Il en va de même de l'irrégularité relevée pour l'offre de X « *la méthodologie globale et par mission n'est pas suffisamment détaillée et explicitée* », cet élément étant clairement qualitatif, il ne concerne ni l'appréciation de la valeur technique de l'offre ni sa complétude ou sa conformité aux exigences des documents de la consultation.

Le quatrième élément soulevé pour D peut constituer une irrégularité, sous réserve que l'ensemble des candidats soit traité avec la même sévérité : « *La note ne présente pas*

⁸⁹ Arrêté n° 396/PRIDH/DAG/DA/EF/KL/2014.

⁹⁰ Article 2 du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) du marché n° 2016098.

⁹¹ Rapport d'analyse page 7.

d'échéancier ni de planning global pour le déroulement de la mission ». En effet, l'article 6 du règlement de la consultation demandait que soit réalisé un planning prévisionnel.

S'agissant du caractère acceptable des offres, à savoir si leur prix n'excède pas les crédits budgétaires alloués au marché public tels qu'ils ont été déterminés et établis avant le lancement de la procédure⁹², les offres des sociétés D, X et U sont déclarées inacceptables, dans la mesure où elles excèdent les 90 000 € alloués à ce marché.

Une négociation a été menée avec les sociétés A, U et D, alors que l'offre de D était doublement irrecevable. Une stricte application des modalités du règlement de la consultation a été effectuée, celui-ci prévoyant qu'« *Hormis dans le cas où, à l'issue de la consultation initiale, la commune de Saint-Louis choisirait d'attribuer le marché, elle négociera avec les trois meilleurs soumissionnaires sauf dans les cas où moins de trois offres qui ne sont pas appropriées au sens du I de l'article 59 du décret N°2016-360 ont été déposées dans les délais* ». Or, cette clause peut paraître illégale dans la mesure où elle contrevient au principe d'égalité de traitement entre les candidats, posé à l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, en accordant la possibilité à trois candidats d'améliorer leurs offres, au détriment des autres. Cette exigence d'égalité est indispensable lorsque des négociations sont menées comme le précise le décret précité « *la négociation est conduite dans le respect du principe d'égalité de traitement de tous les soumissionnaires.* »⁹³.

De surcroît, les offres des sociétés X et U auraient pu, à l'instar de l'offre de D, être régularisées, l'article 59 III du décret prévoyant que « *les offres irrégulières ou inacceptables peuvent devenir régulières ou acceptables à l'issue de la négociation ou du dialogue, à condition qu'elles ne soient pas anormalement basses.* ».

Ainsi, sur sept consultations lancées, cinq procédures de passation sont viciées par une appréciation inexacte des règles de la commande publique et un marché a été signé par un élu dont les termes de la délégation ne lui permettaient pas de signer. Cependant, sur cette période, la commande publique était dotée d'un directeur. Il résulte des pièces du marché que celui-ci gérait l'entièreté de la procédure, jusqu'à la signature des courriers de rejet (pour lesquels la commune n'a pas fourni la délégation correspondante), alors même qu'une personne au sein du service projet NPNRU avait été recrutée pour gérer les marchés. Le directeur – gestionnaire n'étant plus en mesure d'effectuer un contrôle de la procédure et en l'absence de contrôle interne formalisé, ceci a favorisé la commission de ces erreurs. Dans un contexte d'urgence à conclure les marchés, on constate une optimisation des délais au détriment de la régularité. Pour éviter ce type d'erreurs, la chambre recommande à la commune de mettre en place un contrôle interne formalisé des marchés publics.

Recommandation n° 3 : Mettre en place un contrôle interne formalisé des marchés publics d'ici fin 2024.

⁹² Alinéa 3 de l'article 59 I du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

⁹³ Article 73 III du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 concernant la procédure concurrentielle avec négociation.

3.2 Une inaction communale de 2019 à 2021 mettant en péril la réalisation du projet

Si la phase protocole se caractérise par la passation de marchés de prestations intellectuelles de faibles montants impliquant la mise en œuvre de procédures simples, la phase convention comporte divers types de marchés, de montants plus importants pour des procédures plus complexes. La signature de la convention est intervenue le 13 mars 2020, près de quatre années après celle du protocole, dont la durée d'exécution a dû être prolongée par avenant afin que la commune ne perde pas une partie des financements de l'ANRU⁹⁴. Toutefois, le comité d'engagement de l'ANRU avait validé dès le 5 septembre 2018 le projet de renouvellement urbain du Gol, afin de permettre une réalisation anticipée des opérations, les dépenses associées étant prises en compte à cette date et non à celle de la signature de la convention.

Le comité de pilotage du 3 octobre 2018 a rappelé quatre actions à mener prioritairement, à savoir, la restructuration prioritaire de la cité Kayamb, le maintien des deux « *agrafes* » de Kayamb d'une part, le prolongement de l'avenue Pasteur qui désenclave le collège, l'aménagement des terrains de la SEMADER en contrebas du collège d'autre part, ces deux dernières actions n'étant pas financées par l'ANRU.

Hormis un marché à procédure adaptée de moins de 25 000 € HT pour une mission de programmation pour la réalisation d'un gymnase et d'une maison des associations, il ressort des pièces transmises par la commune que sur les 10 opérations de la convention où la commune est maître d'ouvrage, aucun marché n'a été notifié de 2018 à 2022.

3.2.1 Les prestations d'assistance au pilotage opérationnel tardivement conclues

3.2.1.1 Une assistance tardive à l'ordonnancement, au pilotage et à la coordination du projet

L'ordonnancement, le pilotage et la coordination (OPC) constituent un préalable essentiel à une réalisation efficace des opérations de renouvellement urbain, du fait de leur nombre, de leur technicité, de la diversité des acteurs et de la contrainte de délais.

Chargé du suivi du calendrier opérationnel et de son bon déroulement, l'assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) OPC veille au respect du délai d'exécution de chaque opération dans l'objectif de tenir le calendrier global du projet de renouvellement urbain validé par l'ANRU. Il identifie l'ensemble des tâches et les jalons (administratifs, techniques, financiers, urbanisme, etc.) nécessaires à la bonne exécution du projet, les potentiels points de blocage et les interactions entre les différentes opérations. Force de proposition pour adapter le calendrier opérationnel au besoin, il met en œuvre des outils d'alertes et de gestion des délais.

Un AMO OPC avait été désigné pour la phase protocole dans le cadre du marché référencé n° 2016098 « assistance à maîtrise d'ouvrage d'ordonnancement, de pilotage et de coordination urbain ». La commune a donc été assistée dans le pilotage opérationnel du

⁹⁴ COPIIL du 3 octobre 2018 : « *La prolongation du protocole est à signer par l'ensemble des partenaires d'ici la fin de l'année. Si ce n'est pas le cas, la commune risque de perdre une partie des subventions* ».

protocole de préfiguration en vue du conventionnement, ce qui lui a permis de « *de gérer la complexité et les interfaces entre différents acteurs, mais aussi le management financier et la gestion de la qualité du projet dans sa traduction en opérations, ainsi que la gestion des délais.* ».

Ce n'est qu'en avril 2022 qu'a été désigné le prestataire chargé de mener à bien ces missions pour un montant de 281 991 € TTC⁹⁵, au détriment d'un pilotage opérationnel de la convention, alors que le départ de la cheffe de projet accentuait la nécessité d'une telle assistance. Il résulte des termes de l'avis d'appel public à la concurrence que la commune a rencontré des difficultés dans la passation, une première procédure ayant été déclarée sans suite au motif que le CCAP et le CCTP ont connu des modifications substantielles.

3.2.1.2 Un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage urbaniste coordinateur conclu tardivement

La phase de conventionnement implique, pour la commune de Saint-Louis, la réalisation de bâtiments : la reconstruction d'une école maternelle, le regroupement des écoles Edmond Albius et Ravine Piment de 14 classes, la reconstruction d'une école de 13 classes, la construction d'un gymnase et de la maison des associations ainsi que la réalisation d'ouvrages et d'infrastructures dans le cadre de l'aménagement des secteurs « Kayamb » et « Pasteur » tels que création de voies publiques et cheminements, places et espaces publics, ouvrages d'art de franchissement, etc.

L'article L. 2421-1 du code de la commande publique (CCP) définit les attributions du maître d'ouvrage qui est chargé de la conclusion des marchés publics ayant pour objet les études et l'exécution des travaux de l'opération. À cette fin, il élabore le programme de l'opération qui détaille « *les objectifs que l'opération doit permettre d'atteindre, les besoins que l'opération doit satisfaire ; les contraintes et exigences de qualité sociale, urbanistique, architecturale, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement* »⁹⁶. Cette étape programmatique est essentielle à la conclusion des marchés de maîtrise d'œuvre, c'est pourquoi la revue de projet du 4 novembre 2020 a rappelé à la commune la nécessité de procéder au lancement du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage urbaniste coordinateur pour 2021. L'AMO est ainsi chargé de consolider le schéma directeur qui permet d'établir le plan-guide sur lequel l'ensemble des programmes se baseront⁹⁷, mais également de mettre en œuvre des outils de suivi du projet.

Ce marché, qui constitue un préalable à la passation des marchés de maîtrise d'œuvre, n'a été conclu que le 22 mars 2023 pour un montant de 323 465 € TTC. Cette tardiveté a été préjudiciable à la passation des marchés de maîtrise d'œuvre et, par enchaînement, à l'exécution des travaux.

⁹⁵ Marché référencé n° 2021-033 « Mission d'ordonnancement, pilotage et coordination urbaine dans le cadre du NPNRU du Gol-relance ».

⁹⁶ Article L. 2421-2 du CCP.

⁹⁷ Article 5.2. A du CCTP du marché référencé n°2022-052 « AMO Urbaniste Coordinateur dans le cadre du projet NPNRU du Gol ».

En réponse aux observations de la chambre, l'ancien ordonnateur explique que l'inaction pointée par le rapport résulte de phénomènes extérieurs, notamment de quatre épisodes cycloniques et du blocage des gilets jaunes.

3.2.2 L'aménagement du secteur « Kayamb » toujours en phase études

3.2.2.1 Une mission de maîtrise d'œuvre lancée tardivement sur des éléments incomplets

Identifiée comme opération prioritaire par le COPIL de 2018, ce n'est que le 12 mai 2022 qu'a été notifiée la « mission de maîtrise d'œuvre urbaine - aménagement du secteur Kayamb dans le cadre du NPNRU du quartier du Gol » (marché référencé n° 2021-029) pour un montant de 346 502 € TTC. Il résulte des termes de l'avis d'appel public à la concurrence qu'une première procédure avait été lancée mais qu'elle a été déclarée sans suite. Les pièces transmises par la commune ne comportent pas davantage d'explications. Le code de la commande publique impose que les motifs de déclaration sans suite soient communiqués aux opérateurs économiques y ayant participé⁹⁸.

Les marchés de maîtrise d'œuvre font en principe l'objet d'une procédure de concours, exception faite des marchés relatifs à la réalisation d'un projet urbain ou paysager⁹⁹. Ainsi, bien qu'aucune pièce transmise ne mentionne ce recours dérogatoire, la commune a pu valablement opter pour la passation d'un appel d'offres ouvert.

L'article L. 2431-1 du code de la commande publique (CCP) définit la mission de maîtrise d'œuvre comme « une mission globale qui doit permettre d'apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme défini par le maître d'ouvrage pour la réalisation d'une opération. ». Le programme comporte les objectifs que l'opération doit permettre d'atteindre, les besoins que l'opération doit satisfaire, les contraintes et les exigences de qualité sociale, urbanistique, architecturale, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement¹⁰⁰. Ces éléments concernent la réalisation et l'utilisation de l'ouvrage et constituent la « feuille de route » du maître d'œuvre, c'est pourquoi ils doivent être établis par le maître d'ouvrage. Bien que des études de programmation des équipements publics aient été réalisées en phase de protocole dès 2017¹⁰¹, une actualisation a dû être réalisée.

Le marché de maîtrise d'œuvre inclut une première mission « d'actualisation du pré-programme et de concertation », d'une durée de trois mois. L'étape de pré-programme, n'est pas prévue par la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (loi MOP) et implique un niveau de réalisation moindre que celui du programme, qui en tout état de cause, doit être achevé « avant tout commencement des études d'avant-projet par le maître d'œuvre »¹⁰², soit deux mois après le commencement

⁹⁸ Article R. 2185-2 du CCP.

⁹⁹ Article R. 2172-2 du CCP.

¹⁰⁰ Article L. 2424-2 du CCP.

¹⁰¹ Marché référencé n° 2016012.

¹⁰² Article L. 2421-3 du CCP.

des missions de maître d'œuvre. Ici est opéré le transfert au maître d'œuvre d'une tâche réservée par la loi¹⁰³ au maître d'ouvrage qui est critiquable.

3.2.2.2 L'introduction de missions étrangères à l'objet du marché

Outre leur caractère normé, les marchés de maîtrise d'œuvre impliquent une détermination particulière du prix à régler au prestataire : « *La rémunération forfaitaire du maître d'œuvre décomposée par éléments de mission tient compte des éléments suivants : 1° L'étendue de la mission, appréciée notamment au regard du nombre et du volume des prestations demandées, de l'ampleur des moyens à mettre en œuvre, de l'éventuel allotissement des marchés publics de travaux, des délais impartis et, lorsqu'ils sont souscrits, des engagements pris par le maître d'œuvre de respecter le coût prévisionnel des travaux ; 2° Le degré de complexité de cette mission, apprécié notamment au regard du type et de la technicité de l'ouvrage, de son insertion dans l'environnement, des exigences et contraintes du programme ; 3° Le coût prévisionnel des travaux basé soit sur l'estimation prévisionnelle provisoire des travaux établie par le maître d'œuvre lors des études d'avant-projet sommaire, soit sur l'estimation prévisionnelle définitive des travaux établie lors des études d'avant-projet définitif.* ». Seule la mission 2 telle que prévue au marché, recouvre les missions de maître d'œuvre (MOE)¹⁰⁴, c'est pourquoi le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) du marché prévoit qu'il s'agit d'une rémunération provisoire. La rémunération définitive sera établie par l'application du pourcentage de rémunération de 4,4 % (fixé par l'attributaire) au montant hors taxe du coût prévisionnel des travaux, lorsque celui-ci sera déterminé à l'issue des études d'avant-projet. Avec un montant arrondi à 237 000 €, ce forfait prévisionnel correspond à un montant de travaux de 5 386 000 €.

Si la mission 1 comporte la réalisation de prestations réservées au maître d'ouvrage, la mission 3 « concertation et démarche participative », constitue une prestation sans lien avec la mission principale de conception qui vient complexifier l'intervention du MOE. En effet, elle s'apparente davantage à une tentative d'optimisation, en l'absence d'un prestataire dédié à la « Concertation-co-construction-communication » qui devait être sélectionné en 2021. Ce n'est qu'en mars 2023 qu'a été attribué le marché référencé n° 2023-001 « AMO Concertation/Co-Construction dans le cadre du projet NPNRU du Gol » pour un montant de 190 688 € TTC.

3.2.2.3 L'éviction problématique de deux soumissionnaires

L'avis de marché n° 2021/S 238-627748 publié au *Journal officiel de l'Union Européenne (JOUE)* mentionne à la rubrique II.1. 5) la valeur totale estimée « *valeur hors TVA : 681 332,40 euros* ». Bien que cette rubrique soit dépourvue de caractère obligatoire, la commune a choisi de la renseigner afin d'orienter les candidats.

Toutefois, lors de l'analyse des offres, deux offres s'élevant environ à 420 000 € HT ont été déclarées inacceptables, leurs prix excédant les crédits budgétaires alloués au marché,

¹⁰³ Article L. 2421-3 du CCP : « *Le maître d'ouvrage élabore le programme (...)* ».

¹⁰⁴ Études d'esquisse, avant-projet sommaire et définitif, projet, assistance à la passation des marchés de travaux, visa, direction exécution des travaux, assistance aux opérations de réception et garantie de parfait achèvement.

déterminés et établis avant le lancement de la procédure. Ces crédits auraient, d'après le rapport d'analyse des offres, été fixés à 320 000 € HT. Cette éviction apparaît problématique, les candidats concernés ayant été induits en erreur lors de la mise en concurrence.

3.2.2.4 Une exécution laborieuse

Alors que la maîtrise des délais est essentielle à la réalisation du projet NPNRU, le marché de MOE n'intègre pas cette contrainte dans le contrat. Bien que le titulaire du marché se soit engagé à respecter des délais de réalisation pour chaque prestation, le contrat ne prévoit pas de pénalités dissuasives en cas de dépassement. L'article 24 du CCAP se borne à reprendre les dispositions du cahier des clauses administratives générales des marchés publics de maîtrise d'œuvre (CCAG MOE). Les études d'esquisse consistent à « *proposer une ou plusieurs solutions d'ensemble, traduisant les éléments majeurs du programme, et d'en indiquer les délais de réalisation (et) vérifier la faisabilité de l'opération au regard des différentes contraintes du programme et du site* »¹⁰⁵. Le contrat prévoit une durée de réalisation de 14 jours¹⁰⁶, avec un délai plafond allant jusqu'à deux mois. L'ordre de service (OS) de démarrage de cette mission notifié le 6 février 2023 impliquait une livraison des études d'esquisse au plus tard le 6 avril 2023. Or, l'OS 3 de ce marché est venu prolonger le délai d'exécution de cette mission au 22 avril 2023. Ces 16 jours de plus portent à 69 jours un délai de réalisation dont la durée initiale avait été estimée à 14 jours. Une simulation de la pénalité applicable permet de constater son caractère modique, 16 €, au regard du retard cumulé et des enjeux de dépassement de délais.

La prolongation de la durée de réalisation des études d'esquisse s'accompagne de la prescription de prestations supplémentaires, engendrant un surcoût de 4 %. Ces modifications ont pour objet la prise en compte de nouvelles orientations programmatiques, le prestataire chargé de réaliser cette programmation n'ayant été désigné qu'un an plus tard¹⁰⁷.

3.2.3 L'aménagement du secteur « Piment » toujours en phase études

3.2.3.1 Une mission de maîtrise d'œuvre lancée très tardivement sur des éléments complets

Attribué en juillet 2023, le marché de maîtrise d'œuvre relatif au secteur « Piment » est plus abouti en termes de définition du besoin, dans la mesure où il comporte un programme. Il prévoit des pénalités de retard adaptées aux contraintes temporelles d'exécution¹⁰⁸. Des pénalités forfaitaires sont prévues pour chaque type de prestation attendue. Ainsi, le titulaire du marché ayant dépassé le délai de livraison des études encourt l'application d'une pénalité de 100 € par jour ouvré de retard. Cependant, les délais de validation des rendus impartis au maître

¹⁰⁵ Article D. 2171-5 du CCP.

