

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET  
SA RÉPONSE

COMMUNE DE BAGNEUX  
(HAUTS-DE-SEINE)

Exercices 2006 et suivants

Observations délibérées le 11 août 2014



## SOMMAIRE

<b>SYNTHESE .....</b>	<b>3</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>4</b>
<b>OBSERVATIONS .....</b>	<b>5</b>
<b>1. RAPPEL DE LA PROCEDURE .....</b>	<b>5</b>
<b>2. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE.....</b>	<b>5</b>
2.1. Caractéristiques de la population .....	5
2.2. Caractéristiques du territoire de la collectivité.....	6
2.2.1. Intégration à un EPCI.....	6
2.2.2. D'importants enjeux d'aménagement urbain et de construction de logements .....	7
<b>3. FIABILITE DES COMPTES.....</b>	<b>8</b>
3.1. Indice de qualité des comptes calculé par la DDFiP.....	8
3.2. Rattachement des charges et des produits à l'exercice .....	8
3.3. Modalités d'application du principe de prudence .....	9
3.4. Produits de cessions d'immobilisations .....	9
3.5. Inscription en restes à réaliser .....	10
<b>4. SITUATION FINANCIÈRE .....</b>	<b>10</b>
4.1. Risques financiers extérieurs.....	10
4.2. Évolutions relatives au compte de résultat .....	12
4.2.1. Aspects généraux .....	12
4.2.2. Niveau et évolution des charges de fonctionnement .....	13
4.2.3. Niveau et évolution des produits de fonctionnement .....	14
4.3. Les dépenses d'investissement et leur financement .....	16
4.3.1. Dépenses d'équipement .....	16
4.3.2. Financement des dépenses d'équipement.....	16
4.3.3. Conditions de l'équilibre financier de la commune .....	17
4.4. Orientations budgétaires pour 2014 .....	17
<b>5. OBSERVATIONS RELATIVES A LA ZAC VICTOR-HUGO .....</b>	<b>18</b>
5.1. Présentation générale de l'opération d'aménagement .....	18
5.2. Conditions de conclusion de la concession d'aménagement .....	19
5.3. Principales clauses de la concession d'aménagement .....	20
5.3.1. Objet du contrat.....	20
5.3.2. Modalités financières de la concession d'aménagement.....	21
5.4. Conditions de l'équilibre économique de l'opération .....	22
<b>ANNEXE : FORMATION DE L'EBF ET DE LA CAF.....</b>	<b>24</b>
<b>GLOSSAIRE DES SIGLES .....</b>	<b>25</b>

## SYNTHESE

Commune de 38 000 habitants située dans le département des Hauts-de-Seine, Bagneux est membre de la communauté d'agglomération *Sud de Seine*. Lors de la période sous revue (2006 – 2013), un important programme d'équipements a été mis en œuvre.

### **Des tensions pèsent sur l'équilibre financier**

L'évolution de la capacité d'autofinancement (Caf) de la collectivité s'inscrit dans un contexte caractérisé par la diminution des recettes de fonctionnement et l'augmentation des dépenses de gestion et des charges financières.

De fortes tensions se sont donc exercées sur l'équilibre financier de la collectivité : le poids de la dette ramenée à la Caf s'est alourdi et le recours à une ligne de trésorerie est devenu structurel, pour faire face aux échéances de court terme. Le rythme des dépenses d'équipement s'est, cependant, ralenti, en 2013 et au début de 2014, la ville ayant mis la priorité sur la stabilisation du niveau d'endettement.

Ces tensions risquent, toutefois, d'être avivées par les difficultés financières prévisibles de la société d'économie mixte « agir pour Bagneux » (Semaba). En raison d'une importante opération d'acquisition de logements, en 2010, cette société d'économie mixte municipale rencontre, d'ores et déjà, des difficultés pour assurer sa trésorerie et, partant, pour honorer un certain nombre d'échéances. De plus, elle est engagée dans une opération d'ampleur, l'aménagement de l'écoquartier *Victor-Hugo*, qui va nettement solliciter sa trésorerie, en 2014.

### **Une opération d'aménagement importante, mais porteuse de risques**

Cet écoquartier, dont la création s'inscrit dans le cadre du contrat de développement territorial « Campus Sciences et Santé », a une surface de 16 hectares. Le montant prévisionnel de recettes et de dépenses de l'opération est de 150 M€. C'est un dossier d'envergure pour la ville qui en attend d'importantes installations d'entreprises, ainsi que la création de 850 logements. L'opération a pris la forme d'une concession d'aménagement conclue, en 2012, avec la Semaba, en application des dispositions du code de l'urbanisme applicables aux opérations dans lesquelles le concessionnaire supporte une part significative du risque économique de l'opération, ce risque économique justifiant un régime relativement allégé en termes de publicité et de mise en concurrence.

L'assise juridique de cette convention apparaît fragile. Le risque du concessionnaire semble, faute d'études préalables suffisamment étayées, avoir été insuffisamment objectivé, en amont de la procédure de passation de la convention, au regard de ce qu'exigent, depuis 2009, les dispositions de l'article R. 300-4 du code de l'urbanisme.

Sur un plan économique, l'équilibre de cette opération suppose d'importantes ventes de terrains à bâtir, particulièrement en matière d'immobilier de bureau. Or le niveau et le rythme de réalisation sont liés au prolongement de la ligne 4 de métro, ainsi qu'à la livraison, en 2020, d'une gare de la future ligne 15 du réseau Grand Paris Express. Si ces hypothèses n'étaient pas réalisées, l'équilibre financier de l'opération devrait être rétabli, en mettant à contribution le budget communal ou en en modifiant la programmation.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 ..... 9**

Fiabiliser le processus d'identification des charges à rattacher.

**Recommandation n° 2 ..... 23**

Suivre l'évolution du prix des terrains à bâtir dans le secteur de l'écoquartier Victor-Hugo, de manière à anticiper les difficultés éventuelles.

## OBSERVATIONS

### 1. RAPPEL DE LA PROCEDURE

En application de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a examiné la gestion de la commune de Bagneux. Le maire a été informé de l'ouverture du contrôle par une lettre du 20 novembre 2013. L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 27 février 2014.

Dans sa séance du 11 avril 2014, la chambre a formulé des observations provisoires sur la gestion de la commune. Celles-ci ont été notifiées à la commune, le 29 avril 2014. A la même date, celles des observations qui les concernaient ont été communiquées à la société d'économie mixte « Agir pour Bagneux » (Semaba) et à l'établissement public foncier des Hauts-de-Seine (EPF 92).

La chambre a reçu les réponses de l'EPF 92, le 5 mai 2014, et de la commune, le 20 juin 2014. La Semaba n'a pas répondu<sup>1</sup>.

Dans sa séance du 11 août 2014, après avoir examiné les réponses reçues, la chambre a arrêté les observations définitives ci-après.

### 2. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE

#### 2.1. Caractéristiques de la population

La population municipale<sup>2</sup> de Bagneux, d'après le recensement de 2011, le plus récent, est de 38 002 habitants. Elle s'élevait à 38 500 habitants en 2009 et 38 896 habitants en 2006<sup>3</sup>.

Nonobstant les résultats du dernier recensement, les données de l'Insee font apparaître qu'entre 1999 et 2009, la population municipale a augmenté, en moyenne, de 0,3 % par an. Cette augmentation a été le fait d'un solde naturel positif, partiellement contrebalancé par un solde migratoire négatif. En 2009, les moins de 20 ans constituaient 27 % de la population et les plus de 65 ans 12 %.

---

<sup>1</sup> La Semaba a accusé réception des observations la concernant, le 30 avril 2014.

<sup>2</sup> La population municipale, au sens du décret n° 2003-485 relatif au recensement de la population, est celle ayant sa résidence habituelle dans la commune.

<sup>3</sup> Lors de l'entretien de fin de contrôle, le maire a estimé que la baisse apparente de la population municipale, résultant des dernières opérations de recensement, tenait à la combinaison de plusieurs facteurs :

- la démolition d'une barre de 243 logements dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain (ORU) portant sur les quartiers sud de la commune ;
- de probables erreurs de codage de la part des agents recenseurs de la commune, ayant eu pour effet de minorer la population ;
- plus largement, un risque de biais plus élevé du fait des méthodes actuelles de recensement, impliquant des techniques de sondage sur échantillon au lieu des opérations exhaustives de recensement qui prévalaient jusqu'en 1999.

Cette même année, le taux d'activité était de 76,4 % et le taux de chômage de 13,9 %<sup>4</sup>. Le taux de chômage constaté à Bagneux était, alors, supérieur à celui des communes voisines. Il était particulièrement important dans les quartiers du sud de la commune (quartiers du Tertre, du Coquart, de la Tannerie et des Cuverons), où le taux se situait entre 16 et 20 %.

En 2009, la commune avait une proportion de foyers fiscaux imposables à l'impôt sur le revenu (57,6 %) et un niveau de revenu déclaré (21 339 €) inférieurs à ceux des communes avoisinantes.

