



CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
D'ILE-DE-FRANCE

Le Président

N°/G/128/05-977 C

NOISIEL, le 26 AOUT 2005

N° 05-0114 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur la gestion de la commune de CHATILLON.

Il est accompagné de la réponse reçue à la Chambre dans le délai prévu par l'article L. 241-11, alinéa 4, du Code des juridictions financières.

Il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe, à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

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

Dès la plus proche réunion de l'assemblée, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Vous voudrez bien informer le greffe de la Chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet et au trésorier-payeur général des HAUTS-DE-SEINE.

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

Christian DESCHEEMAEKER

P.J. : 1

Monsieur SCHOSTECK
Maire de CHATILLON

Hôtel de Ville

92320 CHATILLON

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE CHATILLON (92)

**_

EXERCICES 1996 à 2002

**_

La Chambre régionale des comptes a jugé les comptes des exercices 1996 à 2002 de la commune de Châtillon et, à cette occasion, a examiné la gestion de la commune conformément à l'article L.211-8 du code des juridictions financières.

L'examen de la gestion a été ouvert par une lettre du président de la Chambre au maire de la commune le 2 décembre 2003 et s'est déroulé de février à juillet 2004.

Cet examen a porté sur la situation financière de la commune, la gestion du personnel, les relations avec les associations, les marchés publics, les délégations de service public et les zones d'aménagement concerté (ZAC).

Conformément à l'article L.241-7 du code des juridictions financières, le magistrat rapporteur a informé le maire de Châtillon des observations qu'il envisageait de proposer à la Chambre au cours d'un entretien qui s'est déroulé le 20 septembre 2004.

Lors de sa séance du 7 octobre 2004, la Chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées au maire le 2 décembre 2004, et, par extraits, à la société Les Fils de Madame Géraud le 6 décembre 2004.

La réponse écrite du maire est parvenue à la chambre le 1^{er} février 2005. A sa demande, le maire a été entendu par la chambre le 17 mars 2005. La société Les Fils de Madame Géraud n'a apporté aucune réponse aux extraits d'observations.

Lors de sa séance du 17 mars 2005, la chambre a arrêté les observations définitives qui suivent.

SOMMAIRE

| | | |
|---|---|----|
| 1 | LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE | 3 |
| 2 | LA GESTION DU PERSONNEL..... | 5 |
| 3 | LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS..... | 8 |
| 4 | LES MARCHES PUBLICS | 9 |
| 5 | LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC..... | 9 |
| 6 | LES ZONES D'AMENAGEMENT CONCERTEES..... | 17 |

1- LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

La commune de Châtillon disposait en 2002 d'un budget de l'ordre de 49 M€ (42 M€ en fonctionnement et 7 M€ en investissement), en hausse de 5% par rapport à 1997. Son budget pour 2003 était d'environ 57 M€.

Les produits de fonctionnement de la commune ont augmenté de 17% entre 1997 et 2002, mais sont, en montant par habitant, inférieurs d'environ 10% à la moyenne des communes de même strate démographique du département (communes de 20 à 50 000 habitants). Ils reposent pour une grande part sur la fiscalité directe, qui représente 54% du total, et particulièrement sur la taxe professionnelle (21% des produits de fonctionnement et 39 % du total des impôts directs).

Or les bases imposables de la commune présentent une relative faiblesse : en montant par habitant, elles étaient en 2001 inférieures de 24% à la moyenne départementale (de 40% pour la taxe professionnelle). De plus, ses taux d'imposition, qui ont augmenté de plus de 16 % entre 1997 et 2002, sont tous supérieurs d'environ 20 % aux moyennes départementales.

Le produit total des impôts directs par habitant a augmenté de 18 % entre 1997 et 2002, mais il reste inférieur de 8% à la moyenne départementale (de 28 % pour la taxe professionnelle). De plus, les ressources de taxe professionnelle de la commune sont fortement concentrées sur quelques contribuables : en 2002, les deux premiers représentaient 51 % du total, loin devant les troisième et quatrième, qui en représentaient chacun 5%.

Certes, la comparaison avec les moyennes régionales et nationales de la strate démographique paraît moins défavorable à la commune : ses bases imposables sont supérieures aux moyennes régionales (de 13 % pour la TP, 23 % pour la TPFB et 31 % pour la TH) et ses taux d'imposition sont inférieurs aux moyennes régionales (de 9 % pour la TP, 12 % pour la TPFB, 5% pour la TH) et nationales (de 21 % pour la TP, de 28% pour la TPFB, de 15 % pour la TH). De même, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal¹ demeure inférieur à 1 lorsqu'il est calculé avec les taux moyens nationaux.

Il reste que ce coefficient est supérieur à 1,2 en utilisant les taux moyens départementaux, ce qui peut limiter la marge de manœuvre de la commune, qu'il s'agisse de la fiscalité des entreprises ou de celle des ménages.

¹ Rapport entre le produit des impositions et le potentiel fiscal, ce dernier étant défini comme le produit que la commune obtiendrait si elle appliquait les taux moyens d'imposition des communes de sa strate démographique départementale, régionale ou nationale.

Le produit des impôts directs est revenu en 2004 au niveau de 2002 grâce à une hausse des taux de 1 à 2 % et selon les indications données par la commune, certains facteurs devraient contribuer à l'avenir à améliorer le produit de la taxe professionnelle : les implantations nouvelles d'entreprises attendues sur le site de la ZAC Porte Nord et un audit mené pour vérifier la composition des bases imposables.

Les charges de fonctionnement ont, comme les produits, crû de 17 % entre 1997 et 2002. Leur montant total par habitant est comparable à la moyenne départementale ; cependant, leur structure diffère, puisque les achats externes et les subventions versées sont inférieurs tandis que les charges de personnel et les charges financières sont supérieures. Ces deux derniers postes ont en effet connu une progression soutenue, en raison notamment de la mise en place par la commune de nouveaux équipements ou services (crèches, Espace Maison Blanche...).

