

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
DE BASSE-NORMANDIE

Bénouville, le 16 septembre 2004

Réf. : ROD2

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

relatif à la gestion

de la commune d'IFS

La chambre régionale des comptes de Basse-Normandie a vérifié les comptes et examiné certains aspects de la gestion de la commune d'IFS pour les exercices 1996 et suivants, en application des dispositions des articles L. 211-1 à L. 211-8 du code des juridictions financières.

A la suite des entretiens que le conseiller-rapporteur a eus avec l'ordonnateur le 3 septembre 2003, et avec son prédécesseur le 11 septembre 2003, les observations provisoires décidées par la Chambre lors de sa séance du 20 novembre 2003 ont été portées, par lettres du 2 février 2004, à la connaissance des deux ordonnateurs qui se sont succédé durant la période contrôlée. Ceux-ci y ont répondu par courriers des 14 et 26 avril 2004. La Chambre a entendu, à sa demande, l'ancien ordonnateur et a examiné l'ensemble des réponses qui lui ont été apportées. Ses observations définitives, arrêtées lors de sa séance du 29 juin 2004, concernent la situation financière, la gestion administrative, budgétaire et comptable, les interventions en matière d'aménagement et d'équipement. Elles ont été communiquées par lettres du 2 août 2004 à l'ordonnateur, qui a fait connaître à la Chambre qu'il n'avait aucune remarque à joindre à ces observations, et à son prédécesseur qui n'y a apporté aucune réponse dans le délai d'un mois fixé par la loi.

SOMMAIRE

	Page
I – La situation financière	2
II – La gestion administrative, budgétaire et comptable	3
III – Les interventions en matière d'aménagement et d'équipement	6
IV – L'opération du Hoguet	8

Située au sud de la ville de CAEN, de part et d'autre du périphérique et de la RN 158 (CAEN-FALAISE), la commune d'IFS s'étend sur une superficie de 906 hectares. Sa population, qui était de 6 974 habitants en 1990, atteignait 8 607 habitants lors du recensement complémentaire de 1994 et 10 919 habitants fin 2002, après un nouveau recensement complémentaire.

La commune d'IFS fait partie de plusieurs organismes de coopération intercommunale, dont le syndicat départemental d'électricité et d'équipement du Calvados (SDEC) et la communauté d'agglomération Caen-la-Mer, à laquelle la ville a transféré, à compter du 1^{er} janvier 2003, la bibliothèque et le théâtre Jean Vilar.

I – La situation financière

Les principales données financières concernant le budget principal pour les années 1997 à 2002 figurent dans le tableau ci-après :

	(en milliers d'euros)					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 – Produits de gestion	6 307	6 413	6 719	6 684	7 098	7 161
<i>dont :</i>						
<i>Contributions directes</i>	3 251	3 360	3 379	3 390	3 536	3 148
<i>DGF</i>	1 340	1 331	1 361	1 141	1 181	1 228
<i>Autres dotations, subv. et participations</i>	563	502	714	845	991	664
2 – Charges de gestion	4 572	4 727	5 271	5 423	5 465	5 819
<i>dont :</i>						
<i>charges de personnel</i>	2 112	2 275	2 409	2 416	2 472	2 448
<i>charges à caractère général</i>	1 513	1 638	1 716	1 957	2 164	2 120
<i>subventions accordées</i>	398	352	415	402	548	688
3 – Excédent brut de fonctionnement (2-1)	1 735	1 686	1 448	1 261	1 633	1 342
Intérêts des emprunts	220	481	373	329	380	276
4 – Capacité d'autofinancement	1 470	1 188	1 601	976	1 303	967
5 – Ressources définitives d'investissement	1 461	1 797	1 975	1 258	1 993	1 672
<i>dont :</i>						
<i>FCTVA</i>	468	468	631	399	404	372
<i>Subventions</i>	596	573	540	386	949	194
6 – Emprunt	1 900	2 128	1 351	1 156⁽¹⁾	1 000	1 830
7 – Dépenses d'investissement (hors emprunt)	4 112	3 085	3 069	3 164	4 134	2 179
Remboursement de la dette	493	501	883	1 677 ⁽¹⁾	587	1 436
8 – Variation du fonds de roulement	226	1 527	976	- 1 451	- 437	854
9 – Fonds de roulement de clôture	- 300	1 090	2 065	1 531	1 094	1 661
Encours de dette au 31.12.	6 557	8 184	8 652	8 131	8 626	9 176

(1) dont emprunt de refinancement : 1 086

L'examen de la situation financière sur la période 1997/2002 doit tenir compte de la transformation du district du Grand Caen en communauté d'agglomération Caen-la-Mer, ce qui a entraîné des modifications dans la répartition des compétences entre la commune et l'établissement public et, en conséquence, des variations dans les dépenses et les recettes de la commune.

Le tableau ci-dessus fait apparaître, sur la période examinée, une croissance des produits de gestion (13,5 %) plus faible que celle des charges (27,3 %), entraînant une diminution de l'excédent brut de fonctionnement qui passe de 1 735 k€ en 1997 à 1 342 k€ en 2002, après une remontée, en 2001, à 1 633 k€.

Entre 1997 et 2001, les ressources fiscales (impôts locaux, autres impôts et taxes) représentent près de 60 % des produits de fonctionnement et les dotations et participations, dont la DGF, 30 %. Les impôts directs ont progressé de 10,50 % en raison principalement de l'augmentation des bases de la taxe foncière bâtie (+ 22,7 %) et de la taxe d'habitation (+ 23,1 %). En revanche, la taxe professionnelle est en baisse, diminution due essentiellement à la réforme de 1999 avec la suppression progressive, dans l'assiette, de la part sur les salaires.