¹⁰⁶ La commune applique les dispositions du CCAG MOE qui prévoient que « *lorsque le délai est fixé en jours, il s'entend en jours calendaires et il expire à minuit le dernier jour du délai.* ».

¹⁰⁷ Marché n° 2022-052 « AMO Urbaniste Coordinateur dans le cadre du projet NPNRU du Gol », notifié en mars 2023.

¹⁰⁸ Article 7 du CCAP.

d'ouvrage ne sont pas précisés, ce qui révèle un défaut de maîtrise de l'organisation interne du maître d'ouvrage.

Les missions à réaliser sont en lien avec l'objet du marché : études d'avant-projet, de projet, d'assistance pour la passation des marchés de travaux, visa des études d'exécution, direction et exécution des marchés de travaux, assistance aux opérations de réception. À ces missions de base est ajoutée une mission complémentaire élaboration et suivi des dossiers règlementaires.

3.2.3.2 Un attributaire sélectionné suite à des négociations peu transparentes

Le CCTP a prévu une optimisation des délais en son article IV en faisant démarrer trois missions de manière simultanée : « *Le maître d'œuvre fera commencer au plus tôt la mission complémentaire (MC1), en parallèle dès le début de la phase AVP PRO* ». Dans la mesure où elle est prévue au marché, cette prescription s'impose aux soumissionnaires. À défaut, leur offre peut être considérée comme irrégulière, en application des dispositions de l'article L. 2152-2 du code de la commande publique car ne respectant pas les exigences formulées dans les documents de la consultation. Or, il s'avère que l'offre technique de l'attributaire du marché comporte un planning qui ne respecte pas ces prescriptions : si la durée des missions est conforme aux exigences du marché, la réalisation simultanée de la mission complémentaire 1 (MC1) et des études d'avant-projet (AVP) et de projet (PRO) n'est pas prévue. La MC1 se déroule de la semaine S16 à la S20, la mission AVP de la semaine S18 à S20, la mission PRO de la semaine S25 à S27. Le rapport d'analyse des offres ne mentionne pas cette irrégularité, l'attributaire ayant même emporté la totalité des points sur ce sous critère considéré.

Le marché ayant été passé selon une procédure adaptée, il est possible de négocier les offres et de remédier à des irrégularités. En l'espèce, la mention d'une négociation est effectuée dans le titre du rapport d'analyse « *après négociation* », sans que celui-ci ne retrace cette étape essentielle de la procédure de choix, la teneur des négociations, les candidats interrogés et les réponses reçues. Ce manque de traçabilité ne permet pas d'établir le caractère régulier de la négociation menée, notamment en ce qui concerne le respect de l'égalité de traitement des candidats. La commune ne respecte pas ici le principe de transparence des procédures prévu par l'article L. 3 du code de la commande publique.

S'agissant de l'irrégularité relevée dans l'offre technique de l'attributaire, celle-ci ne semble pas avoir été régularisée lors de négociation dans la mesure où, par ordre de service, la commune est venue prolonger les délais d'exécution des missions MC1, AVP et PRO de sept semaines supplémentaires, soit le double de la durée contractuelle d'exécution¹⁰⁹.

3.2.4 Une optimisation périlleuse des opérations et des procédures pour la reconstitution de l'offre scolaire

La mise en œuvre d'une nouvelle offre scolaire constitue l'un des axes principaux du NPNRU du Gol. La convention signée en 2020 identifiait 3 écoles à démolir : les écoles Sarda

¹⁰⁹ OS 1 notifié le 11 août 2023, six semaines d'exécution prolongées jusqu'au 22 septembre 2023. OS 2 prolongé jusqu'au 10 novembre 2023, soit sept semaines supplémentaires.

Garriga (10 classes) et Edmond Albius (7 classes), l'école maternelle Ravine Piment. Ces démolitions devaient intervenir dans le cadre des opérations d'aménagement du secteur « Kayamb » pour les 2 premières et de celles des opérations d'aménagement du secteur « Piment » pour la troisième qui devaient démarrer dès le premier semestre 2020. Deux reconstructions étaient prévues, d'une part, l'école élémentaire Sarda Garriga (13 classes) dès le premier semestre 2021 et, d'autre part, une école maternelle de 14 classes issue du regroupement des écoles Edmond Albius et Ravine Piment.

Le scénario initial a connu une évolution notable, la démolition des écoles n'étant toujours pas réalisée. Le tableau de bord de suivi des marchés transmis par la commune ne mentionne plus l'école maternelle Ravine Piment. Les projets concernant les écoles Edmond Albius et Sarda Garriga ont été fusionnés, pour une estimation de 25 M€. Les travaux de déconstruction et de reconstruction ont été englobés. Le recours à une procédure dérogatoire, le marché de conception-réalisation, permet de fusionner les marchés d'études et de travaux, les prestations associées ayant vocation à être exécutées par un même prestataire.

3.2.4.1 Un marché d'AMO confus

Afin de l'accompagner dans la préparation, la passation et le suivi de ce marché de conception-réalisation, la commune s'est dotée en mai 2023 d'un assistant à maîtrise d'ouvrage¹¹⁰ pour un montant de 542 500 € TTC. Ses missions relèvent pour partie du domaine de la maîtrise d'ouvrage (partie programmatique des phases 1 et 2) mais pour l'essentiel de celui de la maîtrise d'œuvre (élaboration du dossier de consultation, analyse des candidatures et des offres, suivi des études de conception, suivi de la réalisation des travaux, assistance à la réception).

Une confusion opérée entre trois types de marchés globaux

Le marché d'AMO, d'une durée de 72 mois (6 années), a fait l'objet d'une procédure d'appel d'offres ouvert. Toutefois, les documents de la consultation, imprécis et contradictoires, révèlent un défaut d'expertise. Le CCTP confond les notions de marché de conception-réalisation, de marché global de performance et de marché global de performance énergétique. Il prescrit « *une veille proactive visant à sécuriser le cadre juridique de passation puis l'exécution du marché global de performance* », article 4.1 ; « *un suivi et un contrôle des conditions d'exécution du marché (de) conception-réalisation au regard des objectifs contractuels de performance* », article 4.1 ; « *la rédaction du règlement d'appel public à candidatures pour la consultation du marché global de performance énergétique* », article 4.2.1 ; l'évaluation et la traduction des « *incidences des objectifs fonctionnels et techniques définis par le MO dans le cadre de leur réalisation via un marché de conception-réalisation* », article 4.2.1.

Bien que le marché de conception-réalisation soit un marché global, l'article L. 2171-3 du code de la commande publique en prévoit un autre type : « *le marché global de performance associe l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations afin de remplir des objectifs chiffrés de performance. Ces objectifs sont définis notamment en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou*

¹¹⁰ Marché n° 2023-003.

d'incidence écologique. Le marché global de performance comporte des engagements de performance mesurables ».

La loi du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement¹¹¹ à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique¹¹², instaure à titre expérimental pour une durée de cinq ans à compter de sa promulgation le contrat de performance énergétique¹¹³ qui permet de déroger au principe de l'interdiction de paiement différé posé à l'article L. 2191-5 du code de la commande publique¹¹⁴. Ainsi, le maître d'ouvrage peut demander aux opérateurs de préfinancer l'opération, le paiement des travaux étant reporté durant la phase d'exploitation ou de maintenance. Il revêt la forme d'un marché global de performance énergétique à paiement différé portant sur « *la rénovation énergétique d'un ou de plusieurs bâtiments* ». Outre le fait qu'il concerne les opérations de réhabilitation et non de construction neuve, sa mise en œuvre implique la réalisation d'une étude préalable démontrant que « *le recours à un tel contrat est plus favorable que le recours à d'autres modes de réalisation du projet, notamment en termes de performance énergétique* » ainsi que d'une étude de soutenabilité budgétaire¹¹⁵, « *qui apprécie notamment les conséquences du contrat sur les finances publiques et la disponibilité des crédits* ». En réponse aux observations de la chambre, la commune affirme qu'il n'y a pas de confusion entre différentes notions de marchés mais « *des erreurs matérielles d'écriture* » et qu'elle n'a pas entendu passer un marché global de performance.

L'indétermination de la procédure de consultation à mettre en œuvre

Outre ces confusions relatives au type de marché concerné, la commune, n'est pas dans le cadre du marché d'AMO en capacité de déterminer la procédure à mettre en œuvre, à savoir le marché négocié et le dialogue compétitif¹¹⁶. Or, le marché négocié est une procédure formalisée prévue à l'article 35 du code des marchés publics, abrogé depuis le 1^{er} avril 2016. La procédure avec négociation, qui permet, dans le cadre d'une procédure formalisée à

¹¹¹ Article L. 381-1 du code de la construction et de l'habitation : « *Le tiers-financement, dans le champ d'opérations de rénovation de bâtiments, est caractérisé par l'intégration d'une offre technique, portant notamment sur la réalisation des travaux dont la finalité principale est la diminution des consommations énergétiques, à un service comprenant le financement partiel ou total de ladite offre, en contrepartie de paiements échelonnés, réguliers et limités dans le temps. Est exclue du service de tiers-financement au sens du présent article la vente ou la revente d'énergies.* »

¹¹² Loi du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique.

¹¹³ Le contrat de performance énergétique est défini par la directive européenne 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique : « *accord contractuel entre le bénéficiaire (maître d'ouvrage) et le fournisseur (société de services énergétiques ou société opératrice de tiers investissement, -le tiers investissement étant un modèle économique qui consiste à allouer des capitaux à des projets de rénovation énergétique, en contrepartie de créances garanties sur le montant des économies d'énergies-) d'une mesure visant à améliorer l'efficacité énergétique, vérifiée et surveillée pendant toute la durée du contrat, aux termes duquel les investissements (travaux, fournitures ou services) dans cette mesure sont rémunérés en fonction d'un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique qui est contractuellement défini ou d'un autre critère de performance énergétique convenu, tel que des économies financières* ».

¹¹⁴ Article L. 2191-5 du CCP : « *Tout paiement différé est interdit dans les marchés passés par l'État, ses établissements publics, les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements* ».

¹¹⁵ Le contenu de ces études est explicité aux articles 1 et 2 du décret n° 2023-913 du 3 octobre 2023 relatif aux marchés globaux de performance.

¹¹⁶ Par exemple, article 4.2.1 du CCTP : « *Il détaille les avantages et inconvénients des procédures de marché négocié et de dialogue compétitif ainsi que les calendriers de réalisation correspondants* »

l'acheteur de négocier les conditions du marché avec les opérateurs économiques, lui a succédé depuis l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. Le dialogue compétitif est une procédure formalisée permettant à l'acheteur de dialoguer avec les candidats afin de « *définir ou développer les solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base desquelles ces candidats sont invités à remettre une offre* »¹¹⁷. Le CCTP AMO pose le recours optionnel à l'une de ces procédures alors même que leur finalité est différente. Si elles permettent, au travers d'échanges, de faire évoluer les offres des candidats, leur objet diffère nettement : la procédure avec négociation concerne les conditions du marché alors que le dialogue compétitif, la réponse au besoin lui-même. Dans les deux cas, l'impératif d'une définition préalable et exhaustive du besoin tel que posé à l'article L. 2111-1 du CCP demeure¹¹⁸.

Une modification substantielle du dossier de consultation des entreprises sans report de la date limite de remise des offres

Sur les cinq réponses déposées, seules deux offres ont été analysées, la première réponse était sans rapport avec l'objet du marché, les seconde et troisième n'ont pas été analysées. Les offres présentées ont été déclarées irrégulières en application des dispositions de l'article L. 2152-2 du code de la commande publique¹¹⁹ car une mauvaise version du cadre de décomposition du prix global et forfaitaire (CDPGF) a été transmise. Le CDPGF indiquait un prix pour chacune des sept phases composant la mission d'AMO, décomposé pour chaque co-traitant. Dans sa première version pour la phase 6, il comportait comme description « *assistance pour le suivi de la réalisation des travaux* ». Une seconde version a été mise en ligne dans laquelle, pour la phase 6, une nouvelle description a été opérée : « *analyse des FTM*¹²⁰ *en phase travaux montant estimatif sur la base de l'analyse de 20 FTM* ». L'article R. 2151-4 du CCP impose aux acheteurs de prolonger le délai de réception des offres, « *lorsque des modifications importantes sont apportées aux documents de la consultation* ». En l'espèce, la sévérité avec laquelle a été sanctionnée le défaut de prise en compte des modifications apportées au CDPGF rend compte de leur importance, c'est pourquoi, la date limite de remise des offres aurait dû être prolongée.

Un recours injustifié au marché de conception-réalisation

Le marché de conception-réalisation, défini à l'article L. 2171-2 du CCP est un marché global qui déroge à la loi MOP, dans la mesure où il constitue « *un marché de travaux permettant de confier à un opérateur économique une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux* ». Ainsi, le recours à ce type de marché

¹¹⁷ Article L. 2124-4 du CCP.

¹¹⁸ CAA de Bordeaux, 2^e chambre, 18 décembre 2018 – n° 16BX00178, C : « (...) l'objet du dialogue compétitif ne consiste pas à identifier les besoins mais les moyens propres à les satisfaire, ce qui implique que les besoins aient été au préalable précisément défini. Pour qu'il soit admis que le pouvoir adjudicateur a précisé ses besoins, ces derniers, définis par des spécifications techniques, formulées par référence à des normes, des performances, des exigences fonctionnelles ou des écolabels, doivent prendre en compte les caractéristiques de l'ouvrage ou du service ou les éléments susceptibles d'exercer une influence déterminante sur leur conception. ».

¹¹⁹ Article L. 2152-2 du CCP : « Une offre irrégulière est une offre qui ne respecte pas les exigences formulées dans les documents de la consultation, en particulier parce qu'elle est incomplète, ou qui méconnaît la législation applicable notamment en matière sociale et environnementale. ».

¹²⁰ Fiches techniques modificatives.

est par principe interdit aux pouvoirs adjudicateurs¹²¹. Trois cas impliquant une « *nécessaire (l') association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage* » permettent de déroger à cette interdiction de principe, à savoir des « *motifs d'ordre technique* », un « *engagement contractuel portant sur l'amélioration de l'efficacité énergétique* » et la « *construction d'un bâtiment neuf dépassant la réglementation thermique en vigueur* ».

S'agissant des motifs d'ordre technique rendant nécessaires l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage, l'article R. 2171-1 du même code précise que ces derniers sont liés à la destination ou à la mise en œuvre technique de l'ouvrage telles que des dimensions exceptionnelles ou des difficultés techniques particulières¹²². En l'espèce, les travaux de déconstruction et de construction de deux écoles ne comportent pas de telles sujétions particulières.

Le second motif dérogatoire qui concerne l'amélioration de la performance énergétique pour les travaux de réhabilitation n'est pas applicable au cas d'espèce¹²³, s'agissant d'une nouvelle construction. En matière de construction neuve à qui est réservée la troisième dérogation,¹²⁴ il s'agit de dépasser la réglementation thermique en vigueur.

Les justifications apportées dans le cadre du marché AMO s'apparentent davantage à une énumération des dérogations possibles, dépourvues d'éléments tangibles. Le CCTP évoque « *la nécessité de mener conjointement les études entre la maîtrise d'œuvre et les entreprises, du fait du caractère innovant et performant des deux projets envisagés tant sur le mode participatif, constructif que sur les ambitions environnementales du programme* » et des « *niveaux de performance énergétique et de réduction de l'incidence environnementale visés pour ce projet sont suffisamment élevés* ».

3.2.4.2 Le recours injustifié au marché de conception-réalisation

Lancé selon une procédure négociée, le marché de conception-réalisation référencé n° 2023076 a été envoyé à publication le 29 novembre 2023, pour une date limite de remise des candidatures le 26 janvier 2024. Il opère une triple concentration : les études et les travaux, les travaux de démolition et de construction et la fusion des effectifs de l'école Sarda Garriga et Edmond Albius. Il en résulte un marché estimé à 25 M€. À titre de comparaison, l'ensemble des marchés conclus fin 2023 pour l'application du protocole et de la convention représente 10 % de ce montant¹²⁵.

¹²¹ Alinéa 2 de l'article L. 2171-2 du CCP : « *Les acheteurs soumis aux dispositions du livre IV ne peuvent conclure un marché de conception-réalisation, quel qu'en soit le montant (...)* ».

¹²² Tel est le cas d'une construction d'une usine d'incinération avec valorisation énergétique des déchets ménagers et assimilés, les travaux d'exhaussement de l'opéra de Lyon consistant en la construction d'un dôme en verre sur un immeuble de grande hauteur recevant du public, des ouvrages à grand volume impliquant une structure complexe, des ouvrages dont la fonction essentielle est constituée par un processus de production ou d'exploitation qui conditionne sa conception et sa réalisation (blanchisseries, installations de production de chaleur), réhabilitation lourde impliquant des techniques particulières de construction.

¹²³ Rép. min. n° 18837 : JOAN 2 avril 2013, p.3582.

¹²⁴ Article 10 du règlement de la consultation du marché n° 2023003, « *missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans le cadre d'un marché de conception-réalisation* ».

¹²⁵ D'après les tableaux de suivi des marchés de la commune.

Cette triple concentration implique une complexification technique d'exécution du marché. En premier lieu, confier les études de conception et l'exécution des travaux à un même prestataire déroge à un principe cardinal en maîtrise d'ouvrage public, la séparation entre maîtrise d'œuvre et entreprise de travaux¹²⁶. Le maître d'œuvre est l'interface entre le maître d'ouvrage et les entreprises de travaux ; il contrôle la bonne mise en œuvre des travaux selon les termes définis dans les marchés concernés et conseille le maître d'ouvrage. En second lieu, le recours à ce marché global permet de déroger à un principe essentiel en droit de la commande publique, à savoir celui de l'allotissement¹²⁷. Ce principe se veut doublement vertueux car il permet de susciter une large concurrence et favorise l'accès à la commande publique des petites et moyennes entreprises. En matière de travaux où les corps d'état sont variés¹²⁸, cette exigence apparaît plus que nécessaire, d'autant que la réunion d'opérations de démolition et de construction fait intervenir des métiers différents. Sont également cumulées les contraintes techniques, exigeant un pilotage fort et continu du maître d'ouvrage sur plusieurs années alors même que le maître d'ouvrage est sous doté en interne et s'est dispensé de son assistance la plus précieuse, à savoir celle d'un maître d'œuvre. Le recours à un assistant à maîtrise d'ouvrage constitue à cet égard un pis-aller, sa responsabilité en termes de suivi, de conseil et d'assistance n'étant pas comparable à celle dévolue au maître d'œuvre.