Ainsi, les charges de personnel par habitant ont connu une hausse de 20 % entre 1997 et 2002. De même, les charges d'intérêt de la dette par habitant ont augmenté de 56 % et sont supérieures de 102 % à la moyenne départementale. Le poids de ces charges, qui représentent 57 % du total, et sur lesquelles les marges de manœuvre à court ou moyen terme sont limitées, entraîne une assez forte rigidité des dépenses de fonctionnement.

Cependant, un effort entrepris par la commune pour mieux maîtriser ses charges de fonctionnement a commencé à produire ses effets depuis 2001.

En conséquence, **le résultat de la section de fonctionnement**, négatif en 1999 et 2000, s'est amélioré en 2001 et 2002, mais l'autofinancement dégagé est resté faible. La capacité d'autofinancement de la commune était ainsi de 49€ par habitant en 2002, pour une moyenne départementale de 227€. Entre 1997 et 2002, elle n'a pas permis de couvrir le remboursement du capital de la dette, qui a absorbé en moyenne plus de 20% des dépenses réelles d'investissement. La part des recettes courantes disponible pour rembourser la dette et investir¹ est restée inférieure à 5% jusqu'en 2001, avant de remonter légèrement en 2002 (le seuil d'alerte est dépassé lorsque cet indicateur est inférieur à 5%).

Cependant, l'amélioration perceptible depuis l'année 2001 s'est poursuivie, pour le résultat de fonctionnement, passé de 0,3 M€ en 2002 à plus de 2 M€ en 2004, comme pour la capacité d'autofinancement, passée de 49€/habitant en 2002 à 125 € en 2004.

L'insuffisance de financement propre a conduit la commune à recourir de façon importante à l'emprunt pour financer ses dépenses d'investissements, qui sont restées relativement soutenues sur la période, avant de diminuer en 2002 (dépense moyenne d'équipement par habitant de 264 €/an entre 1997 et 2001).

L'endettement de la commune a en conséquence atteint un niveau préoccupant. L'encours de sa dette a accusé une hausse de 74 % entre 1997 et 2002 ; il était de 59,3 M€ au 31 décembre 2002, soit 2 061 € par habitant, montant plus de deux fois supérieur aux moyennes départementale et régionale. Entre 1997 et 2002, l'annuité totale de remboursement a augmenté de 16 % et les charges d'intérêts de 56 %, malgré une gestion très active de la dette qui a permis d'en minimiser le coût : entre 1996 et 2002, une cinquantaine d'emprunts ont été refinancés ou renégociés par la commune, qui a su tirer profit de la faiblesse des taux variables en fin de période.

¹ Rapport entre la capacité d'autofinancement et les recettes réelles de fonctionnement

En 2002 le niveau d'endettement¹ de la commune a atteint 141 %. Le ratio de capacité de désendettement², qui mesure le temps qu'il lui faudrait pour rembourser sa dette en y consacrant la totalité de son autofinancement, s'établissait à 42 ans, pour un seuil d'alerte fixé à environ 15 ans. Compte tenu du redressement de la capacité d'autofinancement depuis 2001, ce ratio s'est amélioré et est redescendu à 18 ans en 2004, avec un encours de dette de 64 M€ (en hausse de 8% depuis 2002).

Par ailleurs, l'encours de la **dette garantie** par la commune était de 52,7 M€ au 31 décembre 2002, au bénéfice d'organismes de logement social et de la société d'économie mixte communale, la SEMARCH, qui mène uniquement des opérations pour le compte de la commune, et dont l'endettement propre s'élevait fin 2002 à 14,7 M€ et fin 2004 à 4,2 M€.

Confrontée à une certaine fragilité fiscale, à une assez forte rigidité de ses charges de fonctionnement, et jusqu'en 2002, à un autofinancement insuffisant pour couvrir le remboursement des emprunts dont le montant et la charge ne cessent d'augmenter, la commune risque d'être entraînée dans un effet « boule de neige » de sa dette. Elle est donc contrainte à une maîtrise rigoureuse de ses dépenses de fonctionnement, à une réelle mesure de ses dépenses d'équipement et de ses emprunts, et à la poursuite d'une gestion active de sa dette pour parvenir à une stabilisation. Des améliorations sont certes intervenues depuis 2002, mais la situation reste fragile, notamment en raison du niveau élevé d'endettement, et le redressement devra se poursuivre plusieurs années avant d'obtenir un réel desserrement de la contrainte financière qui pèse sur la commune.

2- LA GESTION DU PERSONNEL

2.1 Les modalités de recrutements des personnels contractuels

Au cours de la période contrôlée, la commune a parfois méconnu les règles de recrutement des personnels contractuels.

Ainsi, des délibérations ont créé des postes de non titulaires ou de contractuels, alors que la réglementation ne permet pas la création d'emplois permanents réservés à des agents non titulaires. Les délibérations peuvent seulement prévoir que les emplois créés pourront être occupés par des non titulaires et doivent, dans ce cas, préciser le motif du recours à ce type de personnel (par référence à l'article concerné de la loi du 26 janvier 1984), la nature des fonctions, le niveau de recrutement et de rémunération. Toutefois, en fin de période, certaines délibérations ont été rédigées de façon plus conforme. La chambre prend acte de la volonté de la commune de régulariser cette situation au fur et à mesure de l'expiration des contrats de recrutement qui ont été signés sur la base de ces délibérations.

Par ailleurs, la chambre a relevé l'utilisation de personnels vacataires dans des situations qui ne répondent pas aux critères de la vacance, caractérisée par l'exécution d'une mission précise, l'absence de continuité dans le temps, la rémunération à l'acte et l'absence de subordination directe à l'autorité administrative.