Les taux d'imposition sont restés stables entre 1997 et 2001 et le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal a diminué passant de 1,06 en 1997 à 0,93 en 2001.

La diminution du produit des impôts directs en 2002 résulte des modifications fiscales, la commune ne percevant plus désormais la taxe professionnelle qui relève de la communauté d'agglomération. La baisse du produit fiscal a cependant été limitée en raison, à la fois, d'une augmentation des bases des trois impôts locaux et des taux d'imposition qui sont passés, pour la taxe d'habitation de 10,4 % à 12,26 %, pour le foncier bâti de 24,50 % à 28,16 %, pour le foncier non bâti de 43 % à 47,86 %.

Les dépenses d'investissement ont atteint, entre 1997 et 2001, des montants élevés (entre 3,1 M€ en 1999 et 4,1 M€ en 2001), en rapport avec le développement de la collectivité. En revanche, en 2002, les investissements ont été d'un niveau plus modeste (2,2 M€). Les besoins de financement ont été couverts par les emprunts dont l'encours est passé de 6,6 M€ fin 1997 à 9,2 M€ fin 2002.

En février dernier, la Chambre avait demandé au maire de compléter le tableau ci-dessus avec les données relatives à l'année 2003 qui venait de s'achever. Dans sa réponse du 14 avril 2004, le maire indique qu'« à ce jour il ne [lui] est pas possible de transmettre les données financières 2003 ». La Chambre considère qu'il serait de bonne gestion d'établir chaque année, dès mars ou avril, un tel document de synthèse et d'analyse financière pluriannuelle.

La suppression du budget de l'assainissement

Le budget de l'assainissement a été supprimé au 1^{er} janvier 2001 en raison de la reprise de cette compétence par la communauté d'agglomération en 2000 ce qui a entraîné le transfert de la propriété, de la gestion et de l'entretien des réseaux correspondants.

L'intégration des opérations du budget annexe de la commune dans le budget principal s'est alors traduite par la reprise comptable, en balance d'entrée 2001, des excédents budgétaires dégagés par le budget de l'assainissement. Au total, la ville a ainsi bénéficié en 2001 d'un « surplus budgétaire » de 983 k€ ce qui lui a permis d'augmenter substantiellement le montant de la part affectée à l'investissement : 2 197 k€ en 2001, montant nettement plus important que celui affecté lors des exercices précédents.

II – La gestion administrative, budgétaire et comptable

En vertu, principalement, de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités locales (CGCT), issu de la loi d'orientation du 6 février 1992 et dont l'objectif est de renforcer les moyens d'information mis à la disposition de toutes les parties intéressées à la vie communale, les communes de 3 500 habitants et plus ont l'obligation de produire un certain nombre d'informations en annexe de leurs documents budgétaires. Par ailleurs, tant en matière d'exécution budgétaire que dans la tenue de leur comptabilité, les ordonnateurs

doivent tenir et fournir des informations complètes et sincères. La Chambre a constaté plusieurs manquements à ces obligations ainsi que des insuffisances dans le suivi de certaines opérations de gestion.

II – a - Insuffisance d'information sur certaines opérations

1°) Absence de délibération du conseil municipal sur le bilan des cessions et acquisitions réalisées par la commune ou par un organisme agissant pour le compte de celle-ci.

Selon l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « *le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune (...). Le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire d'une commune de plus de 2 000 habitants par celle-ci, ou par une personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une convention avec cette commune, donne lieu chaque année à une délibération du conseil municipal. Ce bilan est annexé au compte administratif de la commune* ».

Il a été constaté, qu'aucun rapport n'avait été établi durant les exercices postérieurs à 1996 sur les cessions et acquisitions immobilières et que, par ailleurs, la délibération du 18 juin 1996 était limitée aux seules opérations de la commune et ne portait pas sur celles réalisées par la société privée à qui avait été confiée la réalisation de la ZAC Habitat dans le quartier dit du Hoguet, dans le cadre d'une convention avec la commune.

2°) Insuffisances dans la présentation de tableaux annexes aux documents budgétaires

L'article L. 2241-2 du CGCT prévoit que « *toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers intervenue sur le territoire d'une commune de plus de 3 500 habitants est inscrite sur un tableau récapitulatif annexé au compte administratif de la commune concernée, lorsque l'opération a été conclue par la commune elle-même ou par une personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une convention avec cette commune. Cette inscription précise la nature du bien, sa localisation, l'origine de propriété, l'identité du cédant et du cessionnaire ainsi que les conditions de la cession* ».

Il a été relevé que les informations portées en annexe au compte administratif sur les cessions et acquisitions étaient souvent incomplètes et que certaines opérations n'avaient pas été recensées.

De même les informations financières portant sur les établissements publics de coopération intercommunale sont insuffisantes. En effet, selon l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans les communes de 3 500 habitants et plus les documents budgétaires doivent être assortis, en annexe, des tableaux de synthèse des comptes administratifs afférents au dernier exercice connu des organismes de coopération intercommunale dont est membre la commune. Or, ces tableaux ne figurent pas dans les annexes des documents budgétaires de la commune.

Enfin, la Chambre rappelle que, selon ce même article L. 2313-1 du CGCT, les bilans certifiés des organismes au bénéfice desquels la collectivité a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du budget de l'organisme doivent figurer en annexe du compte administratif, ainsi que la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature.