Le marché en cours de consultation justifie le recours à cette procédure, pour un motif d'ordre technique, à savoir la réalisation du projet en site exploité¹²⁹, contrainte qui n'est pas exceptionnelle en matière de reconstruction de bâtiments à usage scolaire. Il apparaît que ce recours à cette procédure soit envisagé pour compenser les retards cumulés, sans réelle mesure des risques juridiques, techniques et financiers¹³⁰ qu'elle fait courir à la commune.

¹²⁶ Loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée. codifiée dans le code de la commande publique.

¹²⁷ Article L. 2113-10 du CCP.

¹²⁸ Le CDPGF comporte 21 postes correspondant 21 corps d'état différents.

¹²⁹ Article 1.1.4 du CCTP.

¹³⁰ Risque de mauvaise exécution, suivi d'une lourde procédure.

RÉPONSE

ENREGISTRÉ AU GREFFE

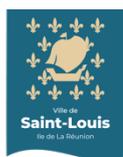
Le 9 août 2024

N° 2024-263

C.R.C. La Réunion - Mayotte

REPUBLIQUE FRANÇAISE

Saint-Louis, le 08 Août 2024



Ville de passion!

DEPARTEMENT DE LA REUNION

La Maire

Tél.: 0262 91 39 50

madamelemaire@saintlouis.re

Madame le Maire

à

Monsieur Nicolas PEHAU

Président de la Chambre régionale
des Comptes (CRC) de La Réunion
44, rue Alexis de Villeneuve
97488 Saint-Denis Cédex

Objet : Réponse aux observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Louis - Cahier 2.

Monsieur le Président,

Par envoi dématérialisé en date du 08 juillet dernier, vous m'avez notifié les observations définitives de la Chambre régionale des comptes relatives à la gestion de la commune de Saint-Louis – **cahier 2** – portant sur **la politique de la ville pour les exercices 2018 et suivants**.

Conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, je vous transmets ci-après la réponse de la collectivité et vous remercie de la joindre au rapport qui sera par la suite rendu public.

Au préalable, je vous livre ici quelques remarques liminaires.

- **Une phase contradictoire nourrie et intense, mais aboutissant uniquement sur des rectifications résiduelles**

Je constate avec regret que **les réponses apportées par la Commune lors de la phase contradictoire ont très peu été prises en compte par la Chambre** qui maintient le plus souvent sa position, fondée sur des interprétations erronées et des mises en cause non objectivées. Les explications techniques méticuleusement argumentées apportées par la Ville pour rétablir certains faits, n'ont manifestement pas été appréhendées de manière circonstanciée par la Chambre qui ne sort pas de ses analyses biaisées voire tronquées.

Comme pour le cahier 1, j'ai saisi l'opportunité donnée par les textes d'être accueillie (de ma propre initiative) par les membres de la formation collégiale de la Chambre pour une audition orale afin de faire valoir les arguments de la collectivité. J'avais souhaité cet échange pour **partager une vision plus juste des réalités de la politique de la ville sur le territoire communal**. D'autant plus que si sur le cahier 1, les points de convergence étaient nombreux, cela n'était pas le cas, ou rarement, pour le cahier 2.

Lors de cet entretien, j'ai pu exprimer mon incompréhension et mon étonnement sur la teneur de certaines observations portées par la Chambre en total décalage avec la réalité.

Dans la mesure où la Chambre a décidé de ne pas faire usage des données et explications qui lui ont été fournies dans cette phase, **la réponse de la Commune de Saint-Louis à ce cahier 2 définitif sera par conséquent étoffée, forte, ferme, argumentée et passionnée** au regard de l'importance, pour notre territoire, des politiques publiques auditées.

➤ Une insuffisante distinction des deux mandatures de la période de contrôle

La période de contrôle de la Chambre porte sur les exercices 2018 à 2023 et concerne donc deux mandatures différentes avec deux ordonnateurs distincts : M. Patrick Malet (2014-2020) et Mme Juliana M'Doihoma (depuis juillet 2020).

Tout comme pour le cahier 1, je vous précise que j'apporte des réponses uniquement sur la période qui concerne ma mandature, soit depuis juillet 2020. Cependant, je tâcherai d'apporter des éléments d'éclairage sur les sujets antérieurs qui ont un impact sur la gestion actuelle ; cela d'autant plus que j'ai pu exercer la fonction d'adjointe déléguée à la coordination de la politique de la ville sur les quartiers en géographie prioritaire de Saint-Louis d'octobre 2015 à juin 2018.

Sur de nombreux sujets, la Ville regrette que la Chambre n'ait pas distingué plus clairement les deux périodes de gestion ; **ce qui aurait facilité davantage la compréhension des observations formulées et diminué le risque d'amalgame**, en particulier au regard du citoyen.

Il est vrai que parmi les missions dévolues aux CRC, celle d'**informer en toute transparence la population sur la gestion des finances publiques locales** est l'une des plus connues et des plus attendues. Cette mission est primordiale dans une atmosphère générale de défiance accrue des citoyens envers le politique et dans un contexte de banalisation de l'information comme de la désinformation qui circule très rapidement et sans filtre au travers du web et des réseaux sociaux.

En effet, une distinction plus nette dans l'architecture du rapport des deux périodes de gestion aurait permis de mettre en lumière **des éléments de comparaison factuels et significatifs**. C'est un exercice de transparence qui aurait été louable pour que tout un chacun puisse comprendre au mieux la situation et en tirer ses propres conclusions.

➤ Des titres trompeurs favorisant la polémique

Je tiens à souligner la tonalité des titres choisis par la Chambre qui peuvent générer des polémiques inutiles, surtout qu'au final le contenu développé se révèle imprécis.

Le lecteur qui se limiterait à la lecture du sommaire serait ainsi induit en erreur et son jugement pourrait être biaisé. La question de la justesse de l'information se pose donc quand les sujets sont ainsi amenés.

➤ **Un sentiment général d'incompréhension et d'étonnement face aux erreurs factuelles de la Chambre, à ses jugements d'opportunités et à ses mises cause**

La lecture du cahier 2 laisse **un sentiment général d'incompréhension et d'étonnement** dans l'approche que fait la Chambre au sujet de la politique de la ville, que ce soit dans sa mise en œuvre, dans ses ambitions comme dans ses effets.

Ainsi, après avoir estimé que **la Commune optimisait trop les leviers de la politique de la ville** pour agir en faveur des quartiers défavorisés, la chambre fait référence au déficit d'organisation structurelle de la collectivité, à la fragilité de son ingénierie et à sa supposée incapacité à porter dans le délai imparti le projet NPNRU.

La Chambre tend par tous moyens à discréditer **la stratégie pourtant cohérente et performante** que nous portons en matière de politique de la ville, et à démontrer que nous n'arriverons pas à mener à bien le projet de NPNRU, tout en discréditant au passage l'engagement de l'équipe municipale sur ces sujets.

Ce sont **des jugements graves et infondés** basés sur une analyse biaisée et non objectivée par des éléments tangibles, alors que la sollicitation de documents existants par la chambre lui aurait simplement permis d'être mieux éclairée. Cela n'a pas été le cas, y compris sur des sujets aussi essentiels que la commande publique ou encore la soutenabilité financière des investissements de la ville. **Un certain nombre de pièces n'a pas été demandé** pendant la phase de contrôle alors que des conclusions en ont été tirées.

Après mon audition, des données ont été transmises avec un accusé de réception de la Chambre. Nonobstant, elle continue à dire que les éléments n'ont pas été transmis ou alors ne les a pas utilisés pour corriger ses analyses. **Je reste par conséquent circonspect sur un grand nombre d'observations que je désapprouve.** Cette situation est pour le moins surprenante et incompréhensible, le risque étant grand de déstabiliser l'avancée des projets et d'impacter le soutien des partenaires pour ce territoire qui a tant besoin de ces dispositifs pour corriger les inégalités criantes.

➤ **La politique de la ville, un levier indispensable pour la cohésion et le développement du territoire**

Avoir choisi d'analyser la politique de la Ville est une très bonne chose au vu de la fragilité socio-économique de Saint-Louis et des enjeux de correction des inégalités. **Aussi, je m'attendais à un véritable contrôle d'accompagnement** de la CRC sur la politique de la ville pour améliorer nos process et nos modes de faire, pour gagner en performance et regarder en face nos axes de progrès. **Mais manifestement, sur ce cahier 2, nous n'y sommes pas...** Les seuls éléments que je partage de l'analyse de la chambre portent sur les enjeux de coordination, d'évaluation et de réforme de cette politique publique au niveau national.

Sur le sujet de la politique de la ville, les observations qui sont faites témoignent d'un **réel décalage entre la vision théorique de la chambre** déformée par l'appréhension du contexte national et la réalité des faits, propres aux spécificités et dérogations

ultramarines. Décalage, accentué par le passé tumultueux de la collectivité et sa mise sous tutelle de 2009 à 2019. **Ce manque de contextualisation est plus que regrettable.**

Par nature, la politique de la ville est une politique contractualisée avec des partenaires publics dont l'État comme financeur majoritaire. Ce sont des outils qui ont été pensés dans leur mise en œuvre et leur financement pour permettre aux échelons territoriaux de proximité d'accompagner les habitants et les quartiers en déshérence.

A La Réunion, comme dans les autres DOM, cet échelon de proximité est la Commune et non pas les intercommunalités contrairement à la France hexagonale. C'est une spécificité défendue par les élus ultramarins et à raison. Le maire reste l'élu de proximité pour mettre en mouvement la politique de la ville, agir au plus près des habitants, s'adapter aux spécificités du territoire, faire bouger les lignes, expérimenter, tester et rebondir.

La Chambre expose les limites de la politique de la ville mais elles ne sont à l'évidence pas propres à Saint-Louis.

La politique de la ville peut, à mon sens, être améliorée et doit même être réformée. J'ai d'ailleurs pu faire part de mes propositions sur le sujet aux différents ministres en déplacement sur notre territoire. A Saint-Louis des choses sont perfectibles et nous n'avons pas attendu le rapport de la CRC pour travailler à l'articulation de nos dispositifs. **Malgré des améliorations souhaitables, heureusement que la politique de la ville existe** pour favoriser la cohésion sociale dans les quartiers. Elle évite à des milliers d'habitants de sombrer et à des quartiers de partir à la dérive.

Remettre le déploiement de cette politique de la ville dans son contexte à Saint-Louis est une nécessité, car nous ne pouvons prendre le risque à l'heure de la refonte de bon nombre de dispositifs (et de l'instabilité de nos institutions) de voir **cette politique vitale pour une commune comme la nôtre** être amputée d'un quelconque bras.

Je tiens à réaffirmer mon engagement sans faille et de longue date concernant la politique de la ville et je revendique mon activisme en la matière. Investir une politique destinée à corriger les inégalités et lever des moyens d'actions supplémentaires sont plus que jamais essentiels pour un territoire aussi fragilisé que le nôtre.

A Saint-Louis, la politique de la ville se traduit concrètement par des actions ciblées en faveur des habitants des quartiers les plus défavorisés qui représentent près d'un tiers de la population totale de la Commune. Ces actions réalisées dans les quartiers concernés sont soit-portées directement par la Ville, soit par le tissu associatif, les bailleurs, voire les habitants eux-mêmes.

Il s'agit d'actions éducatives, sportives, culturelles, mais aussi du déploiement d'une offre d'animations pour favoriser le lien social, ou encore des opérations d'amélioration du cadre de vie, des actions de prévention ou d'accompagnement en faveur de la création d'activités ou le retour à l'emploi.

Il est également important de rappeler que les champs investis par la politique de la ville se déploient au travers de différents dispositifs qui visent différents publics en difficulté : les plus jeunes, les scolaires, les seniors, les demandeurs d'emploi, les familles monoparentales, etc

Aussi, je regrette que la Chambre ne prenne pas **la juste mesure du caractère indispensable de la politique de la ville dans toutes ses dimensions** sur notre commune, qui rappelons-le, fait partie des cinq villes les plus pauvres de France.

Il n'y aura jamais trop de politique de la ville à Saint-Louis - contrairement à ce que la chambre insinue- sauf à laisser de côté une part importante de la population qui souffre.

Le territoire mérite même plus! Alors, pourquoi s'émouvoir de l'étendue des dispositifs en matière de politique de la ville ? On recherche les leviers, on se distingue pour en bénéficier et on est fiers de les mettre à disposition d'un public en demande. Si Saint-Louis a été reconnue par l'État pour être la seule commune outremer à obtenir les dispositifs « cité de l'emploi » et « quartiers productifs », **ce n'est ni un hasard ni un effet d'opportunisme. C'est le fruit d'une détermination politique pour faire entendre notre voix et nos besoins.**

➤ **Le NPNRU, un défi à la portée de notre ville**

Le cahier 2 fait un focus particulier sur le NPNRU en termes de conduite de projet et au travers de la commande publique.

Je le rappelle : le contrôle de la Chambre, porte sur les exercices de 2018 à 2023, soit sur une période avec deux ordonnateurs différents. Toute collectivité vit au rythme de ses mandatures. Toute alternance politique impacte la vie de la collectivité et de ses projets, surtout les grands projets structurants.

La Commune de Saint-Louis a connu une alternance en 2020 avec l'élection de la liste que j'ai conduite. Il est par conséquent normal et sain que la nouvelle équipe analyse et réajuste les projets au regard du choix des citoyens. **L'effet de « stop and go » est inévitable mais nécessaire.** Et cela se traduit en particulier sur les projets d'investissements qui suivent un cycle qui s'avère corrélé à celui du mandat électoral : dynamisme l'année précédant les élections, ralentissement durant l'année de l'élection et même recul l'année suivante.

Le NPNRU n'échappe pas à cette logique. Il constitue un projet majeur de requalification de tout un quartier avec des impacts importants en matière de fonctionnement de quartier dans toutes ses dimensions.

J'avais été très impliquée sur le dossier de candidature et le démarrage de la phase préfiguration du projet de NPNRU en 2016. Dans ce cadre, une délégation expresse relative à la coordination du NPNRU sur le quartier du Gol m'avait été signifiée en mai 2017 lorsque je faisais encore partie de la majorité élue sous l'ancienne mandature. Cette délégation n'a pas prospéré, étant rapidement au cœur d'une crise de gouvernance politique aboutissant à un retrait de ma délégation sur le NPNRU (août 2017) puis de celle relative au contrat de ville (juin 2018). J'ai finalement fait le choix de démissionner sur fond de désaccord sur la gestion désastreuse de cette collectivité et notamment du NPNRU.

C'est dire à quel point il m'importait, une fois élue Maire, de prendre le temps nécessaire pour réexaminer ce projet. Ce temps est mis à l'index par la Chambre qui tire des

conclusions approximatives sur des soi-disant retards qui impacteraient la bonne réussite du projet. **Or, au lieu de retards, il s'agit plutôt de correctifs salutaires.** Est-il nécessaire ici de rappeler toutes les erreurs du passé liées à l'absence de concertation avec les habitants ? Plus aucune concertation n'avait eu lieu sur ce projet depuis le « grand kozé dan kartyé » que j'avais organisée en juillet 2017.

Tout au long de ses développements sur le NPNRU (pilotage et marchés publics), la Chambre tend à discréditer la commune dans sa capacité à faire, pointe les difficultés inhérentes à tout projet complexe au long cours, interprète notre agilité à utiliser le cadre des procédures en insinuant un dévoiement, juge risqués nos montages financiers alors qu'elle dit l'inverse dans le cahier 1...**Bref, la chambre exprime ses doutes en organisant une démonstration laquelle pourtant n'aboutit sur aucune recommandation en ce qui concerne le pilotage du NPNRU !**

Avoir des capacités limitées – dont les causes, rappelons-le, émanent des choix de gestion antérieurs – **ne condamnent pas pour autant Saint-Louis à rester dans l'incapacité d'agir.** Au contraire, notre détermination s'en trouve renforcée pour multiplier les leviers d'actions.

Assurément, Saint-Louis sera au RDV de ce grand projet de renouvellement urbain du Gol. **Ce défi, nous saurons le relever et ce sera notre plus belle réponse.**

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

La Maire,

Juliana M'DOIHOMA



RÉPONSE DE LA COMMUNE DE SAINT-LOUIS AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CRC CAHIER 2 : LA POLITIQUE DE LA VILLE

ÉLÉMENTS RELATIFS A LA SYNTHÈSE

Les éléments de la synthèse d'un rapport de chambre régionale des comptes sont **les premiers – voire parfois les seuls – à être consultés**. En ce sens, ils méritent une attention particulière.

Ainsi, s'il est indéniable qu'il y a eu à Saint-Louis **des « choix de gestion » qui sont venus « limiter {la} capacité {de la Commune} à mener des projets d'ampleur »**, il n'en reste pas moins que cette mise à l'index par laquelle la Chambre décide de commencer sa synthèse aurait dû être davantage précisée, en particulier au niveau de sa délimitation dans le temps, afin d'éclairer au mieux le citoyen.

En effet, ces « choix de gestion » sont propres aux mandatures antérieures et ont conduit la ville dans une situation critique de déficit budgétaire entre 2009 et 2019. Cet état des finances publiques communales a eu pour effet de diminuer les capacités d'action au service de la population et de perturber le fonctionnement des services.

L'équipe municipale élue en juillet 2020 tient à nouveau à **affirmer qu'elle ne se reconnaît pas dans ces choix qu'elle a justement combattus** et dont elle s'évertue aujourd'hui encore à panser les plaies (*avec d'ailleurs un succès certain au regard de la trajectoire financière de la Commune dont la Chambre salue l'amélioration*). Il est donc regrettable que la demande formulée en phase contradictoire pour distinguer plus clairement la mandature actuellement en responsabilité, de celles antérieures, n'ait pas été entendue.

Par ailleurs, s'agissant de la politique de ville, la Commune déplore que dès la synthèse, la Chambre soit dans **le parti pris d'une vision purement financière** des « instruments » de la politique de la ville, au détriment d'une mesure plus fine et plus juste de l'impact réel sur le terrain des actions portées par les équipes du contrat de ville et leurs partenaires. La politique de la Ville est avant tout sociale, humaine et de proximité : il est important de le rappeler.

La reconnaissance faite par la CRC du « pragmatisme » et du « volontarisme » de la maire et de son équipe en matière de politique de la ville ne s'est malheureusement pas accompagnée d'une **approche plus concrète** dans son analyse de cette politique publique.

Si la Ville est bien consciente de ses marges de progression, notamment d'un point de vue organisationnel et opérationnel (*coordination entre les différents services, optimisation de l'effet levier des dispositifs, suivi et évaluation des actions menées*), elle reste néanmoins **circonspecte face au silence de ce rapport sur tous les aspects positifs** nés du contrat de ville signé en 2015, comme des nouveaux dispositifs mis en place sous la mandature actuelle, tels que la cité de l'emploi, quartier productif et la cité éducative. Il

eût été intéressant de s'attacher également à mettre en lumière les apports de la politique de la ville pour la population concernée, que ce soit en termes de préservation de la cohésion dans les quartiers ou encore en termes de développement socio-économique.