Entre 1999 et 2009, la population active occupée est passée de 16 117 à 17 012 personnes. Elle se composait principalement d'employés et de professions intermédiaires.

**Tableau n° 1 : Commune de Bagneux – Répartition de la population active occupée**

	(en %)	1999	2009
Employés		39,4	36,3
Professions intermédiaires		25,2	27,5
Cadres et professions intellectuelles supérieures		13,1	17,0
Ouvriers		18,8	15,6
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise		3,4	3,6
<b>Total</b>		<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Source : Insee.

En ce qui concerne le niveau de formation, selon les données utilisées pour l'élaboration des documents d'urbanisme<sup>5</sup>, près des deux tiers des habitants ont un diplôme inférieur au baccalauréat et 10,5 % un diplôme de niveau supérieur ou égal à bac+3.

## 2.2. Caractéristiques du territoire de la collectivité

### 2.2.1. Intégration à un EPCI

La commune est membre de la communauté d'agglomération *Sud de Seine*, associant également Malakoff, Clamart et Fontenay-aux-Roses<sup>6</sup>.

Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a dégagé, en 2012 une capacité d'autofinancement (Caf) de 3,8 M€. Sa dette atteignant le montant de 17,5 M€, le ratio dette/Caf de l'établissement était de 4,6 (années).

<sup>4</sup> Respectivement, 75 % et 13,5 % en 1999.

<sup>5</sup> Diagnostic actualisé réalisé dans le cadre de la révision du plan local d'urbanisme (PLU), en mai 2011.

<sup>6</sup> Le 1<sup>er</sup> avril 2011, a eu lieu un transfert de compétence relatif aux médiathèques et aux théâtres. En ce qui concerne la commune de Bagneux, il a porté sur la bibliothèque Louis Aragon et le cinéma-théâtre Victor-Hugo.

## 2.2.2. D'importants enjeux d'aménagement urbain et de construction de logements

Le rapport de présentation du plan local d'urbanisme (PLU), adopté le 31 janvier 2006 et modifié à plusieurs reprises depuis<sup>7</sup>, souligne que Bagneux est, au premier chef, une commune résidentielle. Y prédomine l'habitat collectif (88 % d'immeubles collectifs, 10 % de maisons individuelles)<sup>8</sup>.

Le taux de logements sociaux a progressé ; il est passé de 51 %, au début de l'année 2007<sup>9</sup>, à 58,2 %, au début de l'année 2012. Selon les représentants de la commune, cette évolution tient à la production de logements neufs, mais aussi à l'intégration dans le parc de la Semaba du patrimoine balnéolais de la société *Icade*. Les plus importants bailleurs sociaux sont, en effet, la société d'économie mixte municipale (la Semaba), l'office départemental, ainsi que la société *Domaxis*.

Une opération de renouvellement urbain (ORU) est en cours dans les quartiers sud (quartiers des Tertres et des Cuverons, caractérisés par la présence de grandes barres d'habitation), dans le cadre d'une convention conclue en janvier 2002. Elle porte sur un territoire de 21 hectares.

Le PLU mentionnait également la perspective d'un prolongement de la ligne 4 du métro, d'ici à 2019, dans le nord de la commune. Par la suite, dans le même secteur, il a été décidé de placer à proximité une des gares de la ligne rouge du métro prévue dans le cadre du projet du Grand Paris. Dans cette perspective, une zone d'aménagement concertée (Zac) portant sur 19 hectares a été créée par une délibération du conseil municipal, le 27 septembre 2011<sup>10</sup>. Le 15 mai 2012, celui-ci a approuvé le dossier de réalisation et décidé de concéder l'opération à la Semaba (*cf. infra*).

Pour les années à venir, la municipalité attend de sa politique en matière de logement une augmentation de la population, notamment dans le cadre de cette Zac.

Par une délibération du 24 septembre 2013, le conseil municipal a autorisé le maire à signer un contrat de développement territorial (CDT)<sup>11</sup>, dénommé « Campus Sciences et Santé ». Ce contrat associe les communes membres de la communauté d'agglomération de *Val de Bièvre* (Arcueil, Cachan, Fresnes, Gentilly, L'Haÿ-les-Roses, Le Kremlin-Bicêtre et Villejuif) et celles de la communauté d'agglomération *Sud de Seine*. Ce contrat s'articule autour de deux pôles principaux : l'Institut *Gustave-Roussy*, avec le projet *Cancer Campus*, et la zone allant du site de la direction générale de l'armement, à Bagneux, jusqu'au site de l'école normale supérieure, à Cachan. Quatre stations du *Grand Paris Express* devraient assurer la desserte de ces territoires : Villejuif Louis-Aragon, Villejuif Institut Gustave Roussy, Arcueil-Cachan et Bagneux.

<sup>7</sup> Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a précisé que le PLU « a fait l'objet des modifications suivantes :

- le CM du 15 janvier 2008 a approuvé la modification n° 1 ;
- le CM du 31 mai 2011 a approuvé la révision simplifiée n° 1 ;
- l'arrêté inter-préfectoral du 11 décembre 2012 (ligne 4 RATP) l'a mis en compatibilité ;
- le CM du 28 mai 2013 a approuvé sa révision simplifiée n° 2 ;
- le CM du 17 décembre 2013 a approuvé la modification simplifiée n° 1. »

<sup>8</sup> Diagnostic actualisé réalisé dans le cadre de la révision du PLU, en mai 2011.

<sup>9</sup> Selon le département des Hauts-de-Seine (étude sur le parc des logements sociaux dans les Hauts-de-Seine produite par le pôle chargé de l'aménagement et du territoire au sein du département).

<sup>10</sup> La ZAC Victor-Hugo avait déjà été créée, en 2007, mais son dossier de création a été annulé par la cour administrative d'appel de Versailles, le 4 novembre 2011, dont la décision a été infirmée en cassation par le Conseil d'Etat, le 16 mars 2012.

<sup>11</sup> Les contrats de développement territorial sont des projets de territoire élaborés par les collectivités locales et l'État. Ils mettent en place une démarche contractuelle pour la conception de projets de développement des territoires stratégiques du Grand Paris, en particulier ceux desservis par les nouvelles lignes de métro du Grand Paris Express. Leur contenu et leurs modalités sont précisés par le décret du 24 juin 2011, pris en application de l'article 21 de la loi relative au Grand Paris. Ces contrats constituent des outils de planification et de programmation permettant d'atteindre localement les objectifs de mise en œuvre du Grand Paris en matière de logement, de transports, de déplacements, de lutte contre l'exclusion sociale, de développement économique, sportif et culturel, de protection des espaces agricoles et forestiers et des paysages.

S'agissant de Bagneux, le contrat prévoit :

- la production de 2 400 logements pour la période 2013 à 2020 ;
- avant 2020<sup>12</sup>, la prolongation de la ligne 4, qui sera alors interconnectée à la future ligne 15 du métro du Grand Paris Express, dont la mise en service est également prévue avant 2020.

### 3. FIABILITE DES COMPTES

#### 3.1. Indice de qualité des comptes calculé par la DDFiP

L'indice de qualité des comptes de la commune calculé par la direction départementale des finances publiques (DDFiP) selon la méthodologie de l'IQCL<sup>13</sup> a été de 17,8 en 2012, la moyenne départementale étant de 17,5.

En réponse aux travaux de la DDFiP sur l'IQCL, le comptable public a indiqué que la mise en concordance de l'état de l'actif et de l'inventaire des biens de la commune avait été assurée en 2013, que l'ensemble des immobilisations ayant vocation à l'être avaient été intégrées au compte 21 et que des provisions étaient prévues au cours de l'exercice 2013. La constitution de ces dernières a fait l'objet de plusieurs délibérations en date des 12 février, 25 juin et 17 décembre 2013.

Des difficultés persistantes ont été signalées par la DDFiP en ce qui concerne le lissage du mandatement au chapitre 011 (charges à caractère général) ou le rythme de transmission au poste comptable des pièces se rapportant aux cessions d'immobilisations. L'ordonnateur a, toutefois, indiqué à la chambre que ce dernier point n'avait jamais fait l'objet de remarque de la part de la trésorerie.

#### 3.2. Rattachement des charges et des produits à l'exercice

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice d'origine est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il a pour objet de réintégrer dans la section de fonctionnement toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis qui sont nés au cours d'un exercice, mais qui n'ont pu être comptabilisés. Au vu du compte de gestion, les rattachements de charges effectués en 2012 ont porté sur 3 315 221 €, se répartissant ainsi qu'il suit<sup>14</sup> :

**Tableau n° 2 : Commune de Bagneux – Charges rattachées  
(solde en balance de sortie en euros)**

Compte	Solde créditeur 2012
408	2 054 921,88 €
4286	800,00 €
4486	38 314,01 €
4686	694 590,11 €
1688	526 595,00 €
Ensemble	3 315 221,00 €

Source : comptes de gestion.

<sup>12</sup> Page 33 du CDT.