¹ Rapport entre l'encours de la dette et les recettes réelles de fonctionnement

² Rapport entre l'encours de la dette et l'autofinancement

Il en est ainsi de certains médecins du centre de santé, considérés comme « vacataires », alors qu'ils fournissent un service régulier depuis plusieurs années. La chambre prend acte des régularisations annoncées par la commune, qui entend utiliser les possibilités de recrutement de personnels non titulaires ouvertes par la loi du 26 janvier 1984.

Plusieurs délibérations ont également créé des postes de vacataires pour des animateurs ou directeurs de centres de loisirs, alors qu'il s'agit en réalité de personnels payés à l'heure ou au forfait journalier. De plus, en 2000 et 2001, des délibérations ont créé une trentaine de postes d'agents d'animation contractuels à temps non complet pour une durée d'un an, dont certains ont par la suite été transformés en postes à temps complet, en se référant à des textes qui ne prévoient pas de telles modalités de recrutement.

Sans méconnaître les contraintes liées à la gestion des besoins fluctuants des centres de loisirs, et les difficultés rencontrées par les communes pour concilier ces fluctuations avec le respect des normes d'encadrement des enfants présents et des règles de recrutement des personnels non titulaires, la chambre constate que des marges d'amélioration existent en utilisant la réglementation applicable aux agents non titulaires saisonniers ou occasionnels. Elle prend acte de la volonté de la commune de régulariser autant que possible cette situation, sans pour autant aboutir à un sureffectif permanent ou à un sous encadrement des enfants accueillis dans ses centres de loisirs.

2.2 Les personnels mis à disposition d'associations

D'après les informations fournies par les états du personnel annexés aux documents budgétaires, 35 à 45 personnels communaux selon les années sont mis à disposition d'associations. Aucun acte formalisant ces mises à disposition n'a pu être fourni par la commune au cours du contrôle, alors que le décret n° 85-1081 du 8 octobre 1985 relatif au régime de la mise à disposition des fonctionnaires territoriaux impose une procédure précise : consultation de la commission administrative paritaire, information préalable du conseil municipal, arrêté de mise à disposition, convention de mise à disposition annexée à l'arrêté et prévoyant la nature des fonctions occupées, leur niveau hiérarchique, les conditions d'emploi, les modalités de contrôle et d'évaluation des activités accomplies, et, le cas échéant, sur décision du conseil municipal, l'exonération du remboursement par l'association bénéficiaire de la rémunération versée aux personnels concernés.

La mise en œuvre de ces dispositions assurerait à la commune et à ses personnels une meilleure sécurité juridique et financière dans les relations avec ces associations et dans les compétences exercées. La chambre prend acte de l'engagement de la commune de régulariser ces situations dans les meilleurs délais.

2.3 Le régime indemnitaire des personnels de la commune

2.3.1 Les irrégularités constatées

La chambre a constaté des omissions et irrégularités dans la mise en œuvre du régime indemnitaire des personnels, qu'il importe de relever pour éviter leur reproduction au moment où une réforme de ce régime a été entreprise par la commune pour la mise en œuvre de décrets publiés depuis 2002.

Ainsi, la délibération du 26 février 1992, qui instaure le régime indemnitaire des personnels des filières administrative et technique ne mentionne pas expressément les personnels non titulaires, contrairement à celles adoptées par la suite pour les autres filières, alors que ces personnels bénéficient d'indemnités. De même, certaines primes ont été versées en l'absence de délibérations (indemnité d'astreinte, prime d'animation, prime de responsabilité...). Or, il ne saurait y avoir de versement d'indemnités sans une délibération préalable du conseil municipal, puisque l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 lui donne une compétence exclusive dans ce domaine.

De plus, certains contrats de recrutement de personnels non titulaires omettent de mentionner les indemnités dont ils bénéficient, ce qui peut aboutir au versement d'indemnités qui ne sont fondées ni sur une délibération, ni sur le contrat de recrutement.

Les indemnités pour travaux supplémentaires versées par la commune appellent également quelques observations.

Ainsi, l'indemnité supplémentaire instaurée par l'article 5 du décret de 1991 a parfois été versée en dépassement du plafond maximum fixé par la réglementation (équivalent de 25 heures supplémentaires par mois au maximum), qui était expressément mentionné dans la délibération du conseil municipal. De plus, les modalités même de calcul retenues dans certains arrêtés individuels pris par le maire en application de la délibération pour allouer cette indemnité aux personnels conduisaient inévitablement à un dépassement du plafond (indemnité supplémentaire mensuelle calculée sur une base forfaitaire de 25 heures, alors que ces personnels étaient susceptibles d'effectuer par ailleurs des heures supplémentaires rémunérées).

Conformément aux dispositions réglementaires alors applicables, la délibération de 1992 qui instaure les indemnités horaires pour travaux supplémentaires indique qu'elles seront plafonnées à 25H heures par mois et par agent, sans compter les heures effectuées les nuits, dimanches et jours fériés. Or, la chambre a relevé de fréquents dépassements de ce plafond, sans qu'aucune décision les ait autorisés.

De plus, certains personnels sont systématiquement rémunérés pour un nombre identique d'heures supplémentaires tous les mois y compris les dimanches et jours fériés (hors leur période de congés), ce qui suggère l'existence de forfaits payés pour le même montant chaque mois indépendamment des heures réalisées, alors que la réglementation ne permet le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires qu'en contrepartie d'heures effectivement travaillées et faisant l'objet d'un décompte précis.

La chambre prend acte que les anomalies relevées ont été ou seront régularisées lors de la mise en place par la commune du nouveau régime indemnitaire issu des décrets publiés depuis janvier 2002, et que les délibérations requises seront soumises dès que possible au conseil municipal.

