

# La commune de Bussy Saint-Georges (Seine et Marne)

---

## **PRESENTATION**

---

*La ville nouvelle de Marne-la-Vallée s'étend à l'est de Paris sur trois départements (Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne). Elle regroupe 26 communes réparties en 4 secteurs urbains. Son troisième secteur, appelé le Val de Bussy, englobe 12 communes, dont Bussy-Saint-Georges. Au lieu de former avec d'autres communes un syndicat d'agglomération nouvelle, Bussy-Saint-Georges constitue à elle seule une agglomération nouvelle, instituée par le décret du 4 avril 1985 et régie notamment par les articles L. 5311-2 et L. 5311-3 du code général des collectivités territoriales. Elle a conclu avec l'Etat des conventions qui définissent depuis sa création le rythme et le contenu de son développement urbain, dont la mise en œuvre est confiée à un établissement public de l'État, EPAMARNE.*

*La population de la commune a décuplé en quinze ans, passant de quelque 1 500 habitants en 1990 à près de 17 000 en 2005. Cette forte croissance s'est traduite par une demande de création d'équipements publics, à laquelle la commune a dû faire face, sans pour autant que ses ressources notamment fiscales augmentent dans les mêmes proportions. Pour compenser en partie ce déséquilibre, l'État a accordé et continue d'accorder des subventions dites exceptionnelles, renouvelées cependant chaque année, et avec la région, des avances à remboursement différé.*

*Ces financements n'ont pas pu enrayer la dégradation de la situation financière de la commune, particulièrement manifeste depuis 2001. La Chambre régionale des comptes d'Île-de-France a été ainsi appelée à formuler à cinq reprises, à partir notamment de 2003, des propositions de redressement budgétaire sur saisine du préfet de Seine-et-Marne. Elle a, par ailleurs, engagé deux examens de gestion successifs. Si les causes de la dégradation de la situation financière de la commune résultent en partie de la rapidité du développement urbain, les contrôles ont montré que les budgets et les comptes de la collectivité ne donnaient pas une image sincère de sa situation et que la gestion communale appelait de sérieuses critiques.*

---

## **I - Une stratégie ambitieuse de développement et d'aménagement récemment remise en cause**

Le développement et l'aménagement d'une agglomération nouvelle reposent sur des règles de droit en grande partie dérogatoires. Une présence forte de l'État et l'intervention d'un établissement public d'aménagement n'ont pas contribué à responsabiliser la commune.

### **A - Les objectifs de développement de la commune**

Le périmètre d'urbanisation de l'agglomération nouvelle de Bussy-Saint-Georges constitue une opération d'intérêt national, sous statut de ville nouvelle jusqu'en 2012, en application des dispositions des articles L. 121-2, L.121-9, L. 421-2-1 et R. 490-5 du code de l'urbanisme. Cette qualification a pour effet de transférer à l'État des compétences dont l'exercice relève des communes depuis les premières lois de décentralisation, comme notamment les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol, la création de zones d'aménagement concerté (ZAC). De même, l'établissement public d'aménagement, en l'occurrence EPAMARNE, peut, de plein droit, créer des ZAC et en être l'aménageur, et bénéficiaire du droit de préemption notamment dans les zones d'aménagement différé.

Toutefois, la notion d'opération d'intérêt général ne prive pas la commune de sa compétence pour élaborer et modifier le plan local d'urbanisme (PLU). Mais l'État conserve en la matière une capacité d'influer sur son contenu afin de veiller à ce que les règles de planification retenues permettent la réalisation des orientations et des opérations qu'il juge prioritaires.

Les objectifs et les engagements de l'État et de la commune de Bussy-Saint-Georges sont retracés dans des conventions triennales de développement. Leurs clauses définissent notamment le nombre de logements à mettre en chantier et, compte tenu de l'apport prévisionnel de population, les équipements publics qu'il convient de réaliser. Il est toutefois regrettable que ces conventions n'aient pas mis en perspective l'équilibre financier résultant de leur contenu, malgré une clause envisageant, en application des articles L. 5334-2 et L. 5334-19 du code général des collectivités territoriales, la possibilité pour l'Etat d'accorder une aide exceptionnelle, sans pour autant en définir les conditions de versement.

Alors qu'à la fin des années 1990, il était communément admis que les villes nouvelles avaient atteint un stade de maturité qui autorisait une réduction du rythme des opérations d'aménagement, cette approche n'a pas été celle que l'État a fait prévaloir pour Bussy-Saint-Georges. Elle a ainsi fait l'objet d'un débat important notamment en 2001, à l'occasion de la négociation de la convention portant sur la période 2002-2004. La décision qui a alors été prise a consisté à ne pas casser la dynamique qui avait caractérisé jusqu'alors le développement de la ville et à maintenir une production annuelle de 600 logements.

Le ministère de l'équipement (Secrétariat général des grandes opérations d'urbanisme - SGGOU) était conscient du préjudice que ce rythme de développement aurait pour les finances communales, mais il n'en a pas tenu compte : d'une part, il a considéré que le décalage entre développement urbain et économique et recettes fiscales n'avait pas empêché les autres villes nouvelles, arrivées à maturité, de retrouver un équilibre de leurs finances ; d'autre part, il a estimé qu'en dépit du retard pris dans la commercialisation des zones d'activités, le territoire communal restait attractif.

## **B - La réduction récente des objectifs**

La convention triennale couvrant la période 2002-2004 envisageait l'aménagement et la commercialisation de plus de 22 hectares de terrains voués à l'accueil des entreprises et la livraison de quelque 15 000 m<sup>2</sup> de bureaux. Les résultats ont été très en deçà de ces objectifs, puisqu'ont été aménagés moins de 9,5 hectares de terrains et livrés moins de 7 500 m<sup>2</sup> de bureaux, avec pour conséquence des rentrées de taxe professionnelle largement inférieures aux prévisions.

Aussi, à partir de 2001, en raison d'une envolée des frais de fonctionnement due en grande partie à la construction d'équipements publics rendue nécessaire par l'accroissement du nombre de logements livrés, la situation financière de la commune s'est-elle sensiblement dégradée. Faute d'une réelle mesure de son ampleur de la part tant des services de l'État que des élus municipaux, aucune décision d'ajustement des autorisations de construction de logements n'est intervenue, notamment à l'occasion des réunions annuelles d'examen de l'exécution de la convention triennale.

Comme il s'y était engagé, l'État a accordé des subventions exceptionnelles dites d'équilibre. Leur montant annuel est passé de 2,3 M€ en 2002 à 3,6 M€ en 2003 puis 3 M€ en 2004, compensant, en partie du moins, le déséquilibre de l'évolution entre les charges et les recettes.

Les avis que la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a rendus sur l'équilibre des budgets primitifs de 2003 et 2004, ainsi que son rapport d'observations de juillet 2004 sur la gestion communale reprenaient ce constat. Elle recommandait notamment de ralentir fortement le rythme de construction de logements, d'autant que les charges foncières commercialisées de 2002 à 2004 devaient se traduire par la livraison de près de 2 000 logements entre 2005 et 2007. Ce n'est cependant qu'à l'occasion de la négociation de la convention triennale couvrant la période 2005-2007, en fin d'année 2004 et dans le premier trimestre 2005, que les services de l'État et la commune sont convenus d'une réduction substantielle du nombre de logements à autoriser.

Cette convention, signée au mois de novembre 2005, fixe les objectifs à atteindre en matière de logements et d'activités économiques. Pour les premiers, il est envisagé une commercialisation de charges foncières représentant un nombre total de 535 logements sur l'ensemble de la période, c'est-à-dire moins du tiers de l'objectif retenu dans la convention précédente. Les objectifs d'aménagement de terrains sont relativement semblables à ceux retenus dans la convention précédente. En revanche, pour les bureaux et les commerces, les objectifs sont plus ambitieux : 10 000 m<sup>2</sup> de plus de bureaux et le doublement des surfaces réservées aux commerces. La convention triennale précise par ailleurs que l'État poursuivra le versement d'avances dont le remboursement est différé<sup>178</sup> et qu'il accordera une aide exceptionnelle, si l'équilibre du budget l'impose. Le montant de cette aide s'est établi à 2,4 M€ en 2005 et devrait atteindre 1,4 M€ en 2006.

---

178) Le report d'échéance est de onze ans, comme à l'occasion des précédentes conventions.

Toutefois, la réduction du nombre prévisionnel de construction de logements qu'elle comporte n'aura d'effet bénéfique sur l'évolution des charges de la commune qu'à partir de 2008 au mieux. Les objectifs d'activités économiques retenus dans la nouvelle convention demeurent ambitieux. Ils ne pourront être atteints, comme ceux fixés pour l'évolution du produit issu de la taxe professionnelle, que si les offres de commercialisation des charges foncières des zones d'activités et de bureaux trouvent preneurs.

## **II - Une situation financière dégradée couplée à des budgets et des comptes insincères**

### **A - La situation financière**

La commune, dont le budget primitif 2006 représente un montant total de 50,4 M€ ne maîtrise pas ses dépenses de fonctionnement. L'autofinancement qu'elle dégage est insuffisant. Elle refuse d'appliquer un plan de redressement pourtant adopté par le conseil municipal. La pression fiscale est sensiblement supérieure à ce qu'elle est dans des communes de taille comparable.

Les charges de fonctionnement, hors celles de personnel, ont plus que doublé en cinq ans, passant de 4,7 M€ en 2001 à 9,7 M€ en 2005. Une part de cette croissance est certes la conséquence du rythme de développement de la commune. C'est notamment le cas pour les frais de fonctionnement des crèches et des écoles, ainsi que pour l'entretien de la voirie et des espaces verts. Mais cette forte augmentation traduit également des choix de gestion qui relèvent de la seule responsabilité de la commune. Ainsi le montant des honoraires versés à des avocats a presque doublé, entre 2004 et 2005, passant de 434 000 € à 852 000 €, avec, en partie, pour objectif de substituer des prestations de conseil aux services communaux. Les frais de relations publiques<sup>2</sup> ont été multipliés par deux. La croissance dans la même proportion des frais liés à l'exécution des contrats de service<sup>179</sup> est due en grande partie à une modification du mode de gestion des centres de loisirs sans hébergement. Gérés en régie directe jusqu'au mois d'octobre 2005, ils le sont depuis cette date en gestion déléguée, avec une augmentation de plus de 50 % en année pleine des coûts à la charge de la commune.

---

179) Les frais de relations publiques sont passés de 233 000 € à 445 000 €; les frais représentatifs de contrats de service sont passés de 491 000 € à 1 069 000 €

Sous la double pression de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France et des services de l'Etat, notamment préfectoraux, un net freinage des dépenses de fonctionnement de la commune a été constaté en 2004, sous l'effet en particulier de l'arrêt des recrutements d'agents communaux. Cet effort ne s'est pas renouvelé en 2005 : les frais de fonctionnement se sont de nouveau accrus en moyenne de 6%. Le budget primitif pour l'année 2006 poursuit cette tendance. L'absence de maîtrise des charges de fonctionnement ou, en d'autres termes, le train de vie excessif de la commune, ne lui a pas permis de dégager un autofinancement suffisant. Sa situation financière ne peut donc se redresser.

Dans ces conditions, l'encours de la dette n'a pu que s'accroître. Il s'établissait à 36,4 M€ en 2001 et à 45,1 M€ en 2004, soit sur la période une augmentation de près de 24%. A la clôture de l'exercice 2005, après réintégration dans les comptes de la commune des avances à remboursement différé consenties par l'Etat et la région, en raison d'une anomalie qui sera examinée plus loin, la dette a fait un bond considérable et a atteint 71,6 M€<sup>180</sup>. Dans l'hypothèse du maintien en moyenne annuelle de l'autofinancement dégagé entre 2003 et 2005, il ne faudrait pas moins de 27 ans à la commune pour rembourser sa dette, alors qu'il est communément admis que le ratio de désendettement à ne pas dépasser s'établit entre 10 et 15 ans.

Accroître son autofinancement est donc un impératif pour la commune, d'autant plus que les flux financiers avec l'Etat et la région s'inverseront à compter de 2012, date à laquelle le développement de Bussy-Saint-Georges ne sera plus placé sous le statut des villes nouvelles. La commune ne percevra alors plus de subventions exceptionnelles de l'Etat. En revanche le remboursement des avances jouera à plein.

La chambre régionale des comptes avait recommandé l'élaboration d'un plan de redressement pluriannuel. Le conseil municipal en a adopté un le 5 mars 2005, reposant principalement sur une maîtrise des dépenses de fonctionnement, liée au ralentissement du rythme de création de logements. Mais ce plan n'a pas été respecté en 2005 et, au vu du budget primitif, il ne devrait pas l'être non plus en 2006. La municipalité ne se considère plus aujourd'hui comme liée par ce plan, ni d'ailleurs par les principes qu'il comporte et la discipline qu'il impose pour certaines dépenses dont l'évolution n'est pas conditionnée par le développement de la commune.

---

180) L'encours de la dette pourrait atteindre quelque 74,5 M € à la clôture de l'exercice 2006.

## B - Les budgets et les comptes

L'absence manifeste de volonté de maîtriser les dépenses communales est à rapprocher de l'insincérité des budgets et des comptes communaux qui masquent en partie la gravité de la situation financière.

La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a été saisie par le préfet de Seine-et-Marne pour formuler un avis, comme le prévoit le code général des collectivités territoriales, sur l'équilibre des budgets primitifs de la commune pour les années 2003 à 2006, ainsi qu'en 2005 sur une décision modifiant le budget initial. Ces documents budgétaires étaient en équilibre apparent, mais comportaient une évaluation peu sincère de certaines dépenses et recettes. A ce titre, la Chambre a rappelé à plusieurs reprises que son statut original n'autorisait pas la commune à ignorer l'obligation légale d'établir un budget en équilibre réel. Elle lui a fortement recommandé de pratiquer une réelle transparence envers l'Etat, afin que le soutien financier qu'il lui accorde pour compenser les conséquences de son développement s'appuie sur une juste appréciation des enjeux et des risques.

La sincérité des documents budgétaires et des comptes de la commune a longtemps été obérée par une sous-évaluation de l'encours de sa dette.

L'Etat et la région Île-de-France accordent à la commune des avances à remboursement différé. EPAMARNE a longtemps servi de relais financier pour ces avances et continue à le faire pour celles de la région. Une convention conclue entre l'établissement public et la commune en 1987 a défini les modalités selon lesquelles ces avances seraient versées et remboursées. Une seconde convention datant du 1<sup>er</sup> décembre 2003 a substitué la commune à EPAMARNE pour la gestion directe des avances provenant de l'Etat. La commune ne pouvait donc pas ignorer qu'il s'agissait bien d'avances avec des échéances précises de remboursement<sup>181</sup>, devant être imputées en section d'investissement du budget et dans un compte de dettes au bilan. Or, jusqu'à la clôture de l'exercice 2004<sup>182</sup>, elle a enregistré irrégulièrement ces avances, d'un montant cumulé de quelque 23 M€, comme des subventions de fonctionnement. La présentation des budgets et des comptes s'en est donc trouvée faussée sur trois points : l'apparition d'un déséquilibre entre recettes et dépenses de fonctionnement a été artificiellement retardée ; le recours à l'emprunt pour le financement de dépenses d'investissement a

---

181) Les conventions triennales de développement conclues avec l'Etat précisent que le différé de remboursement est de onze ans.

182) Depuis 2005, la commune inscrit ces avances en section d'investissement.

été accru ; enfin, le montant de l'encours de la dette a été sous-évalué pour plus de la moitié du niveau atteint à la clôture de l'exercice 2004.

A titre de régularisation, le trésorier de la commune, par une opération non budgétaire dans le compte de gestion de 2005 a réintégré dans le bilan le montant de ces avances, en réduisant d'autant le solde des comptes de dotation. Si, du point de vue comptable, cette solution, qui s'assimile à une réduction des fonds propres, peut être admise en l'absence d'autre alternative, il reste que le conseil municipal ne s'est pas prononcé sur son principe et ne l'a pas pour le moment admise, puisque ni le compte administratif de 2005 ni le budget primitif pour 2006 ne mentionnent le montant total de la dette communale.