Cette démarche d'analyse tendant à se centrer uniquement sur les difficultés en omettant les atouts ou les progrès se retrouve - et même s'accroît - dès lors que la chambre aborde la question du NPNRU du Gol.

Jugements, raccourcis et erreurs préjudiciables jalonnent donc la synthèse sur le NPNRU. Même les priorités politiques qui se situent sur le terrain de l'opportunité et qui échappent normalement au champ du contrôle de gestion se retrouvent questionnées (*sans pour autant prendre en considération l'ensemble des paramètres*).

Il ne s'agit pas pour la Ville de nier les problématiques rencontrées dans le portage de ce grand projet, cela d'autant plus que c'est propre au projet de cette envergure et de cette complexité, comme en atteste d'ailleurs la Cour des comptes elle-même dans son rapport d'avril 2020. Il nous importe en revanche de **les situer dans le bon contexte et d'en identifier la bonne portée.** Ce qui n'est pas toujours le cas dans les commentaires de la Chambre qui a une tendance à douter excessivement (*et sans le prouver au regard de l'absence de recommandation en la matière*) de la capacité de la Commune à mener à bien ce projet.

Là encore, **l'absence de distinction des périodes de gestion** des différentes autorités territoriales est de nature à créer le trouble dans l'esprit du lecteur et aboutit à nier les efforts déjà nourris par l'équipe municipale actuelle pour améliorer l'organisation communale. Ainsi, de vives critiques sont émises par la Chambre sur les compétences techniques de l'administration en matière de commande publique sans distinction de période, alors que **les équipes ont évolué avec un renforcement et une montée en compétence depuis 2020.**

Ce résumé interpelle par les raccourcis qui sont pris, le défaut d'objectivité et les mises en cause regrettables et infondées de la Chambre.

Il est infondé d'évoquer que le NPNRU ne serait pas une priorité pour la collectivité au regard :

- **des moyens humains mobilisés et renforcés depuis fin 2022** (recrutement du directeur de projet, de la chargée de mission GUP, recrutement en cours d'un chargé d'opération) pour accompagner la montée en puissance opérationnelle du projet
- **de l'acte 2 de la réorganisation des services,** adopté en décembre 2023 et créant d'une direction du NPNRU à part entière afin de faciliter la mobilisation transversale des services municipaux et d'affirmer l'importance de ce projet,
- **du confortement de la Direction de la Commande publique** avec le recrutement d'un directeur dès 2022 pour mener à bien les nombreuses & complexes procédures et le recrutement en cours d'un acheteur supplémentaire.
- **du travail réalisé sur les finances communales** (*cf. cahier 1 – « des finances communales en nette amélioration »*) qui permet aujourd'hui dans le cadre d'une PPI consolidée de garantir la soutenabilité du projet de NPNRU,

- **de la fréquence régulière des instances de suivi et de pilotage** du projet en présence systématique de Madame le Maire,
- des nombreuses séquences de **concertation citoyenne** qui permettent d'enrichir le projet, de fédérer et de favoriser son acceptation,
- **de l'important travail partenarial réalisé sur la question du relogement** avec les différentes institutions compétentes dans ce domaine (CIVIS, ARMOS, Etat, Bailleurs...) qui permet aujourd'hui de dresser une trajectoire réaliste et volontariste.

La phase de préfiguration s'est arrêtée fin 2019 et la phase opérationnelle s'est enclenchée fin 2020 **après la crise COVID et la mise en place de la nouvelle gouvernance**. Il est donc majeur de prendre en compte ces événements marquants qui ont concerné tous les territoires. L'impact de la crise sanitaire a causé un ralentissement de l'ensemble des projets aussi bien public que privé et le temps démocratique a nécessairement conduit à un réajustement des projets à l'aune des choix citoyens.

Cependant, il est à noter que durant cette phase d'adaptation (crise COVID) et de structuration (suite aux élections municipales) le projet NPNRU a poursuivi son essor. En effet, alors que la Convention d'engagement a été signée en février 2020 et que la durée moyenne de portage d'un projet de rénovation urbaine est de 12 ans et demi, la Commune de Saint-Louis se situe d'ores et déjà dans la phase concrète des études de conception de maîtrise d'œuvre (*avec 3 projets majeurs dont le début des travaux est prévu pour octobre 2024 : aménagement du secteur piment, réhabilitation de la maison de projet, travaux de l'école de préfiguration*). Toutes les opérations seront très largement engagées avant juin 2026 (date limite prévue à la convention).

Par ailleurs, la Commune réfute l'analyse de la Chambre consistant à assimiler Action Cœur de Ville (ACV) à un dispositif concurrent au NPNRU. C'est au contraire une complémentarité de moyens qui est en train d'être mise en place sur les quartiers du Gol et du Centre-Ville sans aucune juxtaposition de périmètre. Il s'agit des deux QPV les plus fragiles du territoire et il est essentiel que des dispositifs dédiés y soient déployés dans une logique de rééquilibrage du territoire.

Ainsi, à rebours de l'analyse de la CRC, nous estimons pertinent que la municipalité actuelle (*après l'inaction de celle en responsabilité en 2018 au moment du lancement du 1^{er} appel à projets ACV*) se soit **mobilisée de manière forte pour obtenir fin 2023 une dérogation permettant à la Commune d'entrer dans la dynamique ACV.** L'octroi de cette intégration à titre dérogatoire est d'ailleurs un signal fort de la reconnaissance par l'État de l'ampleur de nos besoins et du rattrapage à effectuer. Aussi, la remarque faite par la Chambre nous apparaît particulièrement inopportune et en décalage avec la réalité de la dynamique territoriale.

Est également rejetée par la Ville, l'approche qui est faite indiquant que le NPNRU ferait courir un risque financier à la collectivité. Le travail engagé par la municipalité depuis 2020 et l'amélioration de la santé financière de la commune qui s'en est suivie, permet aujourd'hui d'envisager avec sérénité le portage financier de ce grand projet.

En effet, le projet de NPNRU du Gol s'inscrit pleinement dans le cadre de la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) de la commune et de sa prospective financière,

actualisée à l'occasion des orientations budgétaires 2024 et dont la réalisation prévoit un maintien des ratios financiers à des niveaux favorables. Ce projet est donc soutenable pour les finances communales.

En outre, il est à noter que la Ville détient par ailleurs, si nécessaire, **une forte capacité d'emprunt**. Les comptes à fin 2023 révèlent ainsi une capacité de désendettement de 2,2 années (*très loin des 86 ans constatés en 2019*). La dette par habitant de la commune se limite à 480 € par habitant contre des moyennes de 1 384 € /habitant pour les villes métropolitaines ; soit un encours presque 3 fois inférieur aux communes réunionnaises (1 363 €).

Concernant tout particulièrement le montage financier du NPNRU (74,4 M€ de dépenses), il se base sur des recettes conventionnées avec les partenaires estimées à 39,9 M€ à fin 2023. 5M€ de financements complémentaires sont également en discussion avec les partenaires financiers. Ces dépenses d'investissement généreront également des recettes de FCTVA (environ 12.1 M€). **La commune continue ainsi ses efforts pour maximiser le subventionnement de ses projets d'investissement** (*taux subventionnement de 56,3% depuis 2020*).

Le NPNRU du Gol est indispensable pour ce quartier mais aussi pour la ville de Saint-Louis dans son ensemble, notamment dans la mesure où il permettra la réalisation d'équipements publics dont le manque est cruel sur le territoire (salle des fêtes, gymnase, maison des associations, centre culturel incluant une médiathèque...). Ce projet est ainsi parfaitement **viable et surtout nécessaire** pour une commune qui a trop longtemps souffert d'un déficit d'investissement au profit de ses habitants.

Véritable priorité pour la collectivité, la réussite de ce projet est aussi primordiale pour le devenir du territoire en termes de changement d'image, d'attractivité et de développement socio-économique de proximité. **La Ville a donc déployé les moyens adaptés en fonction de chacune des phases du projet dans une optique d'optimisation et avec une rigueur certaine**. Les moyens alloués ont été adaptés en continu au regard de la montée en puissance du projet afin de ne pas sur-dépenser à des périodes qui ne le nécessitaient pas.

Depuis le début de la mandature 2020-2026, une attention particulière est portée à la **sécurisation des procédures, à la montée en compétence des équipes et à l'assainissement financier** de la collectivité afin de répondre aux besoins de la population par la mise en œuvre du projet de mandature et singulièrement celui du NPNRU. Les équipes dédiées au NPNRU (ou régulièrement amenées à intervenir en soutien) sont aujourd'hui stabilisées et même en voie de confortement. Par ailleurs, le pilotage technique et politique du projet a toujours été assuré permettant de faire avancer le NPNRU du GOL. De ce fait, il est nécessaire de pouvoir **distinguer les périodes en matière de gestion et gouvernance pour mieux comprendre les observations de la CRC**.

Enfin, il est **erroné et grave d'indiquer que les TPE & PME sont exclues** des consultations lancées. Alors que le BTP connaît une crise qui perdure, que les réunions se sont multipliées dans les 4 arrondissements de l'île entre les sous-préfets et les

collectivités pour trouver des solutions à la relance de la commande publique, la Chambre dans sa synthèse accuse la commune de priver les TPE/PME des marchés publics.

Or, la collectivité s'efforce depuis 2020 d'accompagner le monde économique tous secteurs confondus par différentes actions : sourcing préalable avant le lancement de l'appel d'offres denrées alimentaires ou encore organisation des cafés de l'économie pour créer une véritable dynamique de territoire, mise en place des accords-cadres à bons de commande multi-attributaires pour partager avec le plus grand nombre les parts de marché. Lorsque l'on sait que 99,9% des entreprises de La Réunion sont des TPE-PME, et que ce recensement est établi par la DEETS, **il est inconcevable d'écrire qu'une procédure mise en place par la commune viendrait porter atteinte au libre accès à la commande publique pour les TPE/PME.**

Cette remarque, contraire de la réalité, est d'autant plus difficile à entendre que dans le cadre de procédures complexes, les plans de sous-traitance à destination des TPE-PME sont imposés par la réglementation. **L'interprétation erronée et caricaturale de la Chambre est donc réfutée avec force.**

ÉLÉMENTS RELATIFS A LA MOBILISATION DE L'ENSEMBLE DES OUTILS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

➤ La politique de la ville, levier correctif d'inégalités sociales aggravées

Parmi l'ensemble des politiques publiques portées au niveau de la commune, La Chambre a fait le choix d'un focus sur la politique de la ville, domaine où rappelons-le **la Ville partage par essence la gouvernance de cet outil avec l'État.**

La Commune de Saint-Louis est un des territoires de la République où **la fragilité socio-économique de sa population est la plus marquée.** Elle se classe parmi les 5 communes les plus pauvres de France ; d'où **l'importance de conduire une politique volontariste et ambitieuse** de cohésion sociale, de solidarité, d'égalité des chances, d'insertion et de développement local de proximité.

La politique de la ville constitue **la politique publique par excellence** que l'État français représenté par les gouvernements successifs a créée **pour intervenir dans les quartiers en difficulté.** La Cour des Comptes a certes produit une évaluation sur ses impacts et son efficacité à l'échelle nationale en identifiant notamment les marges de progrès, mais cette politique a une résonance particulière sur les territoires comme le nôtre où les inégalités sont encore plus prononcées, où l'échelon de gestion est celui de la commune donc de l'hyper-proximité et où les contrats de ville demeurent un outil à disposition des élus locaux pour agir concrètement.

C'est dans ce contexte que la Maire a **pris à bras le corps la délégation de la politique de la ville** en 2015 (et l'a exercée jusqu'en juin 2018) pour effectivement aller à la recherche de tous les leviers possibles afin d'apporter des réponses aux jeunes et aux familles des quartiers défavorisés.

Devenue maire en 2020, c'est tout naturellement qu'elle a poursuivi et amplifié ce qu'elle avait commencé à faire en matière de politique de la ville, et elle s'est mobilisée pour défendre les intérêts de la commune **en candidatant à différents dispositifs de la politique de la ville**, dont la cité éducative, initialement dessinée dans le rapport Borloo.

C'est un positionnement revendiqué et assumé pour faire en sorte que la commune de Saint-Louis avance, qu'elle sorte de la caricature d'une commune ruinée, fragilisée et blessée, qu'elle reprenne sa juste place sur l'échiquier territorial.

C'est un combat de chaque instant et une fierté quand les partenaires font confiance à la Ville pour mettre en place un dispositif ou expérimenter un mode de faire ! Certes des optimisations sont possibles (et c'est ce qui guide chaque jour l'équipe municipale et l'administration) mais tout n'est pas contestable et la ville de Saint-Louis est régulièrement citée en exemple en la matière.

➤ **L'écosystème communal : un environnement reconstruit à la faveur d'un traitement global des fragilités socio-économiques**

Si le contrat de ville est le socle de la politique de la ville, les autres dispositifs sont le bras armé des politiques publiques sectorielles. **Loin d'un effet d'aubaine, il s'agit d'une stratégie de développement socio-territorial clairement définie permettant de bâtir un écosystème d'actions pour lever les différents freins à la correction des inégalités.**

C'est ainsi que la candidature de Saint-Louis à la démarche Action Cœur de Ville a été retenue de manière dérogatoire en octobre 2023, car pensée et reconnue comme un élément manquant à l'arsenal municipal.

La Collectivité est en train de bâtir **un écosystème qui se complète en synergie** pour apporter les réponses nécessaires aux besoins variés des administrés. L'objectif est ainsi de faire effet levier pour démultiplier les impacts sur le territoire.

Il s'agit ainsi d'apporter **une réponse globale aux besoins des habitants** en optimisant les sources de financement : maximiser le recours au droit commun et construire des solutions adaptées lorsque cela est nécessaire.

La construction de cet écosystème favorable pour corriger les inégalités territoriales au bénéfice des habitants des QPV est pensée en créant les conditions d'accès à un parcours coordonné composé de jalons qui s'articulent entre eux pour servir l'intérêt commun bâti sur l'égalité des chances.

Les rouages de cette mécanique sont nourris par les politiques de droit commun. A ce titre il paraît utile de rappeler les 03 composantes de l'écosystème municipal dédiées à des politiques sectorielles ciblées :

- **La cité éducative** pour agir sur la cible des 00-25ans en optimisant tous les moyens des acteurs de l'éducation
- **La cité de l'emploi** pour faire de l'accompagnement sur mesure et organiser le traitement social du chômage par le prisme de l'insertion en maillage partenarial avec pôle emploi

- **Les quartiers productifs** comme réponse aux difficultés économiques des QPV et aux besoins de création d'activités pour les habitants en lien avec le monde de l'entreprise.

Ce sont bien les complémentarités et les synergies des dispositifs qui permettent de bâtir une réponse cohérente avec un véritable effet levier sur le territoire et ses habitants. C'est pourquoi ces dispositifs sont nécessaires et complémentaires pour répondre à l'urgence sociale ; agir de manière transversale pour lever les freins identifiés au travers d'actions sectorielles.

L'Etat accompagne la Commune, la soutient et apporte sa contribution pour que Saint-Louis dispose de moyens d'actions. Etat et Commune partagent des objectifs communs défendus ensemble dans le cadre d'un partenariat nourri et soutenu.

Telles que rédigées, certaines observations amènent à penser que la Commune de Saint-Louis bénéficie de trop de dispositifs et d'accompagnement envers les plus fragiles de ses concitoyens.

Il y a par ailleurs à relativiser les moyens financiers mobilisés. **L'enveloppe contractualisée du contrat de ville n'a pas évolué depuis bientôt 10 ans**, et la commune y contribue largement en termes de co-financement des actions (*462K€ annuels pour le contrat de ville, la cité de l'emploi et la cité éducative*) ou de portage des équipes opérationnelles (*450K€ sur les mêmes dispositifs précités*).

Ainsi, s'agissant par exemple des moyens octroyés par l'État pour soutenir le Contrat de ville (201 K€), la Cité de l'emploi (100K€) et la Cité éducative (390K€), il est important de souligner que rapporté au nombre d'habitants concernés, cela équivaut à un investissement de 38€/habitant.

En définitive, il est **indispensable que le Contrat de Ville s'adapte aux réalités et aux spécificités du territoire** ; ce qui est l'essence même de la politique de la Ville.

Ce qui est analysé par la Chambre comme une « conception restrictive des axes thématiques » ou un « déséquilibre » correspond en réalité à l'évolution même des outils de la politique de la ville et aux conséquences que les acteurs du territoire en ont tiré quant à l'optimisation des moyens.

Il est donc permis de dire que le regard porté par la Chambre est déconnecté de la réalité du terrain et des besoins des habitants tout en faisant fi de l'indispensable adaptation de ces outils aux particularités des territoires d'Outre-Mer.

Ainsi fin 2020 avec la création de la Cité de l'Emploi, la première d'outre-mer, il nous a été demandé par l'État de **réorienter les actions relatives à l'insertion et au développement économique vers la Cité de l'emploi** devenant ainsi le pilier de cette politique publique. Cette tendance est d'ailleurs réaffirmée dans le cadre de l'élaboration de la prochaine contractualisation « Quartiers 2030 » (*qui s'illustre notamment par l'évolution dès 2025 des « Cités de l'Emploi » en « Pacte Plein Emploi ».*)

Cela explique la réduction en termes de financement du pilier développement économique à partir de 2021 tout en garantissant les liens avec le CDV. Cela est aussi à mettre en perspective avec le financement communal de la Cité de l'Emploi qui est passé

de 20 000€ en 2020 à 71 500€ en 2024.

En effet, l'objectif est de pouvoir **travailler en dynamique de projet sur des sujets spécifiques afin de maximiser les effets leviers**. Cela s'inscrit dans la stratégie du Pacte Plein Emploi (évolution programmée de la Cité de l'Emploi dans les orientations nationales) qui est amené à devenir le pivot du développement économique du nouveau CDV.

➤ Une stratégie interne de coordination renforcée des dispositifs

Certaines des observations de la Chambre portent sur la nécessaire coordination des dispositifs et l'amélioration du pilotage pour en optimiser les moyens et les impacts.

C'est évident que pour être efficaces et efficients, les dispositifs doivent être articulés dans un objectif de stratégie d'ensemble et de cohérence globale. **Cette vision systémique est en implémentation.**

C'est pourquoi, dans le cadre de la phase 2 de la réorganisation des services adoptée lors du conseil de décembre 2023, **une direction de la cohésion territoriale** a été créée pour regrouper le Contrat de Ville et la Cité Éducative, tout en renforçant les équipes de la Cité de l'emploi (début 2023), du contrat de Ville (mi-2023) et de quartier productif (fin 2023) et Action Cœur de Ville (mi 2024).