3°) Absence de rapport sur l'exécution des marchés

Selon l'article 361-2 du code des marchés publics applicable à l'époque, « *les informations sur l'exécution des marchés soldés dans l'année ou en cours d'exécution font l'objet d'un rapport récapitulatif annuel communiqué à l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement, à l'occasion de la présentation du budget* ». Sur la période contrôlée, aucun rapport récapitulatif annuel n'a été établi. Certes, ce rapport n'est plus exigé depuis septembre 2001, mais la Chambre rappelle que l'article 138 du nouveau code (décret du 7 janvier 2004) prévoit que « *la personne publique publie au cours du premier trimestre de chaque année une liste des marchés conclus l'année précédente* » et qu'un arrêté du 27 mai 2004 précise les indications minimales que cette liste doit comporter.

II – b - Informations financières incomplètes ou peu fiables

1°) Opérations d'ordre

Le cadre budgétaire et comptable fixé par l'instruction M 14 s'applique à compter du 1^{er} janvier 1997 aux communes. Selon cette instruction, le compte administratif doit faire apparaître, dans sa présentation générale et afin d'apprécier l'équilibre financier, les réalisations des opérations de fonctionnement et d'investissement, une distinction étant faite à l'intérieur de ces sections entre les opérations réelles et les opérations d'ordre.

S'agissant de ces dernières opérations, il est apparu que les informations portées sur ce document étaient soit incomplètes, toutes les opérations d'ordre prévues par l'instruction n'étant pas retracées, soit déséquilibrées, les dépenses et recettes de fonctionnement n'ayant pas leur correspondance en investissement.

2°) Comptabilité des stocks

Alors que la collectivité s'est engagée dans d'importants programmes d'urbanisation lors de la réalisation d'une ZAC (Equipement) d'un montant de près de 3,8 M€, aucune comptabilité de stocks n'a été tenue en ce qui concerne les terrains. Or, selon l'instruction M 14 précitée, les opérations correspondant à ces biens destinés à la vente doivent être décrites dans une comptabilité de stocks spécifique, ce dispositif devant permettre de déterminer le coût de production des terrains aménagés.

3°) Opérations de mandatement

L'ordonnateur est chargé d'engager, de liquider et d'ordonnancer les dépenses. Les mandats doivent être appuyés de pièces justificatives et être récapitulés sur un bordereau. Ces divers documents sont ensuite adressés au comptable public. La Chambre a constaté un nombre significatif de rejets de ces documents par le comptable (par exemple en 2001, quatre bordereaux d'un montant unitaire supérieur à 10 000 €) rejets motivés, dans la plupart des cas, par l'absence de factures, des discordances entre les documents présentés ou encore des différences entre les prix figurant sur les décomptes et sur les devis ; ces rejets illustrent des insuffisances dans la tenue des dossiers et entraînent une suspension temporaire de paiement.

II – c - Gestion insuffisamment rigoureuse

1°) Garanties d'emprunt

Les dispositions des articles L. 2252-1 à L. 2252-3 et R. 2252-3 et suivant du CGCT prévoient la possibilité pour les communes, dans certaines conditions, d'accorder des garanties d'emprunts aux personnes de droit privé et lui font obligation, dans ce cas, de constater chaque année des provisions, la dotation annuelle étant égale à 2,5 % du montant total des annuités (capital et intérêt).

Par convention du 4 mars 1996, la commune d'IFS a confié à une société d'économie mixte (la SHÉMA) l'aménagement d'une zone d'activités destinée à accueillir des entreprises (parc d'activités « Portes Sud »). Ces dispositions contractuelles prévoyaient que le concédant s'engageait à garantir les emprunts nécessaires au financement de l'opération et à inscrire en conséquence à son budget les ressources correspondantes. Des emprunts ayant été souscrits par la société d'économie mixte, des provisions ont été constituées. Toutefois, alors que l'emprunt garanti avait été remboursé par anticipation en totalité en 2001, la ville a continué, en 2002 et 2003, à voter des dotations pour provisions ; le budget primitif de l'exercice 2003 fait apparaître à ce titre un montant de 7 650 €.

2°) Délibération non exécutée

Bien qu'une délibération ait été prise par la commune, le 17 décembre 2001 pour transférer à la communauté d'agglomération une somme de 130 140,37 €, destinée au remboursement d'emprunts contractés pour l'assainissement dont la compétence a été transférée à cet établissement public le 1^{er} janvier 2001, ce transfert n'a jamais été exécuté.

3°) Certification du service fait

Pour de nombreuses opérations, qu'il s'agisse de la livraison d'un bien ou de la fourniture de travaux ou prestations, la décision d'exécuter une dépense est formalisée par l'établissement d'un bon de commande signé par l'ordonnateur lui-même ou l'un de ses adjoints habilités. Une fois l'opération réalisée, l'ordonnateur procède à la constatation du service fait, puis, ultérieurement, au mandatement de l'opération.

La Chambre a relevé que, pour chacun des actes de cette procédure : bon de commande, certification du service fait, mandatement de la dépense, une même personne signait, généralement le maire de la commune, sans qu'apparaisse le visa des services techniques en ce qui concerne la certification du service fait. Selon le maire, la vérification du service fait serait néanmoins assurée par le service compétent et la Chambre prend acte que la procédure va être formalisée.

III – Les interventions en matière d'aménagement et d'équipement

Depuis une dizaine d'années, la commune d'IFS s'est engagée dans d'importants travaux d'aménagement et d'équipement. Ainsi, de nombreux logements ont été réalisés pour accueillir une population nouvelle. Au recensement de 1999, la commune comptait 3 737 logements dont 97 % ont été construits après la 2^{ème} guerre mondiale et 30 % au cours des dix dernières années.