La fiabilité des comptes communaux de 2002 et 2003 et, dans une moindre mesure de ceux de 2004 et 2005, a également été compromise par l'engagement par le maire de dépenses au-delà des crédits ouverts chaque année et le report de leur paiement sur l'exercice suivant, en contradiction avec les règles de la comptabilité publique. Cette pratique critiquable a concerné en 2002 un montant cumulé de factures de 3 M€ montant qui a diminué les années suivantes, mais n'avait pas disparu en 2005. Il en est résulté des retards de paiement des fournisseurs excédant largement le délai réglementaire de 45 jours.

Ce manque de sincérité ne permet pas d'avoir une image fidèle de la situation financière de la commune et fausse donc le contenu de l'information que la collectivité doit à l'Etat, aux contribuables et aux tiers.

### **III - Une gestion peu soucieuse de régularité et de rigueur**

Si la dégradation de la situation financière s'explique en partie par le rythme de croissance de l'agglomération de Bussy-Saint-Georges, une cause importante est à rechercher dans la gestion communale. Qu'il s'agisse d'affaires courantes ou bien d'opérations relatives au développement urbain, la gestion de la commune appelle des critiques sérieuses.



## A - La gestion courante

Malgré les demandes répétées tant de la chambre régionale des comptes que des services de l'Etat, notamment les services préfectoraux, les procédures de suivi des engagements de dépenses ne sont ni rigoureuses, ni même régulières. Quand, par exemple, le montant cumulé des engagements sur un article de dépenses atteint le montant de l'autorisation budgétaire, il n'y a pas de redéploiement des crédits au sein du chapitre correspondant. Il en résulte des dépassements de crédit, en contradiction avec les règles élémentaires du droit budgétaire et de la comptabilité publique.

D'autres cas d'inapplication de dispositions légales ou réglementaires ont été relevés. Par exemple, le code général des collectivités territoriales prévoit qu'en cas de saisine budgétaire de la chambre régionale des comptes par le préfet, l'exécution du budget en cause est suspendue et les dépenses de fonctionnement peuvent seulement être engagées dans la limite des crédits ouverts l'année précédente. Le maire de Bussy-Saint-Georges s'est exonéré de cette contrainte, en engageant le montant total des crédits figurant dans une décision modifiant le budget de l'année 2005, alors qu'il avait été informé par le préfet qu'elle faisait l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France. Par ailleurs, autre irrégularité, dans deux cas au moins, pour divers travaux de peinture et d'électricité, le maire a ordonné en 2005 le paiement de factures en l'absence de constat du service fait.

Les procédures d'achat de la commune sont peu rigoureuses. Elles ne reposent pas sur une évaluation complète du besoin et de son impact financier. Ainsi, alors que la convention de délégation de la restauration scolaire prévoyait la possibilité d'une fourniture de repas pour les crèches, la commune a fait appel à une autre société pour répondre aux besoins de restauration de l'une d'entre elles. Pour les autres, jusqu'en 2003, les décisions d'achats de repas et de denrées alimentaires relevaient de chaque responsable d'établissement, sans consigne d'achat sur le nombre de produits et de fournisseurs, empêchant ainsi que s'exerce une concurrence afin de limiter les dépenses. Autre anomalie dans la gestion, avant la conclusion en 2003 d'un marché unique d'entretien des locaux communaux prévoyant l'intégration progressive de nouveaux équipements, cette prestation faisait l'objet de trois marchés différents, complétés par des avenants successifs et dont les contenus souvent redondants présentaient le risque de double facturation de certaines prestations.

La chambre régionale des comptes a également recommandé de moins recourir à des prestataires externes, notamment dans le domaine du conseil, pour éviter une double administration et un accroissement en conséquence des charges communales. Cela n'a pas empêché la commune de passer en 2005 pour une durée de quatre ans trois marchés à bons de commande avec des cabinets d'avocats pour un montant annuel compris entre 259 000 € et 800 000 €. Ils n'ont pu cependant être exécutés, l'un parce que la procédure de mise en concurrence a été jugée non conforme par le juge des référés précontractuels et les deux autres parce qu'ils ont été résiliés par la suite. Saisie par le préfet, la chambre régionale des comptes a fait observer dans son avis sur ces marchés que leur montant dépassait largement les capacités financières de la commune et que les besoins auraient pu être satisfaits par un recours à du personnel communal, pour un coût bien moindre.

## **B - Les opérations de développement urbain**

Dans le domaine de l'urbanisme opérationnel, la commune ne se met pas non plus en situation d'exercer de façon régulière et efficace les compétences qui lui sont reconnues et les obligations qui en découlent.

Alors qu'elle était tenue par les conventions pluriannuelles de développement de prendre toute décision d'actualisation ou d'adaptation des documents d'urbanisme, la commune n'a pas toujours appliqué cette règle. Aussi, pour plusieurs ZAC, le programme des équipements publics réalisés ou prévus diffère-t-il de celui qui apparaît dans les documents d'urbanisme.

Jusqu'en 2003, sur une base contractuelle, EPAMARNE a perçu des promoteurs des participations au financement d'espaces collectifs qu'il a reversées à la commune pour qu'elle réalise des locaux collectifs résidentiels. Toutefois, en dépit de l'obligation qui lui était ainsi faite, la commune n'a pas consacré la totalité de ces versements à la réalisation des équipements prévus. Ce comportement irrégulier l'a ainsi exposée à des risques juridiques sérieux : mise en cause de sa responsabilité et en particulier action en répétition de l'indu.

EPAMARNE a cédé jusqu'en 2003 à la commune au franc, puis à l'euro symbolique des terrains ou des droits à construire, destinés à la réalisation d'équipements publics en pied d'immeuble prévus par les documents d'urbanisme. La commune les a revendus à des promoteurs dans plusieurs cas, sans imposer cette obligation. Les stipulations des actes de cession diffèrent en conséquence du programme des ZAC concernés : la part destinée aux logements augmente irrégulièrement par rapport à celle réservée aux équipements publics. Aussi, depuis 2004,

l'établissement public a-t-il décidé de se charger seul de la cession de terrains sur lesquels doivent être construits des équipements en pied d'immeuble. Les cessions à la commune à l'euro symbolique ne concernent plus que les terrains destinés uniquement à recevoir un équipement public. EPAMARNE et la commune ont signé un protocole d'accord le 8 mars 2006. Il règle la question des équipements prévus, mais non réalisés, à l'exception de deux d'entre eux dont la construction est compromise et pour lesquels EPAMARNE serait fondé, par la mise en cause de la responsabilité contractuelle de la commune, à réclamer le versement d'une indemnité, conformément aux actes de cession qu'ils avaient conclus. En conséquence, conformément à ce que la chambre régionale des comptes a préconisé dans l'avis qu'elle a rendu sur le budget pour 2005, la commune a constitué une provision pour risque dont elle ne percevait d'ailleurs pas la justification.

La gestion des opérations d'urbanisme comporte d'autres anomalies. Ainsi, les difficultés budgétaires et de trésorerie qu'a connues la commune en 2003 l'ont amenée à vouloir vendre des droits à construire qui ne lui avaient pas encore été rétrocédés par EPAMARNE. De plus, les compromis comportaient des clauses relatives à l'origine des terrains concernés, mais ne mentionnaient pas qu'à la date de leur signature, l'établissement public n'était pas encore propriétaire de l'ensemble des parcelles.

La commune a également délégué à EPAMARNE la maîtrise d'ouvrage de nombreux équipements publics. Une première convention générale de mandat signée le 26 janvier 1989 contient des clauses irrégulières. Ainsi, les modalités de remboursement du coût des opérations à EPAMARNE ne relèvent pas du régime des avances, ni d'ailleurs de celui des débours. Arguant de cette irrégularité, la commune, qui a peu recouru aux possibilités de contrôles techniques et administratifs que lui offrait la convention, se refuse à donner quitus à EPAMARNE pour des opérations terminées, représentant quelque 48 M€ alors qu'une solution transactionnelle est possible et qu'elle permettrait, pour les autres équipements en cours de réalisation, de respecter la réglementation applicable aux relations financières entre un mandant et son mandataire. Depuis 2003, la commune et EPAMARNE ont conclu trois conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage, qui n'appellent pas d'observation, mais dont les stipulations ne sont pas entièrement appliquées. Le remboursement des sommes avancées par EPAMARNE se fait sur la base des clauses de la convention de 1989.

Ces dysfonctionnements, irrégularités et autres anomalies pourraient être réduits si la commune stabilisait son personnel d'encadrement. Ainsi, de 2003 à 2006, quatre directeurs généraux des services se sont succédé. La direction des services techniques et la direction des ressources humaines ont connu plusieurs titulaires et de longues vacances de poste. Le responsable du service des marchés n'a pris ses fonctions que fin 2005. Le personnel d'encadrement est peu incité à assumer des responsabilités, car des pans entiers de la gestion sont confiés à des prestataires extérieurs, notamment à des cabinets d'avocats.

Le recours à des prestataires extérieurs s'est accompagné dans un cas d'une confusion entre des fonctions dans une administration publique et la gestion d'une entreprise privée. Ainsi, de fin 1999 à fin 2001, la commune a fait appel à un conseiller extérieur pour mettre en place un dispositif de réduction du temps de travail compatible avec la durée hebdomadaire de 35 heures. Il a été ensuite recruté comme agent contractuel début 2002 jusqu'en septembre 2003 pour réorganiser les services, alors qu'il continuait à gérer sa propre entreprise de conseil.

#### ————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

*La dégradation de la situation financière de la commune de Bussy-Saint-Georges s'explique en partie par le rythme de développement urbain qui lui a été imprimé, notamment par les services de l'Etat depuis le milieu des années 1990 et par la croissance des coûts de fonctionnement et d'investissement qu'il a induite dans un contexte où les produits fiscaux issus des activités économiques ont peu évolué. La première préconisation, consistant à ralentir le rythme de ce développement, a été appliquée par l'État et la commune dans la convention couvrant la période 2005-2007. Son maintien serait indispensable, si l'implantation d'activités économiques ne s'accroît pas sensiblement.*

*Cependant, ce ralentissement ne saurait à lui seul suffire. La commune doit remédier aux causes de ses difficultés qui relèvent de sa propre responsabilité et qui pèsent lourd dans la situation actuelle. A cet égard, trois recommandations, formulées par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France en 2004, n'ont pas été suivies d'effet et doivent être renouvelées avec insistance.*

*La commune doit d'abord améliorer la sincérité de ses comptes et de ses budgets. Elle pourra ainsi apprécier la réalité de sa situation financière et les étapes de son rétablissement. Il est ensuite essentiel que la commune maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, pour augmenter son autofinancement et de ce fait stabiliser, voire réduire, son endettement. Cet effort à moyen terme ne peut pas produire les résultats escomptés en l'absence d'un plan sérieux de redressement de sa situation financière que la commune s'obligerait à respecter dans toutes ses composantes. La collectivité doit enfin réorganiser et améliorer la plupart de ses procédures de gestion, en s'appuyant sur une équipe d'encadrement stable ; mais cela suppose de la part des élus municipaux une prise de conscience des graves difficultés auxquelles la commune est confrontée et un engagement à y remédier rapidement.*

*En 2012, la ville nouvelle de Marne la Vallée sera achevée et la commune de Bussy-Saint-Georges ne recevra plus de subventions exceptionnelles de l'État. Il ne lui reste donc plus qu'un nombre limité d'années pour asseoir sa future autonomie sur des bases financières assainies.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR  
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

*Le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire constate depuis quelques années la dégradation de la situation financière de la commune de Bussy-Saint-Georges, situation aggravée par des difficultés de gestion récurrentes.*

*S'il est important de rappeler, comme l'a fait à juste titre la Cour, le contexte de ville nouvelle dans lequel évolue la commune de Bussy-Saint-Georges, la situation financière difficile que connaît la commune est avant tout imputable à une gestion peu rigoureuse de cette collectivité, sur le plan administratif (pas de rationalisation des procédures d'achat, une gestion du personnel peu adaptée, un respect insuffisant des règles d'urbanisme, un contrôle lacunaire des opérations d'aménagement, des irrégularités d'attribution de régimes indemnitaires) et financier (inadéquation du rythme de développement de la commune avec l'état de ses finances, recours systématique à des prestataires extérieurs coûteux, maîtrise insuffisante des dépenses de fonctionnement, recours à des montages financiers complexes mal maîtrisés, et observation insuffisante par l'ordonnateur de certains principes fondamentaux de la comptabilité publique, tels que le caractère limitatif des crédits inscrits au budget ou encore le rattachement des charges à l'exercice).*

*Le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire partage entièrement les conclusions de la Cour.*

*Pour autant, le ralentissement du rythme de développement de la commune, tel qu'il a été fixé dans la convention triennale pour 2005-2007, ne doit pas être remis en cause. Les services de l'Etat, et notamment les services préfectoraux, veillent particulièrement à ce qu'aucun avenant prévoyant un développement préjudiciable aux finances de la commune ne soit signé et mis en oeuvre.*

*Par ailleurs, les services préfectoraux, en liaison avec les services du Trésor public, s'attachent lors de l'exercice récurrent du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire à systématiquement relever les insincérités tirées des documents budgétaires et comptables de la commune. Ces dernières sont alors portées à l'attention de la commune ou, le cas échéant, font l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur le fondement de l'article L.1612-4 du code général des collectivités territoriales.*

*En 2006, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, saisie par le préfet de Seine-et-Marne, a ainsi constaté le défaut de sincérité et le déséquilibre du budget primitif de la commune pour l'exercice 2006. La chambre a, en outre, déclaré le maire gestionnaire de fait dans un jugement définitif rendu le 10 février 2006.*

*Par ailleurs, la maîtrise des dépenses de fonctionnement doit s'inscrire dans le cadre d'un plan de redressement, élaboré avec l'assistance des services de l'Etat, qui ne saurait souffrir d'aucun écart. En effet, disposant de très faibles marges de manœuvre budgétaires, cette commune ne peut continuer durablement à fonctionner avec ce niveau de dépenses. En 2005, les charges de gestion sont très largement supérieures aux charges supportées en moyenne par les communes de la même strate démographique et l'endettement de la commune représente cinq fois l'endettement moyen sans que ces valeurs soient pleinement justifiées par les particularités de cette commune.*

*De même, la fiscalité directe locale ne saurait être un moyen pérenne de financer l'accroissement annuel massif des charges de gestion, les ménages supportant seuls les efforts fiscaux demandés par la commune à ses contribuables, au risque de provoquer un effet d'évasion de la matière fiscale.*

*C'est pourquoi, comme l'a souligné la Cour, la commune de Bussy-Saint-Georges doit mettre en œuvre une politique de responsabilisation et de remobilisation des agents communaux ainsi qu'une stratégie organisationnelle efficace dans les meilleurs délais, afin de réduire le coût trop élevé de ses prestataires et de conserver un personnel d'encadrement de qualité à même de conduire les réformes de gestion indispensables.*

*En s'écartant du plan de redressement adopté en mars 2005 lors du vote du budget primitif pour 2006, le conseil municipal n'a pas pris la mesure de la situation financière de Bussy-Saint-Georges.*

*Il est désormais impératif, dans le cadre de la ligne tracée par la Chambre régionale des comptes, que la commune réalise des efforts concrets en faveur d'une gestion plus rigoureuse, permettant à terme d'assainir les finances communales.*

*Pour leur part, les services centraux et déconcentrés du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et en premier lieu la préfecture de Seine-et-Marne, continueront d'exercer les missions qui leur sont imparties dans le cadre de l'exercice du contrôle budgétaire, tout en privilégiant l'action de conseil et d'assistance auprès de la commune, qui se traduit notamment par l'organisation régulière de réunions de suivi associant les représentants de la collectivité et les services des autres ministères concernés. La saisine systématique du juge financier ne peut, en effet, constituer un mode de gestion normal et pérenne d'une commune.*

---

## **RÉPONSE DU MAIRE DE BUSSY SAINT-GEORGES**

### **PRESENTATION**

*Le statut de la ville de Bussy Saint-Georges a été instauré par le décret du 4 avril 1985 portant création d'une agglomération nouvelle sur le secteur 3 de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée Opération d'Intérêt National<sup>183</sup> (OIN).*

*Comme support principal du Secteur 3 de la ville nouvelle, elle contribue massivement depuis l'origine à l'offre de logements à Marne-la-Vallée.*

*La collectivité territoriale de Bussy Saint-Georges enregistre **une croissance de population de l'ordre de 10,7 % par an depuis 1999, portant sa population de 9 205 habitants en 1999 à 16 980 en 2005** (selon recensement de la population depuis 2004, résultats des enquêtes de recensement pour les communes de moins de 10 000 habitants enquêtées en 2004 ou en 2005, INSEE), la période précédente n'ayant enregistré qu'une progression moindre<sup>184</sup>. Ces chiffres correspondent à **3 669 logements en 1999, soit en quatorze ans, et un total de 6 975 logements en 2005, soit 3 306 logements sur six ans, représentant une augmentation de 90,1 % depuis 1999** (selon enquête annuelle de recensement 2005, INSEE).*

*Ces ordres de grandeur conduisent l'équipe municipale en place depuis 1999 à chaque jour réinventer son modèle de développement afin d'être en mesure de mettre en place et maintenir un haut niveau de service à la population.*

*Il n'a pas été fait usage depuis 1989 des dispositions de l'article L. 332-9 du Code de l'urbanisme, les équipements publics consécutifs à la réalisation des différentes ZAC étant principalement financés par la collectivité territoriale et jamais par EPAMARNE.*

*La Cour s'en tient à constater que (...) la commune a dû faire face » à une forte croissance « (...) qui s'est traduite par une forte demande de création d'équipements publics », sans identifier le facteur de déséquilibre qu'est le défaut de financement de ces équipements par le bilan des ZAC tel que le prévoit le droit de l'urbanisme.*

---

183) Le concept d'OIN a été instauré par l'article L. 121-12 du Code de l'urbanisme issu de l'article 47 de la loi du 7 janvier 1983.