2.3.2 La réforme du régime des indemnités pour travaux supplémentaires

En effet, plusieurs décrets publiés depuis janvier 2002 ont profondément modifié le régime de référence pour les indemnités horaires et forfaitaires pour travaux supplémentaires. Le plafond de 25 heures supplémentaires par mois inclut désormais les heures effectuées les dimanches, jours fériés et nuits. Certaines indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires, telle que l'indemnité de l'article 5 du décret de 1991, ont été supprimées. A fortiori, le paiement de forfaits d'heures supplémentaires, qui était irrégulier mais fréquemment pratiqué par les collectivités, n'a plus lieu d'être. La création d'une nouvelle indemnité fortement modulable (indemnité d'administration et de technicité) devrait permettre d'assurer une rémunération adéquate et de régulariser les situations de forfaits ou de dépassements des plafonds d'heures supplémentaires.

La réforme du régime indemnitaire de la commune pourrait, en outre, être l'occasion d'en améliorer la lisibilité. En effet, l'hétérogénéité des appellations utilisées pour désigner des primes identiques dans les documents relatifs aux rémunérations génère une complexité, qui peut être source d'erreurs. Le suivi par le service du personnel, la détection des anomalies et le contrôle du comptable seraient facilités par une uniformisation et une plus grande rigueur dans l'utilisation des libellés des primes versées.

3- LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

Les subventions versées aux associations étaient de 3,5 M€ en 2002 et ont bénéficié à une soixantaine d'associations ; les plus importantes reviennent à l'Office Municipal de l'Education Physique et des Sports, au « Théâtre A Châtillon » et à la Maison des enfants. Certaines associations bénéficient également de la mise à disposition de locaux et de la prise en charge de frais de fonctionnement.

L'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et le décret du 6 juin 2001 prévoient que l'attribution d'une subvention annuelle supérieure à 23 000 € doit donner lieu à la conclusion avec le bénéficiaire d'une convention, qui définit l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention. Les conventions signées par la commune avec les associations concernées paraissent insuffisantes au regard de ces textes, puisqu'elles se contentent, après un préambule décrivant de façon générale l'activité de l'association et indiquant l'intérêt de la commune pour ces activités, d'un article unique qui prévoit que la commune fixera annuellement le montant de son concours financier.

Par contre, les mises à disposition de locaux et la prise en charge de frais de fonctionnement par la commune ont fait l'objet de conventions détaillées. Cependant, il convient que la commune s'assure, pour sa sécurité juridique et celle des utilisateurs, que les termes de ces conventions restent adaptées aux activités qui se déroulent effectivement dans les locaux.

La chambre prend acte de l'engagement de la commune de revoir l'ensemble des conventions concernées.

4- LES MARCHES PUBLICS

Un examen des factures réglées par la commune en 1998, 2001 et 2002 montre que ses délais de paiement sont très longs, pour les achats sur devis ou sur marchés public, quel que soit leur montant. Ainsi, en appliquant la définition retenue par le nouveau code des marchés publics (délai entre la date de réception de la facture et la date du règlement par le comptable), sur 54 factures réglées au titre de marchés publics d'investissement en 2002, 4 seulement ont un délai global de paiement inférieur à 45 jours et 27 ont été payées à plus de 80 jours.

Le délai global de paiement est imputable pour partie aux services municipaux et pour partie à ceux du comptable. La maîtrise de ce délai suppose une concertation entre les deux services, en vue d'un accord sur la durée maximale de chaque étape de la procédure de paiement. Compte tenu de la limite de 45 jours applicable depuis le 1^{er} janvier 2004 pour le délai global de paiement des marchés publics des collectivités, sous peine de devoir régler des intérêts moratoires, ce point appelle une vigilance particulière de la commune.

5- LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC

5.1 La délégation du stationnement payant

La commune a signé en mars 1999, avec la société Les Fils de Mme Géraud, une convention de délégation de service public pour la mise en place et l'exploitation d'un dispositif de stationnement payant sur voirie, et l'exploitation du parc en ouvrage de stationnement régional (PSR). Le parc en ouvrage comprend 306 emplacements et le stationnement sur voirie 490 emplacements, qui devaient être portés à 700 dans un délai de 3 ans.

5.1.1 L'équilibre général de la convention

La répartition des coûts d'investissement et d'exploitation

Le parc en ouvrage a été réalisé par la commune, pour un coût total de 3,63 M€ hors taxes, dont 2,83 M€ ont été couverts par des subventions publiques (conseil régional et syndicat des transports parisiens). La commune se charge de l'entretien de la voirie, des travaux touchant à la structure du parc en ouvrage et du remplacement des équipements lourds (gros œuvre, ascenseur, ventilateurs...).

Le délégataire assume le solde du coût de construction du parc non couvert par les subventions, pour un maximum de 0,73 M€ HT. En outre, il prend en charge l'acquisition des équipements nécessaires à l'exploitation du parc pour un montant de 0,3 M€ HT (surveillance vidéo, sonorisation, portails, bornes d'accès, caisses...) et des équipements pour le stationnement en surface pour un montant de 0,35 M€ HT (horodateurs, signalisation...), ainsi que l'entretien, la réparation et le renouvellement de ces équipements et matériels pendant la durée de la convention.

Ainsi, le délégataire finance théoriquement 1,39 M€HT d'investissements initiaux, sur un total de 4,28 M€ HT (construction et équipements). En réalité, la convention prévoit que 0,63 M€ seulement (soit 15% environ du coût total) font l'objet d'un financement direct et immédiat par le délégataire, au moyen d'un emprunt garanti par la commune. Les 0,76 M€ restants sont en fait avancés par la commune, qui a emprunté sur 20 ans à cet effet, et est remboursée par la perception d'une redevance spéciale prélevée sur les recettes de la délégation.