Par ailleurs, elle a réalisé d'importants programmes en vue d'accueillir des entreprises ou organismes souhaitant y installer leurs bureaux. Ainsi, ont été réalisés ou sont en cours de réalisation : la zone artisanale de la Dronnière, les parcs d'activités « Rocade Sud » et « Portes Sud », la ZAC Object'Ifs Sud, soit une superficie totale d'environ 140 hectares regroupant actuellement plus de 1 600 emplois.

Trois opérations d'aménagement ont été examinées par la Chambre : l'opération du quartier Sud-Est (« Canada ») et l'opération « Portes Sud » qui seront présentées ci-après de façon résumée en 3-a et 3-b et, surtout, l'opération dite du « Hoguet » qui sera analysée en IV.

III – a - L'opération du quartier Sud-Est (« Canada »)

Après avoir procédé à la réalisation d'une étude de faisabilité générale pour permettre, notamment, d'implanter dans le quartier Sud-Est un nombre important de logements sociaux et d'améliorer les conditions de circulation par la création d'une voie structurante, le conseil municipal, par délibération en date du 30 octobre 1992, a admis le principe de la création d'un Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE) afin d'assurer le financement des équipements publics par les participations des opérations. Par délibération du 22 décembre 1992, le conseil municipal a donc institué le PAE et il a défini le programme des équipements publics dont le coût, au total, était estimé à 2 021 k€ HT.

Le financement des équipements a été mis à la charge des deux opérateurs auxquels la ville a confié l'urbanisation et l'équipement : le secteur 1 couvrant une surface de 97 776 m², avec une constructibilité maximale de 29 459 m² SHON (Surface Hors Œuvre Nette) ; le secteur 2 couvrant une surface de 98 620 m², avec une constructibilité maximale de 29 459 m² SHON.

Si un état récapitulatif provisoire des travaux réalisés a été présenté au conseil municipal le 24 octobre 1994 par le maire, puis mis à jour le 1^{er} mars 1995, cet état, qui a été établi par opération, n'a jamais été actualisé depuis. Le dernier bilan fait apparaître des dépenses réalisées (1 932,4 k€ HT) inférieures aux prévisions (2 021 k€ HT valeur 1992) cette diminution paraissant s'expliquer, notamment, par la non réalisation de certains travaux, comme par exemple, le parking de l'Eglise et le giratoire Fontenay. Toutefois, selon le compte rendu précité, des réalisations qui n'avaient pas été prévues au P.A.E. ont été engagées, comme par exemple, le chemin de Nampioche : 64,4 k€, le Monument aux Morts : 83,4 k€ et la carrière LAIR : 39,2 k€.

Enfin, selon un procès-verbal du 3 avril 1996 de la commission des travaux neufs, le maire chiffre le montant des travaux à 2,29 M€ et le boni à 45, 7 k€ ; selon un bilan financier, établi par entreprise, le 1^{er} décembre 1997 le montant des dépenses aurait été de 1,7 M€ HT.

En l'absence d'une récapitulation des dépenses par nature selon les mêmes rubriques que le programme initial, les rapprochements entre les documents prévisionnels et les réalisations s'avèrent impossibles à faire. Quant aux recettes, elles apparaissent inférieures aux prévisions, soit, selon le bilan établi le 11 décembre 1997 : 1 901 k€ au lieu de 2 021 k€.

III – b - Opération « Portes Sud »

Par délibération en date du 11 mai 1995, la commune d'IFS a demandé à la SHÉMA (société d'économie mixte) de procéder à l'étude d'un avant-projet sommaire et d'un bilan prévisionnel de l'aménagement du lotissement « Portes Sud », d'une superficie de 10,7 ha. Le 30 janvier 1996, le conseil municipal a approuvé le dossier de lotissement ainsi que le bilan prévisionnel de cette opération et il a décidé de concéder à la SHÉMA la réalisation des travaux d'aménagement du lotissement, l'opération devant se réaliser en deux tranches.

L'opération, prévue à l'origine pour 11 ans, a en fait été réalisée beaucoup plus rapidement (en 5 ans). Les travaux de la première tranche ont été réceptionnés en 1997 et ceux de la seconde tranche ont été terminés en 1999. Fin 2001, la commercialisation du lotissement était achevée.

D'après le compte rendu financier 2001, établi par le concessionnaire, le bilan serait le suivant :

(en k€ TTC)

	Bilan prévisionnel initial	Bilan prévisionnel en fin d'opération
DÉPENSES TTC	1 683	1 836
<i>dont :</i>		
- acquisitions	220	206
- honoraires	82	111
- travaux	1 020	1 217
- frais financiers	214	85
- charges de gestion	83	192
RECETTES TTC	1 886	1 983
<i>dont :</i>		
- cessions	1 813	1 769
- subventions (dont FEDER)	221	282 (244)
SOLDE	+ 203	+ 147

Par rapport aux estimations prévisionnelles, ces dépenses s'avèrent légèrement supérieures (9,1 %) en raison, d'une part, d'une augmentation des honoraires, résultant de compléments de rémunération à l'équipe de maîtrise d'œuvre, occasionnée par des ajustements de dossiers et des travaux supplémentaires, d'autre part, de travaux supplémentaires provenant d'aléas survenus en cours d'opération et d'adaptation de certaines prestations aux besoins des acquéreurs, enfin de la forte progression des charges de gestion (+ 130,8 %) suite, notamment, à la mission complémentaire de commercialisation confiée à la SHÉMA. En revanche, les frais financiers se sont avérés moins coûteux : 84,6 k€ au lieu de 214,5 k€, les emprunts prévus à hauteur de 0,87 M€, ayant été contractés pour un montant plus faible (0,61 M€) et remboursés plus rapidement puisque, contractés pour 7 ans en 1996, ils ont été remboursés par anticipation le 10 janvier 2002.