184) 1985-1990-1999 : de 408 à 1 549 habitants en 1990 ; à 9 205 habitants en 1999 ; 16 980 habitants en 2005.



*Si les ZAC ont été créées par le préfet pour le développement de Bussy Saint-Georges, elles n'ont pas été conduites par EPAMARNE dans une stricte application des règles applicables aux ZAC – définition des programmes de réalisation des ZAC, respect de la SHON autorisée, financement des équipements publics en ZAC, honoraires et coûts de fonctionnement précis – tel qu'établi dans les développements qui suivent.*

*Cette croissance devait entraîner inmanquablement des difficultés budgétaires accentuées par la suppression d'aides spécifiques aux villes nouvelles ainsi que la diminution constante de la subvention d'équilibre du SGGOU.*

*Ces difficultés persistent en partie dans la mesure où toutes les conséquences de ce défaut de financement prévu par les ZAC depuis 1989 n'ont pas encore été prises en compte par les responsables de ce développement résultant d'une politique nationale.*

*Inéluctablement, comme les pouvoirs publics l'ont reconnu ainsi que la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France (CRC), cette croissance de plus en plus forte ne pouvait qu'entraîner des difficultés financières multiples et complexes.*

*Il sera fait observer dans les développements qui suivent que l'encours de la dette estimé en 2006 ne peut être vu comme la photographie de la gestion présente mais comme **l'endettement cumulé** de la ville dont le montant en 1999, soit dix années après le réel démarrage de l'OIN, ne figure pas dans les deux rapports de la CRC sur la gestion de la commune de Bussy Saint-Georges. La commune démontrera que l'endettement par habitant en 1999, correspondant essentiellement à l'ancienne mandature est plus important que celui constaté en 2005. Les rapports de la CRC sont silencieux sur ce point, d'autant plus que la commune n'a pas eu connaissance de contrôle de sa gestion antérieure à la mandature actuelle.*

*Les éléments rappelés ci-dessus permettent de bien souligner les lacunes et contradictions d'une politique d'aménagement du territoire en matière de villes nouvelles en Ile-de-France qui a été totalement oubliée, mettant ainsi les villes nouvelles en général en situation de difficulté structurelle, telles qu'elles ont mis en lumière dans le dossier « Ville nouvelle Chance ou mirage ? » (avril 2005), réalisé par la ville avec l'aimable collaboration de M. G. Calamarte, Professeur associé à l'université de Marne-la-Vallée.*

*Plusieurs rapports de l'ancienne DATAR ont mis en évidence ces tensions inhérentes à la politique des villes nouvelles définies en 1972 pour l'Ile-de-France.*

*Les mêmes appréciations ont d'ailleurs été portées par la Chambre Régionale des Comptes dans son rapport d'observations définitives sur la gestion de la ville de Bussy Saint-Georges sur les exercices 1998-2001 en date du 13 juillet 2004.*

*Tous les éléments ci-dessus énoncés ne peuvent qu'aboutir au constat qu'à croissance constante et soutenue, une OIN telle que Bussy Saint-Georges subit inévitablement certains déséquilibres financiers générés par des investissements croissants et des aides de l'Etat en baisse constante ne peut que correspondre ce que l'on peut définir comme dette croissante en valeur absolue (décroissant par habitant), **en réalité constituée par un investissement transféré à la commune en raison d'une non application d'une politique pour les villes nouvelles, cependant constamment réaffirmée.***

*Toutes les opérations depuis 1989 ont été réalisées sous convention de mandat, et comme expliqué par ailleurs, n'ont jamais fait l'objet de reddition de comptes par EPAMARNE. A titre de remarque méthodologique relative à la présente réponse, il est indiqué que les chiffres produits plus bas sont extraits des différents comptes administratifs regroupés par les services de la ville par opérations (sans possibilité de contrôle auprès du mandataire, chiffres validés par le Trésorier municipal) pour décompte des investissements sur l'OIN. Les comptes administratifs ne peuvent être produits les opérations pouvant glisser sur plusieurs exercices (études, passation des marchés, réalisation).*

*Il sera par ailleurs démontré que ce total de la dette estimé par la Cour est contestable et, celui-ci ayant un caractère prévisionnel, il ne saurait en tout état de cause être parlé d'une insincérité des budgets et des comptes de la collectivité territoriale.*

*Tout investissement se traduit par un amortissement et donc par une majoration de la dette dans une première phase. La seconde phase sera celle de la restauration progressive de l'équilibre en raison des ressources nouvelles créées par l'investissement. Ce raisonnement économique ne peut se trouver dans la simple application d'une norme comptable élaborée pour des collectivités de droit commun à prédominance de gestion et non à prédominance d'investissement (à rapprocher de la croissance de collectivités territoriales de droit commun, cf. supra page 1).*

**I – UNE STRATEGIE AMBITIEUSE DE DEVELOPPEMENT ET D'AMENAGEMENT (DEFINIE PAR L'ETAT) RECEMMENT REMISE EN CAUSE (TOUT EN CONFIRMANT SA POURSUITE)**

A titre liminaire, la « présence forte de l'Etat », prévue pour les villes nouvelles lors de leur création, a fait défaut tel que l'a elle-même reconnu la Chambre Régionale des Comptes dans son rapport définitif sur la gestion des exercices 1998-2001 rendu le 13 juillet 2004 réaffirmant les spécificités du régime juridique applicable à l'agglomération nouvelle non appliquées par les acteurs du développement de Bussy Saint-Georges, SGGOU, Préfet, EPAMARNE.

Malgré les efforts déployés en direction des autorités de tutelle et de contrôle en faveur de l'application des recommandations émises par la CRC dans son rapport précité du 13 juillet 2004, l'agglomération nouvelle n'a pas obtenu le rétablissement du droit spécifique applicable à sa propre définition juridique d'OIN.

Le caractère dérogatoire des règles de droit régissant le développement et l'aménagement de l'OIN a été rappelé par CRC. Sa traduction dans la conduite de l'opération de Bussy Saint-Georges doit être parallèlement prise en compte.

Ce régime dérogatoire consacre la prééminence de l'Etat et de son démembrement sur le périmètre de la ville nouvelle, l'Etablissement Public d'Aménagement de Marne-la-Vallée (EPAMARNE).

Or, il sera montré dans les développements qui suivent que la présence forte de l'Etat en conséquence des textes dérogatoires a, sur certaines prérogatives, été défaillante et particulièrement en matière de financement des équipements publics en ZAC. **La Commune a pu faire face à ses obligations en matière d'équipements publics obligatoires<sup>185</sup> en comprimant le montant d'investissement par habitant, ainsi que l'endettement par habitant.**

**A - Les objectifs de développement de la Commune**

Le ministre délégué aux Collectivités territoriales reconnaît quant à lui « (...) la situation spécifique de Bussy, suite à la multiplication par neuf depuis son intégration au périmètre de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée en 1985.»<sup>186</sup> dans une lettre du 11 octobre 2005 adressée à Bussy Saint-Georges.

Dans cette correspondance, le ministre insiste sur l'obligation de la collectivité territoriale de respecter les règles de gestion courante, en contradiction avec d'autres déclarations publiques affirmant l'aspect dérogatoire des OIN dont Bussy Saint-Georges. Cette logique de

185) Les huit groupes scolaires ont été financés par la ville.

186) Les chiffres réels démontrent une multiplication par trente.

développement devrait entraîner une analyse dérogatoire afin d'être cohérente.

*La norme comptable M14 est une directive de gestion. La ville nouvelle ne peut se contenter d'une règle de gestion car il s'agit d'une problématique d'investissement à moyen et long terme.*

*Une note du ministère de l'Équipement relative à neuf villes nouvelles intitulée « La politique des villes nouvelles (1965-2000) » (Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles françaises, V. Fouchier, 2000) a décrit le dispositif réglementant l'intervention de l'État dans les villes nouvelles et répartissant les compétences de l'État et des collectivités territoriales. Il comporte un volet essentiel : l'Opération d'Intérêt National. Cette note souligne « (...) que son utilité a surtout été celle d'une épée de « Damoclès ». Les dispositions relatives aux opérations d'intérêt national, dans les villes nouvelles, confirment la priorité des objectifs de l'État sur ceux des collectivités locales ».*

*L'article L. 121-12 du Code de l'urbanisme susvisé prévoit que des décrets en Conseil d'État précisent la liste des OIN visées aux articles L. 111-1-2 et L. 421-2-1 du même Code.*

*L'article L. 111-1-2 énonce « En l'absence de plan d'occupation des sols opposable aux tiers, ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, seules sont autorisées, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune : (...) les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, (...) et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ».*

*L'article L. 421-2-1 énonce que « (...) sont toutefois délivrés ou établis, au nom de l'État, par le maire ou le représentant de l'État dans le département (...) les autorisations ou travaux réalisés à l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national dans les conditions définies par décret en Conseil d'État »<sup>187</sup>.*

*En OIN, une Commune n'a pas compétence pour délivrer les autorisations d'urbanisme qui le sont par l'État.*

*Le rapport énonce que, bien qu'étant classée en OIN, la commune de Bussy Saint-Georges a la maîtrise de l'élaboration de son Plan Local d'Urbanisme (PLU).*

*Mais s'il rappelle que l'État conserve une « faculté d'influer sur le contenu du PLU, le rapport n'insiste pas sur le fait que la quasi totalité du territoire communal a été et est encore urbanisée à travers l'outil de ZAC.*

---

*187) Article 29 de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 portant modification de dispositions relatives aux relations financières et aux transferts de compétences entre l'État et les collectivités locales.*

*Or, le mécanisme des ZAC est entièrement sous le contrôle de l'Etat qui en décide la création, en fixe le périmètre et définit le programme des équipements publics ainsi que la constructibilité et les met en œuvre à travers son aménageur EPAMARNE.*

*Ainsi, contrairement à ce que le rapport affirme, l'Etat n'a pas qu'une simple capacité d'influence, mais exerce une réelle maîtrise de l'urbanisation, d'autant que les permis de construire sont délivrés au nom de l'Etat.*

*En réalité, la commune n'a aucune réelle possibilité de déterminer les orientations qu'elle souhaite donner à son développement.*

*Il convient de rappeler, en effet, que, dans cette matière, son action est limitée à l'émission d'un avis sur le projet de ZAC envisagé par l'Etat.*

*De plus, si elle effectivement la maîtrise de son document d'urbanisme, il n'en reste pas moins que, en application de l'article L. 123-3 du Code de l'urbanisme, celui-ci intègre les éléments principaux de la ZAC : la localisation des équipements et espaces publics et la SHON constructible.*

*Or, précisément, ces objectifs relèvent de la seule compétence de l'Etat à travers EPAMARNE, la commune se bornant, en ce cas, à donner un avis simple.*

*En définitive, la commune n'a pas la maîtrise de son urbanisation.*

*Certes, la Cour rappelle que la commune signe, avec l'Etat, une convention triennale fixant les objectifs de son développement.*

*L'Etat demeure le moteur du développement de l'agglomération nouvelle en définissant et réalisant le programme des ZAC et en instruisant et délivrant les demandes de permis de construire. Or, c'est justement à travers la délivrance des autorisations de construire que s'apprécie in fine le respect des engagements pris par les cocontractants de la convention triennale.*

*Dès lors, l'absence de mise en avant de la recherche de l'équilibre financier relève tout autant, sinon davantage, de la responsabilité de l'Etat.*

*Le rapport assure par ailleurs que les autres villes nouvelles arrivées à maturité seraient parvenues à équilibrer leurs finances.*

*Cette position doit être cependant relativisée à l'endroit de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée dont le Syndicat d'Agglomération Nouvelle (SAN) du Val Maubuée constituant le secteur 2 est notoirement déficitaire et dont la plupart des communes membres n'ont nullement équilibré leurs finances.*

*Sur le plan de l'urbanisme opérationnel, la comptabilité de la SHON demeure de la seule compétence des services déconcentrés de l'Etat et de l'aménageur.*

*La Cour reproche à la commune de n'avoir pas respecté le programme des équipements publics dans ses documents d'urbanisme, en refusant, selon le rapport, d'adapter ses documents aux prévisions de l'Etat en matière de réalisation des équipements publics.*

*Cette position apparaît erronée en droit en ce qu'elle semble fondée sur le régime actuel du PLU issu de la loi du 13 décembre 2000.*

*Il convient en effet de rappeler que, avant l'entrée en vigueur de la loi SRU, le document d'urbanisme applicable en ZAC était constitué non pas par plan d'occupation des sols mais généralement par un plan d'aménagement de zone (PAZ)*

*Tel est précisément le cas de la totalité des ZAC créées sur le territoire de la commune de Bussy Saint-Georges.*

*Or, l'élaboration du PAZ était conduite par l'Etat et non pas par la commune.*

*La consommation de la totalité de la SHON de la ZAC Centre ville, mieux son augmentation de 113 000 m<sup>2</sup> de SHON (la SHON constructible passerait de 710 000 à 823 000 m<sup>2</sup> à la faveur de la mise en place du futur PLU) reviendrait à une augmentation de près de 16 % de la constructibilité dans la ZAC du centre ville. Cette consommation est de la responsabilité exclusive de l'aménageur.*

*Cette augmentation ne peut intervenir de facto à travers les documents réglementaires du PLU, mais doit résulter des documents de la ZAC.*

*Il convient en effet de rappeler que le volume de SHON constructible maximale en ZAC constitue le « programme global prévisionnel des constructions à édifier à l'intérieur de la zone », au sens de l'article R. 311-5 du Code de l'urbanisme.*

*Il en résulte que, dès lors que l'on en modifie le contenu, une modification du dossier de ZAC s'impose. Une telle augmentation pourrait être interprétée comme modifiant substantiellement l'économie générale de la ZAC. En effet, l'impact est de facto significatif, en particulier sur le taux d'équipements publics.*

*A cet égard, nous nous interrogeons sur l'état des équipements initialement prévus dans la ZAC lors de sa création : suffiront-ils à absorber les nouveaux usagers de la ZAC qu'induitra une telle extension de la constructibilité. La question nous paraît devoir être posée en ces termes à EPAMARNE.*

*En effet, dans la négative, il s'ensuivrait la nécessité de créer de nouveaux équipements dans la zone et, par suite, de réserver des terrains à cet effet. Aucun foncier n'est plus disponible dans la ZAC du centre ville. Ces équipements publics induits devront être intégrés dans les ZAC voisines. Or, les dossiers de ces ZAC ne les prévoient pas.*