Dans la continuité des « commissions thématiques transversales » créées début 2023 et dans le contexte actuel de refonte du contrat de Ville à l'horizon 2025 (Quartiers 2030), de la montée en puissance de quartier productif, de l'intégration à ACV et de la réforme à venir de la Cité de l'emploi, depuis le début de l'année des ateliers internes ont été lancés en vue d'optimiser l'organisation afin de :

- Mutualiser les instances partenariales
- Renforcer l'atterrissage de certaines actions et assurer leur transversalité
- Optimiser le recours au droit commun,
- Faciliter le suivi et l'évaluation.

En outre, afin de conforter la coordination technique et politique des différents dispositifs, les réflexions collectives menées depuis le début de l'année 2024 ont fait émerger la mise en place prochaine de deux instances :

- **un comité stratégique de la politique de la ville (CSPV)** qui regroupe l'ensemble des élus dont les thématiques déléguées sont concernées par chacun des dispositifs, ainsi que les élus référents des QPV, afin de définir les orientations générales.
- **une cellule interne de coordination technique (CICT)** de la politique de la ville permettant de s'assurer de la transversalité, de la circulation de l'information et de l'optimisation des actions. Cette instance réunit les DGA concernés, les Directeurs et les référents des dispositifs.

Cette organisation rejoint la recommandation de la Chambre en matière de « COPIL interne » et aussi celle de l'évaluation régionale de 2022, mais en des termes différents pour ne pas créer la confusion et s'adapter au mieux à nos réalités internes.

Ainsi, les éléments intrinsèques de la recommandation 1 sont d'ores-et-déjà en cours de mise en œuvre à la suite de la démarche engagée début 2023.

➤ Une culture de l'évaluation à renforcer

Comme indiqué dans les réponses aux observations du cahier 1, **la culture de l'évaluation n'est pas encore très répandue au sein de la Commune de Saint-Louis** tout comme dans de nombreuses collectivités et comme pour de très nombreuses politiques publiques (<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2021-1-page-69.htm> : « dans 55 % des collectivités ayant répondu à l'enquête quantitative, la fonction « évaluation » n'est ainsi pas créée »).

Toutefois depuis 2020, une attention particulière est portée à ce pan indispensable des politiques publiques dans une optique d'optimisation et d'amélioration des pratiques. Cela s'illustre par exemple dans le cadre de la construction du plan d'action ACV avec la création d'indicateurs d'objectif et d'avancement détaillés. Cette démarche est appelée à se développer au-delà du champ de la politique de la ville.

Il est par ailleurs à noter que s'agissant des dispositifs contractualisés de la politique de la ville, les équipes opérationnelles réalisent d'ores et déjà **des bilans annuels** qui sont partagés en comité technique puis en comité de pilotage et qui répondent au formalisme très cadré de ces dispositifs. **Il conviendra toutefois d'aller plus loin** que ces bilans le plus souvent quantitatifs et descriptifs, en prenant appui sur le nouveau CSPV pour définir les indicateurs d'évaluation et sur les moyens d'ingénierie renforcés pour mesurer l'adéquation des résultats avec les objectifs prédéfinis.

Au regard de ces éléments, la Collectivité juge le regard porté par la Chambre déconnecté de ce contexte général. **Cette approche aboutit à cibler sans nuance la Commune de Saint-Louis** qui s'inscrit pourtant, en responsabilité, dans une dynamique d'amélioration de ses pratiques.

➤ Tentative d'une allusion illusoire

Les chiffres sur lesquels la Chambre fonde son analyse de l'impact du CDV à la Rivière-centre et dans les autres quartiers nous interrogent et ne correspondent pas au décompte réalisé dans les bilans annuels.

Le raccourci entre l'action du CDV dans le QPV de La Rivière et la question de l'évolution institutionnelle de la Rivière est tout aussi incompréhensible ; cela d'autant plus que les deux territoires ne se confondent pas. Le QPV de La Rivière est en réalité concentré sur une maigre partie de l'hyper-centre de la Rivière alors que le débat sur une évolution en 25^{ème} commune concerne tout le canton.

S'il est vrai que le QPV de la Rivière a bénéficié d'une cheffe de projet très dynamique et présente depuis l'élaboration du contrat de ville en 2015 et ce jusqu'en 2021, il n'en reste pas moins que **le nombre des bénéficiaires réels des actions menées est largement en-deçà du chiffre avancé par la Chambre**. Par exemple en 2022, ce sont 159 habitants qui ont bénéficié des actions du CDV, soit 12 % des habitants du QPV de la Rivière-centre (1368 habitants au total) et 13% de l'ensemble des bénéficiaires des actions de la programmation 2022.

L'allusion à la création de la commune de La Rivière dans le cadre de cette observation n'a donc pas lieu d'être. Il est rappelé d'ailleurs que c'est le prisme de l'équité territoriale qui guide l'ensemble de l'action municipale afin de ne pas déséquilibrer les deux polarités urbaines de la commune. A chaque fois que c'est possible, dans les différents domaines de l'action municipale, les moyens sont équitablement déployés sur Saint-Louis et sur La Rivière.

Dans la partie 2 du rapport concernant le NPNRU, la Chambre exprime également une remarque complètement hors sol sur la création de la 25^e commune et imagine une relation entre ce sujet et le projet du Gol. Il est important de rappeler que ce sujet de la 25^e Commune doit être analysé avec précaution faisant fi de toute démarche politicienne. C'est la méthode de l'équipe municipale qui place en son cœur la concertation citoyenne et l'intérêt général.

➤ Une géographie prioritaire inadaptée

Dans certaines des observations, il est mis en exergue **l'inadaptation du zonage de la politique de la ville**. La Commune ne peut qu'abonder dans ce sens au regard du traitement différencié réservé aux outre-mer dans la définition de la géographie prioritaire et de la non prise en compte qui en découle des spécificités de nos outre-mer en la matière.

Comme la chambre, la Commune déplore les critères de définition des QPV qui laissent bon nombre de quartiers pauvres à la marge de tous moyens renforcés de correction des inégalités. A Saint-Louis, si les critères étaient révisés, ce serait l'ensemble de la ville qui serait classée en géographie prioritaire ; ce qui ne serait pas superflu au regard des réalités socio-économiques dégradées et de l'ampleur des retards à rattraper.

Aussi, l'autorité municipale milite pour que les territoires ultra-marins soient réellement entendus dans le cadre de la refonte en cours des contrats de ville, et nourrit l'espoir que les verrous des modalités particulières posées dans le décret du 22 décembre 2014 finissent par évoluer dans le cadre des « Quartiers 2030 ».

En effet, la Maire a notamment interpellé les ministres successifs qu'elle a pu accueillir sur ce sujet déterminant. Il est vrai qu'au regard des indicateurs socio-économiques et des dynamiques territoriales, certains quartiers nécessiteraient d'intégrer en urgence le cadre de la politique de la Ville. Toutefois, la Chambre semble percevoir négativement une telle perspective ; ce que la Commune regrette au regard de la nécessaire justice sociale et territoriale qui doit prévaloir au sein de notre République.

Par ailleurs, s'agissant de la logique de « quartier vécu », il est à souligner que contrairement à ce que la Chambre laisse entendre, elle n'est pas propre à la Commune de Saint-Louis qui ne l'a pas forgée. Elle a en réalité été instaurée par l'État lors de la contractualisation précédente (les CUCS : Contrats Urbains de Cohésion Sociale).

Concernant la prochaine contractualisation, l'État a souhaité analyser au plus près la situation en détachant une mission d'inspection spécifiquement dédiée dont la Ville est toujours en attente des conclusions. Cette incertitude qui prévaut actuellement est source d'inquiétude pour la Collectivité qui rappelle que cette politique de cohésion sociale est indispensable pour ces territoires en frange de la République.

ÉLÉMENTS RELATIFS AU NPNRU

➤ Des titres trompeurs pour une analyse erronée

Concernant le NPNRU du Gol, la Chambre apporte différentes observations et une analyse qui reposent sur **une volonté manifeste de démontrer l'infaisabilité du projet quitte à tronquer la réalité.**

En effet, la Chambre ne présente aucune recommandation concernant le pilotage du NPNRU tout en déclinant une analyse qui se base sur des faits erronés et anciens sans distinction claire des périodes de gestion. Ainsi, la collectivité est destinataire d'un **rapport parcellaire** qui ne lui permet pas de s'inscrire dans une véritable démarche d'amélioration de ses pratiques. La Ville et ses partenaires sont pointés du doigt par la CRC de manière arbitraire. Cette situation est regrettable et ne permet aucunement d'avancer en sérénité.

Les titres utilisés et qui sont reportés dans le sommaire sont trompeurs et induisent pour le lecteur, **une compréhension éloignée de la réalité des faits.**

Sans compter qu'il y a un décalage entre le titre et le contenu de ce qui est développé dans le paragraphe, la recherche de « sensationnalisme » apparaît clairement. Malgré les efforts nourris de la Commune pendant la phase contradictoire pour rétablir la vérité de manière étayée, la Chambre a préféré dans la version définitive de son rapport maintenir ses allégations faussées.

Certains titres des chapitres et sous-parties du rapport ne sont pas en adéquation avec son contenu. A titre d'exemples :

- « un programme exigeant pour répondre à une urgence sociale » fait référence au projet de création de la 25^{ème} commune,
- « une exécution retardée du programme » se focalise principalement sur la description du programme lui-même,
- « une gouvernance discontinuée à l'origine de nombreux retards » aborde la situation de locaux associatifs et leur devenir,
- « un montage financier présentant un risque pour les finances communales » met en avant des sujets de vacances de poste
- et enfin « le relogement des habitants : une étape cruciale mal appréhendée » décrit la situation de la collectivité au regard de la loi SRU.

Cela interroge sur les intentions de la Chambre à faire usage de titres trompeurs et sur le bien-fondé de ses analyses tronquées.

➤ Un plaidoyer subjectif et figé sur les errements du passé sans prendre en compte la nouvelle capacité d'agir de la collectivité

La Chambre semble vouloir réellement mettre à l'index l'incapacité de la collectivité à conduire le NPNRU en prétextant des pseudo-retards imputables à la commune et son incapacité à analyser et à appréhender les risques d'un tel projet. Ce qui interroge d'autant plus qu'elle n'a pas relevé :

- Les efforts de la collectivité pour reconstituer l'équipe projet, structurer la direction et renforcer la comitologie qui repose sur trois strates (proximité, organisationnel et stratégique)
- Les démarches entreprises par la Commune depuis 2021 pour planifier, anticiper et élaborer un PPI qui est actualisé deux fois par an

Au contraire de ce qu'écrit la Chambre, le NPNRU constitue **un exemple significatif de la capacité de rebond de la commune.**

Dans sa tentative de démonstration, force est de constater **le jugement émis par la Chambre sur la valeur professionnelle** des agents et la capacité des élus, sur la continuité du service public et sur le pilotage partenarial de ce projet.

Ce rapport présente le NPNRU du Gol comme un projet encore en phase d'études laissant à penser qu'il est loin d'être en phase opérationnelle. Or comme démontré par la Commune dans la phase contradictoire, cela n'est pas le cas. **La dynamique est bien lancée et les premiers travaux d'envergure vont démarrer au cours du 2nd semestre 2024.** A titre d'exemple, l'aménagement du secteur piment débutera en octobre 2024, alors que les travaux préparatoires de l'école de préfiguration ont d'ores-et-déjà débuté depuis juillet 2024.

La totalité des opérations sera engagée avant 2026, dont une grande majorité en 2024-2025. Il s'agit d'un projet ambitieux qui doit s'inscrire dans une vision à long terme avec le souci d'y apporter des réponses adaptées, cohérentes et innovantes. **C'est un projet construit avec réflexion, méthode et projection.**

La dimension du temps long des NPNRU est parfaitement explicitée dans le rapport d'avril 2020 de la Cour des Comptes portant sur l'ANRU. Il est à noter que le NPNRU du Gol s'inscrit largement dans la moyenne des projets audités en termes de temporalité.

En moyenne, la Cour des Comptes estime le délai d'exécution complète des projets à 14 ans et souligne que cela peut atteindre les 16 ans dans les situations les plus complexes. Pour le projet saint-louisien, seulement 4 années se sont écoulées depuis la signature de la convention. Aussi, les observations portées sur de supposés retards préjudiciables au NPNRU du Gol ne sont pas fondées. **Alors pourquoi mettre Saint Louis à l'index quand le NPNRU du Gol ne fait pas exception aux tendances observées partout ailleurs ?** Pourquoi préjuger d'un échec avant l'heure, alors même que les projets sont tous en phase opérationnelle avancée ?

La Ville s'insurge contre cette analyse surprenante susceptible d'induire en erreur l'opinion publique et de nourrir une inquiétude excessive chez les habitants concernés. Cela est d'autant plus incompréhensible que même sur la prétendue pierre d'achoppement du projet, à savoir l'aménagement du secteur Kayamb, **l'ANRU vient de renouveler sa confiance à la Ville dans le portage du projet** à l'occasion du CE mandat du 13 mai dernier.

➤ **Une fixation erronée sur le pilotage et la gouvernance**

La Chambre porte une attention sur le pilotage & la gouvernance du projet, sujet effectivement d'importance au regard de la complexité et de la transversalité d'une telle opération.

Si on peut se réjouir que le rôle de l'autorité territoriale soit reconnu au regard de son engagement dans le projet et de sa participation active aux différentes instances, il paraît nécessaire d'apporter les précisions suivantes :

- un tel projet se trouve nécessairement au croisement de nombreuses politiques publiques (aménagement, habitat, social, éducation, vie associative, culture, sport....) mobilisant les élus en fonction de leur délégation. La Maire est ainsi le chef d'orchestre d'un collectif mobilisé autour du NPNRU du Gol en étant garante de la cohérence et de l'avancée du projet.
- La gouvernance du NPNRU du Gol est nécessairement partagée et co-portée avec l'État, l'ANRU, la Ville et les bailleurs. La collectivité est ainsi le catalyseur des dynamiques et veille particulièrement à la prise en compte des savoirs et expertises d'usage des habitants. La Ville tient ainsi à jouer son rôle de vigie sur les sujets de proximité liés à la nécessaire association des citoyens.

➤ **La nécessaire évolution du projet Kayamb pour mieux articuler l'Humain et l'Urbain**

La Chambre relate de manière imprécise et faussée la solution d'aménagement de Kayamb. Il est dit que le scénario était connu de tous depuis 2019 ; ce qui est faux. Il s'agit là d'une interprétation sans fondement au regard des échanges et comités officiels. **Ces éléments auraient mérité d'être sollicités auprès de la Commune** pour mieux appréhender cette problématique et la retraduire plus fidèlement.

La Chambre impute à la commune des décisions unilatérales, en excluant les échanges réalisés à toutes les étapes de ce sujet, y compris avec le Directeur de la DEAL le Sous-Préfet d'arrondissement et la direction générale du bailleur. Elle balaye également les raisons de l'évolution du projet, étroitement liée à la prise en compte de son volet humain. La réalité est toute autre que celle décrite par la Chambre sur ce point.

En effet, entre mars 2023 et mars 2024, différentes réunions institutionnelles, études techniques, analyses sociales et réunions de concertation ont permis d'améliorer le projet, aussi bien sur ses aspects humains qu'urbains. **Ce travail partenarial a permis à l'ensemble des acteurs du territoire (bailleur, ville, DEAL, Sous-Préfecture...) d'optimiser le projet en toute collégialité** et de sécuriser la tenue et le contenu d'une réunion publique dont la date avait déjà été préalablement communiquée aux habitants.

Car, pour la collectivité– et comme cela est prévu dans les textes – **un projet de cette nature, de cette ampleur ne peut se faire sans les premiers concernés**, c'est-à-dire les habitants et les usagers ; ce, dans un souci du devoir collectif en tant qu'acteurs institutionnels de convenir d'une parole crédible et donc mesurée et concertée.

Cette phase de « stop and go » était indispensable pour s'assurer de la viabilité du projet. Il ressort que les études, échanges complémentaires et concertation citoyenne ont été nécessaires et même salutaires au regard du caractère inopérant du scénario présenté en mars 2023.

Aussi la manière dont est présentée cette étape du projet est regrettable dès lors qu'elle tend à discréditer le pilotage du projet. La Ville n'a même pas été questionnée sur le sujet ; ce qui laisse l'impression d'une observation fondée sur **une vision partielle**

voire partielle de cette situation. Il est par ailleurs utile de noter que cette évolution du projet a été actée par l'ensemble des partenaires et notamment les instances nationales de l'ANRU en date du 13 mai 2024.

➤ **Un projet de NPNRU financièrement soutenable et garanti par l'amélioration des comptes de la Commune depuis 2020**

La Ville de Saint-Louis s'est engagée dans **une démarche d'assainissement de la gestion de ses finances** et de rigueur budgétaire dès la mi-2020. A ce titre, les indicateurs au vert à fin 2023 prouvent et démontrent cette maîtrise budgétaire, comme la Chambre l'a elle-même reconnu dans le cahier n°1, notamment dans la partie consacrée à « **des finances communales en nette amélioration** ». En effet, la Chambre souligne les aspects suivants :

- « *le redressement de la situation financière de la collectivité a connu une accélération depuis 2020. Disposant désormais de marges de manœuvre, la commune peut à nouveau porter des projets d'investissements et d'amélioration des services rendus à la population sous réserve de conserver la maîtrise de sa masse salariale.* »
- « *Un taux d'autofinancement en forte hausse.* « *En effet, la capacité d'autofinancement nette est passée de - 990 735€ en 2018 à 8 262 987€ en 2023* »
- « *La capacité de désendettement de la commune est de 2,3 années en 2023, c'est-à-dire en dessous du ratio d'alerte communément admis et de la moyenne des communes réunionnaises qui est de cinq années* »

La mise en œuvre du PPI monte en puissance avec des dépenses d'équipements qui augmentent sensiblement année après année, passant de 6,4 M€ en 2021, à 10,6M€ en 2022 à près de 17M€ en 2023 (soit le montant le plus élevé de ces dix dernières années). La prévision 2024 s'établit ainsi à près de 28,0 M€ en progression de 11,1 M€ par rapport à 2023, avec notamment une progression de plus de 7,5 M€ pour la seule programmation du NPNRU.

Le scénario prospectif sur lequel s'appuie la chambre dans ce rapport définitif est non seulement opaque (manque d'informations importantes permettant de comprendre les hypothèses sur lesquelles il se base), mais il est surtout erroné.