En ce qui concerne les recettes, les réalisations ont été supérieures aux prévisions (+ 5 %). Si les cessions, en montant, se sont révélées un peu inférieures aux prévisions (- 44,2 k€), par contre les subventions ont été plus importantes (+ 60,7 k€).

Au total, selon le bilan fourni, l'excédent dégagé serait de 183,4 k€, ce résultat ne tenant toutefois pas compte du coût des terrains remis gratuitement par la ville à la SHÉMA, d'un montant estimé, selon le conservateur des hypothèques, à 110,1 k€.

IV - L'opération du Hoguet

IV – a - Présentation de l'opération

Au début des années 1990, IFS était organisé en deux pôles : Bourg et Plaine. Entre les deux, l'actuel quartier du Hoguet était, selon la ville, « le chaînon manquant » pour qu'IFS s'affirme dans sa globalité. Appelé à devenir le nouveau cœur de ville, ce quartier a fait l'objet au cours de ces dernières années de lourds travaux d'équipement. Au terme de sa réalisation, il devait compter 900 logements.

En septembre 1989, la société STIM Ouest a été choisie par la commune d'IFS en vue de mener une étude de faisabilité pour l'aménagement d'un ensemble de terrains d'une superficie globale de 73 hectares situé « quartier du Hoguet ». A la suite de cette étude, la commune a décidé de réaliser l'aménagement de ces terrains dans le but de poursuivre les deux objectifs principaux suivants :

- permettre l'implantation du Campus III de l'agglomération caennaise devant accueillir, notamment, un nouvel IUT, l'AFPA et divers centres de formation ;
- créer un nouveau quartier pour répondre aux demandes accrues de logements.

Afin d'assurer le financement des équipements publics dans les meilleures conditions, il est apparu nécessaire, selon la ville, de réaliser le montage dans le cadre suivant : création de deux zones d'aménagement concerté (ZAC), elles-mêmes incluses au sein d'un périmètre plus vaste d'un Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE), les dépenses relatives aux équipements publics étant financées par le biais de participations réparties entre la ZAC « Equipement », la ZAC « Habitat », et la zone NA, zone non équipée réservée à l'urbanisation future. La ZAC Equipement, d'une surface de 27 hectares, était destinée à accueillir principalement des équipements de formation, la salle culturelle, un groupe scolaire ainsi que des réalisations d'accompagnement telles que résidence d'étudiants, restaurant universitaire, services de proximité et des logements collectifs sociaux. La ZAC Habitat, d'une surface de 30 hectares, était destinée principalement aux logements et pouvait également accueillir des commerces et services de proximité ainsi que des équipements d'accompagnement. Enfin la Zone N.A., d'une surface de 16 hectares, avait pour objectif, selon la ville, de maîtriser l'urbanisation du projet d'ensemble compte tenu de la nécessité de respecter un phasage précis de réalisation, ces terrains devant être aménagés à la suite de la ZAC Habitat.

L'aménagement de la ZAC Equipement a été réalisé par la commune en régie directe, avec le concours de la société STIM Ouest, partenaire de la collectivité dans le cadre d'une convention d'assistance et de conseil. L'aménagement de la ZAC Habitat a été confié à la société STIM Ouest dans le cadre d'une convention d'aménagement.

IV – b - Le Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE)

Le programme d'aménagement d'ensemble a été institué par délibération du conseil municipal le 2 février 1993. Les équipements publics à réaliser concernent la création ou la restructuration de voiries publiques desservant l'ensemble du secteur et permettant également d'améliorer le schéma de circulation du sud de l'agglomération. Ces équipements devaient être réalisés entre 1993 et décembre 1998. Le coût estimatif de ces voiries publiques était au total de 2 370 k€, leur financement étant assuré par le biais de participations à percevoir des deux ZAC et de la zone NA.

Pour la réalisation de ces équipements publics, la ville a passé plusieurs marchés publics. Selon le maire et le directeur des services techniques, pour des raisons de cohérence, ces marchés ont été lancés globalement à la fois pour des équipements publics du PAE et pour les travaux d'aménagement devant être réalisés dans la ZAC Equipement.

Aucun bilan n'a pu être produit sur les équipements réalisés et sur leur coût. Ainsi, en l'absence de l'établissement d'un bilan final qui, au demeurant, aurait dû être établi dans un cadre identique au bilan initial, aucune comparaison n'a pu être faite entre les prévisions et les réalisations.

IV – c - La ZAC Équipement

1°) La création de la ZAC et son bilan prévisionnel

La ZAC Equipement a été créée par délibération du conseil municipal du 21 juillet 1992. Selon l'acte de création, les surfaces des terrains à aménager représentent 233 628 m², les surfaces maîtrisées par la commune ou l'établissement public de la Basse-Seine (EPBS) 176 128 m² et les terrains à exproprier 57 500 m². La ZAC est constituée de trois zones : une zone destinée à accueillir des équipements tels que la salle culturelle, un groupe scolaire, de l'habitat collectif avec une constructibilité maximale de 40 000 m² SHON ; une zone destinée

à accueillir les activités d'accompagnement du campus universitaire, avec une constructibilité maximale de 40 000 m² SHON ; une zone destinée à accueillir exclusivement des activités universitaires, éducatives et de formation, avec une constructibilité maximale de 100 000 m² SHON.