*Il apparaît nécessaire que soit entreprise une modification non seulement de la ZAC du centre ville, mais aussi des ZAC avoisinantes, préalablement à la mise en œuvre de l'adaptation du PLU aux nouvelles exigences de la ZAC, par effet de l'article L. 123-3 du Code de l'urbanisme.*

*Il résulte donc de ce qui précède que, dans le cas présent, il appartient à l'Etat de mettre en œuvre la procédure de modification de la ZAC du centre ville.*

*Les recettes perçues par l'aménageur de par la commercialisation de surfaces SHON en dépassement devraient être imputées au financement des équipements publics induits dans les autres ZAC.*

*La politique de villes nouvelles relève d'une stratégie de l'Etat et non de projets isolés émanant d'autorités locales. Au centre de cette stratégie se trouve actuellement le Groupe Central des Grandes Opérations d'Urbanisme et son Secrétariat général coordonne au niveau interministériel, relayé par les établissements publics d'aménagement, outils opérationnels de planification, d'aménagement et de commercialisation des terrains.*

*La CRC, dans le rapport précité du 13 juillet 2004, à la faveur du point 1. « **L'impact des opérations d'aménagement sur la Commune** », opère un rappel du rôle de l'Etat tel qu'il doit être en application de la législation en vigueur régissant les agglomérations nouvelles, OIN.*

*« **La commune connaît un rythme de développement bien plus rapide que celui de ses voisines. Sa population est passée de 1 545 habitants en 1990 à 14 000 en octobre 2003 (...)** ». Si la Chambre relève ainsi au point 1.1. « **La part de responsabilité de la commune en matière d'aménagement** », elle rappelle très opportunément que :*

*« (...) la majeure partie du territoire de Bussy Saint-Georges est comprise dans le périmètre d'urbanisation d'une agglomération nouvelle, instituée par le décret du 4 avril 1985 et régie notamment par les articles L. 5311-2 et L. 5311-3 du Code général des collectivités territoriales. Les opérations conduites dans ce périmètre constituent des opérations d'intérêt national (OIN), au sens des articles L. 421-2-1 c et R. 490-5 du Code de l'urbanisme, sur lesquelles la commune ne dispose pas d'une compétence générale en matière d'aménagement.*

*L'Etat, représenté par le Secrétariat général aux grandes opérations d'urbanisme (SGGOU), propose à la commune un programme de développement de l'agglomération nouvelle formalisé par une convention pluriannuelle. Il peut lui verser une subvention exceptionnelle d'équilibre.*

*L'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée (EPAMARNE) réalise directement dans l'agglomération nouvelle les interventions foncières et les zones d'aménagement concerté (ZAC). Il peut participer au financement des équipements publics en ZAC.*

*Le préfet de Seine-et-Marne signe la convention pluriannuelle de développement et approuve les documents des ZAC. Il vérifiera la cohérence entre le futur plan local d'urbanisme (PLU) de la commune et les obligations liées aux OIN et aux ZAC.*

*Pour autant, dans le périmètre d'urbanisation de l'agglomération nouvelle, la responsabilité de la commune en matière d'aménagement est loin d'être négligeable. Elle accepte de signer la convention pluriannuelle de développement proposée par le SGGOU. Elle donne un avis favorable sur le programme d'équipements publics dans les ZAC. Elle élabore et approuvera son PLU. Enfin, elle délivre les permis de construire au nom de l'Etat.*

*En validant tous ces documents, la commune assume une compétence partagée en matière d'aménagement, et donc une responsabilité partagée sur les conséquences financières de son rythme de développement ».*

*Le dernier paragraphe cité, particulièrement, ne reflète pas la réalité des rapports institutionnels et administratifs entre la collectivité territoriale et le SGGOU, d'une part, et avec le préfet d'autre part, traduisant la non application de certaines des prescriptions du statut d'OIN.*



*Dans la pratique, la signature de la convention triennale proposée à la ville conditionnant l'allocation de la subvention exceptionnelle d'équilibre<sup>188</sup>, la commune n'a d'autre possibilité in fine que de prendre acte de ce document.*

*S'agissant des ZAC dont le préfet a l'initiative, la Commune ne rend qu'un avis.*

*Sur la forme, il est à rappeler ici que la pratique n'obéit pas à l'esprit de la réglementation en vigueur régissant les rapports entre les acteurs de la ville nouvelle. En effet, la convention pluriannuelle de développement doit être **élaborée**, comme énoncé à l'article 2 de l'arrêté du 26 juillet 1999 portant création du Groupe Central des Grandes Opérations d'Urbanisme, « (...) en concertation avec les collectivités locales pour les actions nécessaires à la réalisation des grandes opérations d'urbanisme auxquelles l'Etat apporte son soutien, notamment les agglomérations nouvelles ».*

*Le SGGOU a en outre pour mission, en vertu de l'arrêté du 23 avril 1998 fixant ses attributions et ses missions, la conduite des relations avec les collectivités locales par l'impulsion du développement des relations contractuelles issues de la concertation entre l'Etat et les collectivités locales, d'en faire valider les orientations.*

*L'agglomération nouvelle de Bussy Saint-Georges ne peut que constater l'absence de prise en compte de ses remarques et observations relatives au développement de son périmètre.*

*Il ne s'agit donc pas dans la pratique d'une « **responsabilité partagée** ». Il convient de lire à la lumière du bilan de la précédente convention pluriannuelle de développement 2002-2004 qui a vu la poursuite de la commercialisation de logements sans les implantations de surfaces d'activités nécessaires. Seuls 7 468 m<sup>2</sup> ont été réalisés au lieu des 15 000 m<sup>2</sup> prévus sur cette période.*

*Les objectifs 2002-2004 n'ont pas été atteints. Bussy Saint-Georges a demandé des objectifs plus ambitieux dans la triennale 2005-2007, notamment par le rattrapage du retard accumulé sur la période (de trois ans) écoulée. Cette demande n'a pas été prise en considération dans les objectifs 2005-2007 alors que cette demande visait essentiellement à la poursuite d'une politique d'Etat. **La compétence en matière d'implantation d'activités appartient à l'aménageur public.***

*Ceci tempère d'autant l'appréciation de la CRC selon laquelle elle considère dans un point 1.2. que « La commune apprécie mal la compatibilité entre le rythme de son développement et l'équilibre des ses finances ».*

---

*188) Article 33 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles.*

*Elle apprécie tout aussi mal les déséquilibres engendrés par les fluctuations de la politique de l'Etat dans ses aides spécifiques.*

*Enfin, nous rappelons le décalage accentué en ville nouvelle entre l'engagement des dépenses d'investissement et la perception de nouvelles recettes fiscales par l'arrivée de nouveaux habitants. La commune ne peut disposer de ces nouvelles ressources qu'en année  $n + 3$ , voire  $n + 4$ . Il s'agit d'une logique économique et non comptable.*

*Sont ainsi refusés à la commune les moyens de remplir la poursuite de la mission qui lui a été confiée pour l'achèvement à l'horizon 2012, qui est cependant constamment réaffirmée (DATAR, SDRIF, DIACT).*

*Bussy Saint-Georges dénonce l'absence de réalisation effective des objectifs de la convention triennale, tout particulièrement en matière d'activités. Or, l'arrêté du 23 avril 1998 charge (également) le SGGOU du suivi de la politique d'implantation d'activités, sans lequel la contractualisation – convention triennale – cesse d'être l'instrument premier de la politique de développement conduite par l'Etat dans les villes nouvelles. Ces insuffisances ont des répercussions directes sur les prévisions et la réalisation budgétaires, et notamment sur l'application du plan triennal.*

*Les engagements en matière de bureaux et d'activités qu'EPAMARNE avait pris dans le cadre de la convention triennale 2005-2007 n'ont pas été respectés. Ainsi, dans la zone d'aménagement concerté Léonard de Vinci, il était prévu la commercialisation de 5 hectares d'activités : 2,2 hectares seulement ont été vendus. Plus grave encore, 9 000 m<sup>2</sup> de bureaux devaient voir le jour dans la zone d'aménagement concerté du Centre ville : 3 600 ont trouvé preneur.*

*11 000 m<sup>2</sup> figuraient dans les projets en 2007 près du RER, et 5 000 m<sup>2</sup> derrière la CPAM. Rien n'est repris dans les budgets actuels. EPAMARNE a raté l'engagement de 18 000 m<sup>2</sup>, chiffre obtenu en déduisant l'opération commerciale d'entrée de ville (plus importante qu'imaginée : 38 000 m<sup>2</sup> avec les réserves) des promesses formulées en 2005.*

***Nous insistons sur le fait que notre commune ne peut absolument pas répondre aux enjeux du développement de l'Est parisien, ni faire face à terme aux dépenses induites par un tel afflux de population, si EPAMARNE ne crée pas les zones d'activité attendues.***

***Or, le projet de budget 2007 d'EPAMARNE présenté lors du Conseil d'administration du 13 décembre 2006 laisse apparaître que les piètres objectifs d'activités assignés par la triennale en cours ne seront pas atteints, remettant ainsi en cause des recettes vitales pour les exercices futurs de la Commune.***

***Dans le même temps, le Directeur général oblige la ville à tenir ses engagements, notamment en matière de protocoles d'accord (Cf. infra page 542).***

### **B. La réduction récente des objectifs**

*Sur cet aspect fondamental d'un meilleur équilibre habitat/emplois, la Chambre souligne qu'elle aurait voulu voir s'infléchir le niveau de commercialisation de logements.*

*Cette position de la CRC (également communiquée au SGGOU et à Monsieur le Préfet) ignore la variable « activités », insuffisamment développées, et l'objectif 2012.*

*Soit l'objectif est oublié, soit le manque d'activités fragilise l'équilibre financier. Dès fin 2004 lors des discussions relatives à la convention triennale 2005-2007, la Commune alertait les autorités de tutelle sur le retard dans la réalisation des objectifs de développement des zones d'activités de la Commune. Les objectifs de la convention triennale actuelle ne sont pas de nature à opérer un rattrapage et ne sont une nouvelle fois pas en voie d'être atteints.*

*En tout état de cause, la poursuite de l'OIN est compromise alors que l'Etat assigne aux responsables de l'OIN son achèvement en 2012.*

*Il est surprenant que l'Etat au travers du SGGOU ait entendu imposer une inflexion brutale des objectifs de développement de l'agglomération unique de Bussy Saint-Georges au moment où il crée trois nouvelles OIN « Seine Amont », « Massy-Palaiseau-Yvelines », « Seine Aval » décidées en Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires le 6 mars 2006, incluant clairement Bussy Saint-Georges et son achèvement en 2012<sup>189</sup>.*

*Une réduction du nombre de logements programmés à Bussy Saint-Georges intervient au moment où l'Etat lance par ailleurs trois nouvelles villes nouvelles, et le plan Borloo en faveur du logement. Les aides aux villes nouvelles sont réduites alors que l'on confirme leur achèvement sous ce statut. Ces opérations nouvelles privilégient une stratégie de développement et d'aménagement alors que l'on ralentit l'achèvement d'une opération engagée il y a vingt ans.*

*Bussy Saint-Georges OIN « en difficulté financière » ne semble pourtant pas dissuader l'Etat de recourir à nouveau au régime spécifique d'OIN pour la conduite de sa politique d'aménagement du territoire. A une politique nationale doivent correspondre des outils spécifiques. Si le principe en est énoncé dans notre droit, son application n'a été que partielle : pleine et entière, permanente sur les objectifs, mais défaillante sur les moyens.*

---

189) Eléments juridiques, documents annexes.

**II - UNE SITUATION FINANCIERE DEGRADEE COUPLEE A DES BUDGETS ET DES COMPTES INSINCERES****A - La situation financière**

La Cour remarque également que la « pression fiscale de la commune est sensiblement supérieure à celle des communes de taille comparable. Or, la commune de Bussy Saint-Georges, devant le refus des services fiscaux de corriger les valeurs locales de différents locaux commerciaux au titre de la taxe foncière a été contrainte de porter le dossier devant le Tribunal administratif de Melun. On peut comprendre aisément qu'à valeur locative sous évaluée, la pression fiscale ressentie est plus importante que sur la base d'une juste valeur locative.

La Cour remarque également l'accroissement des dépenses de fonctionnement sur la période 2000 à 2005 et souligne une augmentation des frais d'honoraires d'avocats.

Nous devons de souligner que cet accroissement s'explique par la plus grande technicité dont il a fallu faire preuve dans les nombreux dossiers face auxquels les services de la ville ne pouvaient faire face. La Cour insiste également sur l'accroissement des dépenses liées à l'exécution des contrats de service et il est important de souligner l'accroissement de la qualité du service, le meilleur encadrement des activités et la continuité dans le service.

Enfin, la Cour souligne l'accroissement des frais de fonctionnement de la commune : 6 % d'augmentation entre 2004 et 2005. Mais le Ministère des finances n'indique-t-il pas dans son rapport sur les finances des collectivités locales en 2005 (disponible sur l'adresse suivante ([http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo\\_otherfiles\\_fina\\_loca/telecharger/premierestendancesnovembre2005.pdf](http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_otherfiles_fina_loca/telecharger/premierestendancesnovembre2005.pdf)) faisait état des évolutions des dépenses des collectivités territoriales et remarquait que les charges de fonctionnement augmentaient globalement en 2005 par rapport à 2004 de 4 %.

Mettre cette augmentation de 4 % pour l'ensemble des collectivités locales en parallèle au plus 6 % de la commune de Bussy Saint-Georges, ville nouvelle, permet de relativiser les propos de la Cour.

De 2000 à 2005, les recettes de fonctionnement ont progressé de 56,73 % et les dépenses de fonctionnement de 55,09 %. Il n'y a donc pas eu d'effet de ciseau sur cette période. Au contraire, l'épargne brute a arithmétiquement progressé. Elle est passée de 2 806 000 € en 2000 à 4 902 000 € en 2004 et 4 648 000 € en 2005. L'épargne de gestion, qui sert à couvrir l'annuité de la dette, a progressé de 4 832 000 € en 2000 à 6 538 000 € en 2005.