La durée de la convention et l'amortissement des investissements

Compte tenu de l'investissement limité réalisé par le délégataire, la convention présente davantage les caractéristiques d'un affermage (réalisation des investissements principalement à la charge la collectivité) que d'une concession (réalisation des investissements à la charge du délégataire), ce qui devrait entraîner des conséquences sur sa durée et le montant de la redevance versée à la commune pour couvrir l'amortissement des investissements publics.

Or, la durée de la convention est de 30 ans à compter de la mise en service de la totalité des emplacements de stationnement, ce qui paraît excessif au regard de la durée d'amortissement de l'emprunt de 0,64 M€ réalisé par le délégataire (emprunt de 15 ans amorti sur 20 ans dans le compte d'exploitation prévisionnel de la délégation) et des durées maximales recommandées (6 ans pour le stationnement sur voirie ou sur parc de surface, 12 ans pour un parc en ouvrage affermé et 30 ans pour un parc en ouvrage en concession dans la circulaire n° 82-111 du 15 juillet 1982).

De plus, la durée de 30 ans prévue par la convention ne commencera à courir qu'à compter de la mise en service de 700 places de stationnement de surface, constatée par procès verbal. Les 490 places livrées lors de la signature de la convention en 1999 n'ont toujours pas été portées à 700, et ce nombre ne sera probablement jamais atteint. La chambre rappelle qu'en vertu de la loi du 29 janvier 1993, les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Or, la convention signée par la commune ne respecte pas cette disposition, puisque aucun dispositif n'est prévu pour déterminer sa date de départ à défaut de la réalisation des 700 places de stationnement de surface.

Quant à la redevance spéciale versée à la commune, elle ne couvre que les 0,76 M€ d'investissements mis à la charge du délégataire par le contrat et avancés en réalité par la commune. De plus, les provisions pour renouvellement imputées en charges de la délégation ne concernent que les 0,64 M€ d'équipements nécessaires à la mise en exploitation financés par le délégataire. Aucune provision n'est constituée pour l'amortissement ou le renouvellement des investissements lourds financés par les collectivités publiques.

La clause de rachat

Le déséquilibre de la convention est aggravé par une clause de rachat particulièrement défavorable à la commune.

En effet, en cas de résiliation de la convention en dehors de toute faute du concessionnaire, outre la résorption intégrale des éventuels déficits cumulés, la commune devra verser, pour chaque année restant à courir jusqu'à la date normale de fin de la convention, une indemnité représentant 30 % du total des recettes TTC de l'année précédente actualisées, plus 1/30^{ème} du total des redevances spéciales dues à la commune au titre de l'emprunt de 0,76 M€ qu'elle a contracté, plus 1/30^{ème} des annuités de l'emprunt de 0,63 M€ contracté par le délégataire, plus 1/30^{ème} du « capital de 1,39 M€ apporté par le délégataire ». Ces trois derniers montants seront actualisés au taux d'intérêt légal de l'année majoré de 3 points. En outre, le délégataire « sera fondé à obtenir à titre de clause pénale et réparation de son préjudice commercial une indemnité de 10 % du total déterminé selon les dispositions prévues ci-dessus ».

La convention précise également que la résiliation entraîne l'arrêt immédiat du versement de la redevance spéciale à la commune et la prise en charge par cette dernière du remboursement de l'emprunt de 0,63 M€ réalisé par le délégataire.

Il peut paraître logique que les bases de calcul d'une indemnité pour la rupture anticipée par une collectivité d'une convention en dehors de toute faute du délégataire prennent en compte une partie de la perte de recettes que ce dernier subit, ainsi que le coût du financement des investissements qu'il aurait réalisés avec ses fonds propres ou grâce à un emprunt, et qu'il remettrait à la collectivité à la cessation de la convention.

Cependant, dans le cas présent, la chambre constate que la base de calcul retenue par la convention pour l'indemnisation du délégataire peut difficilement se justifier. En effet, elle inclut le montant des redevances spéciales dues à la commune en contrepartie de l'avance faite au délégataire au moyen de l'emprunt de 0,76 M€ qu'elle a contracté et dont elle assure le remboursement, alors que la résiliation de la convention entraîne la cessation immédiate du versement de ces redevances à la commune. Sont également prises en compte les annuités restant à courir pour l'emprunt de 0,63 M€ contracté par le délégataire, alors que la commune doit se substituer à lui pour poursuivre le remboursement à l'établissement bancaire. Enfin, l'indemnisation intègre le « capital » de 1,39 M€ qui aurait été « apporté » par le délégataire, alors que ce montant correspond en réalité à la somme des deux emprunts mentionnés ci-dessus, et qui sont déjà pris en compte (0,63 M€ empruntés par le délégataire et 0,76 M€ empruntés par la commune). Pour finir, ces trois éléments seraient pris en compte pour 1/30^{ème} de leur montant total pour chaque année restant à courir jusqu'à la fin normale du contrat, alors que les emprunts contractés ont des durées non pas de 30 ans, mais de 15 et 20 ans, et sont amortis sur 20 ans dans le compte d'exploitation prévisionnel de la délégation.

5.1.2 Les dispositions financières et les résultats de l'exploitation

Les prévisions financières initiales

Les comptes d'exploitation prévisionnels annexés à la convention prévoient un résultat équilibré la 12^{ème} année et une résorption des déficits antérieurs cumulés la 21^{ème} année (la 27^{ème} année pour les déficits actualisés par l'application d'un taux d'intérêt). Les bénéfices réalisés ensuite seront partagés à 50 % entre le délégataire et la commune.

Or, ces comptes d'exploitation prévisionnels ne permettent pas de connaître précisément le contenu de certaines charges, qui viennent diminuer le bénéfice d'exploitation. Il en est ainsi, du détail du calcul des provisions pour le renouvellement des 0,64 M€ d'équipements d'exploitation, alors qu'aucun plan de renouvellement de ces équipements par le délégataire n'a été établi et que sont également imputés en amortissement financier le montant total et les intérêts de l'emprunt contracté par le délégataire pour l'acquisition de ces équipements.