Par ailleurs, il est prévu que l'aménagement et l'équipement seront conduits directement par la commune et que le coût des équipements sera mis à la charge des constructeurs.

Bilan prévisionnel ZAC Equipement – commune d'IFS – quartier du Hoguet
Superficie : 27 hectares

(au 6 janvier 1993 en milliers d'euros)

RECETTES			DEPENSES	
Nature des constructions	Prix terrain m ² /H.T.	Cumul HT dont participation	Désignation	
Salle culturelle	/	/	Foncier	823 k€
Réserve	/	/	270 000 m ² x 3 € HT/m ²	
	/	/	V.R.D.	
	/	/		
Collectif social 60 logts – 8 000 m ² terrain pour 5 000 m ² SHON à 600 F	57,17 €	457 k€	Voiries primaires voies + réseaux + espaces verts viabilisation voie le long du périphérique avec 150 parkings	1 265 k€ 130 k€
Résidence étudiants 250 logts –	57,17 €	717 k€		
Autres réalisations	43 €	366 k€	HONORAIRES : - conception - réalisation	121 k€ 297 k€
Equipement d'accompagnement universitaire		473 k€	Ingénierie Publicité Frais financiers Frais divers	107 k€ 30 k€ 122 k€ 92 k€
Centres universitaires et de formation	15,24 €	1 524 k€		
Participation de la commune		498 k€		
Apport du foncier en nature				
TOTAL des recettes		4 035 k€	TOTAL DEPENSES	4 035 k€

Equilibré à hauteur de 4 035 k€ ce bilan fait figurer, en dépenses, le montant de la participation au financement des équipements publics soit 1 047 k€. En recettes apparaissent, par zone, les prix de cession des terrains qui comprennent les participations mises à la charge des opérateurs. Aucune distinction chiffrée n'a été opérée dans le bilan prévisionnel entre les prix des terrains et le montant des participations.

2°) La convention d'assistance et de conseil à la commercialisation

L'intervention de la société STIM Ouest

Dans une délibération du conseil municipal du 2 février 1993 il est indiqué que « par délibération du 9 mai 1989 le conseil municipal avait décidé de lancer une procédure d'appel d'offres afin de confier à une société spécialisée la réalisation d'une étude dans la perspective de l'aménagement du quartier du Hoguet. Lors de la réunion de conseil municipal du 9 octobre 1989, le choix de la STIM Ouest avait été confirmé pour la réalisation d'une étude de faisabilité en vue de l'aménagement de cette zone sans

engagement financier de la commune ; en contrepartie, cette dernière s'engageait à poursuivre le travail et la collaboration avec la STIM Ouest, si cette première phase se révélait positive.

Actuellement, cette première phase est terminée et la réalisation de la ZAC Habitat devenue ZAC privée a été confiée à la STIM. Aussi, afin que l'ensemble de ce quartier soit homogène en terme d'urbanisme mais aussi en terme de VRD, il est souhaitable de conserver la même équipe aménageur/architecte/géomètre sur la ZAC Equipement. Dans un premier temps, il vous est proposé de confier à la STIM une mission d'assistance et de conseil à la réalisation et à la commercialisation de la ZAC Equipement ».

Ainsi, par convention du 28 avril 1993, la commune et la société STIM Ouest ont défini les missions confiées à cette société pour assister et conseiller la collectivité dans l'aménagement de la ZAC Equipement. A cet égard, l'article 2 stipule que « *la commune d'IFS donne d'ores et déjà mandat à la société STIM Ouest de l'assister et de la représenter dans la réalisation d'une ZAC Equipement. Les missions de STIM Ouest s'exerceront donc tant sur le plan administratif, juridique et technique que sur le plan financier. De plus, STIM Ouest contribuera activement à la commercialisation des assiettes foncières* ».

Au titre de sa mission d'assistance administrative, il est indiqué que STIM Ouest assistera la commune afin de poursuivre l'élaboration des documents administratifs nécessaires à l'opération d'aménagement ainsi que tous documents techniques et commerciaux en vue de la réalisation et la commercialisation de la ZAC.

En ce qui concerne l'assistance technique, il est indiqué que « *STIM Ouest, par le biais de ses services techniques, conseillera la commune en vue de rechercher les solutions les plus économiques et performantes. Une assistance sera notamment apportée pour l'élaboration des dossiers d'appels d'offres ainsi qu'au choix des propositions techniques et suivi de chantier...* ».

Au titre de l'assistance financière « *STIM Ouest assistera la commune d'IFS dans la gestion financière et comptable de l'opération. Les tableaux de bord suivants seront mis en place et présentés chaque trimestre* :

- le bilan financier prévisionnel détaillé et actualisé de l'opération en conformité avec l'enveloppe financière initiale prévue ;*
- le calendrier prévisionnel et le plan de trésorerie actualisés du déroulement de l'opération ;*
- un compte rendu de l'état d'avancement de l'opération indiquant notamment les évènements marquants intervenus ou à prévoir, ainsi que des propositions pour d'éventuelles décisions à prendre par la commune et, ceci afin de permettre la poursuite de l'opération dans les meilleures conditions.*

Enfin, parallèlement aux missions liées à la réalisation de la ZAC, la commune d'IFS confie également à STIM Ouest une mission d'aide à la commercialisation des terrains de la ZAC.