*L'épargne nette ne peut être analysée séparément des différés d'amortissement. En effet, ces avances de la Région et de l'Etat ont pour objet d'aider la commune à rembourser le capital de la dette. Lorsque l'on consolide l'épargne de gestion et les recettes des différés d'amortissement sur la période, l'épargne nette de la commune, après paiement de l'annuité, est de 2 107 000 € en 2005.*

***Il est regrettable de constater que la Chambre Régionale des Comptes d'Ile de France exige que les différés d'amortissement soient pris en compte dans le calcul de l'encours de la dette communale, mais se refuse à les prendre en compte lorsqu'ils participent à l'autofinancement de la commune.***

*Le fonds de roulement de la commune à fin 2005 se situe à 39 jours de trésorerie, bien au-delà de la moyenne des communes comparables.*

*Selon les statistiques de la Direction générale des collectivités locales du Ministère de l'intérieur, en 2004, dans les communes comparables, l'épargne brute représente 14 % des recettes de fonctionnement. A Bussy Saint-Georges, elle représente 17,75 % des recettes de fonctionnement. Les dépenses de personnel représentent 56,4 % des dépenses de fonctionnement dans les communes comparables. Elles représentent 43,96 % des dépenses de fonctionnement en 2004 à Bussy Saint Georges.*

*L'encours de la dette au 31/12/2005 se décompose ainsi :*

- dette bancaire : 49 026 000 €*
- différés d'amortissement de l'Etat : 21 267 000 €*
- différés d'amortissement de la Région : 7 870 000 €*
- soit un encours total 78 163 000 €*

***Nous ne comprenons pas le chiffre de 71 600 000 € avancé par la Cour des comptes. Elle note qu'il ne faudrait pas moins de 27 ans pour rembourser entièrement l'encours de la dette au regard de l'épargne brute actuelle de la commune. Nous ne comprenons pas plus ce chiffre. Si l'encours est de 71 600 000 € tel que le prétend la Cour, au regard de l'épargne brute moyenne de 2003/2005, référence adoptée par la Cour, il faut 15 ans pour rembourser la totalité de l'encours et non pas 27. Si l'encours est de 78 163 000 €, il faut 16 ans pour le rembourser. Une durée de 27 ans implique un remboursement de 124 millions €. Cette somme est supérieure à la totalité de l'encours additionné de la totalité des frais financiers.***

*Selon la Chambre Régionale des Comptes, la capacité d'autofinancement aurait été en moyenne annuelle de 2003 à 2005 inférieure à 2 700 000 €. Si l'on prend en compte l'épargne de gestion, qui sert à couvrir le remboursement de la dette annuelle, celle-ci se monte en moyenne à 5 509 000 € sur la période.*

*De plus, il est pertinent de prendre en compte, non pas la moyenne de l'épargne de gestion des trois derniers exercices, mais l'épargne de gestion qui apparaît au compte administratif 2005 car celle-ci reflète plus fidèlement la capacité d'autofinancement actuelle de la commune. **Dans la mesure où l'encours de la dette se monte à 78 163 000 € et que l'épargne de gestion au compte administratif 2005 est de 6 538 000 €, il faut aujourd'hui à la commune 12 ans pour rembourser la totalité de sa dette.** Selon la Cour, le remboursement d'une dette communale doit se situer en pratique entre 10 et 15 ans. Cela nous situe parfaitement dans la moyenne.*

*En vingt ans, les coûts supportés directement, en dépit de son statut spécifique, par Bussy Saint-Georges pour la réalisation d'équipements publics (y compris certaines infrastructures primaires) représentent plus de 65 % de la totalité des coûts d'aménagement de l'OIN Bussy Saint-Georges.*

*Une analyse comptable des coûts des équipements prévus au dossier de réalisation des ZAC fait ressortir une somme totale de 78 757 235,60 € avec débours à la charge de la Commune de 51 835 383,19 €, tels que Bussy Saint-Georges a pu les chiffrer (Cf. remarque méthodologique supra, page 525), **coûts qu'aurait dû supporter l'aménageur en OIN et correspondant pour la plus grande part à l'endettement reproché à la ville.***

*Par ailleurs, la commune a supporté sur son budget le coût des investissements en équipements publics non obligatoires mais indispensables à la vie de la collectivité, bassins, crèches, gymnases... La ville a financé à hauteur de plus de 50 M€ des équipements publics obligatoires, y compris le collège J.Y. Cousteau. Sur ce point, le rapport « Les finances des cinq villes nouvelles » rappelle que « le concept de villes nouvelles induit évidemment l'idée d'un grand effort d'équipement pour accueillir les nouvelles populations. (...) Dans le partage des tâches dans lequel l'Etat se charge des équipements d'infrastructure, les SAN doivent financer les équipements de superstructure d'accompagnement. Non seulement ils sont nécessaires pour assurer une vie urbaine normale, mais ils doivent être de « qualité et exemplaires », ce qui va entraîner des surcoûts<sup>190</sup>».*

*Rappelons ici que de 2000 à 2005, la population de Bussy Saint-Georges est passée de 10 251 à 16 537 habitants, soit une progression de 61 %. Face à cette augmentation exponentielle de population, nos dépenses de fonctionnement n'ont augmenté que de 55 %. Nos recettes de fonctionnement ont augmenté dans la même proportion. Mais, nos bases fiscales ont connu une progression très différenciée. La base de la taxe d'habitation a progressé de 140 % entre 2000 et 2006, celle du foncier bâti de 95 %, celle de la taxe professionnelle (en incluant les compensations) de 31 %. Ces chiffres montrent clairement que la base de taxe professionnelle n'a pas suivi l'augmentation de la population.*

---

190) 1973-2000, Programme d'histoire des villes nouvelles, 28 septembre 2005, P.57.

*La Cour des comptes sait qu'un budget communal est équilibré par deux recettes qui ne proviennent pas directement de ses habitants : la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat et la taxe professionnelle. **À partir du moment où ces recettes ne suivent pas la progression de population, les finances communales sont menacées.** Bussy Saint-Georges n'a pu faire face à cette situation qu'en relevant ses taux d'imposition sur la taxe d'habitation et le foncier bâti.*

***Seule une renégociation des dossiers de réalisation de ZAC intégrant dans les bilans de ZAC une requalification des participations au financement des équipements publics constituera une réponse de fond au financement structurellement insuffisant des équipements publics en ZAC.***

***Des bilans de ZAC efficaces permettront une péréquation des ZAC entre elles, facilitant le financement des équipements publics nécessaires aux besoins des futurs habitants ou usagers des ZAC concernées.***

*Ce défaut de financement des équipements publics par l'équilibre financier des ZAC, maintes fois dénoncé par la ville, est à l'origine de la mise en place par EPAMARNE, par voie contractuelle, de dispositifs alternatifs de financement des équipements publics en ZAC. Ces dispositifs de financement se sont avérés inopérants. Il s'est agi des cessions à l'euro symbolique et des participations pour la réalisation de Locaux Collectifs Résidentiels (LCR), ne contribuant que faiblement au financement des équipements publics normalement supportés par l'équilibre financier des ZAC, qui se sont révélées complexes dans leur application.*

*Ces procédés qui devaient abonder le financement des équipements publics en investissement se sont avérés globalement coûteux. L'application des conventions se rattachant aux cessions (cahiers des charges de cessions) pèse sur les comptes. Les cessions à l'euro symbolique réclament un effort financier supplémentaire de la commune. Les sommes attribuées aux LCR ne peuvent abonder au financement des équipements publics obligatoires.*

*La CRC a dénoncé le recours à ces procédés et recommande dans ce même rapport du 13 juillet 2004 la fin de ces montages. Ceux-ci sont en voie d'extinction.*

*Les sommes prévues par EPAMARNE (Document DISE/EAS/LC du 24 mars 2003, EPAMARNE) que la commune était en droit d'intégrer dans ses budgets primitifs sont-ils toujours sur compte de tiers ou en passe d'être reversées aux contributeurs ?*

***La réalisation des ZAC depuis 1985, créées par le préfet et conduites par EPAMARNE sans stricte application des normes d'OIN, fait ainsi apparaître un important déficit de financement par l'établissement public résultant de la non application du régime de financement des équipements publics en ZAC prévu par la loi et a gêné l'analyse des comptes.***

*L'ensemble de ces dysfonctionnements correspond en réalité à l'application déficiente du statut de Bussy Saint-Georges, OIN, qui demeure le sien en droit jusqu'en 2012 ainsi que le gouvernement l'a régulièrement confirmé, et comme la CRC en prend acte dans son rapport d'observations provisoires sur la gestion portant sur les exercices 2002-2005.*

*La non application du régime spécifique d'OIN depuis l'origine de l'agglomération nouvelle commande de réinscrire l'achèvement, à l'horizon de 2012, de Bussy Saint-Georges dans le cadre original de la législation des villes nouvelles. Le rapport « Les finances des cinq villes nouvelles » du 28 septembre 2005 élaboré dans le cadre du Programme d'histoire des villes nouvelles prend en compte « les outils financiers spécifiques aux villes nouvelles ».*

*Durant la période notamment 1998-2001 (période sur laquelle portent les premières observations), la lente dérive du régime d'OIN constatée par le rapport d'observations définitives a conduit l'agglomération nouvelle de Bussy Saint-Georges à un certain déséquilibre de ses finances qui, par ailleurs, a pu être observé dans toutes les opérations de villes nouvelles et à un degré beaucoup plus important (Evry, SAN du Val Maubuée, dans ce dernier cas, l'endettement par habitant se montant en 2005 à 4 800 € – hors endettement des communes membres que le SAN aurait dû supporter –, contre 2 986 €<sup>191</sup> à Bussy Saint-Georges<sup>192</sup>, sur la base de notre Compte administratif 2005).*

*La CRC a ainsi rappelé la situation financière difficile du SAN du Val Maubuée dans son rapport d'observations définitives sur la gestion des exercices 1995 à 1999<sup>193</sup> constatant « (...) de très fortes tensions qui ont nécessité à plusieurs reprises au cours de la période [sous revue], la mise en place de mesures spécifiques, la plupart coûteuses, pour préserver l'apparence de l'équilibre budgétaire ».*

*L'opération de Bussy Saint-Georges n'a pas été conduite selon la législation sous l'autorité du Préfet et d'EPAMARNE, bras séculier de l'Etat, dans la structure des ZAC, conformément au Code de l'urbanisme et avec des subventions à hauteur des ambitions nationales assignées à une ville qui tend vers 25 000 habitants.*

*L'application de ces dispositifs renforcerait d'autant la politique de relance de l'habitat.*

---

191) Le total de différés d'amortissement n'étant pas inclus dans ce calcul.

192) Sur la base du nombre d'habitants « population fictive » non comprise.

193) Rapport d'observations définitives de la CRC sur la gestion du SAN Val Maubuée, exercices 1995 à 1999, 17 septembre 2003, page 5.



*La norme comptable M14, si elle s'applique en matière de gestion interne, n'est pas compatible avec l'analyse des équilibres financiers d'une ville nouvelle passant en vingt ans de 500 à 21 000 habitants, tel que le font remarquer les auteurs du rapport final du ministère de l'Équipement « Les finances des cinq villes nouvelles » de septembre 2005. Une analyse comptable spécifique complémentaire semble nécessaire.*

*Ainsi, le contrôle budgétaire effectué sur l'agglomération nouvelle de Bussy Saint-Georges est révélateur de certaines ambiguïtés résultant de la situation ci-dessus décrite.*

*L'application stricte de la norme M14 est tout à fait compatible avec la notion de gestion interne de la ville. Mais comment adopter cette analyse et l'appliquer aux tensions financières inévitables d'une ville qui connaît une croissance fulgurante (Instruction DGCL découlant de la réforme des documents budgétaires appliquée à compter de l'exercice 2006, page 11, « (...) **une adaptation aux contraintes de gestion** »).*

*La CRC comme de nombreux responsables soulignent bien l'aspect dérogatoire de la gestion d'une OIN.*

*Certes, l'État contribue au financement de certaines opérations par « des concours substantiels » qui, dans le temps, se sont minimisés. Nous faisons ici observer que le statut de ville nouvelle, assorti à l'origine de trois dotations spécifiques de l'État, a été révisé en 1999 avec la disparition de la « dotation ville nouvelle », comme l'a souligné le rapport POMMELET d'octobre 2003 (page 83).*

*Le montant de la dotation d'équilibre n'a ainsi cessé de décroître d'exercice en exercice pour être ramené, pour 2006, à 1,4 M€, alors que les objectifs de développement assignés à l'agglomération nouvelle demeuraient élevés. **Ainsi, au fil des exercices, l'agglomération nouvelle de Bussy Saint-Georges s'est retrouvée dans la situation d'une ville nouvelle aux objectifs fixés par l'État, dotée de moyens d'une collectivité territoriale de droit commun.***

***Elle assume seule, aujourd'hui, une bonne partie des risques financiers liés à son développement d'OIN du fait de la réduction des aides directes et indirectes de l'État.***

*La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a favorisé les structures intercommunales, notamment par des aides financières au regroupement de communes. Ce mouvement a entraîné un transfert vers les intercommunalités des fonds précédemment alloués aux villes nouvelles, auxquels l'agglomération nouvelle de Bussy Saint-Georges ne peut statutairement prétendre. Cependant, elle est parallèlement confirmée comme OIN jusqu'en 2012 alors que les crédits sont majoritairement affectés aux incitations à l'intercommunalité, intercommunalités dont les déficits importants ont été récemment soulignés par le Sénat.*

*Nous craignons que le même effet de substitution joue en défaveur de l'OIN par la priorité accordée par le gouvernement aux mécanismes du plan Borloo « Pacte National de Relance du Logement », alors même que les villes nouvelles restent à achever et que trois nouvelles sont créées. L'Etat, dans ce cadre, dit réfléchir, « en collaboration avec les élus locaux, aux moyens de mieux prendre en compte l'effort de construction dans la détermination des recettes des communes. »<sup>194</sup>. La situation difficile des finances publiques semble conduire les crédits de financement des villes nouvelles à être alloués à ces nouveaux programmes, en plus de la Taxe Locale d'Équipement (TLE), outil réactivé par les mesures Borloo au moyen d'une revalorisation des bases imposables « afin d'aider les communes à faire face à la charge financière liée à l'accueil de nouveaux habitants, notamment au plan des équipements publics ».*

***Or, nous rappelons que l'agglomération nouvelle de Bussy Saint-Georges ne bénéficie pas de la TLE<sup>195</sup>. Bussy Saint-Georges, OIN, perd ainsi sur tous les plans.***

***Quel sera alors le choix du financement des trois villes nouvelles créées en mars 2006 ?***

***L'exemple de Bussy Saint-Georges est susceptible de ne pas enthousiasmer les élus locaux concernés.***

*La Chambre Régionale des Comptes, la Préfecture et le Trésor public n'ont pas alerté la Commune sur ces questions. Vous noterez que le rapport de la CRC porte sur les seuls exercices 1998-2001, suivi d'un rapport portant sur les années 2002-2005. Nos services ne possèdent pas d'archives sur des rapports 1989-1998 qui nous sembleraient intéressants à analyser et qu'il serait logique de publier afin d'opérer un véritable audit de Bussy Saint-Georges.*

*L'agglomération nouvelle de Bussy Saint-Georges approuve les observations successives de la Chambre concernant une mauvaise utilisation du régime des ZAC.*

*Dans son rapport d'observations définitives du 13 juillet 2004, la Chambre a recommandé qu'il soit mis fin aux régimes dérogatoires de financement des équipements publics, LCR et cessions à l'euro symbolique/pieds d'immeuble. Pourtant, la tutelle comme la CRC ont laissé fonctionner ce système.*

---

194) Livret du ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement « Logement : le gouvernement s'engage. », page 10 « Accélérer la construction. », 2005.

195) A l'exception des bassins de rétention.

*Sur ce point, la Commune a réitéré le 17 août 2005 sa demande à Monsieur le Préfet en faveur d'une refonte du financement des équipements publics en ZAC. Les bilans de ZAC doivent, en application des articles L. 311-4 et R. 311-7 du Code de l'urbanisme, prévoir le financement des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone.*

*Sur l'absence de financement des équipements publics, les difficultés budgétaires relevées sont à rechercher dans le défaut de financement par l'équilibre financier des ZAC des équipements publics « pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone<sup>196</sup> ».*

*Ainsi la ville a-t-elle dû financer une grande partie des superstructures les plus coûteuses comme les groupes scolaires, et même un collège, alors que l'Etat au travers du préfet, personne publique « à l'initiative de la zone », et son démembrement, l'aménageur public EPAMARNE, ne finançaient que certaines infrastructures primaires.*

***Contrairement à ce qui a été depuis 1985, le financement des équipements publics doit être mis à la charge de la personne publique à l'initiative de la ZAC (le préfet) et de l'aménageur. Dans le cas de Bussy Saint-Georges, la ville n'a jamais été la personne publique à l'initiative des ZAC et n'a ainsi pas à supporter le financement des équipements publics générés par la réalisation des ZAC ou par une augmentation imprévue des mètres carrés SHON en centre ville.***

*Les dossiers de réalisation des ZAC doivent prévoir dans leur bilan le financement des équipements publics, notamment grâce aux recettes de commercialisation des charges foncières, comme l'a préconisé la CRC au moyen de l'intégration par EPAMARNE « (...) du coût de réalisation d'un programme d'équipements propres dans le prix de vente des terrains (...) », tel que l'a proposé EPAMARNE pour le neuvième groupe scolaire.*

*En effet, les cinq ZAC définies par EPAMARNE depuis 1984 auraient dû afficher un budget prévisionnel permettant d'ériger au minimum les équipements publics obligatoires (groupes scolaires, crèches, gymnases). Tel n'a pas été le cas.*

***La ville s'inscrit dans une démarche de refonte globale de ses relations avec EPAMARNE sur la question du financement de l'aménagement de l'agglomération nouvelle en général, et du financement des équipements publics des ZAC à l'initiative de l'Etat en particulier.***

*Il convient de revenir à des montages opérationnels de ZAC pertinents qui redonnent la responsabilité de l'aménagement et de son financement à l'opérateur d'intérêt national créé par l'Etat, EPAMARNE.*

---

196) Articles L. 311-4 et R. 311-7 du Code de l'urbanisme.