<sup>13</sup> L'indice de qualité des comptes locaux (IQCL) est un indicateur de pilotage utilisé par la DDFiP. Il comprend des items de régularité et des items de bonnes pratiques de gestion.

<sup>14</sup> Le centre des finances publiques de Bagneux a produit l'état des dépenses rattachées joint par l'ordonnateur à l'appui du mandat de rattachement, qui porte bien sur ce montant de 3,3 M€.

L'applicatif de gestion en usage dans la commune ne permet pas de produire à partir de sa comptabilité d'engagement une balance qui fasse ressortir les services faits au 31 décembre ainsi que les dates d'engagement juridique et comptable. En effet, du fait des modalités de gestion des droits, les services dépensiers ne peuvent, une fois qu'est passée la date limite d'engagement des crédits<sup>15</sup>, enregistrer les services faits dans l'applicatif de gestion. Dans ces conditions, c'est par la circulation de documents sur papier que s'opère l'identification des charges à rattacher.

Ce processus, en tant qu'il repose sur des circulations de volumes importants de documents sur papier entre services, présente un niveau significatif de risques d'erreurs.

La commune a indiqué à la chambre que « dans le cadre de la dématérialisation croissante des process financiers, la direction des finances effectue une extraction sur Excel des charges et transmet par mél aux services la liste des engagements non soldés. Ceux-ci lui font ensuite un retour en remplissant le tableau. »

<b>Recommandation n° 1 : Fiabiliser le processus d'identification des charges à rattacher</b>
---

### 3.3. Modalités d'application du principe de prudence

Le principe de prudence trouve sa traduction, entre autres, dans l'obligation d'amortir ou de provisionner. Or aucune dotation aux provisions n'a été passée jusqu'en 2012, alors même que la collectivité a enregistré des charges au compte 6227 « Frais d'actes et de contentieux » : 34 237,35 €, en 2010, 51 123,96 €, en 2011 et 50 422,48 €, en 2012.

De même, malgré la récurrence des pertes sur créances irrécouvrables (46 623,38 €, en 2010, 29 271,52 €, en 2011 et 51 527,39 €, en 2012), le compte 491 « Provisions pour dépréciation des comptes de redevables » n'a pas été mouvementé.

De ce fait, la commune ne se conformait pas aux dispositions de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), aux termes duquel une provision doit être constituée, par délibération du conseil municipal, lorsque le recouvrement des restes à recouvrer est compromis malgré les diligences faites par le comptable, à hauteur du risque d'irrécouvrabilité estimé.

Comme cela a été signalé *supra*, la commune a constitué des provisions au cours de l'exercice 2013<sup>16</sup>, à raison :

- d'une part, des créances risquant d'être irrécouvrables ;
- d'autre part, d'un contentieux dans lequel est engagée la collectivité avec un de ses fournisseurs.

### 3.4. Produits de cessions d'immobilisations

La commune a enregistré, en 2012, un niveau significatif de recettes au titre des cessions d'immobilisations. D'après le compte administratif, il a été constaté :

- un produit de 6 803 006,20 €, imputé au compte 775 « Produits de cessions d'immobilisations » ;
- en contrepartie, une charge de 929 830,91 €, imputé au compte 675 « Valeur des éléments d'actifs cédés ».

<sup>15</sup> Le 5 décembre, en ce qui concerne l'exercice 2013.

<sup>16</sup> Délibérations en date du 12 février, du 25 juin et du 17 décembre 2013.

La différence, soit 5 873 175,30 €, correspond à une plus-value de cession, ce qui explique le mouvement créditeur net constaté au compte 19.

L'état de variation des immobilisations prévu par les dispositions de l'article R. 2313-3 du CGCT figurait bien au compte administratif de 2012, mais il ne mentionnait pas de cession à titre onéreux et faisait état d'une moins-value de 21 213,85 €, ce qui ne correspondait pas aux flux budgétaires et comptables ci-dessus.

Une telle anomalie a pu altérer la qualité de l'information financière produite par la commune. Elle a été corrigée au compte administratif 2013 soumis au conseil municipal, le 24 juin 2014.

### **3.5. Inscription en restes à réaliser**

En 2012, les restes à réaliser (RAR) en recettes de la section d'investissement s'élevaient au total de 11,2 M€. Ils comportaient, notamment, une inscription en recettes de 1,1 M€, au titre d'une vente de terrains à la Semaba, justifiée par une délibération du conseil municipal en date du 14 novembre 2006.

Il s'agissait d'un échange de terrains complété par une soulte, dont la réalisation a été retardée par des difficultés d'ordre juridique imprévues. Lors de l'entretien de fin de contrôle, le maire a assuré que le débouclage de l'opération interviendrait en 2014.

La recette projetée ne pouvant, alors, être considérée comme certaine, son inscription en restes à réaliser, en 2012, n'était pas fondée.

## **4. SITUATION FINANCIERE**

### **4.1. Risques financiers extérieurs**

La commune est actionnaire de la Semaba<sup>17</sup> à hauteur de 4 050 000 €. Elle détient ainsi 75 % du capital de cette société, dont le montant s'élève à 5,4 M€ (celui de ses capitaux propres était proche de 52,9 M€, à la fin de l'exercice 2012), le solde étant réparti entre la caisse d'épargne d'Ile-de-France (13,33 % du capital) et différents autres actionnaires de droit privé (11,67 %).

L'information de la commune sur la situation de la Semaba pourrait être améliorée. L'article L. 1524-5 du CGCT dispose, en effet, en son 14<sup>ème</sup> alinéa, que « les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, et qui porte notamment sur les modifications des statuts qui ont pu être apportées à la société d'économie mixte. » Or, le conseil municipal délibère sur les rapports de gestion de la Semaba et non sur des rapports qui seraient rédigés spécifiquement à son intention par les représentants de la ville au conseil d'administration de l'entreprise.

---

<sup>17</sup> Cette Sem exerce deux types d'activités :

- une activité d'aménageur, la Sem intervenant actuellement dans quatre opérations ;
- une activité de bailleur social, pour un parc qui se constituait de 2 715 logements, en juillet 2010, tous situés à Bagneux.

Selon le recensement le plus récent, le nombre total de logements dans la ville est de 16 754 : c'est donc un peu plus d'un logement sur huit à Bagneux qui appartient à la Semaba.

En retraitant son bilan au 31 décembre 2012, il apparaît, par ailleurs, que la société est confrontée à une insuffisance de ressources à long terme, ce qui la contraint, pour assurer sa trésorerie, à différer le règlement de dettes à court terme<sup>18</sup>.

La commune a indiqué à la chambre que ces difficultés étaient d'ordre conjoncturel. En 2012, la Semaba a contracté un emprunt et la vente du terrain lui permettant de le rembourser a été décalée. Elle a dû demander un décalage du remboursement du prêt lié à l'opération et supporter des frais qui l'ont mis en difficulté pour honorer, lors de cette période, d'autres échéances courantes.

Confirmant tout à la fois l'analyse de la chambre et l'explication de la commune, le poste comptable a signalé que la Semaba avait éprouvé des difficultés à honorer un certain nombre d'échéances, en 2012, mais que ses dettes avaient été apurées au terme de l'année 2013.

Les tensions de trésorerie que connaît la Semaba ne devraient pas pouvoir se résorber spontanément. Les comptes rendus annuels à la collectivité (CRACL) de 2012, produits, en 2013, sur les opérations concédées à la Semaba par la commune, faisaient ressortir, en effet, que l'activité d'aménagement allait solliciter de manière significative la trésorerie de la société dans les prochaines années, avec un pic en 2014 : les besoins de trésorerie sont estimés à près de 40,5 M€, en 2014, et devraient descendre autour de 30 M€ au cours des deux exercices suivants.

Face à ces besoins de trésorerie, les ressources tirées de la gestion locative resteront à un niveau limité (moins de 70 000 € de résultat en 2012).

Pour les couvrir, la commune et la Semaba envisagent, en premier lieu, de solliciter davantage l'intervention de l'établissement public foncier des Hauts-de-Seine (*EPF 92*). L'*EPF 92* a, en effet, conclu avec la commune une convention-cadre en date du 6 juin 2008<sup>19</sup>. En application de celle-ci, le portage foncier de l'*EPF 92* serait, aujourd'hui, de 24 M€; un nouvel avenant pourrait, selon la collectivité, permettre d'en augmenter le montant de 12 M€ environ<sup>20</sup>.

En second lieu, la collectivité et la Semaba envisagent l'émission d'emprunts supplémentaires, dont certains seraient garantis par la commune et d'autres feraient l'objet d'une garantie hypothécaire portant sur les terrains à aménager.

---

<sup>18</sup> L'état financier fait apparaître un niveau d'endettement proche de 200 M€. La situation de trésorerie de 1,7 M€ en 2012, s'explique par la différence entre le fonds de roulement (FdR) de 25,2 M€ et le besoin en fonds de roulement (BFR) de 23,5 M€.