Une lecture du compte de gestion 2023, dont l'édition définitive est disponible depuis le 5 mars 2024 (soit pendant la phase du contradictoire) aurait permis d'éviter une telle observation complètement injustifiée et contestable. **En effet, l'exercice 2023 se clôture sur un résultat de 10,6 M€** en fonctionnement (multiplié par 10 par rapport à 2019 !) **et une capacité d'autofinancement nette de 8,3 M€** permettant à la Commune de dégager des marges de manœuvre pour avancer dans le rattrapage du territoire en termes d'infrastructures.

La chambre met en cause la prévision de réalisation des dépenses de la Commune, alors que celle-ci connaît une dynamique forte en matière de dépenses d'investissements. Il est regrettable que des données aussi accessibles n'aient pas été demandées pour être analysées correctement au cours de la phase d'instruction.

Il est difficilement compréhensible que la Chambre soit sur ce point restée sourde face aux arguments développés par la collectivité à l'occasion et à la suite de l'audition, éléments factuels et étayés à l'appui. La chambre prend malgré tout la direction inverse et maintient ses allégations injustifiées sur la soutenabilité financière du projet pour un budget communal qu'elle reconnaît elle-même en meilleure santé.

Pourtant les faits sont là et les chiffres irréfutables : **le projet du NPNRU est parfaitement réalisable financièrement !**

Pour preuve : afin de démontrer sa capacité à mener son PPI et a fortiori le NPNRU, la Ville a présenté à la Chambre **des scénarios « stress test »** basés sur des taux de subventionnement de ses investissements allant jusqu'à un niveau nul. Ainsi, même avec une hypothèse de 0% de subvention, cela aboutirait à un niveau de dette par habitant qui reste proche de la moyenne de la strate ; soit 1 410 €/habitant, ce qui est similaire aux communes de la même strate de population (1 383 pour la France entière, 1 363 € à La Réunion, 1 465 € pour le Tampon, 1 383 € pour Saint-André).

Dans les faits, ce scénario est de toute évidence déjà écarté au regard des subventionnements déjà contractualisés (10,8 M€ hors NPNRU), auxquels s'ajoutent les demandes de subventions en cours d'instruction (17,64 M€ avec notamment 3,8 M€ de PDT) ou récurrentes chaque année (DSIL, DPV, FEI...). Concernant le NPNRU en particulier, le prévisionnel des subventions s'élève à 32,8 M€.

Concernant le graphique n°2 nommé « Projection des dépenses d'équipement » (page 29), **il s'agit d'une production faite par la CRC comme l'indique la source, à partir de données qui ne peuvent se comparer ensemble !**

Le graphique veut comparer le PPI des OB 2023 avec la projection actualisée des dépenses à l'occasion des OB 2024. L'écart entre les deux courbes s'explique par un millésime différent entre les deux prévisions. En effet, ce PPI est actualisé tous les ans à l'occasion des orientations budgétaires, pour tenir compte des réalisations effectives et de l'évolution des projections. Comparer la présentation des projections des OB 2024 avec la PPI de ces mêmes OB 2024 (au lieu de la PPI des OB 2023) n'aurait pas présenté un tel écart entre les deux courbes.

Ainsi, l'analyse visant à montrer l'incapacité de la collectivité à conduire les projets est erronée puisque :

- **La PPI de la Commune correspond aux besoins du projet.**
- **L'assainissement des finances communales la rend prête pour la réalisation de sa PPI.**
- **Les équipes opérationnelles ont été constituées pour répondre à la montée en charge du NPNRU.**

A la lumière de ces éléments avec une situation financière rétablie, la confiance de ses partenaires, la capacité à recourir à l'emprunt si nécessaire, **la Collectivité soutient que le projet du NPNRU peut se poursuivre sur des fondations solides.**

➤ **La question du relogement, une politique mal appréhendée par la CRC**

Concernant la question du relogement, la Ville note que la Chambre se base sur des observations générales qui sont issues d'une analyse d'un rapport de la Cour des comptes au national et qui sont inappropriées pour le projet de renouvellement urbain du Gol.

En effet, la remarque sur la réduction de l'offre de logements sociaux ne s'applique pas au NPNRU du Gol. La convention fixe la reconstitution de l'offre d'habitat social du quartier de 1 logement détruit pour 1 logement construit. A ce titre, aucune diminution

d'habitat social n'est prévue à l'échelle du quartier. Il est même prévu d'en créer davantage : 1 logement démolé pour 2 construits. Cela est une nécessité au regard de la crise du logement qui frappe fortement La Réunion (*inflation des coûts de construction, rareté du foncier, lourdeur administrative...*) ; crise que la Chambre omet dans la contextualisation de son analyse, mais qui s'illustre bien dans les faits par plus de 40 000 demandeurs sur la liste d'attente pour l'obtention d'un logement social.

Par ailleurs, la Chambre doute de la capacité des acteurs du logement du NPNRU du Gol à réaliser les objectifs du relogement dans le délai imparti, et ce, en méconnaissance du mode opératoire et des modalités que la Ville lui a pourtant fournis dans la phase du contradictoire.

A cet égard, il est important de préciser que la compétence logement est partagée entre différents acteurs et notamment l'État & la CIVIS. **La Commune est un rouage, certes important de la proximité, mais qui ne peut agir seul.** L'implication de la CIVIS et de l'ensemble des acteurs du territoire concerné est donc essentielle pour la réussite du relogement. C'est pourquoi la Ville a instauré depuis début 2024 un comité de suivi du relogement qui se réunit 3 fois par an et un comité technique du relogement qui se réunit toutes les 3 semaines.

De plus, il est à noter qu'organiser une opération de relogement, c'est aussi se donner les moyens de pouvoir répondre aussi aux aspirations de celles et ceux qui souhaitent partir vers d'autres quartiers en dehors du QPV. De manière plus générale, toute opération de reconstitution d'habitat doit pouvoir être envisagée comme un outil de rééquilibrage et d'accompagnement des habitants dans leur parcours résidentiel.

En outre, l'analyse des dynamiques du territoire portée par la SEMADER et la Ville **justifie le calendrier de 2 ans** au regard de la vacance effective sur le bassin CIVIS (limité à 2% par an au lieu de 6% en 2023) et l'arrivée sur le marché d'une nouvelle offre d'habitat.

S'agissant du sujet de la loi SRU abordé par la Chambre, la Ville précise que le taux de logement social sur la commune est de 19,44% avec de forte concentration sur certains quartiers. Au regard des besoins du territoire et de l'urgence sociale, la commune s'engage fortement afin de favoriser la production de logements sociaux dans une approche soucieuse de l'équilibre territoriale. C'est notamment **une des priorités de la révision du PLU en cours.**

C'est également dans ce cadre que la commune a adopté **son contrat de mixité sociale par la délibération n°64 du 26 juin 2023.** Mobilisée fortement pour apporter une réponse volontaire et réaliste à la crise du logement, la Commune de Saint-Louis active l'ensemble des leviers à sa disposition et mobilise pleinement les acteurs du territoire en charge de la production de logement.

➤ **« Action cœur de ville », cible d'une accusation gratuite, grave et contestable de la part de la Chambre**

« Action cœur de Ville » représente un outil nécessaire de rattrapage en matière de développement des centralités urbaines. **Il est à rappeler que l'ancienne mandature**

n'avait pas jugé opportun de répondre au premier appel à projet de 2018, passant ainsi à côté d'une occasion de se saisir de leviers pour améliorer la qualité du centre-ville et résoudre les déséquilibres socio-économiques.

Ce rendez-vous manqué n'a pas dissuadé la nouvelle mandature qui n'a pas ménagé ses efforts pour rejoindre la cohorte des rares bénéficiaires de ACV2.

L'intégration de la Commune à ACV a fait l'objet d'une demande étayée auprès des services de l'ETAT, de l'ANCT et des ministères concernés. **C'est à la suite de ce travail important qu'une dérogation exceptionnelle a été accordée fin 2023 à la Commune pour obtenir ce dispositif au regard des enjeux urbains, sociaux et économiques.**

Depuis, ACV est entrée en phase opérationnelle avec le recrutement d'un directeur de projet (juin 2024) et la présentation en COPIL et en Conseil Municipal de fin aout du projet de périmètre ORT (opération de revitalisation du territoire), de la stratégie de revitalisation et d'un plan d'actions comprenant une cinquantaine de fiches-actions, dont plus d'une dizaine seront engagées voir finalisées pour fin 2024 /début 2025.

Dans le rapport, **la Chambre commet une erreur d'importance** en indiquant dans le titre 2.6.2 « l'élargissement du périmètre ACV profitable à un opérateur privé ». En effet, la Chambre juge la Commune sur une phase préalable qui visait justement à définir le périmètre ORT adapté.

Dans ce cadre, et dans approche technique classique, la Commune via un bureau d'études spécialisé (associé à un cabinet d'avocat) a dressé un diagnostic et analysé certains projets (notamment le projet immobilier de l'entrée de Ville) afin de mesurer l'intérêt ou non de les inclure dans le périmètre ORT. **Cette étude s'est réalisée entre avril et juin 2024** et a permis de mesurer les impacts et les effets leviers de tous les projets dans le cadre de l'ORT. Ce travail a permis de définir l'ensemble des périmètres ORT. Ceux-ci seront présentés en COPIL et Conseil Municipal fin aout et il en ressort que le secteur pointé par la Chambre ne sera pas inclus. **Il est donc inadmissible que la Chambre :**

- **Pré-suppose** d'une décision communale alors qu'une étude était en cours et se permette d'accuser la Commune d'une quelconque intention.
- **Accuse** la Commune de privilégier un opérateur privé alors que rien ne le laisse présager et que le Conseil Municipal statuera conformément aux études techniques et juridiques.
- **Discrédite** la Commune sur des interprétations erronées qui contribuent à salir la parole publique.

La Ville regrette que tous les éléments d'explication apportés sur ce point à la CRC n'ont pas été pris compte. Cela aurait nécessairement amené au retrait pur et simple de cette mise en cause grave et injustifiée.

ÉLÉMENTS RELATIFS A LA COMMANDE PUBLIQUE

➤ Encore un titre sensationnel pour RIEN

La Chambre a choisi au travers des marchés publics relatifs à ce projet d'envergure, de se forger une analyse et titre ainsi la dernière partie de son rapport : « *la commande publique, révélatrice des forces et des faiblesses de la collectivité* ».

Elle fusionne ainsi sous un même titre la gestion des deux mandatures et à la fin de la lecture on se demande où sont révélées les forces... Peut-être entre les lignes faut-il comprendre, mais cela n'est jamais écrit : la professionnalisation des équipes depuis 2020 et les recrutements opérés ou encore la capacité récente de la Ville à gérer des marchés complexes.

Les dates relatives à la passation des marchés qui sont indiquées permettent au moins de situer la période de gestion. **Ainsi les sous- parties comprises entre le 3.1 et le 3.2 sont liées à l'ancienne mandature** pour lesquelles il n'y aura pas de réponses aux observations à l'exception d'un point.

En effet, comme indiqué dans les remarques préalables aux réponses, la collectivité ne répond que sur les observations concernant la gestion depuis l'alternance de 2020 sauf lorsqu'il y a des sujets en lien avec la mandature actuelle.

Ainsi, concernant une attribution de marché à une offre initiale inacceptable, malgré les éléments fournis par la Commune, **la Chambre indique que les documents ne lui ont pas été transmis, ce qui est absolument faux**. L'envoi a été fait par mail et réceptionné par la destinataire de la Chambre qui en a accusé formellement réception. La prise en compte de ces éléments auraient permis à la Chambre d'analyser l'entièreté de la procédure et ainsi de conclure, objectivement, à l'absence de carence de la collectivité. **Cela est d'autant plus préjudiciable que c'est ce même dossier qui a fait l'objet d'une fuite** dans la presse et d'une instrumentalisation politicienne patente. La Ville s'interroge fortement sur l'absence de rectification de la Chambre.

Concernant les marchés passés sous la mandature actuelle, la collectivité conteste les observations de la chambre. Les anomalies constatées sur certains marchés n'entraînent absolument pas l'illégalité des procédures en raison du droit applicable et des jurisprudences dans le domaine. Les arguments détaillés ont été apportés par la Commune à la Chambre au cours de la phase du contradictoire, basés sur des articles du code de la commande publique ou la jurisprudence administrative.

Manifestement, la Chambre a sa propre appréciation et lecture du code la commande publique et fonde ainsi ses observations, lesquelles s'apparentent souvent à des jugements d'opportunité et rappelons-le sans caractérisation d'irrégularité ou d'illégalité.

Il est notamment fait mention dans le rapport que certaines procédures engagées en matière de commande publique font courir un risque à la collectivité. La Commune s'inscrit en opposition totale avec cette analyse et a justifié dans ses réponses détaillées,

un nombre conséquent d'annexes portant sur des pièces de marchés. Manifestement ces éléments n'ont pas été pris en considération par la Chambre ; ce qui est regrettable.

La chambre dénonce le choix de procédure de la collectivité concernant les études de conception-réalisation des écoles alors que techniquement il s'avère que c'est une procédure appropriée. Ici encore la collectivité a apporté dans ses réponses, la démonstration du bien-fondé de son choix.

Au contraire de ce qu'écrit la Chambre, il s'avère que les procédures complexes engagées, suivies notamment par une AMO, reflètent **l'amélioration de la performance en matière de pilotage du projet** rendu possible par la professionnalisation renforcée des équipes aussi bien au niveau de la Commande Publique que du NPNRU.

Depuis 2021, la Direction de la Commande Publique de la ville de Saint-Louis s'est reconstruite et structurée en poursuivant **le double objectif de sécurisation des procédures et de montée en compétences des agents**. Les rapports d'activités de cette direction sont éloquents et objectivés par la réalité de ce qui a été mis en œuvre pour concrétiser les axes du programme de mandature.

En effet, la politique d'achat de la collectivité et les impacts de la commande publique font que la ville compte à ce jour **1083 tiers différents avec lesquels elle a contracté, dont plus de 90% avec des TPE-PME**. La Commune de Saint-Louis manifeste son soutien aux entreprises par des accords-cadres multi attributaires, les plans de sous-traitance dans certains marchés, **les délais globaux de paiement raccourcis à moins de 21 jours** sur l'année 2023, etc.

L'observation de N°3 de la Chambre concernant la mise en place d'un contrôle interne formalisé des marchés publics fait déjà partie de la logique d'amélioration continue engagée par la collectivité et qui se traduit notamment par : le suivi des formations par des directions opérationnelles ou encore le recrutement des nouvelles ressources qualifiées et expérimentées.

Dans le cadre de ce cahier 2, de nombreuses remarques inscrites soulèvent interrogations car il s'agit avant tout d'une appréciation que la Chambre opère sur l'application du code de la commande publique, ainsi que sur les analyses sérieuses mises en œuvre portant sur le choix des attributaires de marchés depuis 2020.

La Chambre n'a pas pris en compte les documents transmis, les analyses fouillées de la collectivité et les arguments apportés préférant rester sur sa propre interprétation des faits.

Sur de nombreux points, la commune a réfuté l'analyse de la Chambre pendant la phase contradictoire et elle le réfute encore.

Il est important de rappeler que les recommandations de la Chambre ne sont pas liées à des sujets de « régularité » mais uniquement à la « performance » ; ce qui est par ailleurs discutable au regard des éléments transmis. Il convient par ailleurs de rappeler que sur l'ensemble des marchés cités, la collectivité a enregistré zéro contentieux et zéro lettre d'observations du contrôle de légalité.

Étant donné que la chambre maintient ses observations que la Commune conteste et qui portent sur des sujets techniques de procédure, il est intégré ci-après dans la présente réponse de la collectivité, les éléments que la Ville avait produits dans la phase contradictoire sur le rapport provisoire.

➤ **Extraits des réponses produites par la Commune dans la phase du contradictoire et non prises en compte par la Chambre**

3. 2 Une inaction communale de 2019 à 2021 mettant en péril la réalisation du projet

Là encore, le jugement porté par la Chambre dans ce titre du rapport provisoire est infondé et ternit l'image de la Commune de manière démesurée.

Loin de l'inaction, la Ville a agi sur ce projet malgré le contexte d'une complexité inédite auquel elle était confrontée. Outre la gestion des élections municipales de mars et juin 2020 et de l'alternance qui s'en est suivie, la période visée par la Chambre, 2019-2021, a été marquée par l'arrivée d'une crise sanitaire sans précédent qui a lourdement impacté le fonctionnement normal de l'administration communale.

Néanmoins, les actions suivantes ont été mises en œuvre par la Ville :

- *mission de programmation pour la construction d'un gymnase en 2019*
- *mise en place des délégations en matière financière et de commande publique post-élections municipales*
- *Recrutement d'un DGA Finances, Optimisation et Contrôle, et consolidation de la commande publique sur un aspect financier*
- *Mise en place d'un Plan Pluriannuel d'Investissement 2021-2027*
- *Lancement de la maîtrise d'œuvre urbaine aménagement du secteur Kayamb (notification du marché 2022)*
- *Lancement du marché OPCU (notification du marché en 2022)*

De 2019 à 2021, la gestion de projet a donc été ralentie par le double contexte de l'alternance municipale et de la crise sanitaire, mais des marchés importants ont été lancés et notifiés. L'action communale s'est donc poursuivie durant cette période.

Nous contestons donc le fait qu'aucun marché n'ait été notifié ou lancé durant cette période et qu'il y ait eu une inaction communale au détriment du projet.

3.2.1.2 : Ce marché, qui constitue un préalable à la passation des marchés de maîtrise d'œuvre, n'a été conclu que le 22 mars 2023 pour un montant de 323 465 € TTC. Cette tardiveté a été préjudiciable à la passation des marchés de maîtrise d'œuvre et, par enchaînement, à l'exécution des travaux.

La Ville ne partage pas l'analyse de la chambre sur les effets de la passation de l'AMO urbaniste coordonnateur. En effet, force est de constater que la désignation intervenue en mars 2023 n'a pas entravé le lancement des études de maîtrise d'œuvre pour l'opération d'aménagement de Kayamb et Piment. Forte des renforts ayant rejoint ses effectifs mi-2022 au niveau de la Direction de projet NPNRU et de la Direction de la commande publique, la collectivité a été en mesure de lancer également l'opération de co-maitrise d'ouvrage avec la SEMADER.

L'urbaniste-coordonnateur a surtout permis de conforter les orientations générales et la stratégie globale du NPNRU. Cette expertise complémentaire est donc arrivée au moment opportun de la consolidation du projet en préalable de la phase pré-opérationnelle.