La rémunération prévue pour la société STIM Ouest est de 6 % hors taxes du prix de revient toutes taxes comprises portant sur les travaux d'aménagement, au titre de ses missions d'assistance et de conseil à la réalisation de la ZAC et de 3 % hors taxes du prix de vente toutes taxes comprises des assiettes foncières, au titre de sa mission d'assistance et de conseil à la commercialisation des terrains.

Conclue pour cinq ans, cette convention prévoit aussi que les missions susvisées ne constituent aucunement une maîtrise d'œuvre et qu'en conséquence la commune devra faire appel parallèlement aux services d'un cabinet de géomètre et d'un architecte conseil.

La Chambre a constaté que ces missions n'ont fait l'objet, de la part de la société STIM Ouest, d'aucun compte rendu écrit.

Au titre de ses différentes missions, la société STIM Ouest devait, en particulier, communiquer un certain nombre d'informations à la collectivité et produire divers documents financiers ou techniques ; il appartenait également à la collectivité, dans les cas où ces informations n'étaient pas produites, de les réclamer et d'en tirer les conséquences.

Aucune justification n'a pu être apportée sur le contenu des missions assurées par la STIM Ouest et aucun des documents financiers ou techniques devant être établis par la société et/ou détenus par la ville n'a pu être fourni à la Chambre malgré ses demandes.

Certes, un bilan provisoire de la ZAC, arrêté au 31 décembre 2002, a été établi par les services de la commune, il est présenté ci-après de façon résumée :

(en milliers d'euros)

DEPENSES			
BILAN PROVISOIRE ZAC Equipement			
	Prévisionnel	Engag. + A.O (y compris A.O. non couvert)	Réalisé et Restes à réaliser
Entreprises	2 013	1 800	912
Frais financiers	152		
Foncier	823		736
Participations PAE ville	1 047		87
TOTAL GENERAL	4 035	1 800	1 735

(en milliers d'euros)

RECETTES		
Bilan provisoire ZAC Equipement		
	Prévisionnel	Réalisé
Collectif social	457	
Autres réalisations	366	
Résidences étudiants	716	
Equipement accompagnement universitaire	473	
Centre universitaire et de formation	1 524	
Apport de la commune et foncier	499	
	4 035	
Subventions (Etat, Région, district)		305
Opérateurs		1 616
TOTAL		1 921

Mais, outre le fait que ce tableau n'a pas été validé par la société STIM Ouest, il semble qu'il comporte des erreurs. Ainsi, par exemple, en recettes figure un versement de 144 255 € (946 251 F) par la STIM pour des terrains acquis auprès de la commune. Or, ces terrains paraissent situés sur la ZAC Habitat et non sur la ZAC Equipement. Ce bilan, de surcroît, ne peut pas être rapproché du bilan initial en raison de rubriques et d'une présentation totalement différentes, les dépenses étant ventilées par fournisseur alors que dans le bilan initial les dépenses étaient réparties par nature.

Ces insuffisances dans l'information financière et comptable paraissent d'autant plus regrettables que, selon des comptes-rendus de réunions de la commission d'urbanisme des 31 octobre et 5 décembre 1995 et de la commission des travaux neufs du 3 avril 1996, le maire indiquait que les premiers marchés passés couvraient des prestations affectées

indifféremment au PAE, à la ZAC Équipement ou au Campus mais que les derniers appels d'offres avaient été conçus de manière à pouvoir sectoriser sans aucun problème les affectations comptables ; le maire précisait que les services techniques, le service comptable et le maître d'ouvrage avaient travaillé sur les premiers marchés de manière à ventiler avec exactitude toutes les situations déjà passées.

Dans sa réponse à la Chambre, la société STIM Ouest a indiqué que la commune avait réalisé les travaux d'aménagement en régie directe avec l'assistance de STIM Ouest qui participait aux réunions de chantier dans le cadre de sa mission d'assistance technique ; qu'en ce qui concerne les aspects financiers, STIM Ouest avait fait, aux membres du conseil municipal en décembre 1998, une présentation complète de l'avancement des deux opérations (ZAC Habitat et Equipement), cette information étant venue compléter l'information fournie régulièrement dans le cadre des réunions de chantier ou de réunions moins formelles avec la collectivité.

3°) Les réalisations

Selon un compte rendu daté de juin 2003, établi par l'architecte-conseil, les réalisations au 1^{er} juin 2003 seraient les suivantes :

Ville d'IFS	Type	Maître d'ouvrage	Nbr logts	SHOEN totale	Plafond Constructibilité
Secteur ZA					
1434197P0047	groupe scolaire	ville d'Ifs		1 665	
1464194R0138	logts collectifs	crédit immobilier	50	2 125	
143419R0168	logts collectifs	OPAC	28	2 609	
1434100R00011	logts collectifs/commerces	BOUYGUES Immobilier	78	11 554	
143410R0012	logts collectifs/commerces	EDIFIDES	27	2 801	
	gare TVR	STVR			
			s/total	20 754	40 000
Secteur ZB					
					40 000
Secteur ZC					
1434195R0033	Locaux d'enseignement AFPA		688		
1434194R0150	Locaux d'enseignement IUT		5 410		
1434194R0135	Locaux d'enseignement AFPA		4 239		
			s/total	10 337	100 000

Les surfaces SHON réalisées ne représentent que 17 % du programme prévisionnel; par ailleurs aucune opération n'a été effectuée sur le secteur ZB.