Néanmoins, les stocks consistent essentiellement en des encours de concessions d'aménagement et donc en terrains, en attente d'être aménagés, en cours d'aménagement, ou ayant été aménagés mais n'ayant pas encore été cédés à des acheteurs de droits à construire (55,3 M€). Ces biens fonciers ont un caractère plus durable que les stocks usuellement constatés dans les entreprises : il est d'usage de considérer qu'ils relèvent du haut de bilan et, donc, de les prendre en compte pour le calcul du FdR.

Celui-ci apparaît alors négatif (différence entre 24,3 M€ et 55,3 M€), tout comme le BFR (différence entre 23,5 M€ et 55,3 M€) : ainsi, malgré un niveau d'endettement significatif, la Semaba est confrontée à une insuffisance de ressources à long terme, ce qui la contraint, pour assurer sa trésorerie, à différer le règlement de dettes à court terme.

<sup>19</sup> Suivie des avenants n° 1 du 21 juillet 2008, n° 2 des 15 et 21 décembre 2011 et n° 3 du 3 juin 2013.

<sup>20</sup> L'*EPF 92* a indiqué à la chambre, par ailleurs, qu'il évaluait les opérations engagées à Bagneux comme étant à risque faible.

Plus généralement, pour remédier aux difficultés de la Semaba, un plan de retour à l'équilibre, selon le maire, serait en cours d'élaboration avec la Caisse des dépôts et consignations et viserait à accroître le niveau de capitaux propres de la société, en sollicitant les actionnaires privés<sup>21</sup>. Selon le maire, plusieurs hypothèses d'évolution étaient également envisagées : une fusion de la Semaba avec d'autres entreprises publiques locales ou une scission entre les activités de logement et celles d'aménagement.

Enfin, d'après les annexes au compte administratif 2012, les emprunts de la Semaba garantis par la commune s'élevaient à la somme de 188,8 M€<sup>22</sup>, dont 159,5 M€ au titre des opérations de logement et 29,3 M€ au titre des autres emprunts<sup>23</sup>.

Le total des emprunts garantis de la Semaba était ainsi égal à 2,8 fois le montant des produits de fonctionnement de la commune, en 2012 (66,4 M€).

Selon le maire, cependant, il conviendrait de relativiser l'exposition de la commune aux risques résultant de la garantie accordée aux emprunts souscrits par la Semaba pour construire des logements, dans la mesure où il existe, en la matière, un patrimoine, dont la vente permettrait de réduire la portée d'un éventuel appel en garantie de la collectivité.

## **4.2. Évolutions relatives au compte de résultat**

### **4.2.1. Aspects généraux**

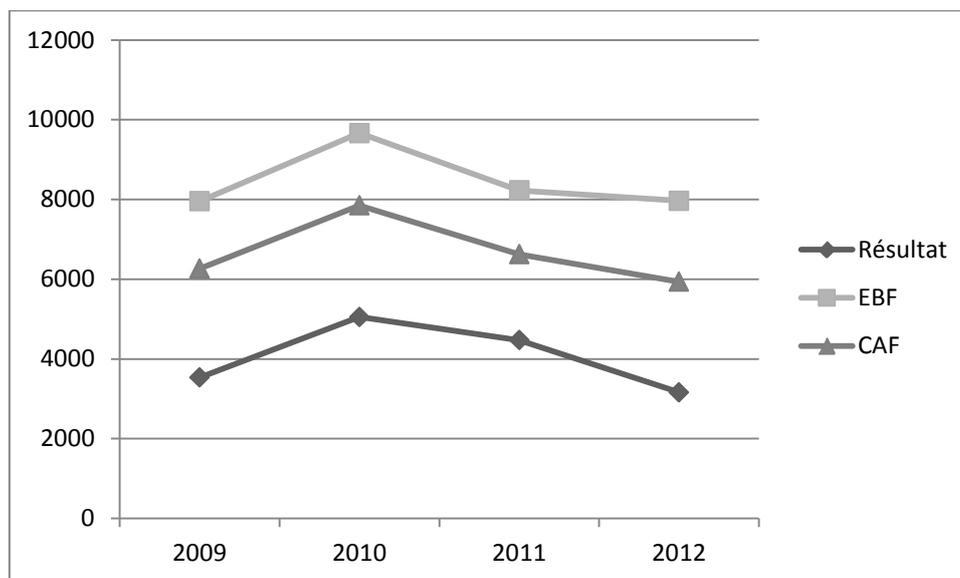
Le résultat de fonctionnement, la Caf et l'excédent brut de fonctionnement (EBF) dégagés par la commune ont diminué, depuis 2010, pour atteindre, en 2012, respectivement 3,2 M€, 5,9 M€ et 8 M€.

---

<sup>21</sup> Augmentation de la part de l'actionnariat de la Caisse d'épargne ou entrée éventuelle au capital de la Caisse des dépôts et consignations. Dans ce scénario, la collectivité ne participerait pas à cette recapitalisation, ce qui reviendrait à une diminution de sa part dans le capital social. Les grandes orientations ont été présentées au comité d'entreprise de la société, le 12 juin 2014, et ont vocation à être adoptées par le conseil d'administration.

<sup>22</sup> A la fin de l'exercice 2012, le total de la dette garantie par la commune atteignait 322,5 M€, dont 291,8 M€ au titre des emprunts émis pour les opérations de logement aidées par l'État et 30,7 M€ au titre des autres emprunts (source : états B1.1 annexé au compte administratif pour 2012).

<sup>23</sup> Parmi ces derniers, les emprunts garantis dans le cadre de la Zac Victor-Hugo s'élevaient au total cumulé de 21,3 M€.

**Graphique n° 1 : Commune de Bagnaux – Evolution du résultat, de l'EBF et de la Caf**

Source : instruction CRC, d'après fiches AE2F.

En 2009 et en 2010, la commune a dégagé une Caf et un EBF par habitant supérieurs à la moyenne de la strate de référence<sup>24</sup>. A compter de 2011, la situation s'est, cependant, inversée, la valeur de ces deux agrégats pour Bagnaux ayant régressé plus rapidement que la moyenne de la strate.

La Caf par habitant se situe au-dessous des moyennes de référence du département (236 € par habitant) et de la région (181 € par habitant).

La diminution de l'EBF observée entre 2010 et 2012 (- 0,7 M€) est globalement liée à une diminution des produits de gestion<sup>25</sup>, alors que les charges de gestion ont légèrement augmenté.

Dans ce contexte, l'augmentation des charges financières<sup>26</sup> explique la diminution de la Caf.

Selon le maire, l'exercice 2010 a été atypique, la collectivité ayant perçu un surcroît de recettes au titre des droits de mutation à titre onéreux (DMTO : 1,8 M€), du fait de la vente du patrimoine immobilier de la société *ICADE* à la Semaba : sans cette recette, la Caf aurait eu une évolution moins marquée au cours de la période sous revue.

En 2013, le montant de la Caf brute a été de 7,1 M€, d'après le compte de gestion.

#### 4.2.2. Niveau et évolution des charges de fonctionnement

Entre 2009 et 2012, les charges de fonctionnement sont passées de 55,9 M€ à 63,2 M€. Comme le souligne la commune, cette augmentation tient compte des écritures d'ordre. En mouvements réels, les dépenses de fonctionnement sont passées de 52,1 M€, en 2009, à 54,8 M€, en 2013, ce qui correspond à une augmentation de 5,2 %. Sur l'ensemble de la période, le niveau des charges de fonctionnement de la commune s'est avéré supérieur à la moyenne de la strate.

<sup>24</sup> La strate de référence consiste en l'ensemble des communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

<sup>25</sup> Ce terme désigne les produits enregistrés aux comptes 70 à 75.

<sup>26</sup> 1,7 M€, en 2009, 1,9 M€, en 2010 et 2,0 M€, en 2011 comme en 2012.

Le premier poste des dépenses de fonctionnement est celui des charges de personnel, passées de 33,4 M€, en 2009, à 34,9 M€, en 2010, avant de baisser un peu, en 2011, pour atteindre 34,4 M€, du fait, notamment, du transfert de compétences à la communauté d'agglomération intervenu au cours de l'exercice.

L'augmentation de ces dépenses (+ 0,4 M€) entre 2011 (34,4 M€) et 2012 (34,9 M€) est à relativiser, selon le maire, car elle est inférieure au GVT (estimé à 0,6 M€) et témoignerait ainsi des efforts d'économies de la collectivité.

Le maire souligne, également, que « l'augmentation de la masse salariale résulte de facteurs exogènes telle que la hausse du SMIC de 6,57 % entre juillet 2009 et juillet 2012, [ou de la] hausse des taux de cotisations patronales de 1,96 %. En outre, sur la période, la ville a livré une crèche municipale avec une création de 23,5 postes, soit un budget annuel d'environ 800 000 euros. »

Sur l'ensemble de la période sous revue, toutefois, le niveau des charges de personnel par habitant a été supérieur au niveau moyen de la strate de référence<sup>27</sup> et l'écart est resté globalement constant<sup>28</sup>.