*Dans quelle mesure EPAMARNE pouvait-il déroger au régime réglementaire du financement des équipements publics par les ZAC au moyen de dispositifs contractuels – cessions à l'euro symbolique et LCR – qui n'ont pas contribué au financement de ces équipements ? Il convient cependant de rappeler que ce mécanisme a été accepté par la tutelle en son temps. La CRC a émis de grandes réserves sur ces mécanismes et a préconisé qu'il y soit mis fin.*

*Cette recommandation ne semble pas avoir été prise en compte par EPAMARNE si l'on en juge par le projet de délibération d'EPAFRANCE pour l'instauration d'une participation aux locaux associatifs sur le secteur 4, proposé en septembre 2006.*

*Les cessions font l'objet de protocoles d'accord sur proposition d'EPAMARNE (Protocole d'accord entre EPAMARNE et la Commune de Bussy Saint-Georges relatif aux cessions (Lots J1, K5, N3, et CA11a) et promesse de cession (Lot CA19a) à l'euro symbolique approuvé le 8 mars 2006 et signé le 13 mars 2006).*

*Ce protocole prévoit le versement par EPAMARNE d'une participation financière au groupe scolaire n° 9 de la ZAC des Cent Arpents. Celle-ci n'a été concédée par l'établissement public qu'en contre partie de la renonciation par la ville à sa promesse de vente sur le lot CA19a.*

***Or, l'OIN Bussy Saint-Georges a défendu cette participation fondée sur le régime de financement des équipements publics en ZAC. Bussy Saint-Georges insiste sur le fait que celle-ci est de droit et ne doit être assujettie à aucune condition<sup>197</sup>.***

*Cette voie est préconisée par la CRC dans son rapport d'observations définitives du 13 juillet 2004<sup>198</sup>.*

*Cette intégration d'équipements publics en pied d'immeuble apparaît comme une spécificité à l'agglomération nouvelle de Bussy Saint-Georges. Contrairement à ce que l'on peut lire, la ville ne se félicite en rien de ce dispositif qui signifie le défaut de financement des équipements publics par les ZAC, et peut lui coûter en fin d'opération entre 1 et 2 millions d'euros pour l'ensemble des ces opérations et entre 2 et 3 millions aux collectivités et organismes financeurs, DRAC, Région, Conseil général, CAF..., tel qu'il ressort du tableau ci-dessous :*

---

*197) Encore que cette participation financière devrait avoir un caractère obligatoire au nom du principe de la participation des ZAC au financement des équipements publics, et non conditionnée comme le prévoit le protocole d'accord entre l'EPAMARNE et la Commune de Bussy Saint-Georges relatif aux cessions (Lots J1, K5, N3 et CA11a) et promesse de cession (Lot CA19a) à l'euro symbolique).*

*198) « EPAMARNE intégrerait le coût de réalisation d'un programme d'équipements propres dans le prix de vente des terrains, réaliserait ces équipements puis les restituerait à la commune en fin d'opération. », page 5.*

Tableau retraçant ces équipements et ressources perçues et faisant ressortir un besoin supplémentaire de financement des ces structures.

| <b>Opération</b> | <b>Coût total prévisionnel<br/>€</b> | <b>Vente au promoteur<br/>€</b> | <b>Subventions prévisionnelles<br/>€</b> | <b>Charges supplémentaires<br/>€</b> |
|------------------|--------------------------------------|---------------------------------|--|--------------------------------------|
| <i>Lot J1</i>    | 2 300 000,00                         | 899 449,20                      | 600 000,00                               | 800 550,80                           |
| <i>Lot J2</i>    | 2 497 600,00                         | 1 145 501,91                    | 1 120 000,00                             | 232 098,09                           |
| <i>Lot K2</i>    | 2 700 000,00                         | 1 486 530,19                    | 600 000,00                               | 613 469,90                           |
| <i>Lot K5</i>    | 2 200 000,00                         | 838 469,59                      | 600 000,00                               | 762 000,00                           |
| <i>Lot N3</i>    | 1 900 000,00                         | 2 470 000,00                    | 480 000,00                               | - 1 050 000,00                       |
| <i>Lot CA11a</i> | 1 900 000,00                         | 1 028 160,00                    | 480 000,00                               | 391 840                              |
| <b>TOTAL</b>     | <b>13 466 607,74</b>                 | <b>7 868 110,89</b>             | <b>2 620 000,00</b>                      | <b>1 700 000</b>                     |

Comme mis en lumière dans un rapport du ministère de l'Équipement « Les villes nouvelles dans le système métropolitain francilien » (août 2003), « les villes nouvelles sont aujourd'hui dans une situation paradoxale, perdant leur statut d'exception au moment où elles auraient besoin à nouveau d'un soutien particulier (...) ».

La ville insiste sur la très nette corrélation entre la dégradation de sa situation financière et le défaut de financement par l'aménageur des équipements publics en ZAC et, pour une moindre mesure, la diminution des dotations d'équilibre qui marquent le lent mais réel désengagement de l'État vis-à-vis des villes nouvelles, tout en créant trois nouvelles villes nouvelles.

#### **B - Les budgets et les comptes**

La Cour met le point sur la sincérité de l'état de la dette de la commune : faut-il rappeler que le compte administratif de l'ordonnateur et le compte de gestion du trésorier ont été votés en respectant les textes réglementaires et qu'aucune différence n'est apparue en les deux documents.

Ainsi que cela a déjà été souligné lors du contrôle de gestion pour la période 2002-2005, le compte du trésorier 2004 indiquait comme le compte administratif 2004 une imputation de la recette liée aux différés d'amortissement en section de fonctionnement.

La commune de Bussy Saint-Georges a effectivement inscrit en section de fonctionnement les recettes liées aux différés d'amortissement jusqu'à la fin de l'exercice 2004. Mais dans le respect des règles comptables dictées par les textes législatifs et réglementaires, c'est validé par le Trésorier que l'ensemble de ces recettes a été inscrit dans cette section. C'est ainsi que les comptes administratifs du Maire sur la période considérée ont été votés en parfait accord avec le compte de gestion du Trésorier. Pour preuve, le compte de gestion 2004 retrace le solde de l'article 74718 Dotations et participations – Autres organismes – pour un total de 1 655 184,57 €; le compte administratif 2004 reprend ce même montant.

*Lorsque les services de la mairie ont reçu cette information de la nécessité d'inscription des ces recettes en section d'investissement, cela correspondait parfaitement aux objectifs de gestion de la comptabilité et pourtant, il fut impossible d'obtenir une réponse à nos questions.*

*Par ailleurs, il est constaté par la Chambre Régionale des Comptes en son rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune pour la période 2002-2005 en note de bas de page de la page 2/12 :*

*« Compte tenu de la complexité du dispositif mis en œuvre, notamment sur le plan budgétaire, il n'est pas certain que le montant des avances de 23 M€ représente le montant des avances que la commune doit effectivement rembourser » ;*

*Le montant de la dette à réintégrer au Budget de la Ville sera-t-il sincère ou faudra-t-il le modifier suite aux recherches effectuées par les services de l'Etat ?*

*La ville de Bussy Saint-Georges est prête à intégrer les montants de différés d'amortissement tels qu'ils ressortiront des travaux de recherche.*

*Concernant l'information sur l'état de la dette faite aux conseillers municipaux, ce n'est qu'en toute fin d'année 2005 que la question du régime des différés d'amortissement et leur inscription budgétaire a été solutionnée. Si les documents budgétaires 2005 ne reprennent pas en totalité les différés d'amortissement Etat et Région, l'information a été donnée en 2006 par l'intégration des tableaux récapitulatifs des différés d'amortissement de l'Etat et de la Région.*

*Par la suite, la Cour insiste sur la gestion de l'engagement comptable, les règles comptables et les règles d'engagement de la dépense qui sont aujourd'hui suivies au plus juste, les crédits sont redéployés au fur et à mesure des demandes des services et aucun dépassement n'est autorisé conformément aux textes réglementaires.*

*Enfin, la Cour donne l'exemple d'une prestation pour laquelle le service fait n'avait pas été validé. La mairie souhaite préciser qu'il ressort des articles L. 2122-18 à L. 2122-21 du Code Général des Collectivités Territoriales et de la jurisprudence administrative que le maire est le chef de l'administration communale et l'ordonnateur principal de la mairie. Il peut déléguer certaines de ses attributions à ses collègues élus et à des fonctionnaires d'autorité. Nonobstant l'attribution de ces délégations, le maire conserve le pouvoir d'engager, attester du service fait, liquider les sommes engagées. En attestant du service fait, le maire engage sa signature et n'a pas à se justifier devant son administration communale. Par ailleurs, le maire doit tenir une comptabilité d'engagement ; l'organisation des circuits d'engagement relève de sa compétence et du principe de libre administration de la mairie.*

*A ce jour, la procédure d'engagement des dépenses a été modifiée et améliorée. De nombreux marchés ont été lancés afin de satisfaire aux besoins actuels et futurs de la commune par la mise en œuvre des procédures définies par le Code des Marchés Publics.*

*Nous nous inscrivons en faux contre l'affirmation selon laquelle les budgets et comptes communaux seraient **insincères**.*

*Il sera préalablement objecté que l'OIN a démarré sous l'instruction interministérielle M11. La comptabilité est une technique en évolution. Ce qui était admis comme normal et sain d'un point de vue comptable en M11/M12, ne l'est plus à l'aune de la comptabilité M14 instituée en 1997. Les comptes en M12 sont sincères mais ne respectent pas deux principes de comptabilité exprimant la « fidélité » des comptes et qui sont à la base de la M14 :*

- l'existence d'une dotation aux amortissements, garante du maintien du niveau d'équipement ;*
- le rattachement des charges et des produits à l'exercice qui tempère l'existence d'une dette occulte (factures reçues et non mandatées).*

*Aujourd'hui, les comptes M12 seraient considérés comme ne représentant pas la situation réelle de la collectivité et seraient déferés aux chambres régionales des comptes.*

*« Dans un certain sens, la M12 a représenté une chance pour les villes nouvelles », tel qu'observé en page 20 du rapport « Les finances des cinq villes nouvelles » précité. Il était déjà tellement difficile de financer les équipements, qu'en aurait-il été s'il avait fallu financer l'équipement et une dotation pour prévoir son amortissement (même si les bâtiments ne sont pas obligatoirement amortissables) ?*

*Les SAN manquèrent en terme de gestion d'une comptabilité sincère et fidèle, « mais les centaines de milliers de logements construits plaident pour la réalité et l'efficacité de leur action », poursuit le rapport précité.*

*La Chambre Régionale des Comptes a reconnu le caractère sincère et réel de l'ensemble des inscriptions budgétaires de la décision modificative du 7 octobre 2005, à l'exception de deux d'entre elles : les dotations aux provisions et les classes provisoires Louis Braille (réalisées par EPAMARNE sous mandat de maîtrise d'ouvrage dans les conditions que l'on sait).*

*S'agissant du budget primitif 2006, le préfet de Seine-et-Marne avait une nouvelle fois jugé utile de faire usage de l'article L. 1612-5 du Code Général des Collectivités Territoriales sur la base duquel il saisissait la CRC en demande de vérification du caractère réel et sincère de l'équilibre du budget primitif.*

*Le Code des juridictions financières<sup>199</sup> contient en commentaires que la notion d'« équilibre budgétaire » telle qu'entendue dans cette procédure n'est pas facile à cerner. De ce fait, nombre de saisines sont rejetées.*

*Pour la mise en œuvre de la procédure de l'article L. 1612-5 du CGCT, « (...) certaines chambres régionales sont tentées de considérer qu'en dehors des recettes d'emprunts (hors renégociation), les autres ressources ont le caractère de ressources propres. (...) Certaines chambres régionales considèrent, suivant des instructions ministérielles concernant la M14, qu'il ne faut prendre en compte que :*

- les ressources propres d'origine interne : dotations aux amortissements et aux provisions (hors reprises), virement de la section de fonctionnement, cessions d'immobilisations, résultat de fonctionnement affecté en réserves ;*
- certaines ressources propres d'origine externe : dotations en espèces (compte 1021, FCTVA, la taxe d'urbanisme non affecté, dons et legs non grevés de charges), subventions d'investissement globales (compte 138).*

*La notion de ressources propres n'est donc pas parfaitement définie... ».*

*La notion de sincérité des évaluations n'est pas juridiquement facile à cerner puisqu'un budget est, par nature, un acte prévisionnel et que les chiffres qui y sont indiqués ne peuvent, sauf dans certains cas (impôts locaux...), être exacts à l'euro près.*

*Le préfet quant à lui ne doit saisir la chambre que dans le cas où deux conditions sont remplies : d'une part que l'insincérité représente un montant relativement important, d'autre part que cette insincérité affecte réellement l'équilibre réel du budget.*

*La ville, dans sa réponse à l'avis provisoire, a pu démontrer que l'autofinancement de la commune était excédentaire<sup>200</sup>. Les chiffres retenus étaient calculés en appliquant à son maximum le principe de prudence.*

*A défaut de disposer du mode de calcul des services préfectoraux, il est possible que ces derniers aient fondé leur raisonnement de la façon suivante :*

- déduction de la provision de l'autofinancement, ce qui est conforme au droit ;*
- non prise en compte des différés d'amortissement ;*
- non prise en compte des affectations de résultats et excédents reportés.*

---

*199) Editions du Moniteur, mise à jour au 15 avril 2001.*

*200) 5,42 M€. Dans l'hypothèse même, où par extraordinaire et on ne sait sur quel fondement juridique, les différés d'amortissement n'étaient pas pris en compte, l'autofinancement se montait encore à 4,05 M€, ce qui suffisait à couvrir le capital de la dette.*



*Ces deux derniers points ne sont pas conformes aux dispositions du CGCT et de l'instruction comptable M14.*

*La Commune était tenue de proposer des modifications budgétaires afin de recouvrer ses pouvoirs budgétaires.*

*En réponse à l'avis du 12 juin 2006 de la Chambre Régionale des Comptes, nous avons fait valoir que notre budget était en équilibre réel au regard des règles posées par le Code Général des Collectivités Territoriales et par l'instruction comptable M 14.*

*Il ressortait de nos calculs que l'autofinancement de la commune se montait à 6 240 866,28 €.*

*Dans l'hypothèse même où les différés d'amortissement n'étaient pas pris en compte, l'autofinancement de la commune se montait encore à 4 876 866,28 €, ce qui suffisait à couvrir le capital de la dette d'un montant de 3 997 306 €.*

*Nous attendions de la Chambre qu'elle procède à un nouveau calcul de l'autofinancement de la commune **afin de corriger les erreurs manifestes de calcul qui avaient servi de base à sa saisine** et qu'elle conclut, ainsi que nous l'avions exposé, à l'équilibre réel de notre budget. **Nous avons obtenu satisfaction.***

*Nous n'avons pas eu communication du courrier par lequel la Préfecture a saisi la Chambre Régionale des Comptes. Mais il est manifeste que la saisine était fondée sur une erreur d'appréciation de l'équilibre budgétaire de notre commune. Selon les éléments que la Chambre Régionale des Comptes nous a communiqués lors d'une réunion en mairie, il est envisageable que la Préfecture ait commis deux erreurs : non prise en compte des différés d'amortissement dans les ressources de l'autofinancement ; prise en compte deux fois du déficit des restes à réaliser d'investissement.*

*Il est rappelé que le compte administratif 2005 a en effet dégagé un excédent de 3 387 912,48 € (Délibération n° 2006/04/3134 du 7 avril 2006 : Affectation du résultat de l'exercice 2005).*

*S'agissant des comptes, l'encours de la dette devrait se monter en 2005 à 50,7 M€ (compte administratif 2005) représentant un rythme d'augmentation linéaire depuis le début de la ville nouvelle. Le différentiel par rapport au chiffre avancé par la Cour (71,6 M €) correspond à la part d'amortissement qui ne peut être calculée avant l'achèvement de la ville en 2012.*

***La durée de désendettement sera alors à cette date de quinze ans.***

Les investissements au titre des ZAC ne constituent pas la totalité des investissements nécessaires aux habitants. Des équipements improprement appelés de « confort » ont dû être réalisés. L'endettement par habitant doit donc intégrer la totalité des investissements, soit en 2005 de puis la création de l'OIN un total de 97 989 751 €, pour une population totale de 16 980 habitants (selon tableau des investissements par période de réalisation, reconstitué par la ville sur la base des comptes administratifs, voir remarque méthodologique supra, page 525).