L'évolution des résultats de l'exploitation et les comptes rendus financiers de mise en œuvre

Des écarts très importants apparaissent entre les recettes inscrites dans les comptes d'exploitations prévisionnels annexés à la convention et celles effectivement perçues depuis la mise en service du stationnement. Ainsi, les prévisions étaient de 0,45 M€ pour la 1^{ère} année d'exploitation et de 0,54 M€ pour la 3^{ème} année, alors que les perceptions ont été de 0,12 M€ en 2000, de 0,14 M€ en 2001 et de 0,14 M€ en 2002.

Outre la mauvaise qualité des prévisions initiales, ce décalage pourrait en partie s'expliquer par le contexte : les travaux de la zone d'aménagement concertée dans laquelle se situe le parc ayant pris du retard, l'accès a pu un moment apparaître difficile et mal signalisé. Le délégataire ne manque pas de souligner l'impact négatif de cet environnement et reproche également à la commune l'insuffisance de la surveillance et de la verbalisation sur la voie publique. Cependant, il semble que la communication réalisée par le délégataire ait été insuffisante, alors qu'un financement est prévu pour ces actions dans les charges de la délégation. De plus, son refus d'installer un paiement par carte bancaire, qu'il justifie par une fréquentation insuffisante pour un tel investissement, constitue certainement un frein à la fréquentation du parc.

Toujours est-il que les comptes d'exploitation prévisionnels n'ont pas été actualisés en fonction de ces données.

De plus, les comptes rendus d'exécution fournis par le délégataire sont insuffisants, et inexistant après 2001. Ils ne retracent que les recettes de la délégation ; les dépenses imputées et le compte de résultat n'y figurent pas, alors que l'article 47 de la convention le prévoit et que l'article 1411-3 du code général des collectivités territoriales impose aux délégataires de produire des comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du service.

La prise en charge des déficits en cours de délégation

La convention prévoit que les recettes du parc en ouvrage sont collectées par le délégataire, alors que celles du stationnement de surface sont perçues par la commune et reversées au délégataire après déduction de certaines charges (coût des personnels communaux affectés à la surveillance du stationnement sur voirie et redevance spéciale due pour le remboursement des 0,76 M€ avancés par la commune).

A ce jour, les recettes du stationnement de surface ont été insuffisantes pour permettre à la commune de déduire les charges qu'elle supporte. Le total des montants que la commune n'a pas pu recouvrer s'élevait ainsi à 0,136 M€ à la fin de l'année 2002 : 0,174 M€ de recettes ont en effet été encaissées pour le stationnement de surface, alors que la commune devait prélever 0,135 M€ pour les frais de personnel et 0,175 M€ pour les redevances spéciales. Les titres de recettes émis en 2002 par la commune pour le versement du solde par le délégataire sont restés impayés.

Or, le délégataire devrait supporter intégralement le déficit de l'exploitation (article 40 de la convention). L'intention des parties sur ce point paraît claire : les comptes rendus des débats du conseil municipal du 27 janvier 1999 indiquent que « le délégataire garantit à la collectivité l'ensemble de ces frais au moment de la régularisation des comptes de chaque exercice » ; l'offre déposée par le délégataire lors de la procédure d'attribution de la délégation affirme également ce principe.

De plus, la commune ayant bénéficié d'une subvention du syndicat des transports d'Ile de France (STIF) pour la construction du parc de stationnement, il est prévu que ce dernier perçoive, en contrepartie, des redevances calculées en pourcentage des recettes d'exploitation du parc. L'article 39 de la convention de délégation dispose que le délégataire se chargera du paiement de ces redevances, ce qui paraît logique puisqu'il encaisse directement les recettes du parc de stationnement. Or, il apparaît que ces redevances ont été réglées directement par la commune et n'ont pas fait l'objet d'un remboursement par le délégataire.

5.1.3 Le suivi de la convention par la commune

Ainsi, le suivi et le contrôle de cette convention par la commune paraissent insuffisants, au titre du respect de ses obligations financières par le délégataire et des comptes rendus qu'il fournit.

Le suivi budgétaire interne à la commune présente également des lacunes. Le stationnement en parc est un service public industriel et commercial, ce qui, en application des articles L.2224-1 et L.2224-2 du code général des collectivités territoriales, entraîne des conséquences en matière de tarification et d'auto-équilibre financier. Or, l'exploitation du parc n'est pas suivie de façon individualisée et tous les mouvements financiers concernant la délégation sont retracés dans le budget général de la commune. De même, les 0,76 M€ empruntés par la commune apparaissent dans ses comptes uniquement comme un emprunt auprès de l'établissement bancaire ; l'avance de 0,76 M€ faite au délégataire et la créance qui en découle n'ont pas été constatées dans sa comptabilité.

La chambre prend note de la volonté de la commune d'améliorer le suivi de cette délégation et d'en individualiser les mouvements financiers.

5.1.4 Les perspectives d'évolution de la convention

L'évolution générale du contexte, le nombre de places de stationnement de surface inférieur aux prévisions, les résultats financiers très éloignés des prévisions initiales, l'incertitude sur la date de départ du délai de 30 ans et la présence de clauses particulièrement déséquilibrées (notamment la clause de rachat) plaident pour une renégociation globale de cette convention.

La nécessité d'assurer la sécurité juridique des relations contractuelles entre la commune et le délégataire appelle une attention particulière aux récents développements de la jurisprudence en matière de prise en charge du coût du personnel de surveillance du stationnement sur voirie, et à ses conséquences sur l'équilibre des conventions globales déléguant à la fois la gestion du stationnement en parc et du stationnement sur voirie (Cour administrative d'appel de Marseille, Compagnie générale de stationnement, 30 avril et 26 juin 2003).