En 2013, selon le compte de gestion, le montant des charges de personnel s'est élevé à 35,4 M€

Les charges à caractère général<sup>29</sup> ont connu une certaine diminution entre 2009 (12,7 M€) et 2011 (12,3 M€), puis sont remontées à 12,5 M€, en 2012, sous l'effet de l'inflation. Le rapport de présentation du compte administratif mentionne un certain nombre d'animations, ainsi qu'une légère augmentation des effectifs scolaires.

Sur l'ensemble de la période sous revue, le niveau des charges à caractère général par habitant a excédé la moyenne de la strate, mais l'écart s'est réduit<sup>30</sup>.

En 2013, selon le compte de gestion, le montant des charges à caractère général s'est élevé à 12,8 M€

#### **4.2.3. Niveau et évolution des produits de fonctionnement**

Entre 2009 et 2012, le total des produits de fonctionnement est passé de 59,4 M€ à 66,4 M€.

Dans l'intervalle, les produits de gestion sont passés de 57,6 M€ à 59,0 M€. Les ressources fiscales, qui en constituent la plus grande partie, ont évolué comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

---

<sup>27</sup> En 2012, les charges de personnel par habitant pour les communes comparables du département étaient de 834 € selon l'analyse financière et fiscale du de la DDFIP, soit un niveau inférieur à celui de la commune de Bagneux.

<sup>28</sup> Ainsi, en 2009, les charges de personnel par habitant de la commune représentaient 128 % du montant constaté dans la strate ; en 2012, elles en représentaient 127 %.

<sup>29</sup> Cet agrégat correspond aux réalisations du chapitre 011.

<sup>30</sup> Ainsi, en 2009, les charges à caractère général par habitant de la commune représentaient 120 % du montant constaté dans la strate ; en 2012, elles en représentaient 111 %.

**Tableau n° 3 : Commune de Bagneux – Ressources fiscales (en €), hors fiscalité reversée**

	2009	2010	2011	2012
Taxes foncière et d'habitation (compte 731)	21 171 576	22 383 091	23 352 922	23 418 782
DMTO (compte 7381)	683 772	2 249 899	774 309	795 899
Taxes sur l'électricité (compte 735)	449 979	456 414	454 796	445 115
Taxes sur activités de service et domaine (comptes 733 et 736)	77 929	99 918	194 768	235 325
<b>Ressources fiscales</b>	<b>22 383 256</b>	<b>25 189 323</b>	<b>24 776 795</b>	<b>24 895 121</b>

Source : instruction CRC, logiciel d'analyse financière ANAFI.

En 2013, selon le compte de gestion, le montant des ressources fiscales, hors fiscalité reversée, s'est élevé à 25,6 M€.

Depuis 2010, les taux en matière de taxe d'habitation (16,17 %) et de taxe foncière (23 %) sont restés identiques. L'augmentation des bases imposables est à l'origine de la hausse du rendement des impôts locaux. Elle s'explique, d'une part, par les revalorisations annuelles fixées par la loi de finances, d'autre part, par une réduction, en 2011, des abattements votés par la collectivité.

Compte tenu d'une pression fiscale jugée élevée, la collectivité ne souhaite pas augmenter les taux d'imposition. Selon la collectivité, la stabilité des taux a permis de réduire l'écart par rapport à la moyenne du département : ainsi, en 2012, le taux moyen appliqué dans les Hauts-de-Seine était de 14,9 %, au lieu de 16,17 %, à Bagneux.

La collectivité perçoit, par ailleurs, une fiscalité reversée sous deux formes :

- d'une part, une attribution de compensation égale à la différence entre les recettes fiscales transférées à la communauté d'agglomération et les charges correspondantes résultant des compétences transférées ; cette recette a diminué au cours de la période sous revue, du fait des nouvelles compétences dévolues à l'EPCI en 2011 ;
- d'autre part, une attribution du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF).

**Tableau n° 4 : Commune de Bagneux – Fiscalité reversée**

(en €)	2009	2010	2011	2012
Attribution de compensation	11 566 650	10 576 916	8 973 106	7 896 208
FSRIF	0	0	0	2 705 951
<b>Fiscalité reversée</b>	<b>11 566 650</b>	<b>10 576 916</b>	<b>8 973 106</b>	<b>10 602 159</b>

Source : instruction CRC, logiciel d'analyse financière ANAFI.

En 2013, le montant de la fiscalité reversée s'est élevé à 10,6 M€.

La collectivité bénéficie, enfin, de dotations, dont la principale est la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui est passée de 12,3 M€ à 12,6 M€, entre 2009 et 2012, sous l'effet de la dotation de solidarité urbaine (DSU), passée de 2,4 M€ à 3,1 M€.

En 2013, le montant de la DGF a été de 12,9 M€.

### 4.3. Les dépenses d'investissement et leur financement

#### 4.3.1. Dépenses d'équipement

La commune a fait le choix de réaliser un montant important de dépenses d'équipement. Cette montée en charge correspondrait, selon les représentants de la collectivité, « à la conjonction en terme de calendrier, des équipements classiquement à la charge de la commune en réalisation ou entretien (espace Marc Lanvin par exemple), de l'opération de renouvellement urbain du Sud de la ville, négociée depuis 1999, signée en 2005 et qui a produit ses effets sur la période 2009/2013 avec la livraison de trois équipements neufs (un groupe scolaire, une halle des sports et un centre social et culturel) et de la phase opérationnelle de la Zac Blanchard avec la construction de la crèche des Petits Moulins. »

Les dépenses d'investissement de la commune ont été de 22,77 M€, en 2010, 20,12 M€, en 2011, et 19,46 M€, en 2012. Pour chacune de ces années, les dépenses d'équipement par habitant ont excédé la moyenne de la strate de référence.

Le montant des dépenses réelles est indiqué dans le tableau ci-dessous :

**Tableau n° 5 : Commune de Bagneux – Dépenses réelles d'équipement**

	2010	2011	2012
<b>Dépenses réelles</b>	22 809 323,28 €	20 213 895,75 €	18 375 262,20 €

*Source : comptes de gestion.*

D'après les rapports de présentation des comptes administratifs, ces dépenses d'équipement correspondent, essentiellement, à l'opération de renouvellement urbain portant sur les quartiers sud de la ville, à des travaux d'entretien du patrimoine communal, ainsi qu'aux livraisons des équipements publics prévus : groupe scolaire, en 2011, halle aux sports et centre socio-culturel, en 2012.

L'importance de ces dépenses contraste avec la stagnation de la Caf et la stabilité des taux d'imposition.

En 2013, le montant des dépenses réelles s'est élevé à 15,7 M€.

#### 4.3.2. Financement des dépenses d'équipement

Malgré la diminution de la Caf observée jusqu'en 2012, la commune a pu dégager un financement disponible en augmentation (7,7 M€, en 2010, 7,4 M€, en 2011 et 17,4 M€, en 2012), du fait des subventions d'équipement reçues et des attributions du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), mais également, pour l'exercice 2012, d'une augmentation des cessions d'actif (cessions de terrains à la Semaba dans le cadre de la Zac Albert Petit).

Les souscriptions d'emprunt ont porté respectivement sur 14,1 M€, en 2010, 5,8 M€, en 2011, et 5 M€, en 2012. L'ensemble de ces mouvements ont conduit à une oscillation du niveau de fonds de roulement, qui s'est fortement contracté, en 2011, avant de se relever, en 2012.

### 4.3.3. Conditions de l'équilibre financier de la commune

En ce qui concerne le haut de bilan, on constate un accroissement des ressources à long terme (+ 41 M€ entre 2010 et 2012) consécutif, principalement, à l'augmentation des fonds propres et, dans une moindre mesure, au gonflement de l'encours de dette (passé de 62,9 M€ à 64,5 M€ entre 2010 et 2012). Celui-ci, combiné à la diminution de l'autofinancement, a eu pour effet une détérioration du ratio dette/Caf, monté à 9,74 (années) alors qu'il était, en 2010, de 8,01 (années).

Compte tenu du volume des dépenses d'équipement depuis 2010, le niveau du fonds de roulement apparaît peu élevé (il a même été négatif, en 2011). Cette appréciation est confirmée par la comparaison avec la strate.

**Tableau n° 6 : Commune de Bagneux – Fonds de roulement par habitant comparé à la valeur moyenne de la strate**

(en €)	2009	2010	2011	2012
Fonds de roulement/habitant Bagneux	43	17	- 64	3
Fonds de roulement/habitant Strate	85	112	131	149

Source : fiches AE2F.

Compte tenu de son faible montant, le fonds de roulement n'a pas permis de couvrir le besoin en fonds de roulement (BFR). La commune a donc eu une trésorerie nette négative au terme des exercices 2011, 2012 et 2013, ce que traduit l'existence d'un solde créditeur au compte 51 (2,5 M€, en 2011, 2,6 M€, en 2012 et 3,6 M€, en 2013), du fait du recours à des lignes de trésorerie.