En volume, le montant de cet endettement n'est pas rappelé en 1998 alors qu'il avait été alourdi de façon constante pendant la première décennie de la phase opérationnelle de l'OIN.

Le compte administratif 1998 a établi l'encours de la dette à 189 334 509,70 F (28,9 M€), soit un endettement par habitant réparti comme suit :

**Répartition des responsabilités au cours des mandatures sous le statut OIN :**

| Période   | Investissements sur la période | Population nouvelle en nombre | Investissement/habitant nouveau sur la période |
|-----------|--------------------------------|-------------------------------|--|
| 1989-1998 | 58 274 146 €                   | 7 797*                        | 7 474 €  |
| 1999-2005 | 39 715 605 €                   | 7 775**                       | 5 108 €  |

| Période   | Endettement sur la période | Population nouvelle en nombre | Endettement/population nouvelle sur la période | Endettement/habitant |
|-----------|----------------------------|-------------------------------|--|----------------------|
| 1989-1998 | 28 900 000 €               | 7 797*                        | 3 706 €  | 3 140 €              |
| 1999-2005 | 21 800 000 €               | 7 775**                       | 2 804 €  | 2 986 €              |

\* Augmentation de population entre 1989 et 1998 ;

\*\* Augmentation de population entre 1999 et 2005, sur la base des chiffres INSEE.

Au-delà des appréciations faites en 2005, toute projection en matière de recettes, fiscalité, investissements, dotations, rend délicate l'évaluation des ressources et partant, de la dette.

La projection de la dette à l'horizon de 2012 ne fait que projeter les comptes d'une ville en construction alors que ses ressources augmenteront et ses dépenses seront infléchies durant la période d'amortissement (déficit tant que l'on investit, puis décroît).

### **III – UNE GESTION PEU SOUCIEUSE DE REGULARITE ET DE RIGUEUR**

#### **A - La gestion courante**

*Les critiques formulées sur la gestion courante ne prennent pas en compte les rythmes budgétaires imposés à la commune, notamment par la saisine répétée de la CRC par le préfet dans le cadre de la procédure de contrôle de l'équilibre budgétaire de l'article L. 1612-5 du CGCT, qui a pour effet de « bloquer » l'exécution du budget jusqu'au second semestre de l'exercice. Des engagements sont nécessaires dans la période de suspension des prérogatives budgétaires de l'assemblée délibérante.*

*La responsabilité de la commune est d'assurer la continuité du service public. Ces procédures de contrôle successives ont pour effet de bloquer le fonctionnement.*

*Par ailleurs, cette situation génère des dépenses supplémentaires en ce qu'elle retarde le paiement de certaines entreprises (intérêts moratoires).*

*Une délibération budgétaire modificative est ainsi rendue nécessaire après règlement du budget par arrêté afin de se conformer aux règles de la comptabilité d'engagement par l'ouverture des crédits correspondants.*

*Le blocage administratif qui en résulte pénalise le développement de l'OIN. Or, en matière d'investissement, la dynamique de développement de la ville nouvelle n'autorise aucune rupture. Comment faire face au suivi des investissements induits par le rythme de croissance imposé par l'Etat ?*

*S'agissant du recours à des prestataires extérieurs, notamment en matière juridique, les montants en cause représentent une moyenne de 2 000 heures annuelles, soit 1,5 agent de catégorie A.*

*Nous rappelons sur ce point nos difficultés de recrutement de personnels de catégorie A en raison notamment des refus répétés de l'Etat d'accorder le surclassement de notre ville<sup>201</sup>. Dès 2002, les services municipaux ont demandé le surclassement de la commune dans la tranche des villes comprises entre 20 000 et 40 000 habitants. Nos caractéristiques de croissance forte et continue nous semblent pourtant répondre pleinement à la finalité d'une décision de surclassement.*

*Cette demande, relayée tant par le SGGOU que par EPAMARNE, n'a pas emporté la conviction de l'Etat sur son absolue nécessité.*

*Une certaine souplesse dans l'application des normes comptables a été évoquée (Cf. page 11 de l'instruction DGCL précitée) puisque la ville nouvelle nécessite des investissements croissants inhérents à sa vocation, comme le souligne la Chambre dans son avis n° 0527 B du 15 juillet 2003*

---

201) Le Conseil général, pour sa part, classe la commune dans la tranche des villes de plus de 20 000 habitants dans le traitement des dossiers de demandes de subventions.

relatif au budget primitif 2003 relevant en page 3 que « (...) **le statut d'agglomération nouvelle entraîne pour la commune des charges spécifiques liées à son programme de développement** », ainsi que dans son rapport définitif sur la gestion des exercices 1998-2001 dans lequel elle prend en compte « **les obligations liées aux OIN et aux ZAC** ».

Dans le même temps, la CRC continue de ne pas admettre la spécificité de l'agglomération nouvelle de Bussy Saint-Georges, OIN. Or, la stratégie financière et comptable appliquée à Bussy Saint-Georges, exclusivement à l'aune de l'instruction comptable M14, est difficilement compatible avec le développement hors norme d'une ville nouvelle.

L'ensemble des opérations à Bussy Saint-Georges est lié à une coopération EPAMARNE/Bussy Saint-Georges dont une clarification régulière des bilans d'opérations (suivi de la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée, délivrance de quitus) améliorerait la lisibilité d'EPAMARNE en tant qu'aménageur en matière d'OIN.

Certaines des difficultés de Bussy Saint-Georges relevées par le rapport de la Cour sont à rechercher dans ses rapports avec EPAMARNE qui, depuis 1989, n'applique pas la réglementation des OIN.

La gestion courante de Bussy Saint-Georges est ainsi affectée par les difficultés éprouvées à appréhender le rôle d'EPAMARNE.

Les difficultés rencontrées par l'OIN Bussy Saint-Georges dans ses rapports avec EPAMARNE sont illustrées par l'exemple des pieds d'immeubles des lots cédés, objet de nombreux échanges épistolaires avec EPAMARNE<sup>202</sup>, et encore dernièrement le 15 novembre 2006.

**C - En outre, les appels de fonds de l'EPAMARNE sont à ce niveau symptomatiques.**

Les prévisions de 2005 adressées par l'établissement public d'aménagement, après mise à jour au 11 février 2005, se montaient à 4 962 643 € en dépenses et 1 895 913 € en recettes.

Nous avons inscrit au budget primitif 2005 la somme de 4 577 758 € en dépenses et 1 895 923 € en recettes.

Le 24 novembre dernier, nous avons reçu le dernier appel de fonds de l'exercice 2005. Le total des appels de fonds de l'année inscrit en investissement s'est finalement monté à 2 046 584 € et les recettes réalisées sur l'exercice ont atteint 763 235,20 €. Les dépenses inscrites à la demande de l'établissement public d'aménagement et non suivies de réalisation sur l'exercice 2005 se sont donc montées à 2 531 174 €.

---

202) Les montants en cause ont dû faire l'objet d'inscriptions en provisions pour risques dans les budgets successifs de la ville.

*Il est d'ores et déjà établi que les recommandations de la Chambre Régionale des Comptes, suivies par le préfet, ont conduit à inscrire des charges de fonctionnement au budget 2005, à hauteur de 75 759,11 € pour la participation au Syndicat de transports et de 1 198 225 € pour les inscriptions aux provisions, soit 1 273 984,10 €, qui n'ont pas été réalisées.*

*De son côté, l'établissement public d'aménagement a généré des inscriptions budgétaires d'investissement en 2005 à hauteur de 2 531 174 € qui n'ont pas été suivies de réalisation sur l'exercice.*

*Il convient de rappeler ici le principe de l'annualité budgétaire selon lequel ne sont inscrites au budget de l'exercice que les dépenses et les recettes dont on peut prévoir qu'elles seront effectivement réalisées sur cet exercice.*

***Le total des crédits inscrits de ce fait au budget 2005 et qui n'ont pas été suivis de réalisation sur l'exercice se monte à 3 805 158 €, soit près de 10 % des dépenses totales du budget primitif.***

***Cela a amené notre commune à ne pouvoir disposer des crédits indispensables à son fonctionnement sur d'autres postes de dépenses et à se trouver dans une situation ingérable en comptabilité d'engagement.***

*S'agissant d'une stricte application des conventions de mandat de maîtrise d'ouvrage, EPAMARNE présente à la ville chaque année un document prévisionnel qui permet à cette dernière d'établir son budget primitif.*

*Environ une fois par trimestre, l'établissement public présente à la ville une situation des factures à régler. Le mandat de paiement que la ville adresse à la trésorerie principale comporte en annexe la liste des factures, présentées par opération, à régler dans le cadre de ce mandat. L'établissement public reçoit le double de cette liste.*

***La difficulté réside dans le fait que l'établissement public ne respecte pas nécessairement la liste. Il peut aussi bien utiliser les fonds qui lui sont versés dans le cadre de ce mandat pour régler d'autres factures. Dès lors, apparaissent bien évidemment des problèmes de concordance comptable.***

***Les opérations budgétaires qui sont censées traduire les flux financiers entre l'EPAMARNE et la commune ne sont pas conformes aux règles comptables en vigueur. Ne sont inscrites en mouvements réels que les participations de la commune représentant le montant de la TVA sur les travaux. Les appels de fonds hors taxes et les participations de l'EPAMARNE ne donnent lieu qu'à des écritures d'ordre.***

*Les conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée entre la commune de Bussy Saint-Georges et l'établissement public d'aménagement constituent des conventions de mandat de par la loi (loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée par l'ordonnance du 17 juin 2004). Elles doivent à ce titre faire l'objet d'un rattachement annuel dans les comptes du Trésorier de Bussy Saint-Georges.*

*Les conventions de mandat avec l'établissement public prévoient une reddition des comptes en fin d'opération et la détention des pièces justificatives par le comptable de l'établissement public, ce qui est contraire au principe du rattachement annuel.*

***A la suite de recouplements que nous avons opérés en 2005, il est apparu que la procédure de rattachement annuel des comptes relatifs aux opérations traitées dans le cadre des mandats n'avait pas été suivie. Les opérations traitées en mandat par l'établissement public n'ont pas été intégralement rattachées aux comptes de la commune, après examen des pièces justificatives exigées par la comptabilité publique pour leur intégration.***

*Les règles de la comptabilité budgétaire et le principe du rattachement annuel des comptes n'étant pas mis en oeuvre, notre commune ne peut suivre un compte normal d'avances et de recettes avec son mandataire. Notamment, elle ne peut contrôler les recettes d'investissement constituées par la réintégration des immobilisations réalisées en son nom et pour son compte par l'établissement public.*

***L'établissement public d'aménagement fonctionnant ainsi, et le Trésor public ayant validé cette pratique, la commune est privée de visibilité sur les comptes gérés en son nom par l'établissement public.***

*Nous avons adressé le 6 janvier 2006 un courrier recommandé au Trésorier Payeur Général (TPG), avec copie au préfet de Seine-et-Marne, au président d'EPAMARNE et au président du SGGOU. Dans ce courrier, nous avons indiqué au TPG qu'EPAMARNE n'a jamais respecté les règles de fonctionnement auxquelles se réfèrent la Cour des comptes et la Direction Générale de la Comptabilité Publique.*

*Nous avons rappelé les règles posées par l'article 17 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement sur la comptabilité publique ainsi que la jurisprudence de la Cour relative à l'obligation de reddition (C.C. 2<sup>e</sup> chambre – 1<sup>er</sup> février 1984 - Cordier, ancien agent comptable de l'Université de PARIS VIII-Vincennes) et à l'obligation de rattacher annuellement les comptes (Lac de la Madine », 24 septembre 1987, District de Petit-Caux, 22 mars 1990, Maison d'accueil pour personnes âgées dépendantes, juillet 1998).*

*Dans ce courrier, nous nous sommes également référés à l'instruction N° 04-007-MO de la Direction Générale de la Comptabilité Publique en date 28 octobre 2004 qui précise :*

- qu'il est recommandé au comptable d'informer l'ordonnateur sur les conditions de gestion du mandat « Notamment, le comptable est attentif à ce qu'une convention de mandat ne comporte pas de clauses contraires aux règles de la comptabilité publique sus-énoncées ».*
- que les conventions de mandat font l'objet d'une transmission au contrôle de légalité (articles L. 2131-2, 3131-2 et 4141-2 du Code Général des Collectivités Territoriales).*

*La Chambre Régionale des Comptes, la Préfecture et le Trésor public ne nous ont jamais alertés sur ces questions.*

*Nous avons indiqué à Monsieur le Trésorier Payeur Général que nous entendions pratiquer en 2006 :*

- un rattachement annuel des comptes en conformité avec l'affectation indiquée dans les appels de fonds d'EPAMARNE (et non une affectation décidée ultérieurement et de manière unilatérale par ce dernier) ;*
- le rattachement des opérations traitées en mandat lors des exercices antérieurs, selon les mêmes principes observés strictement ;*
- des opérations budgétaires conformes aux règles de l'instruction comptable M 14 avec suivi d'un compte d'avances en recettes et en dépenses (cela devait être organisé dès le budget primitif 2006).*

*Monsieur le Trésorier Payeur Général a répondu à notre courrier le 28 novembre 2006, soit près d'un an après, alors que nous préparions déjà notre réponse aux observations de la Cour des comptes.*

*Dans son courrier, il nous répond notamment que « les comptables n'ont pas le contrôle de la légalité interne des actes des collectivités locales » et que « l'attestation du comptable public d'EPAMARNE se substitue à la production des pièces justificatives exigées par la comptabilité publique ». Monsieur le Trésorier Payeur Général suggère de régulariser la situation par simple écriture d'ordre non budgétaire, au vu d'un document faisant apparaître l'évaluation définitive des opérations, la certification et la date de leur mise en service ainsi que les rectifications d'écriture nécessaires.*

#### ***B - Les opérations de développement urbain***

*EPAMARNE, en dépit de sa mission d'aménagement, vend les terrains et les droits à construire au prix du marché sans intégrer dans le prix de la charge foncière une quelconque participation aux équipements publics de superstructures ou aux équipements d'infrastructures primaires mis à la charge de la collectivité, comme ce devrait être par l'application combinée des articles L. 311-4 et R. 311-7 du Code de l'urbanisme.*

*Au regard des dossiers de ZAC, la charge foncière n'inclut que la viabilisation des terrains et une participation à la réalisation des infrastructures secondaires à la charge de l'aménageur.*

*Faute de participations évaluées en amont dans les bilans de ZAC en fonction des équipements programmés, les marges bénéficiaires des bilans correspondent pour EPAMARNE in fine aux frais fixes de l'aménageur – variables en fonction de l'équilibre des bilans de ZAC –, déduction faite d'un reliquat de participations versé à la ville. **Les montants dégagés dans les bilans de ZAC ne peuvent être en fin d'opération d'aménagement la variable d'ajustement des honoraires et/ou autres recettes d'EPAMARNE.***

*S'agissant de la « contribution aux frais généraux et financiers de l'aménageur », au-delà d'un simple défaut de présentation des bilans de ZAC, nous retrouvons l'opacité du montage opérationnel choisi par EPAMARNE quant à la contribution des ZAC aux frais généraux et financiers de l'aménageur.*

*Il nous semble que subsiste une imbrication entre le budget de la ZAC et la trésorerie de l'établissement public. En d'autres termes, la contribution aux frais fixes de l'aménageur correspondrait aux bénéfices de l'opération d'aménagement (ZAC). EPAMARNE ne semble pas présenter pas dans ses bilans de ZAC des frais fixes réels (frais généraux, frais financiers et rémunération de l'aménageur) rapportés au budget de la ZAC considérée.*

*Ainsi, pour la ZAC des Cent Arpents, les frais fixes de l'aménageur sont multipliés par 2,7 entre 2002 et 2005 pour représenter 47 % des dépenses d'aménagement en 2005 contre 20,3 % en 2002. Les recettes augmentent dans le même temps de 54 %. Les recherches que nous avons pu faire sur des aménageurs privés ont montré des honoraires ne dépassant pas 7 %.*

*EPAMARNE peut avoir des contraintes financières imposées par son ministère de tutelle. Notre Commune ne doit cependant pas en pâtir. L'établissement public doit se comporter comme un spécialiste de l'aménagement du territoire et non comme un promoteur.*