3.2.2.1 : Il résulte des termes de l'avis d'appel public à la concurrence qu'une première procédure avait été lancée mais qu'elle a été déclarée sans suite. **Les pièces transmises par la commune ne comportent pas davantage d'explications.** Le code de la commande publique impose que les motifs de déclaration sans suite soient communiqués aux opérateurs économiques y ayant participé¹⁷⁴.

Les explications relatives à la déclaration sans suite sont bien mentionnées dans les documents suivants : mails de notification de la déclaration sans suite aux entreprises ainsi que la décision motivée de déclaration sans suite.

Le motif de la déclaration sans suite porte sur une redéfinition du besoin et des modifications substantielles du cahier des charges.

Si la chambre avait demandé ces pièces à la collectivité, elle ne se serait pas fourvoyée dans son observation. Nous contestons donc le fait que les entreprises n'ont pas été informées des motifs de déclaration sans suite. Cf. en Annexe 28 – Déclarations sans suite maîtrise d'œuvre urbaine Aménagement Secteur Kayamb et communications aux candidats.

Ici est opéré le transfert au maître d'œuvre d'une tâche réservée par la loi¹⁸¹ au maître d'ouvrage qui est critiquable.

Le programme initial concernant le secteur Kayamb avait bien été établi par le maître d'ouvrage en phase de préfiguration dans les études préalables.

Par la suite, dans le cadre du marché de maîtrise d'œuvre dont il est fait référence, et conformément au CCTP transmis en annexe de l'observation 162, il est exigé du maître d'œuvre dans le cadre de ses missions, une actualisation de programme.

Nous contestons donc le fait que le maître d'ouvrage aurait transféré au maître d'œuvre une tâche qui lui est réservée par la loi.

3.2.2.2 : Si la mission 1 comporte la réalisation de prestations réservées au maître d'ouvrage, la mission 3 « concertation et démarche participative », constitue une **prestation sans lien avec la mission principale** de conception qui vient complexifier l'intervention du MOE.

En effet, elle s'apparente davantage à une tentative d'optimisation, en l'absence d'un prestataire dédié à la « Concertation-co-construction-communication » qui devait être sélectionné en 2021¹⁸³. Ce n'est qu'en mars 2023 qu'a été attribué le marché référencé n° 2023-001 « AMO Concertation/Co-Construction dans le cadre du projet NPNRU du Gol » pour un montant de 190 688 € TTC.

Un marché de maîtrise d'œuvre est constitué d'une mission de base (ce qui est prévu en l'état) et des missions complémentaires si cela s'avère nécessaire dans la bonne conduite de son marché.

*En l'état actuel, notre projet de renouvellement urbain accorde une place importante à la concertation. **A ce titre, l'intégration de cette mission complémentaire relative à la démarche participative s'est avérée nécessaire** d'autant plus que le dialogue citoyen porte sur des éléments techniques nécessitant une certaine expertise des hommes de l'art.*

L'intérêt de cette mission 3 était de vulgariser la compréhension technique pour construire les échanges avec les habitants.

Ce qui est autorisé n'étant pas interdit, la collectivité fait le choix de la procédure qui lui semble la plus pertinente. La chambre se positionne en juge de l'opportunité sur les choix qui relèvent de la prérogative de la commune.

3.2.2.3 : Cette éviction apparaît problématique, les candidats concernés ayant été induits en erreur lors de la mise en concurrence.

La Ville reconnaît ici une erreur d'appréciation dans l'avis d'appel public à concurrence du marché 2021029, en prenant en considération une valeur totale de marché prévisionnelle établie à 10% de l'enveloppe de l'opération. **Néanmoins, cette erreur n'emporte pas pour autant ni irrégularité ni illégalité.**

Cette anomalie d'inscription, en raison du montant d'opération indiqué au sein du CCTP n'a effectivement pas pour effet d'empêcher les entreprises de candidater et de transmettre des offres. Ainsi, cette erreur au sein de l'avis de publication de l'époque ne correspond pas à un manquement de la part de la collectivité qui aurait induit en erreur les candidats ayant soumissionné. Il est d'ailleurs important de noter qu'aucun candidat n'a contesté l'attribution ou les décisions de rejet opérées.

Nous prenons donc en considération la remarque mais contestons le fait que les candidats concernés aient été induits en erreur lors de la mise en concurrence.

Nous appuyons notre argumentaire sur une jurisprudence du juge administratif qui mérite d'être prise en considération pour réviser ici également l'appréciation de la Chambre sur les effets de l'anomalie soulignée.

En effet, par **un arrêt CAA Nancy, 24/04/2023, n°23NC00843**, la Cour Administrative d'Appel de Nancy a reconnu qu'une anomalie au sein de l'avis d'appel public à concurrence quant au montant estimé des marchés ne suffit pas à justifier qu'un marché a été conclu en méconnaissance des principes de commande publique :

➔ Extrait de l'arrêt : « Par ailleurs, s'il est constant que l'avis d'appel à concurrence comporte une erreur grossière quant à l'estimation de la valeur des marchés dont celui en litige, les candidats, qui disposaient en outre de la possibilité d'interroger la coordinatrice, ont eu connaissance par le cahier des clauses particulières de l'estimation des volumes de déchets à incinérer et donc des besoins de chaque collectivité. A cet égard, l'erreur contenu dans l'avis n'a pas fait obstacle à ce que onze candidats potentiels téléchargent les documents de la consultation. Par suite, en l'état de l'instruction, aucun des moyens soulevés et visés ci-dessus tirés de la méconnaissance des dispositions du code de la commande publique et de la méconnaissance des principes de transparence et d'égal accès à la procédure, ne paraît propre à créer un doute sérieux sur la validité du contrat ».

En outre, l'estimation du marché a été arrêtée dans la convention pluriannuelle avec l'ensemble des partenaires pour un montant de 320 000€ HT.

Ainsi, bien qu'une anomalie soit constatée au sein de l'AAPC, les candidats ayant transmis une offre ont bien chiffré leurs taux de rémunération en raison de l'enveloppe prévisionnelle des travaux établie.

Nous contestons donc les points 167 et 168.

(cf. Annexe 30 – Pièces de marchés et jugement de la CAA Nancy)

3.2.2.4 : Alors que la maîtrise des délais est essentielle à la réalisation du projet NPNRU, le marché de MOE n'intègre pas cette contrainte dans le contrat.

Le marché comprend des pénalités dans le CCAP suivant les dispositions légales prévues au CCAG. Ces pénalités dès lors qu'elles ont été établies par l'État sont réputées adaptées pour la bonne conduite opérationnelle de la mission.

3.2.3.1: Cependant, les délais de validation des rendus impartis au maître d'ouvrage ne sont pas précisés, ce qui révèle un défaut de maîtrise de l'organisation interne du maître d'ouvrage.

*Nous contestons cette observation provisoire car il convient de se référer au CCAP du marché. **Nous sommes dans l'incompréhension totale face à ces affirmations erronées dans la mesure où l'ensemble des pièces donnant à lire factuellement les éléments relatifs aux questions de délais a été transmis à l'équipe de contrôle.***

En effet, l'article 8.1.2 - Délais de vérification des documents d'études - du CCAP stipule clairement que « les décisions relatives à la réception, l'ajournement, la réception avec réfaction ou le rejet doivent intervenir avant l'expiration des délais suivants:

- AVP / Études d'avant-projet - 30 jours
- PRO / Etudes de Projet - 30 jours
- AMT/ Dossier de Consultation des Entreprises - 30 jours
- Production du rapport d'analyse des prix - 30 jours
- AOR / Dossiers des Ouvrages Exécutés (DOE) - 30 jours
- MC1 / Elaboration et suivi des dossiers réglementaires - 30 jours

Ces délais courent à compter de la date de l'accusé de réception par le conducteur d'opération de ces documents.

Par dérogation à l'article 21 du CCAG MOE, l'absence de notification de la décision expresse du maître d'ouvrage n'entraîne pas approbation tacite des prestations mais simple ajournement, et n'entraîne pas le démarrage d'un nouvel élément de mission».

Nous appelons donc l'attention de la Chambre sur le document à nouveau joint en annexe pour que sa relecture conduise à une modification substantielle de cette observation provisoire. (cf. Annexe 31 – CCAP Marché de maîtrise d'œuvre pour la réalisation des travaux d'aménagement secteur Piment).

3.2.3.2 : Le rapport d'analyse des offres ne mentionne pas cette irrégularité, l'attributaire ayant même emporté la totalité des points sur ce sous critère considéré¹⁹⁰.

Conformément à l'article IV du CCTP prévoyant que « le maître d'œuvre fera commencer au plus tôt la mission complémentaire (MC1), en parallèle dès le début de la phase AVP-PRO », le pouvoir adjudicateur dans son rapport d'analyse a jugé que le candidat retenu proposait :

- *Un démarrage de la mission MC1 dès lancement des études ;*
- *Un démarrage de la mission AVP dès remise du cadrage réglementaire environnemental (issu de la mission MC1) ;*

- Une poursuite de l'élaboration de l'état initial (prévu dans la mission MC1) en parallèle de la phase AVP.

Cette proposition répond pleinement aux exigences formulées au CCTP puisque la mission MC1 est lancée au plus tôt afin de justifier les contraintes réglementaires sur le plan environnemental pour permettre une prise en compte au démarrage des études de conception du projet dès la phase AVP.

L'ensemble des missions est donc conduit en parallèle et il n'y a pas de dépassement de délai. En outre, il est rappelé dans les pièces de consultation que « La durée du marché court à compter de la notification de l'ordre de service de démarrage jusqu'à la fin du délai de « Garantie de parfait achèvement » ou après prolongation de ce délai si les réserves signalées lors de la réception ne sont pas toutes levées à la fin de cette période ».

Il n'y a donc aucune irrégularité dans l'analyse de ce marché, d'autant plus que le CCTP prévoit que « Les informations contenues dans le programme n'ont pas de caractère exhaustif et ne doivent en aucun cas être considérées comme les seules données à prendre en compte » (article III du CCTP).

Nous contestons donc ce point et le titre du 3.2.3.2. En annexe 32, nous vous renvoyons l'offre de l'attributaire.

La commune ne respecte pas ici le principe de transparence des procédures prévu par l'article L. 3 du code de la commande publique.

Concernant les éléments de négociation, ceux-ci ont fait l'objet de courriers d'auditions adressés à chaque candidat, de signatures de fiches de présence, et de courriers de négociation adressés à l'ensemble des candidats admis à poursuivre la procédure.

L'ensemble de ces éléments a fait l'objet de transmission dématérialisée via la plateforme AWS et est conservé dans les archives de la collectivité, ainsi que sur notre plateforme de dématérialisation des marchés.

Nous contestons donc cet argumentaire lié à un manquement reposant sur la transparence des procédures et le non-respect des principes de la commande publique, et **regrettons le fait que ces éléments n'aient pas été sollicités en transmission complémentaire lors de l'instruction.**

Vous trouverez en ce sens l'ensemble des documents nécessaires à votre analyse en Annexe n°32.

3.2.4.1: Le marché d'AMO, d'une durée de 72 mois (6 années), a fait l'objet d'une procédure d'appel d'offres ouvert. **Toutefois, les documents de la consultation, imprécis et contradictoires, révèlent un défaut d'expertise. Le CCTP confond les notions de marché de conception-réalisation, de marché global de performance et de marché global de performance énergétique.**

Le marché ne confond pas les 2 notions.

Le contenu des missions reprend et liste les attendus, objectifs et livrables que le titulaire devra fournir dans le cadre d'une mission d'AMO de conception/réalisation.

Les mentions relevées dans le texte telles qu'Assistant à maîtrise d'ouvrage « de marché global de performance » sont **des erreurs matérielles d'écriture qui apparaissent en 2 fois uniquement dans le CCTP de 44 pages.** Elles ne sont pas présentes dans tout le reste du DCE. Nous plaidons l'erreur matérielle d'écriture.

Outre ces confusions relatives au type de marché concerné, la commune, n'est pas dans le cadre du marché d'AMO en capacité de déterminer la procédure à mettre en œuvre, à savoir le marché négocié et le dialogue compétitif¹⁹⁹.

En application de l'article L2422-2 du code de la commande publique : « Le maître d'ouvrage peut passer des marchés publics d'assistance à maîtrise d'ouvrage portant sur un ou plusieurs objets spécialisés, notamment en ce qui concerne tout ou partie de l'élaboration du programme, la fixation de l'enveloppe financière prévisionnelle de l'opération ou le conseil spécialisé dans un domaine technique, financier, juridique ou administratif. »

Ce conseil spécialisé fait partie des éléments dévolus à ce type de marché. Le principe d'une assistance à maîtrise d'ouvrage est donc de présenter différents scénarios permettant ensuite à la collectivité de mettre en œuvre de la façon la plus pragmatique l'opérationnalité d'un projet d'un point de vue technique, financier et juridique.

*Nous contestons donc l'indétermination de la procédure de consultation, car **cela relève de la mission même de l'assistant à maîtrise d'ouvrage d'éclairer la collectivité sur la meilleure procédure à suivre.***

Toutefois, la collectivité a quand même souhaité informer les entreprises candidates à ce marché d'AMO, durant la consultation, qu'il n'était pas précisé les modalités de l'exécution de la procédure d'achat, car cela ferait l'objet d'une discussion et validation bipartite avec le futur titulaire afin de sécuriser au mieux la procédure future. Cf. Annexe n° 33)

Le futur marché de conception/réalisation pouvait prendre ainsi la forme d'un marché formalisé négocié passé sous la forme d'une procédure avec négociation en application des articles L 2124-3 et R2124-3 du code de la commande publique.

Le choix de la procédure envisagée a ainsi été communiqué en phase consultation, sans pour autant être arrêté définitivement à ce stade.

Nous contestons donc ce point.

3.2.4.1 : Le marché de conception-réalisation, défini à l'article L. 2172-2 du CCP est un marché global qui déroge à la loi MOP

La chambre énonce un article du code de la commande publique ne correspondant pas au marché mis en œuvre. En effet, un marché de conception réalisation est établi en application de l'article L2171-2 du code de la commande publique, et non en vertu de l'article L2172-2 du Code de la commande publique qui lui porte sur l'obligation de décoration des constructions publiques.

3.2.4.2 : Sont également cumulées les contraintes techniques, exigeant un pilotage fort et continu du maître d'ouvrage sur plusieurs années alors même que le maître d'ouvrage est sous doté en interne²¹² et s'est dispensé de son assistance la plus précieuse, à savoir celle d'un maître d'œuvre. Le recours à un assistant à maîtrise d'ouvrage constitue à cet égard un pis-aller, sa responsabilité en termes de suivi, de conseil et d'assistance n'étant pas comparable à celle dévolue au maître d'œuvre.

Encore une fois la chambre porte un jugement sur la capacité de la commune à conduire ce projet. Elle se permet de juger les choix de procédure et caricature le pilotage du projet en indiquant que les prestataires retenus constituent des pis-aller.

Ces observations sont intolérables et irrespectueuses.

Loin de se résoudre au « faute de mieux », c'est en conscience que la collectivité a fait le choix de retenir un AMO qui devra exclusivement accompagner le Maître d'ouvrage sur les prestations suivantes :

- Phase 5 : Suivi des études de conception des ouvrages ;
- Phase 6 : Assistance en phase réalisation des travaux ;
- Phase 7 : Assistance pour la réception et les levées des réserves.

❖ **Phase 5 – Assistance pour le suivi des études de conception**

Aux phases d'études APD et PRO, le titulaire assiste le maître d'ouvrage dans l'analyse de toutes les pièces produites par l'attributaire du marché Conception-Réalisation notamment au regard de la conformité avec le programme fonctionnel et technique, ses annexes et des règles de l'art.

- Il vérifie le respect du programme technique et fonctionnel, du calendrier, des coûts en ayant une approche économique et financière en coût global ;
- Il met en avant les non-conformités éventuelles en vérifiant au fur et à mesure de l'avancement des études, que les observations validées par le maître de l'ouvrage sont prises en considération.
- Il propose au maître d'ouvrage la validation des études à l'issue de chaque mission (APD et PRO).

Le maître d'ouvrage attire notamment l'attention du titulaire sur les attentes spécifiques décrites ci-après :

- Le titulaire analyse exhaustivement les aspects techniques et environnementaux, et mettra en avant les non-conformités éventuelles en vérifiant au fur et à mesure de l'avancement des études que les observations, validées par le maître d'ouvrage sont prises en considération (les aspects architecturaux et fonctionnels seront analysés par le titulaire et les services du maître d'ouvrage),
- Le titulaire émet des documents de synthèse comprenant les analyses qu'il a réalisées, ainsi que les remarques des services de la maîtrise d'ouvrage,
- Le titulaire analyse les conséquences des éventuelles modifications apportées au projet au cours des études, notamment en termes d'incidence sur le coût global de l'opération et de respect du calendrier contractuel.

Cette analyse se traduira par :

- La production d'un cahier des écarts « contractuels » ;
- L'alerte du maître d'ouvrage sur le non-respect manifeste de la conception par rapport aux règles de l'art.

→ Le titulaire analyse exhaustivement tous les aspects techniques, et met en avant les non-conformités éventuelles en vérifiant au fur et à mesure de l'avancement des études que les observations, validées par le maître d'ouvrage sont prises en considération. Il alerte également le maître de l'ouvrage sur les risques de dérive par rapport aux objectifs de performances fixés au DCE.

→ Le titulaire analyse exhaustivement le volet Programme de Suivi des Mesures et Vérifications et met en avant les non-conformités éventuelles en vérifiant au fur et à mesure de l'avancement des études que les observations, validées par le maître d'ouvrage sont prises en considération

→ Enfin, le titulaire apporte son expertise juridique pour la rédaction du règlement intérieur, des conventions d'occupation des locaux ou tout autre mode de gestion et la répartition des charges liées au bon fonctionnement du bâtiment.

→ Le titulaire participe aux côtés du maître d'ouvrage aux réunions organisées par le groupement ou le maître d'ouvrage, qui seront au minimum d'une réunion intermédiaire par

phase d'étude et d'une réunion de présentation par phase d'étude. Des réunions thématiques sont en outre organisées au cours des différentes phases d'études.

→ Le titulaire propose au maître d'ouvrage les projets de décisions nécessaires (ordres de service et leurs annexes).

Rendus : Rapport, incluant le cahier des écarts contractuels, établi par le titulaire à chaque phase d'étude. Convention d'occupation des locaux ou toute autre forme de gestion, règlement intérieur, répartition des charges.

Délai de rendus de la phase : Remise d'un rapport 2 semaines à compter de la réception par le titulaire des dossiers de conception APD puis PRO.