Dans la mesure où ces lignes de trésorerie ne sont systématiquement pas soldées en fin d'exercice, la chambre rappelle à la commune le principe d'annualité et l'incite à procéder à la consolidation en emprunts budgétaires des lignes de trésorerie non soldées.

Cette situation appelle d'autant plus l'attention qu'en 2012, le délai global moyen de paiement n'a jamais été inférieur à 54 jours et qu'il a atteint des pics de 90 jours.

Dans ces conditions, la collectivité pourrait avoir besoin de relever son niveau de fonds de roulement pour le proche avenir, tout en évitant de recourir à un supplément d'endettement.

La commune a, toutefois, informé la chambre qu'en 2013, le délai moyen de paiement aurait été réduit à 45 jours. La dématérialisation totale des échanges avec la trésorerie au 1<sup>er</sup> janvier 2015 doit permettre de le diminuer encore.

### 4.4. Orientations budgétaires pour 2014

Le débat d'orientation budgétaire (Dob) s'est tenu, le 17 décembre 2013, et le budget primitif a été voté, le 28 janvier 2014.

Lors du Dob, il a été indiqué que la préparation de ce budget était intervenue dans un contexte caractérisé par la diminution de la DGF (40,12 Md€<sup>31</sup>, en 2014, au lieu de 41,50 Md€ en 2013) et la montée en puissance du fonds de péréquation des recettes communales et intercommunales (FPIC) et du fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF). Au-delà de 2014, la collectivité estime qu'elle sera confrontée à une diminution des financements obtenus au titre de la politique de la ville, dans le cadre d'une modification de la carte des quartiers prioritaires.

<sup>31</sup> Md€ : milliard d'euros.

Est aussi anticipée une augmentation des charges de fonctionnement sous l'effet d'un ensemble de mesures nationales : modification des rythmes scolaires, hausse des cotisations à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), relèvement des taux de TVA, plan de création de 100 000 places en crèche.

Dans ce contexte, l'exécutif communal a indiqué prendre le parti de fixer ses prévisions budgétaires sous la forme de « recettes plancher » et de « dépenses plafond », de manière à se préserver des aléas. En particulier, le budget a prévu une augmentation de 1 % par rapport aux réalisations de 2013 en ce qui concerne les crédits consacrés aux charges de personnel.

Un objectif défini en matière de gestion budgétaire consiste à fixer un montant d'autofinancement prévisionnel (5,2 M€) égal au montant de l'annuité en capital de la dette. De la sorte, la collectivité escompte une stabilisation de son endettement au niveau atteint en 2014.

En matière de dépenses de fonctionnement, les priorités mises en avant portent sur la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires et la municipalisation de deux crèches départementales (100 places au total) situées sur le territoire communal.

Finalement, au budget primitif de 2014, il a été retenu un montant de recettes réelles de fonctionnement de 62,6 M€ et un montant de dépenses réelles de fonctionnement de 57,2 M€ ; l'autofinancement prévisionnel est, donc, de l'ordre de 5,3 M€.

En ce qui concerne l'investissement, le budget primitif de 2014 a retenu un montant de 14,5 M€ en dépenses et recettes. D'après la collectivité<sup>32</sup>, il s'agit ici d'« ajuster le programme d'investissement en fonction du niveau des recettes prévues et en priorisant nos efforts sur les opérations déjà engagées (centre des arts du cirque, reconstruction des vestiaires et des sanitaires du stade Port Talbot, boucle locale de la fibre optique, fin de l'aménagement des locaux de Garlande...) ».

Selon le maire, en 2014 comme déjà en 2013, la stabilisation de l'endettement est une priorité. De fait, le compte administratif 2013 fait état d'un encours de dette se montant, au 31 décembre, à 62,5 M€, soit inférieur de 2 M€ au montant de l'encours, fin 2012.

## **5. OBSERVATIONS RELATIVES A LA ZAC VICTOR-HUGO**

### **5.1. Présentation générale de l'opération d'aménagement**

Cette opération d'aménagement a été engagée, en 2007, puis relancée, en 2012, dans l'optique de l'implantation, dans le nord de la commune, de deux gares de métro.

Elle fait partie des actions dont la mise en œuvre est prévue par le contrat de développement territorial (CDT) « Campus Sciences et Santé », ci-dessus mentionné, qui en retrace ainsi les enjeux : « quartier de 20ha, actuellement occupé par un tissu mixte en termes d'occupation, de formes urbaines et d'état du bâti, la Zac écoquartier Victor-Hugo prévoit la démolition de certaines constructions permettant à la fois un redécoupage viaire, support à la densification du quartier, la rénovation, le déplacement ou la création d'équipements (théâtre, crèche, école), ainsi que la création et l'amélioration qualitative d'espaces publics.

---

<sup>32</sup> Rapport de présentation du BP 2014.

Ce projet permettra à terme un équilibre de la part d'activité à l'échelle de la commune, avec un programme de 110 000 m<sup>2</sup> de bureaux (correspondant à environ 9 000 emplois), 43 000 m<sup>2</sup> de commerces (répartis entre un pôle commercial de quartier au niveau de l'îlot des futures gares et de grandes enseignes le long de la RD 920, en complément du pôle commercial de la Vache Noire), ainsi que 850 logements ».

D'après le CDT, la livraison de ces 850 logements est prévue, dès 2014.

L'opération prend la forme d'une zone d'aménagement concerté (Zac) au sens de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme.

La délibération du conseil municipal portant approbation du dossier de création de la Zac a été votée, le 27 septembre 2011, et celle approuvant le dossier de réalisation, le 15 mai 2012. L'attribution de la concession d'aménagement à la Semaba a également été approuvée, le 15 mai 2012.

Ces délibérations font suite à un incident contentieux : la première délibération d'approbation du dossier de création de la Zac a été annulée par la cour administrative d'appel de Versailles, au motif que le contenu de l'étude d'impact n'était pas suffisant au regard des dispositions du code de l'urbanisme, puis le Conseil d'État, saisi en cassation, a annulé cet arrêt<sup>33</sup>.

## 5.2. Conditions de conclusion de la concession d'aménagement

La concession d'aménagement a été conclue sous l'empire des articles R. 300-4 et suivants du code de l'urbanisme, ce qui implique que le concessionnaire supporte une part significative du risque économique de l'opération.

Selon le guide des procédures de passation des concessions d'aménagement publié par le ministère de l'Équipement, l'engagement de la procédure de publicité et de mise en concurrence doit être précédé d'un ensemble d'études préalables.

Elles ont pour objet la définition des caractéristiques de l'opération d'aménagement, ne serait-ce que pour permettre la production des états prévus par la réglementation : programme de construction prévisionnel, programme des équipements publics, éléments financiers prévisionnels<sup>34</sup>.

En outre, selon le guide, « lorsque la collectivité [envisage] de concéder son opération, la réalisation de ces études [doit permettre] la mise en place de la procédure de mise en concurrence pour le choix de l'aménageur ». Elle doit, notamment, permettre de cerner les différentes catégories d'aléas potentiels (le document évoque ceux liés au foncier, à la réglementation, aux études et travaux, à la commercialisation et au financement), puis de « mesurer si l'incertitude qui existe à leur sujet est susceptible de porter une atteinte importante aux prévisions financières. Plus les études préalables auront été poussées, moins les fourchettes d'aléas seront importantes. La sécurisation de l'opération entraînera de fait la sécurisation du contrat d'aménagement qui va en découler, et une décision réfléchie en termes de prise en charge du risque par les partenaires ».

Ainsi, les études préalables revêtent une importance particulière, puisqu'elles ont pour objet de cerner les différentes catégories de risques liées à l'opération et donc d'identifier la part de ces risques qu'il est choisi de faire reposer sur le co-contractant de l'administration.

---

<sup>33</sup> Cour administrative d'appel de Versailles, arrêt du 4 novembre 2011, n° 09VE01992 et Conseil d'État, 16 mars 2012, n° 345473. Le point litigieux portait sur le caractère suffisant ou non de l'étude d'impact produite dans le cadre du dossier de création.

<sup>34</sup> Page 24 du guide ministériel.

Les prescriptions de cette doctrine n'ont pas été respectées, au cas présent. Ce manquement apparaît susciter deux types de difficultés :

- une difficulté formelle, en tant que l'opération supporte, sous la forme du coût de ces études préalables, une charge qui avait vocation à s'imputer sur le budget communal en raison de l'évolution du régime juridique de la passation des concessions d'aménagement consécutive à la publication du décret n° 2009-889 du 22 juillet 2009 relatif aux concessions d'aménagement<sup>35</sup> ;
- une difficulté plus substantielle qui tient au défaut d'objectivation du risque<sup>36</sup> supporté par le concessionnaire et donc de la justification du recours à la procédure des articles R. 300-4 et suivants du code de l'urbanisme, au lieu de la procédure plus formalisée à laquelle renvoient les articles R. 300-11-1 et suivants du même code.