IV – d - La ZAC Habitat

1°) La création de la ZAC et son bilan prévisionnel

Par délibération du 21 juillet 1992, la commune a décidé de créer une ZAC Habitat d'une surface de 30 hectares et par délibération du 24 novembre 1992, elle a approuvé le dossier de réalisation de la ZAC, notamment le Plan d'Aménagement de Zone (PAZ) et le Règlement d'Aménagement de Zone (RAZ), documents qui ont fait l'objet, ultérieurement, de quelques modifications.

Le PAZ prévoit la réalisation de 76 500 m² SHON, montant supérieur à celui figurant dans le document annexe au dossier de réalisation (61 340 m²), répartis entre 4 zones, et au total un ensemble de 580 logements, dont 210 en immeubles collectif et 370 maisons individuelles.

Le 2 février 1993, la commune a confirmé son intention de confier à la société STIM Ouest l'aménagement et l'équipement de cette ZAC et, le 15 juin 1993, le conseil municipal a approuvé le cahier des charges de cessions de terrains.

Le bilan financier prévisionnel de la ZAC Habitat, établi à la date du 24 novembre 1992, s'élève à 3 742 k€. Il fait apparaître des dépenses foncières à hauteur de 980 k€, des dépenses de VRD de 1 008 k€, des honoraires de 437 k€, des frais financiers de 267 k€ et une participation à la commune de 686 k€. Les recettes, qui équilibrent des dépenses, sont calculées sur la base d'un prix du m²/SHON, variable selon la nature du programme, de 42,7 €/m² à 91,5 €/m².

2°) La convention entre la commune et la société STIM Ouest

Signée le 2 février 1993, cette convention fixe les modalités et les conditions de l'intervention de l'aménageur. Selon l'article 1, la ville confie à la société STIM Ouest à laquelle a été substituée, par délibération du 26 octobre 1999, la société BOUYGUES Immobilier, l'aménagement et l'équipement de la ZAC Habitat.

L'article 2 précise que les terrains nécessaires à l'aménagement devront être maîtrisés par l'aménageur, à l'exception de ceux affectés à l'emprise des voies publiques qui doivent rester propriété de la commune. S'agissant des terrains propriétés de la commune situés dans le périmètre de la ZAC, il est indiqué qu'ils feront l'objet d'une cession au prix d'acquisition par la commune augmentée des frais annexes.

Selon l'annexe de la convention, les terrains à exproprier représentent une superficie de 44 136 m² soit 15 % de la surface des terrains à aménager, et ceux propriété de la commune, une superficie de 49 177 m², soit 18 %.

L'article 3 stipule que l'aménageur pourra construire lui-même sur tout ou partie des terrains qu'il aura aménagés et équipés ou les céder à d'autres constructeurs ou lotisseurs.

3°) Les réalisations

Selon un compte rendu des services daté de juin 2003 il apparaît que : « *Les premiers travaux ont été engagés début 1994 et, qu'aujourd'hui, l'ensemble du programme de viabilisation est terminé. Tous les logements sont soit réalisés soit en cours d'achèvement. Seule subsiste une parcelle pouvant encore accueillir un petit programme d'une trentaine de logements collectifs ≅ 2 500 m² de SHON* ». Selon le maire, un permis de construire pour 23 logements vient d'être déposé et génère une participation de 52 595 €.

Au 1^{er} juin 2003, d'après un tableau établi par l'architecte-conseil, les réalisations en termes de logement et de SHON étaient les suivantes :

ZAC Habitat – Bilan de la SHON – Etat récapitulatif

Ville d'IFS					
	<u>type</u>	<u>maître d'ouvrage</u>	<u>nbr logts</u>	<u>shon totale</u>	<u>shon autorisée</u>
Secteur ZA	logts collectifs	OPAC	154	12 108	13 500
secteur ZB	logts collectifs	Logis-Pays et GILC/3	72	5 270	8 000
Secteur ZC					
	logts individuels	STIM BATIR	191	19 904	
	logts individuels	Autres	131	18 502	
				38 406	
Total			548	55 784	76 500
Potentiel disponible sur secteur ZB Ilot Sud-Est				2 730	

Les terrains de la ZAC Habitat ont été acquis par la société STIM Ouest à un prix voisin de 3 €/m², soit auprès de la commune d'IFS, détentrice de certaines parcelles, soit auprès de tiers. Sur une partie de ces terrains, la société STIM Ouest a édifié 191 logements. Les autres parcelles ont été recédées par STIM Ouest à d'autres constructeurs, en particulier à des organismes d'HLM.

Enfin, selon la convention, la commune et l'aménageur devaient, au moins une fois par an, faire le point sur la prévision d'aménagement afin de l'ajuster aux évolutions du projet. A défaut de remise en cause, le dernier échéancier arrêté restait en vigueur. Aucun ajustement ne semble avoir été fait ; selon la société STIM Ouest, la commune d'IFS a été étroitement associée à la réalisation de ces travaux tant au travers de nombreuses réunions de chantier que lors de la remise des équipements publics.

En réponse aux observations provisoires de la Chambre, l'ancien maire, dans son courrier du 26 avril 2004, avait indiqué que « *toutes ces opérations d'urbanisme ont été parfaitement maîtrisées par la ville quant à leur conception et ont permis d'éviter aux promoteurs immobiliers de réaliser des opérations de lotissements successifs sans aucune cohérence urbanistique* ». Il ajoutait, en conclusion, que « *les reproches faits sur la gestion de la ZAC du Hoguet sont dus pour une très large part aux carences du mandataire STIM Ouest et des services techniques de la ville qui assistaient à toutes les réunions hebdomadaires de ces différents chantiers* ».