❖ **Phase 6 – Assistance pour le suivi de la réalisation des travaux**

Le titulaire assure au cours de la phase de réalisation des travaux, le contrôle, la vérification et le pilotage financier et calendaire du projet. A ce titre, il assure les missions listées ci-après :

Réunion de chantier et COPIL :

En phase travaux, il est prévu que le titulaire participe :

- Au moins 2 fois par mois aux réunions de chantier hebdomadaires (durée estimée de 4 heures), et rédige les comptes rendus de réunion correspondantes. Ces comptes rendus sont transmis à l'ensemble des participants dans un délai compatible avec le bon déroulement du chantier (maximum : 72 heures)

Il assure au cours de ces réunions de la conformité du projet au regards des performances et exigences et relève les non-conformités éventuelles en vérifiant au fur et à mesure de l'avancement des travaux que les observations, validées par le maître d'ouvrage sont prises en considération ;

- Un Comité de pilotage d'une durée de 2 heures avec une fréquence d'une fois par mois et se tenant à l'issue d'une réunion de chantier afin d'optimiser les déplacements du titulaire. Lors de ce COPIL, le titulaire présentera :
 - Planning opérationnel du chantier mis à jour,
 - Planning financier de toutes les dépenses confondues mis à jour,
 - Travaux modificatifs du mois et à venir,
 - Choix techniques ou architecturaux nécessitant un arbitrage des membres du COPIL.

Un compte-rendu reprenant l'ensemble des décisions, des validations et des choix validés par les membres du COPIL sous 5 jours.

Contrôle des situations du groupement titulaire du Marche Conception-Réalisation :

Le titulaire assure la vérification et validation des situations présentées par le groupement titulaire du Marche Conception-Réalisation mais aussi, du contrôleur technique, du CSPS et différents concessionnaires.

Le titulaire en assure le suivi et le pilotage financier global du projet sous la forme qui lui convient.

Modifications proposées par le groupement titulaire :

Toute proposition de modification du projet à l'initiative du groupement titulaire du marché Conception-Réalisation par rapport aux pièces contractuelles ou aux pièces ayant fait l'objet de validation de la part du maître de l'ouvrage, est adressée par le groupement titulaire du marché Conception-Réalisation au maître de l'ouvrage et au titulaire du présent marché

(AMO), accompagnées :

- De la description de la modification et notamment le comparatif avant/après,
- D'une notice explicative donnant les motifs qui ont conduit à cette proposition,
- De l'estimation détaillée de l'incidence financière (en plus ou en moins) de cette modification en coût global,
- D'une note présentant l'impact éventuel de ce choix sur les délais,
- D'une note présentant l'impact éventuel de ce choix sur le profil environnemental,
- D'une note regroupant les avis du BCT et du CSPA.

Le titulaire doit, dès réception, vérifier financièrement et techniquement la modification, puis analyser les conséquences tant sur les plans technique et financier que du respect des pièces du marché et des règles de l'art.

Si ces modifications ne sont pas conformes aux pièces du marché, le titulaire adresse au maître d'ouvrage, dans un délai de 8 jour calendaire à compter de la date de leur réception, un rapport explicitant les conséquences de celles-ci. Il propose au maître de l'ouvrage le projet de réponse qui sera fait au groupement titulaire.

Modifications résultant d'une demande du maître d'ouvrage :

Le titulaire assiste le maître de l'ouvrage pour la rédaction de toute demande de modification par rapport aux pièces contractuelles ou aux pièces déjà visées.

Cette demande de modification est transmise par le maître d'ouvrage au groupement titulaire par ordre de service. Dans un délai de 15 jour calendaire, le groupement titulaire du marché Conception-Réalisations adresse au maître d'ouvrage et au titulaire une proposition de prix accompagnée de tous les éléments justificatifs demandés dans l'ordre de service, tels que plans, notice technique explicative, incidence sur le coût global de l'ouvrage, ainsi que, le cas échéant, une proposition de délai pour la réalisation de cette modification.

Le titulaire doit, dès réception, vérifier financièrement et techniquement la demande et analyser les conséquences tant sur les aspects technique et financier que sur le contenu des pièces du marché. Il adresse au maître d'ouvrage, dans un délai de 8 jour calendaire à compter de la date de leur réception, un rapport explicitant les incidences de celles-ci.

Le Maître d'ouvrage estime à ce stade du projet qu'une cinquantaine de FTM pourrait être demandée.

❖ **Phase 7 – Assistance pour la réception et les levées de réserves**

- Pré-réception – Opérations préalables à la réception (OPR)

Le titulaire assiste le maître d'ouvrage dans le suivi des opérations préalables à la réception des ouvrages et des équipements pour les domaines et notamment techniques (traitement d'air, plomberie-sanitaire, électricité courants forts et courants faibles et production photovoltaïque) avec comme objectif une parfaite préparation des futures prestations d'entretien et de maintenance de l'ouvrage.

Livrables : Rapport de pré-réception pour les corps d'état de travaux concernés.

- Réception

Au regard des dispositions de réception et de mise en service définies dans le contrat du marché global et au vu de la proposition de réception adressée par le maître d'œuvre désigné

comme tel au sein du groupement titulaire, le titulaire propose ou non au maître de l'ouvrage de prendre la décision de réceptionner les lots notamment techniques de l'ouvrage ; traitement d'air, plomberie-sanitaire, électricité courants forts et courants faibles et production photovoltaïque.

Livrables : Avis sur documents de réception établis par le maître d'œuvre pour les corps d'état de travaux concernés.

- Levée des réserves

Pour ces corps d'états techniques, le titulaire s'assure de la levée des réserves, malfaçons, non-conformités etc... rencontrées en phase chantier notamment en mettant en évidence, au cours de l'exécution des travaux, des points d'arrêt consécutifs aux malfaçons constatées.

Sur la base du PV de réception des ouvrages et, le cas échéant, de la liste des réserves éventuellement assorties à la décision de réception, le titulaire propose au maître d'ouvrage d'effectuer toutes les relances nécessaires pour faire procéder à la levée des réserves dans le délai imparti.

En lien avec le maître d'ouvrage et le(s) services(s) gestionnaire(s), il s'assure de l'intervention du groupement du Marche Conception-Réalisation et valide la reprise des imperfections, la bonne réalisation des essais etc.

Il tient à jour le tableau portant sur l'avancement de la levée des réserves, en distinguant les réserves architecturales, de sûreté, de sécurité incendie, des installations techniques.

Il participe à toutes les réunions relatives au constat de levée des réserves. Il apporte son expertise technique en tant que besoin. Il valide la levée de chacune des réserves.

Livrables : Avis sous 2 semaines de l'ensemble des documents nécessaires à cette phase.

En conclusion, le prestataire se voit confier des missions élargies de conduite d'opération. La Ville (maître d'ouvrage de l'opération) s'est prémunie dans l'exécution contre toute difficulté dans la relation pouvoir adjudicateur/titulaire de marché.

Le marché en cours de consultation justifie le recours à cette procédure, pour un motif d'ordre technique, à savoir la réalisation du projet en site exploité²¹³, contrainte qui n'est pas exceptionnelle en matière de reconstruction de bâtiments à usage scolaire. **Il apparaît que ce recours à cette procédure soit envisagé pour compenser les retards cumulés, sans réelle mesure des risques juridiques, techniques et financiers²¹⁴ qu'elle fait courir à la commune.**

Sur le fondement du bon article « L2171-2 du code de la commande publique » qui dispose que :

« Le marché de conception-réalisation est un marché de travaux permettant à l'acheteur de confier à un opérateur économique une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux.

Les acheteurs soumis aux dispositions du livre IV ne peuvent conclure un marché de conception-réalisation, quel qu'en soit le montant, **que si** des motifs d'ordre technique ou un engagement contractuel portant sur l'amélioration de l'efficacité énergétique ou la construction d'un bâtiment neuf dépassant la réglementation thermique en vigueur rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage. Un tel marché est confié à un groupement d'opérateurs économiques. Il peut toutefois être confié à un seul opérateur économique pour les ouvrages d'infrastructures. »

A ce titre, il est opportun de rappeler que :

- *La justification au recours du marché global de conception-réalisation concerne principalement les motifs d'ordre technique, à savoir : la réalisation du projet en site exploité.*
- *La décision de recourir à un marché en conception-réalisation pour la mise en œuvre de ce projet repose sur des considérations stratégiques et pratiques cruciales.*

Dans le contexte où les bâtiments existants doivent être remplacés, il est impératif d'adopter une approche qui minimise les perturbations dans les conditions d'accueil scolaire de la ville de Saint-Louis.

La contrainte majeure réside dans les complexités techniques et opérationnelles de construire en simultanée des deux écoles nécessaires. Ces exigences sont dictées non seulement par les effectifs actuels des écoles en question, mais également par leur niveau d'occupation. En effet, la fermeture simultanée de ces établissements s'avère inenvisageable compte tenu de l'impact potentiel sur la continuité pédagogique et l'accueil des élèves.

Afin de pallier le manque d'espaces dans les deux écoles concernées par le projet, une démarche de relocalisation partielle des effectifs vers une école provisoire est prévue. Cette solution temporaire permettra d'alléger la pression sur les écoles concernées, en offrant de la souplesse pour la mise en œuvre des travaux de démolition puis de construction. Cependant, une telle réorganisation requiert une approche pluridimensionnelle qui intègre à la fois la conception architecturale des nouveaux bâtiments, les contraintes liées à la relocalisation des élèves et le maintien de la qualité de l'enseignement.

Dans ce contexte complexe, le choix d'un marché en conception-réalisation se révèle être une option stratégique judicieuse. Elle offre la flexibilité nécessaire pour ajuster les plans en cours de route, tout en garantissant une exécution fluide et efficace du projet par la mise en place d'un phasage complexe et soigneusement orchestré.

Cette approche s'impose comme une réponse réfléchie aux défis uniques posés par la nécessité de maintenir la continuité pédagogique tout en assurant le bon déroulement des travaux.

Les éléments développés ci-après viennent étayer ce propos et argumenter le choix du recours à un marché en conception réalisation et justifier de la nécessité d'associer l'entrepreneur aux études des futurs ouvrages.

La planification du phasage tout au long du développement du projet revêt une importance cruciale afin d'assurer une transition fluide entre les différentes étapes de l'opération. Le processus de construction des écoles Edmond Albius et Sarda Garriga est façonné par un contexte où les écoles ne seront ni démolies ni reconstruites simultanément et libres de toute occupation. Dans cette optique, une coordination minutieuse entre les étapes de construction et de relocalisation des élèves s'avère indispensable pour prévenir toute perturbation significative dans l'enseignement et pour garantir une cohérence entre les besoins éducatifs et l'avancement des travaux.

En outre, le phasage qui sera mis en œuvre devra prendre en compte les opérations connexes du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain du quartier du Gol. Ce programme englobe divers projets de rénovation urbaine visant à améliorer les conditions de vie dans le quartier. En l'occurrence, le projet de construction des deux écoles doit être

soigneusement phasé notamment en lien avec la démolition partielle prévue de la cité Kayamb (86 logements sur 192 actuellement), ainsi que les aménagements de voirie et d'espaces publics dont le futur parvis des écoles en proximité immédiate des 2 établissements.

Le projet sera caractérisé par une phase de construction alternée, au cours de laquelle les travaux se dérouleront successivement sur les sites des écoles Edmond Albius et Sarda Garriga, qui sont contiguës et partageront certains équipements tels que la salle polyvalente ou encore le terrain multi-activités.

Cette approche a pour objectif de réduire au maximum les perturbations pour les élèves et le personnel en garantissant qu'au moins l'une des écoles ou une partie reste opérationnelle en permanence.

Différentes hypothèses de phasage sont à ce jour étudiées. Pendant la période de déconstruction et construction sur l'un des sites, des installations provisoires seront mises en place pour ce qui est de l'accueil des classes et des services associés et l'autre établissement accueillera temporairement dans sa salle de restauration sur un service supplémentaire les élèves dépossédés de leur salle de restauration.

Cette séquence sera minutieusement planifiée afin d'assurer une continuité pédagogique optimale tout au long du processus. Le procédé sera ensuite inversé une fois la première école construite. Cette approche permet de justifier la nécessité d'associer l'entrepreneur aux études de l'ouvrage pour sécuriser et s'assurer de la faisabilité d'exécution de l'opération.

La phase de relocalisation des effectifs d'élèves en phase de travaux nécessitera une organisation claire et fiabilisée afin de permettre une communication transparente avec les parents, les enseignants et les élèves pour minimiser tout impact sur l'apprentissage. Des mesures d'adaptation seront mises en place pour garantir des conditions d'accueil optimales dans l'école d'accueil temporaire.

Dans ce contexte, le recours à un marché en conception-réalisation jouera un rôle déterminant dans la gestion du phasage complexe de l'opération. La flexibilité inhérente à cette approche permettra d'ajuster les plans en fonction de l'avancement des travaux, des besoins éducatifs et des développements du NPNRU. Cette adaptabilité sera essentielle pour maintenir le calendrier du projet tout en assurant la qualité de l'enseignement.

La mise en place d'un phasage complexe, qui tient compte des défis spécifiques de la construction par alternance et de la relocalisation partielle des élèves, illustre l'engagement de la ville de Saint-Louis envers une rénovation urbaine intégrée et une éducation de qualité. L'intégration harmonieuse de l'approche de conception-réalisation dans ce schéma de phasage garantira la réussite de ce projet ambitieux tout en préservant la continuité de l'éducation pour les élèves de Saint-Louis. C'est en sens qu'il est donc rendu nécessaire d'associer l'entrepreneur aux études de l'ouvrage pour un motif d'ordre technique dû à la complexité d'exécution opérationnelle de ce projet.

En conclusion, le recours à un marché en conception-réalisation s'aligne parfaitement avec les impératifs de ce projet en offrant une solution sur mesure qui répond aux contraintes spécifiques de la ville de Saint-Louis, tout en assurant le succès de la rénovation scolaire à venir.

La justification du recours à un marché global de conception-réalisation est donc fondée, **et l'argumentaire de la chambre contestable** tant sur le texte de droit cité que sur les éléments évoqués ; nous demandons ainsi que l'ensemble de ce point soit retiré.

ELEMENTS DE CONCLUSION

Au final, ce rapport d'observations définitives de la CRC - cahier 2, relatif à la politique de la ville ne se conclue **que par 3 recommandations, portant toutes sur le critère de performance** ; ce qui signifie que la collectivité n'a pas fauté dans l'application des lois et règlements.

Aucune irrégularité n'a été relevée par la CRC ; ce qui pour une collectivité comme Saint-Louis est d'ores-et-déjà le marqueur d'une grande amélioration de la situation.

Il est ainsi important de les rappeler :

- Recommandation N°1 : instaurer au sein des services communaux, **un comité de pilotage interne** associant l'ensemble des services impliqués par la politique de la ville, d'ici fin 2024
- Recommandation N°2 : effectuer **un suivi complet** des actions pour chacun des dispositifs du contrat de ville fondé sur des indicateurs communs préalablement établis, à compter de la nouvelle période de contractualisation
- Recommandation N°3 : mettre en place **un contrôle interne** formalisé des marchés publics d'ici fin 2024.

Il est à noter que sur ces 3 recommandations, **la Chambre indique elle-même que les 2 premières sont déjà partiellement mises en œuvre**. Cela illustre l'engagement de la collectivité dans une démarche d'amélioration continue ; et cela bien avant que la Chambre démarre son opération de contrôle.

Avec 3 recommandations relatives à la performance dont 2 déjà partiellement mises en œuvre, **on ne peut que légitimement s'interroger sur la tonalité de ce rapport**. Pourquoi autant d'appréciations erronées, autant de jugements d'opportunité, autant d'altération de la réalité des faits ? Pourquoi avoir tiré des conclusions sur des sujets aussi essentiels que la commande publique ou la soutenabilité financière des investissements de la ville **sans avoir sollicité en amont tous les éléments utiles auprès de la commune ni pris en compte les explications fournies dans le contradictoire** ?

Pourquoi ne pas prendre en considération la spécificité de notre commune qui fait partie des 5 plus pauvres de France ? Pourquoi ne pas mettre en lumière la nécessité de la politique de la Ville qui est un outil majeur de la cohésion sociale et d'un développement correcteur d'inégalité ? Cette politique est vitale pour le territoire et son confortement indispensable. **C'est en tout en cas, la stratégie forte, volontaire et assumée de l'équipe municipale** qui a candidaté, et obtenu, des dispositifs et moyens complémentaires pour agir.

Il est par ailleurs à espérer que la refonte du contrat de Ville qui s'annonce pour 2025 prenne en compte ces enjeux. A ce titre, il est regrettable que le rapport de la CRC ne constitue pas un véritable appui en ce sens.

La Ville a répondu aux observations provisoires avec sérieux et méthode pour expliciter, préciser, apporter des preuves, fournir des pièces, justifier les choix de procédure etc. Malgré cela la Chambre a reconduit la grande majorité de ses observations. Il transparait ainsi à la lecture de cahier 2 que **la Chambre ne veut pas croire en la capacité de rebond de la Commune**.

Le rôle des CRC étant d'éclairer les usagers, **il est dommage que la Chambre n'ait pas explicité la dimension complexe des projets de type NPNRU**, d'autant plus qu'un rapport de la Cour de 2020 s'est focalisé sur ce sujet. Ceci aurait nettement contribué à favoriser la compréhension des citoyens sur la gestation des phases d'un projet en indiquant comment la collectivité manage dans le temps la concrétisation de telles opérations.

Avec le cahier 1, la Ville a montré sa capacité à accueillir favorablement la critique comme un moyen de rebondir et de faire mieux quand elle est fondée et constructive. **Mais elle ne saurait jamais se résigner à être injustement visée pour des faits qui ne sont pas vérifiés.**

Plait-il à la Chambre d'exprimer ses doutes et de tenter de les démontrer par tous moyens, mais la réalité est là et les faits avérés. C'est dans cette optique que la Collectivité a détaillé sa réponse à ce cahier 2 et ne manquera pas de **continuer à aller de l'avant dans sa trajectoire de restructuration et de développement.**

Profondément convaincue du bien-fondé de la politique de la ville et attachée à l'ambition d'égalité des chances pour tous, l'équipe municipale poursuivra en responsabilité son action de réveil de la ville, d'amélioration de ses finances et de renforcement de son attractivité. Elle n'est pas mandatée par les Saint-Louisiens et les Rivierois pour être fataliste, mais pour au contraire **croire en cette commune et réunir les conditions pour la faire sortir du errements du passé et avancer.**



Chambres régionales des comptes de La Réunion et de Mayotte

44 rue Alexis de Villeneuve
97 488 Saint-Denis Cedex

www.ccomptes.fr/fr/crc-la-reunion-et-mayotte

<https://twitter.com/CRCLRM>

<https://www.linkedin.com/company/chambres-regionales-comptes-reunion-mayotte>