Ce manquement pourrait être vu comme de nature à fragiliser l'assise juridique de la concession d'aménagement.

### **5.3. Principales clauses de la concession d'aménagement**

#### **5.3.1. Objet du contrat**

Au titre du programme des équipements publics, la concession stipule<sup>37</sup> qu'il est « envisagé :

- la création d'un groupe scolaire et d'un groupe de loisirs (4 500 m<sup>2</sup>) ;
- la reconstruction et l'extension de la crèche du Champ-des-oiseaux de deux fois 45 berceaux (1200 m<sup>2</sup>) en RDC et en logements ;
- la requalification du théâtre Victor-Hugo aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur (entrée et ouverture du théâtre sur l'avenue Victor-Hugo).

À ce jour, seul le financement de la création du groupe scolaire est envisagé par la Zac ».

Une concession d'aménagement est un contrat synallagmatique. Dès lors, ses stipulations doivent détailler le contenu des obligations réciproques de chacune des parties : en l'espèce, force est de constater la relative imprécision de la définition du programme des équipements publics.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a, d'ailleurs, reconnu « l'imprécision quant aux obligations réciproques de chacune des parties du traité de concession », tout en indiquant qu'elle avait « été, en grande partie, corrigée par l'avenant n° 1 » approuvé par le conseil municipal, en mars 2013<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Qui dispose que le risque afférent à l'opération doit, désormais, être objectivé avant la conclusion du contrat par le concédant pour pouvoir être transféré au concessionnaire.

<sup>36</sup> Dans sa décision du 16 mars 2012, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur le caractère suffisant de l'étude d'impact produite dans le cadre du dossier de création de la Zac. Il s'agit, ici, de constater l'insuffisante objectivation du risque dans les études préalables à la concession d'aménagement.

<sup>37</sup> Article 2.2 de la concession d'aménagement.

<sup>38</sup> Selon l'article 2 du traité modifié par cet avenant, de fait, la crèche est désormais un bien de retour de l'opération, financé par la commune conformément aux dispositions de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme.

### **5.3.2. Modalités financières de la concession d'aménagement**

L'article 23-4 de la concession d'aménagement stipule qu'aucune participation de la collectivité au coût de l'opération n'est prévue. Le seul concours financier pouvant être demandé à la commune consiste en une avance provisoire de trésorerie (article 23-5).

Malgré cette clause explicite, d'autres parties de la concession d'aménagement laissent apparaître l'hypothèse d'une participation de la commune : d'une part, dans le cadre du contrôle comptable et financier de la commune ; d'autre part, en ce qui concerne le bilan de clôture.

Sur le premier point, la concession d'aménagement définit les modalités du contrôle comptable et financier exercé par la collectivité sur l'aménageur. Les éléments prévus à ce titre à l'article 24-1 de la concession d'aménagement correspondent à ceux prévus par l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme.

Un des documents prévus par l'article 24-1 consiste en « un état financier prévisionnel » correspondant au bilan prévisionnel mentionné par l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme. Cependant, l'article 25-1 de la concession précise qu'y figurent, notamment, en recettes « les participations dues par la ville de Bagneux » ; cette mention apparaît peu compatible avec les termes de l'article 23-4.

Sur le second point, le bilan de clôture à produire à l'expiration de la concession est prévu par l'article 28, précisant que ledit bilan « prend en compte le montant définitif de la participation de la collectivité au coût de l'opération d'aménagement. Le montant définitif de cette participation est celui figurant à l'article 23 de la présente convention éventuellement modifiée par voie d'amendement ».

Un premier avenant à la concession d'aménagement a été signé, le 28 mai 2013, après approbation du conseil municipal, le 26 mars 2013. Il lève les contradictions évoquées ci-dessus. Mais ce texte a, surtout, pour objet de modifier l'identification d'un produit de 3,2 M€ lié à la reconstruction et à la vente d'une crèche à la commune. Alors que le dispositif initial prévoyait d'identifier cette recette comme le produit d'une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), l'avenant a considéré cet équipement comme un bien de retour destiné à être financé par la voie d'une participation.

Ainsi est-il désormais prévu que ce montant, désormais identifié comme participation financière de la commune, soit versé en deux tranches (2 M€ HT en 2014 et le solde en 2015).

Un autre article, inséré par cet avenant, précise que « le montant global de cette participation pourra être révisé par avenant à la présente concession d'aménagement approuvé par délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale concédante ».

La rédaction initiale de la concession d'aménagement n'était donc pas exempte d'ambiguïté, puisqu'elle excluait, d'un côté, l'attribution d'une participation, mais en réintroduisait la possibilité dans d'autres clauses.

Ce type de dispositif doit susciter l'attention, dans la mesure où il rend possible l'attribution d'une participation, dont le montant pourra évoluer au fur et à mesure des avenants. Ces stipulations apparaissent, par ailleurs, remettre en cause, dès le départ, la part de risque économique incombant à la Semaba, qui a fondé le recours à l'article R. 300-4 du code de l'urbanisme.

La teneur de l'avenant n° 1 – *a priori* exclusivement formelle, parce que se bornant à requalifier en participation le produit de la vente d'un équipement public – semble confirmer ce risque.

Incidentement, il est à relever que l'article 24-1 prévoit la production d'une « note de conjoncture sur les conditions physiques et financières de réalisation de l'opération au cours de l'exercice écoulé comparées aux prévisions initiales et sur les prévisions de l'année à venir ».

Cette note n'a pas figuré au CRACL produit en 2013, qui est afférent à l'exercice 2012. La chambre a bien noté que la collectivité entendait remédier à cette anomalie, à l'occasion de l'examen du prochain compte rendu annuel à la collectivité.

Il a également été noté que la ville s'est engagée à rédiger, dès 2014, s'agissant des CRACL de 2013, ses propres rapports en accompagnement des délibérations soumises au conseil municipal.

#### 5.4. Conditions de l'équilibre économique de l'opération

Les montants anticipés de charges foncières (correspondant au produit des surfaces de plancher par le prix unitaire prévisionnel) reposent sur les hypothèses suivantes en termes de volumes et de prix de vente des droits à construire.

**Tableau n° 7 : Commune de Bagneux – Zac Victor-Hugo – prévisions des charges foncières (en données HT)**

	Surface de plancher	PU	Montant HT
Charges foncières LOGEMENTS	75 000		57 562 500 €
Collectifs en accession libre	42 000	1 000	42 000 000 €
Collectifs en accession sociale	14 250	500	7 125 000 €
Locatifs sociaux PLUS / PLAI	18 750	450	8 437 500 €
Charges foncières BUREAUX	115 000	700	80 500 000 €
Charges foncières COMMERCES	40 000	280	11 200 000 €
Participation constructeurs			2 150 000 €
Reconstruction de la crèche			3 200 000 €

Source : commune de Bagneux, dossier de réalisation de la Zac Victor-Hugo.

La collectivité n'a, toutefois, pas été en mesure de produire à la chambre les études préalables qui auraient permis d'appréhender la manière dont ces prévisions de prix ont été déterminées<sup>39</sup>. Dans ces conditions, il n'est pas possible d'exclure que celles-ci aient essentiellement eu pour objet de contribuer à la formalisation de l'équilibre prévisionnel de l'opération d'aménagement.

<sup>39</sup> Il aurait, par exemple, été possible de partir des transactions alors constatées dans le bassin (et recensées dans une base de données dite BIEN, tenue par les offices notariaux), puis de leur appliquer des taux d'évolution prévisionnels (en tenant compte de l'inflation ou de l'indice des coûts de la construction).

En sus de son effet potentiellement contentieux (en faisant obstacle à l'objectivation du risque économique justifiant le recours aux articles R. 300-4 et suivants du code de l'urbanisme), cette faiblesse dans la documentation de la fixation des prix prévisionnels paraît exposer la collectivité à un aléa important tant sur le plan économique qu'en ce qui concerne les charges foncières<sup>40</sup>.

**Recommandation n° 2 : Suivre l'évolution du prix des terrains à bâtir dans le secteur, de manière à anticiper les difficultés éventuelles**

Une telle déconvenue aurait une incidence immédiate sur la marge foncière, entendue comme la différence entre le produit de la vente des droits à construire et ce qui peut être considéré comme le coût de production de ces derniers<sup>41</sup>.

Additionnée aux participations demandées aux constructeurs et à la participation communale, la marge foncière doit, pourtant, couvrir une partie de la dépense qu'occasionne la construction des équipements publics (13,2 M€, selon le bilan prévisionnel de l'opération). Sa baisse ou un décalage dans le temps des ventes de droits à construire (et donc le surcroît de charges financières supportées par l'opération) pourrait se traduire par une augmentation de la participation financière demandée à la commune.

Celle-ci a, en outre, indiqué à la chambre que « si l'opération d'aménagement devait s'avérer déséquilibrée du fait d'une minoration des charges foncières, il [lui] appartiendrait de proposer une modification de la programmation » des bureaux, des logements, des commerces et des équipements.