*Le contrôle de la Cour pourra utilement clarifier ces données pour une plus grande visibilité dans les rapports entre EPAMARNE et la collectivité territoriale de Bussy Saint-Georges et la « sincérité » de ses comptes.*

*Il conviendra par ailleurs de déterminer, pour l'achèvement de la ville nouvelle, si le défaut de rattachement précis des participations à un ouvrage déterminé n'entache pas celles-ci d'illégalité, étant entendu que la participation globale réclamée par la ville ne peut excéder, parmi les travaux susceptibles d'être mis à la charge de l'aménageur, le montant de ceux réalisés par Bussy dans les ZAC.*



*La CRC rejoint cette position par sa préconisation en faveur de participations financières plutôt qu'en nature, ces dernières n'offrant pas la même transparence.*

*Les objectifs des conventions pluriannuelles de développement ne peuvent à eux seuls permettre de prendre en compte les enjeux urbains, notamment dans la définition de la typologie (individuels ou collectifs) et la taille des logements qui déterminent la forme urbaine ainsi que la phase d'urbanisation<sup>203</sup>.*

*En 2003, l'aménageur et les signataires de la convention de développement 2002-2004 auraient pu décider de retarder l'urbanisation de la deuxième partie du centre ville (lots U) afin de ne pas dépasser les objectifs de ladite convention<sup>204</sup>. Toutefois, la cohérence du projet urbain en aurait gravement souffert. C'est une approche d'aménageur et non strictement comptable qui doit présider à l'examen de la gestion d'une OIN.*

*Aurait-il fallu privilégier les secteurs pavillonnaires à l'Est plutôt que le centre ville afin de ne pas dépasser les objectifs de la convention ? Pouvons-nous conserver pendant des années un trou béant en plein centre ville ? La même problématique est rencontrée en entrée de ville.*

*La question du phasage de l'urbanisation et des choix relatifs au projet de ville demeure primordiale et doit correspondre à l'esprit des acteurs de l'OIN qui appliquent une convention « d'objectifs ».*

*Il conviendrait de sortir d'une logique réduite à d'une approche uniquement quantitative par le nombre de logements et l'application de la seule norme M14 à l'exception de la gestion interne de la collectivité et raisonner en termes d'enjeux urbains auxquels doivent répondre une politique locale de l'habitat et un véritable projet de ville.*

*Pour parvenir à l'achèvement de l'OIN en 2012 tel que voulu par l'Etat, il conviendrait de revenir à l'application pleine et entière de son régime spécifique et en particulier sur ces domaines identifiés par la CRC.*

**Concernant les ZAC, outil principal d'aménagement, EPAMARNE a élaboré sans aucune concertation avec la ville, pour ce qui est des ZAC, un montage opérationnel en matière de responsabilité, de réalisation et de financement des équipements publics. Ce montage relève du droit commun où la Commune serait la personne publique à l'initiative de la ZAC et délèguerait sa réalisation à un aménageur. A aucun moment la spécificité d'OIN (où les ZAC sont réalisées à l'initiative de l'Etat, en régie par un EPA**

---

*203) La densification des logements (à SHON constante) rendue nécessaire par le marché immobilier est retenue de façon contestable par EPAMARNE dans le calcul des indemnités à verser par la ville pour dépassement du programme de logements fixé aux cahiers des charges des cessions à l'euro symbolique.*

*204) Il sera rappelé ici qu'EPAMARNE émet un avis favorable aux permis de construire.*

qui a la maîtrise foncière des territoires à urbaniser) n'est traduite dans les dossiers de ZAC.

*Le montage opérationnel choisi par EPAMARNE obéit à une logique inversée comme si la collectivité territoriale de Bussy Saint-Georges était la personne publique à l'initiative des ZAC, EPAMARNE les réalisant au nom et pour le compte de la ville, sous le régime d'une convention de mandat ou d'une concession d'aménagement.*

*Il ressort de l'article L. 311-4 du Code de l'urbanisme que l'EPAMARNE doit incorporer le coût des équipements publics dans le prix de cession des terrains à bâtir<sup>205</sup>.*

*Il ne peut être mis à sa charge, en tant qu'aménageur, que le coût des équipements à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone. Les groupes scolaires et crèches sont, pour le moins, réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants. Ils sont rendus nécessaires par les ZAC et le rythme de développement imposé à la Commune.*

*Par ailleurs, EPAMARNE met à la charge de la ville des équipements de superstructures primaires au motif qu'ils sont hors ZAC, alors même que ces derniers sont réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants et usagers des constructions à édifier dans la ZAC, ou encore communs à plusieurs ZAC.*

*La ville ne devrait-elle pas être considérée comme une seule et grande ZAC, s'agissant d'une agglomération nouvelle construite ex nihilo ? Il est nécessaire de mener une programmation et une répartition du financement des équipements publics sur plusieurs opérations successives. Les équipements réalisés aujourd'hui répondent à des besoins qui peuvent dépasser ceux des habitants ou usagers des constructions d'une seule ZAC. Toujours dans le respect de l'article précité, l'aménageur prévoit la réalisation d'équipements pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans plusieurs ZAC successives et doit prévoir dès la première ZAC la répartition de leur coût.*

*Cela n'a pas été prévu dès la création de la première ZAC. Le montage opérationnel choisi par EPAMARNE réside dans l'absence de péréquation entre les différentes ZAC pour le financement des équipements publics, créant une difficulté sur la ZAC du centre ville (Cf. supra, page 5). En effet, la ZAC du Centre ville supporte la quasi-totalité des coûts relatifs aux équipements publics, ces derniers étant localisés dans son périmètre. Les ZAC Génitoy Nord et des Cent Arpents demeurent très bénéficiaires car ne financent aucun des équipements hors de leur périmètre pourtant utilisés par*

---

<sup>205</sup> Il sera rappelé ici que ce sont les équipements publics qui confèrent le caractère d'utilité publique à la ZAC, CE 11 mars 1992, Ministère de l'Équipement et du Logement c/. Cts Dewaye, req. n° 98867, n° 98953 et n° 98954.

*leurs habitants et leurs usagers, comme le prévoit l'article L. 311-4 du Code de l'urbanisme.*

*Cette situation conduit les promoteurs (contrairement aux particuliers qui sont redevables de la TLE car construisant hors ZAC) à ne pas financer les équipements publics.*

***Existe-t-il un moyen d'organiser cette péréquation dans les futurs dossiers de ZAC et dans les éventuelles modifications de dossiers de ZAC existantes ? La commune se déterminera en fonction de cet élément lorsque son avis sera sollicité sur les dossiers de réalisation des futures ZAC et sur leur programme d'équipements publics (article R. 311-8 du Code de l'urbanisme).***

*Une péréquation ainsi que les modalités d'intégration de ces équipements (et des participations à leur financement) dans le patrimoine de la Commune feront l'objet de discussions avec les autorités de tutelle qui seront l'enjeu essentiel pour l'autonomie financière de la ville de Bussy Saint-Georges que la Cour appelle de ses vœux en prévision du retour au droit commun à l'horizon 2012.*

### **OBSERVATIONS FINALES**

*Il semble que l'objectif assigné par l'Etat d'un achèvement à l'horizon 2012 de l'OIN Bussy Saint-Georges ne peut être atteint sauf à appliquer une véritable politique de ville nouvelle telle que préconisée par le Premier ministre (Lettre du 20 septembre 2000) déclarant son attachement à l'achèvement des villes nouvelles, repris par le Contrat de Plan Etat-Région (CPER) 2000-2006<sup>206</sup> (DIACT, 6 mars 2006, pages 7, 8 et 9 sur « les retards d'exécution croissants » des CPER, « outil privilégié de mise en œuvre de la politique d'aménagement (...) des territoires » à laquelle contribue notre ville) ; à faciliter une gestion permettant de faire face aux besoins découlant de cette opération de très grande ampleur.*

*Cette stratégie des villes nouvelles, définie il y a trente ans et oubliée dès les années 1990, accompagnerait très efficacement les politiques du logement, y compris social, initiées actuellement, dans un cadre dynamique et plus économique que la création d'une ville ex nihilo, tel que décidé par la DIACT.*

---

*206) Le futur Contrat de Plan Etat-Région 2007-2013 en cours d'élaboration devra maintenir l'accompagnement des villes nouvelles dont le statut a été prorogé.*

En conséquence, l'objectif de cette requête rejoint les choix gouvernementaux réaffirmés, dans la droite ligne des villes nouvelles des années 1970 à 1990, **en faveur d'un plan d'achèvement à élaborer**, selon les préconisations de la CRC, fixant le nombre de logements et d'équipements à réaliser. Il devra passer par un avenant à la convention pluriannuelle de développement 2005-2007 dans les conditions prévues à son article 5 « Suivi de la convention ». Ces objectifs ne devront pas négliger l'implantation d'activités, comme Bussy Saint-Georges s'en est ouvert par courrier du 15 mars 2006 au Sous-préfet de Torcy, préoccupations partagées par d'autres élus de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, dont de M. PAJON, député-maire de Noisy-le-Grand. Lors du Bureau du Conseil d'administration d'EPAMARNE du 27 septembre 2006, cet élu s'inquiétait notamment du fait que « (...) Le bilan prévisionnel de l'opération n'intégrerait pas les dépenses d'équipement correspondant à ce programme. », mais aussi de la remise en cause de programmes de bureaux.

L'expertise de la Cour sur ce dossier permettra, dans la mesure où elle consentirait à se prononcer sur la problématique de l'OIN, de clarifier les responsabilités de chacun des acteurs dans cette phase décisive de l'urbanisation de l'agglomération nouvelle de Bussy Saint-Georges.

L'OIN ne peut demeurer une ville inachevée au moment où des fortes tensions persistent sur le marché de l'accession à la propriété en Ile-de-France.

En outre, lors de la réunion de la DIACT du 6 mars 2006, qui d'ailleurs réintègre Marne-la-Vallée, il a été décidé **trois opérations dites d'intérêt national en Ile-de-France**.

L'objectif des ces trois nouvelles OIN rejoint pleinement celui assigné aux villes nouvelles comme Marne-la-Vallée dont Bussy Saint-Georges, OIN depuis 1985, maintenue par l'Etat sous ce statut jusqu'en 2012.

Il conviendrait de clarifier la stratégie de réalisation de ces trois opérations dans le cadre de l'achèvement des villes nouvelles à l'horizon de 2012 afin de synthétiser les efforts publics sur des objectifs globaux et cohérents.

En effet, les villes nouvelles constituent « (...) **une réponse pertinente face à la question des déplacements, du logement, de la localisation des activités** » (Cf. Séminaire « Les villes nouvelles dans le système métropolitain francilien », août 2003).

Ces trois nouvelles opérations qui bénéficient du statut spécifique d'OIN constituent toutes une réponse pertinente, toutefois, il n'apparaît pas dans les décisions récentes de l'Etat que la politique d'aménagement des villes nouvelles soit renforcée par un dispositif spécifique permettant de situer leur achèvement. Il conviendra de leur appliquer une politique de ville nouvelle sans laquelle les objectifs ne seront pas atteints.

*Ainsi, le rétablissement de la politique des villes nouvelles décidé le 6 mars 2006 consacrerait la remise en cohérence d'une politique nationale du logement. Mais au-delà de ces décisions annoncées, aucune stratégie de financement n'est définie.*

*La situation de l'OIN Bussy Saint-Georges décrite dans le présent document explique parfaitement les difficultés de gestion d'une ville en très forte croissance et dont l'achèvement ne pourra s'effectuer que dans le cadre **d'une véritable responsabilité partagée**, supposée pour les trois nouvelles OIN.*

*Les conditions réglementaires de gestion dans lesquelles la collectivité territoriale de Bussy Saint-Georges sera en mesure d'achever la mission confiée par l'Etat, sachant que les investissements nécessaires pour y parvenir provoqueront encore des tensions sur son équilibre budgétaire, doivent être clarifiées par la Cour chargée de « maîtriser la comptabilité et le développement » des villes nouvelles.*

*La Cour des comptes a été sollicitée par l'OIN Bussy Saint-Georges afin d'aider toutes les villes nouvelles non encore achevées, comme l'appellent également de leurs vœux certains élus de Marne-la-Vallée (Communiqué de presse du 5/12/2006, « M. RICART, président du SAN MLV Val Maubuée, M. FOURNIER, président du SAN de Sénart, appellent l'Etat et la Région à poursuivre leur soutien aux villes nouvelles »), et celles qui viennent d'être créées, à bénéficier, au-delà des objectifs de croissance assignés, **d'un plan de financement incluant les techniques comptables et des modalités de gestion adaptées aux situations réelles, économiques et pas seulement comptables.***

**LISTE DES PIÈCES ADRESSÉES A LA COUR DES COMPTES  
PAR LE MAIRE DE BUSSY SAINT-GEORGES  
A L'APPUI DE SA RÉPONSE**

- Pièce n° 1* : Recensement de la population depuis 2004, Résultats des enquêtes de recensement pour les communes de moins de 10 000 habitants enquêtées en 2004 ou en 2005, INSEE.
- Pièce n° 2* : Enquête annuelle de recensement 2005, INSEE.
- Pièce n° 3* : Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France, rapport d'observations définitives relatives à la gestion de la commune de Bussy Saint-Georges, Exercices 1998 à 2001, 13 juillet 2004.
- Pièce n° 4* : « La politique des villes nouvelles (1965-2000) », Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles françaises, V. Fouchier, 2000, ministère de l'Équipement.
- Pièce n° 5* : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires, 6 mars 2006 (DIACT), extrait.
- Pièce n° 6* : Coûts des équipements publics mis à la charge de la commune.
- Pièce n° 7* : Document DISE/EAS/LC du 24 mars 2003, EPAMARNE.
- Pièce n° 8* : « Faut-il brûler les villes nouvelles », Ile-de-France Développement, 1993.
- Pièce n° 9* : Les finances des cinq villes nouvelles, partie 3, page 72 : « Les outils financiers spécifiques aux villes nouvelles », Programme d'histoire des villes nouvelles, 1973-2003, V. Chomentowski, R. Magnard, D. O'Neill, Conjuguer, 28 septembre 2005.
- Pièce n° 10* : Compte administratif 2005, extrait.
- Pièce n° 11* : Rapport final du ministère de l'Équipement, « Les finances des cinq villes nouvelles », septembre 2005, extrait.
- Pièce n° 12* : Instruction DGCL découlant de la réforme des documents budgétaires appliquée à compter de 2006, extrait.
- Pièce n° 13* : Extrait du rapport POMMELET, octobre 2003.
- Pièce n° 14* : Projet de délibération d'EPAFRANCE pour l'instauration d'une participation aux locaux associatifs.
- Pièce n° 15* : Protocole d'accord entre EPAMARNE et la Commune de Bussy relatif aux cessions (Lots J1, K5, N3, et CA 11a) et promesse de cession (Lot CA 19a) à l'euro symbolique, extrait.
- Pièce n° 16* : « Les villes nouvelles dans le système métropolitain francilien », Séminaire organisé dans le cadre du programme Histoire et Evaluation des villes nouvelles, août 2003, extrait.

*Pièce n° 17 : Compte administratif 2004 et Compte de gestion 2004 (extraits).*

*Pièce n° 18 : Délibération n° 2006/04/3134 du 7 avril 2006 : Affectation du résultat de l'exercice 2005.*

*Pièce n° 19 : Tableau des investissements par période de réalisation.*

*Pièce n° 20 : Compte administratif 1998, extrait.*

*Pièce n° 21 : Avis de la CRC en date du 15 juillet 2003 relatif au budget primitif 2003 de la commune de Bussy Saint-Georges.*

*Pièce n° 22 : Courrier du 15 novembre 2006 à EPAMARNE.*

*Pièce n° 23 : Lettre du Premier ministre, septembre 2000.*

*Pièce n° 24 : Convention pluriannuelle de développement 2005-2007.*

*Pièce n° 25 : Intervention de M. PAJON, député-maire de Noisy-le-Grand, Bureau du Conseil d'administration d'EPAMARNE, 27 septembre 2006.*

*Pièce n° 26 : Communiqué de presse, 5/12/2006, « M. RICART, président du SAN de MLV Val Maubuée et de M. FOURNIER, président du SAN de Sénart, appellent l'Etat et la Région à poursuivre leur soutien aux villes nouvelles ».*

---