5.2 La délégation du marché d'approvisionnement

Un « traité de concession » a été signé en juin 1990 par la commune avec un groupement constitué par la société Cordonnier et la société Les Fils de Madame Géraud, pour l'exploitation de son marché d'approvisionnement. Le concessionnaire perçoit les droits de place, de déchargement et les autres taxes dues par les commerçants et assure le service général du marché.

5.2.1 L'équilibre général de la convention

La répartition des coûts d'investissement et d'exploitation

Les travaux d'aménagement du nouveau marché couvert, d'un montant de 0,84 M€, ont été financés grâce à un emprunt contracté par la société d'économie mixte (SEM) communale, avec la garantie de la commune, le marché ayant été réalisé dans le cadre de la ZAC Centre ville.

Les travaux d'entretien et de réparation du bâtiment du marché sont à la charge de la commune, de même que le nettoyage, l'enlèvement des ordures, et la fourniture de l'eau. Le concessionnaire aurait néanmoins réalisé en 2003 des travaux d'amélioration (électricité et peinture) pour 68 000 €.

Le concessionnaire doit assumer les frais de consommation générale d'électricité, et récupérer auprès des commerçants les montants correspondant à leurs consommations individuelles. Cependant, il apparaît que ces charges sont couvertes par la commune, sans que les modalités de leur remboursement par le concessionnaire aient été précisées.

La durée, l'extension et la résiliation de la convention

Etant donné que les investissements ont été réalisés par la commune et la SEM, et non par le concessionnaire, la durée de la convention de 40 ans avec une tacite reconduction par périodes de 5 ans, paraît excessive. Par ailleurs, son article 7 prévoit que si d'autres marchés étaient créés par la commune, le concessionnaire se verrait confier leur exploitation aux mêmes conditions générales, seules les conditions particulières étant débattues. Cette clause d'exclusivité est d'autant plus critiquable qu'elle prétend figer les termes des éventuelles négociations futures. En tout état de cause, ni la tacite reconduction, ni l'extension de la convention aux nouveaux marchés ne sont applicables, compte tenu des évolutions législatives et jurisprudentielles concernant l'attribution des délégations de service public survenues depuis la signature de la convention (loi du 29 janvier 1993, avis du Conseil d'Etat du 27 juin 1996...).

Il est également prévu que si la commune déplace ou supprime un marché, elle devra aménager à ses frais de nouveaux lieux garantissant au concessionnaire des conditions équivalentes de recettes. A cela s'ajoute une clause de résiliation particulièrement restrictive, puisque la commune ne pourrait résilier le contrat qu'en cas de faute du concessionnaire (telle que cessation du service, suspension des paiements, perception de droits supérieurs aux montants fixés). De telles clauses, susceptibles de décourager toute dénonciation de la convention avant terme, posent des contraintes injustifiées à la liberté de la commune d'effectuer les modifications nécessitées par l'intérêt du service public, quitte à indemniser équitablement son concessionnaire.

5.2.2 Les dispositions financières

L'encaissement des droits de place versés par les commerçants

La convention prévoit que les droits de place sont payés par les commerçants au concessionnaire en monnaie ou billets, à l'exclusion de tout autre mode de paiement. Cette exigence, qui se justifie d'autant moins que la majorité des commerçants présents sur le marché sont des abonnés, ne permet pas une transparence financière et rend plus difficile le contrôle de la commune sur les comptes de la concession.

La révision des tarifs des droits de place

Les tarifs des droits de places sont fixés au départ dans la convention, et modifiés par délibération du conseil municipal, après consultation de la commission du marché. La convention comporte une formule pour la révision annuelle des tarifs, mais précise que cette clause de révision « sera réputée indicative lors de la formation des décisions » du conseil municipal. Cependant, en cas de non application intégrale de la clause, un avenant destiné à rétablir l'économie du contrat devra être signé, ce qui peut être dissuasif pour la commune. La révision ne semble pas avoir été systématiquement appliquée, mais des rattrapages ont eu lieu en 1995, 2003 et 2004.

La clause de révision indexe 90 % du montant des tarifs sur une formule de calcul basée sur les salaires et les charges sociales du secteur bâtiment et travaux publics et sur les indices bâtiment- serrurerie, quincaillerie et bâtiment-peinture. Or, ces indices ne présentent pas de rapport avec l'activité de gestion d'un marché d'approvisionnement et leur utilisation est contraire à l'art 79-1 de l'ordonnance 58-1374 du 30 décembre 1958. Les clauses de ce type sont d'ailleurs réputées non écrites (Cour d'appel de Paris, 8 décembre 1998, SA les fils de Madame Géraud c. commune de Longjumeau).

La redevance versée à la commune par le concessionnaire

Dans un premier temps, la commune percevait une « redevance spéciale annuelle », d'un montant de 130 000 € à 140 000 € de 1989 à 1992, puis de 110 000 € de 1993 à 2012. Cette redevance pourra être diminuée si la renégociation de l'emprunt contracté pour la construction du marché conduit à une réduction des mensualités de remboursement. Ensuite, une « redevance ordinaire annuelle », révisable selon les mêmes modalités que les tarifs de droits de place, d'un montant de 15 000 € à compter de 2013 puis de 45 700 € à compter de 2023, sera versée à la commune.

Aucune précision n'a pu être obtenue au cours du contrôle sur les modalités de calcul de ces redevances. Par conséquent, la chambre n'a pas été en mesure de vérifier si, outre le remboursement de l'emprunt contracté pour les travaux d'aménagement du marché, elle permet au minimum de couvrir les charges d'entretien, nettoyage, collecte des ordures et fourniture d'eau que la convention met à la charge de la commune sans prévoir de modalités spécifiques pour leur remboursement.