<sup>40</sup> Par ailleurs, s'agissant des volumes de vente, la collectivité envisage, d'ores et déjà, une recomposition : les surfaces de plancher correspondant aux commerces devraient être ramenées de 40 000 m<sup>2</sup> à 20 000 m<sup>2</sup>, en contrepartie d'un surcroît de 20 000 m<sup>2</sup> se répartissant entre les logements et les bureaux. Les prix unitaires prévisionnels étant plus élevés, la collectivité en escompte mécaniquement une augmentation des produits de l'opération.

<sup>41</sup> Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que « la prévision des charges foncières estimée dans l'offre remise par la Semaba puis dans le traité de concession signé avec la Ville [reposait] sur l'expérience des opérations récentes menées à Bagneux ou dans le bassin d'habitat y compris par la Semaba ». Elle a aussi souligné que des promesses ou des ventes des programmes de logements ou de bureaux auraient confirmé ces valeurs. Enfin, elle a indiqué qu'à l'avenir, elle solliciterait « Sud de Seine afin que l'évolution des prix des terrains à bâtir soit suivie au sein du futur PLH [plan local de l'habitat] intercommunal en cours de réalisation » et qu'elle avait « pour sa part décidé dans le cadre de la charte de la promotion et de la construction signée en février 2013 avec une trentaine de promoteurs de produire annuellement un tableau comparatif du prix de l'immobilier sur le territoire du contrat de développement territorial (huit villes dont Bagneux). »

**ANNEXE : FORMATION DE L'EBF ET DE LA CAF**

(en €)	2009	2010	2011	2012
Ressources fiscales	22 383 256	25 189 323	24 776 795	24 895 121
Ressources d'exploitation	4 904 624	5 440 063	5 116 244	5 451 449
Dotations et participations	18 732 612	19 463 781	19 681 434	18 084 258
Fiscalité reversée	11 566 650	10 576 916	8 973 106	10 602 159
<b>Produits de gestion (A)</b>	<b>57 587 143</b>	<b>60 670 083</b>	<b>58 547 578</b>	<b>59 032 986</b>
Charges de personnel	33 395 057	34 883 783	34 440 351	34 867 836
Charges à caractère général	12 698 145	12 494 415	12 272 290	12 451 174
Subventions de fonctionnement	3 096 957	3 159 701	3 147 837	3 288 809
Autres charges de gestion	443 850	467 196	458 703	459 448
<b>Charges de gestion (B)</b>	<b>49 634 008</b>	<b>51 005 095</b>	<b>50 319 181</b>	<b>51 067 267</b>
<b>EBF (A-B)</b>	<b>7 953 134</b>	<b>9 664 988</b>	<b>8 228 397</b>	<b>7 965 719</b>
<i>EBF/produits de gestion en %</i>	<i>13,8%</i>	<i>15,9%</i>	<i>14,1%</i>	<i>13,5%</i>
Résultat financier	-1 732 424	-1 888 007	-2 029 360	-2 010 861
Autres produits et charges except. réels	44 092	72 004	424 512	-16 773
<b>= CAF brute</b>	<b>6 264 802</b>	<b>7 848 985</b>	<b>6 623 549</b>	<b>5 938 085</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>10,9%</i>	<i>12,9%</i>	<i>11,3%</i>	<i>10,1%</i>

Source : instruction CRC, logiciel d'analyse financière ANAFI.

## GLOSSAIRE DES SIGLES

<b>BFR</b>	Besoin en fonds de roulement
<b>CA</b>	Compte administratif
<b>Caf</b>	Capacité d'autofinancement
<b>CGCT</b>	Code général des collectivités territoriales
<b>CNRACL</b>	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
<b>DDFiP</b>	Direction départementale des finances publiques
<b>DGF</b>	Dotation globale de fonctionnement
<b>Dob</b>	Débat d'orientation budgétaire
<b>DSU</b>	Dotation de solidarité urbaine
<b>EBF</b>	Excédent brut de fonctionnement
<b>EPCI</b>	Établissement public de coopération intercommunale
<b>EPF 92</b>	Établissement public foncier des Hauts-de-Seine
<b>FCTVA</b>	Fonds de compensation pour la TVA
<b>FdR</b>	Fonds de roulement
<b>FPIC</b>	Fonds de péréquation des recettes communales et intercommunales
<b>FSRIF</b>	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France
<b>FSRIF</b>	Fonds de solidarité de la région Île-de-France
<b>ORU</b>	Opération de renouvellement urbain
<b>Semaba</b>	Société d'économie mixte « agir pour Bagneux »
<b>VEFA</b>	Vente en l'état futur d'achèvement
<b>Zac</b>	Zone d'aménagement concerté

**REPONSE DU MAIRE  
DE LA COMMUNE DE BAGNEUX (\*)**

*(\*) La réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de leur auteur, conformément aux dispositions de l'article L.241-11 du Code des juridictions financières.*



MARIE-HÉLÈNE AMIABLE  
Maire de Bagneux

# VILLE DE BAGNEUX

DÉPARTEMENT DES HAUTS-DE-SEINE



Le 15 Septembre 2014

Monsieur Gérard TERRIEN  
Président  
Chambre Régionale des Comptes  
6 cours des Roches  
NOISIEL - BP 187  
77315 – Marne-la-Vallée Cedex 2

MHA/FF/CM

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance du rapport d'observations définitives arrêtées par la chambre régionale d'Île de France sur la gestion de la commune de Bagneux.

Je vous remercie de la prise en compte de la plupart des éléments que j'avais pu vous adresser suite à la communication de la version provisoire.

Je me permets d'abord de vous indiquer, suite à votre remarque concernant l'absence de réponse de la Semaba, qu'il s'agit d'une erreur de notre part, non imputable à la Société d'économie mixte. En effet, les éléments adressés à la Semaba étant identiques à ceux destinés à la ville, nous avons indiqué à la Semaba qu'il n'était pas nécessaire qu'elle réponde de son côté. Je vous prie de nous en excuser.

Nous avons pris bonne note également du maintien de votre remarque relative aux risques d'erreur générés par le volume d'échange papier entre services municipaux dans le traitement des factures malgré nos informations relatives au développement depuis 2012 d'un système d'échange dématérialisé, non intégré directement au logiciel financier Ciril puisque celui-ci ne le permet pas. Le travail en cours de dématérialisation croissante de la fonction financière et particulièrement comptable, permettra dans le cadre du PESV2, de supprimer totalement les quelques flux papiers restants.

Nous avons été particulièrement attentifs aux éléments du rapport relatif à notre Société d'économie mixte Agir pour Bagneux (SEMABA).

Comme indiqué dans la réponse du 16 juin 2014, l'information de la commune a déjà été améliorée sur la situation de la Semaba puisque les CRACL 2013 ont été accompagnés de rapports municipaux.

L'ensemble des éléments concernant la situation financière de la SEMABA continuent de faire l'objet d'un suivi régulier et d'informations tant au conseil d'administration de la société qu'auprès des élus du conseil municipal. L'avenant à la convention avec l'EPF sera effectivement soumis à l'approbation du conseil municipal le 23 septembre après avoir été préalablement soumis au Conseil d'administration de l'EPF 92.

Je me permets de revenir à nouveau sur les éléments que je vous avais transmis concernant la ZAC écoquartier Victor Hugo.

D'abord concernant les études d'impact, les premières études préalables à la création de la ZAC en 2007, ont finalement, ainsi que vous le notez, été jugées suffisantes par le Conseil d'Etat dans sa décision du 16 mars 2012 par laquelle il a annulé l'annulation de la ZAC. Il est donc légitime que la ville n'ait pas jugé utile de commander de nouvelles études d'impact lors de la préparation du deuxième dossier de ZAC.

Ensuite, comme vous le signalez, l'avenant à la concession d'aménagement adopté par le conseil municipal du 26 mars 2013 lève les contradictions sur lesquelles vous attiriez notre attention dans votre rapport provisoire quant aux obligations réciproques de chaque partie du traité de concession concernant le programme des équipements publics.

Enfin, comme indiqué préalablement, les premières ventes effectives de charges foncières, qu'il s'agisse de bureaux avec l'opération CODIC ou de logements avec l'opération Cibex ont confirmé les valeurs prévisionnelles intégrées dans la réponse à la consultation.

Nous avons cependant pris bonne note de la recommandation numéro 2 que vous nous avez adressée et produirons un tableau annuel s'appuyant notamment sur les valeurs de la base Bien.

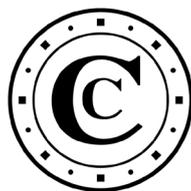
Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Marte Hélène Amiable  
Maire de Bagneux



*Marte Hélène Amiable*





« La société a le droit de demander compte  
à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives  
est disponible sur le site internet  
de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France :  
[www.ccomptes.fr/ile-de-france](http://www.ccomptes.fr/ile-de-france)

**Chambre régionale des comptes d'Île-de-France**

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

[www.ccomptes.fr/ile-de-france](http://www.ccomptes.fr/ile-de-france)