Le résultat de l'exploitation et les comptes rendus de réalisation

Aucun compte d'exploitation prévisionnel n'est annexé à la convention et n'a pu être fourni au cours du contrôle. Dans ces conditions, le résultat prévisionnel de l'exploitation sur la durée du contrat et les modalités de répartition du bénéfice éventuel entre la commune et le concessionnaire ne peuvent être déterminés.

Les comptes rendus financiers inclus dans les rapports annuels rendus par le concessionnaire sont sommaires et mériteraient d'être précisés, en ce qui concerne la nature des charges imputées (avec des intitulés tels que « frais divers », « frais divers de gestion », « personnel », « dotation pour charges à répartir ») et leurs modalités de calcul (on ignore s'il s'agit de charges directes ou affectées). La chambre a également relevé l'imputation de frais financiers par le concessionnaire, ce qui pouvait paraître logique jusqu'en 2001, date de fin d'amortissement de l'emprunt de 80 000 € qu'il a contracté, mais s'explique plus difficilement au-delà de cette date.

5.2.3 Contrôle et suivi de la concession par la commune

Aucune clause de la convention ne précise les modalités du contrôle à exercer par la commune ou des comptes à rendre par le concessionnaire. En tout état de cause, l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales impose des obligations au concessionnaire. A cet égard, les rapports annuels fournis à la commune paraissent trop sommaires.

Le suivi interne à la commune présente également des insuffisances, puisque les mouvements financiers relatifs à la concession ne sont pas individualisés dans ses comptes alors qu'elle supporte des charges liées à l'exploitation du marché. Or, lorsqu'il est délégué à une personne privée, le service public des foires et marchés revêt un caractère industriel et commercial. Il est notamment soumis à la règle d'équilibre des recettes et des dépenses et devrait par conséquent faire l'objet d'un suivi séparé.

La chambre prend note de l'intention de la commune d'améliorer le contrôle et le suivi de cette délégation.

6- LES ZONES D'AMENAGEMENT CONCERTE

La Chambre a examiné les trois opérations de zones d'aménagement concerté (ZAC) en cours pendant la période contrôlée.

Ces trois ZAC représentent 355 000 m² de surface hors œuvre nette (SHON), dont 70% de logements, pour un total de dépenses de 140 M€, et d'après les comptes rendus établis en juillet 2003, un déficit prévisionnel cumulé de 9 M€ à endosser par la commune, alors que les prévisions initiales, intégrant les modifications éventuelles des programmes d'aménagement des zones, aboutissaient à un déficit de 3 M€. Ces opérations sont conduites pour le compte de la commune par la SEM communale, la SEMARCH, créée en 1976 et dont le capital est détenu à 65 % par la commune.

La ZAC Centre Ville, lancée en 1987 pour 36 000 m², comporte la réhabilitation d'immeubles, la réalisation de 350 logements, un parc de 1 ha, un hôtel de ville, des commerces et des équipements de quartier. Une délibération du 10 juillet 2003 approuve le bilan de clôture de l'opération, qui se solde par un déficit de 3,598 M€, alors que les prévisions initiales établies en 1992 après élargissement du périmètre étaient quasiment équilibrées.

La ZAC Porte Nord, lancée en 1990 pour 205 000 m², concerne l'aménagement du secteur nord de la commune aux abords de la station de métro Châtillon-Montrouge, occupé par des entrepôts, une ancienne usine à gaz, des immeubles d'habitat collectif, des petits commerces, et une grande surface commerciale. Le programme comporte 90 000 m² de logements, 75 000 m² de bureaux, et 55 000 m² d'activités et commerces. Les équipements publics réalisés sont un parking d'intérêt régional, un espace vert de 2 ha, la restructuration d'une école existante pour utiliser sa surcapacité, une crèche et une salle polyvalente (Espace maison blanche). Les prévisions financières établies en juillet 2003 font état d'un résultat excédentaire de 6,5 M€.

La ZAC Porte Sud, créée en 1987 pour 114 000 m², dont 102 100 m² de logements et 12 000 m² de bureaux, vise à aménager le secteur sud de la commune, sur un site comportant des boisements et d'anciennes carrières, et qui était sous utilisé en raison de la présence des carrières et d'une réserve foncière de la RATP. Les équipements publics prévus sont un parc de 4 ha, un groupe scolaire avec gymnase et centre de loisirs. Le déficit prévisionnel s'établit en juillet 2003 à 11,7 M€.

Le déroulement des deux dernières ZAC a subi des retards, qui ont conduit à les proroger jusqu'en 2006 pour Porte Nord et en 2004 pour la Porte Sud.

Dans la ZAC Porte Nord, la réforme du logement social intervenue au milieu des années 90 a pu occasionner un certain attentisme des constructeurs. La longueur des procédures préalables à l'acquisition de certains terrains (désaffectation d'un dépôt appartenant à la ville de Paris, qui était affecté au service public) a également retardé la commercialisation.

Pour la Porte Sud, la crise immobilière du début des années 1990 a ralenti la commercialisation des bureaux, avec une difficulté à attirer les entreprises en raison de l'éloignement du centre ville et des transports en commun, qui a néanmoins été compensée par une demande de logements restée soutenue. Des aléas judiciaires ont également contribué aux retards : la lenteur des procédures d'expropriation de certains terrains a bloqué leur utilisation pendant de longues années ; plus récemment, des recours ont été introduits par une association d'habitants contre les délibérations approuvant le plan d'aménagement de zone et les décisions de permis de construire. Enfin, l'opération a été suspendue en 1995 et 1996, en attendant la décision de l'entreprise Aérospatiale sur son maintien ou non à Châtillon.

Ces décalages dans les calendriers prévisionnels de réalisation des opérations ont provoqué un allongement de la durée de portage des terrains et une augmentation des frais financiers, qui ont conduit la commune à consentir 7,3 M€ d'avances de trésorerie à la SEM en 1999.