

Le Président

N°/G/65/04-286 C

Noisiel, le 12 Mars 2004

N° 04-0036 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Sénateur-Maire,

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

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

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

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

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

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

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

Veuillez agréer, Monsieur le Sénateur-Maire, l'expression de ma considération distinguée.

P.J. : 1.

Christian DESCHEEMAEKER

Monsieur le Maire

de la commune de Boulogne-Billancourt

Hôtel de Ville

26, avenue André Morizet

92104 BOULOGNE-BILLANCOURT

## RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LES COMPTES ET LA GESTION DE LA COMMUNE DE BOULOGNE-BILLANCOURT

(Exercices 1992 à 2001 inclus)

La Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a jugé les comptes 1992 à 2001 de la commune de BOULOGNE-BILLANCOURT et, à cette occasion, a examiné la gestion de cette collectivité, conformément à l'article L 211-8 du code des juridictions financières.

Ce contrôle de gestion a été ouvert par courriers du président de la Chambre adressés en date du 3 octobre 2002 à M. Jean-Pierre FOURCADE, actuel sénateur maire et en date du 9 octobre 2002 à M. Paul GRAZIANI, son prédécesseur jusqu'en juin 1995.

L'examen de la gestion a porté principalement sur la fiabilité des comptes, la situation financière de la commune, ses relations avec les associations qu'elle subventionne, certains aspects de la gestion de son personnel (bilan social, octroi d'heures supplémentaires, régime indemnitaire, collaborateurs de cabinet et concessions de logement pour nécessité absolue de service), la commande publique comprenant la politique d'achat de la commune, certains marchés et délégations de service public qu'elle a négociées, ainsi que les principales opérations d'aménagement du territoire communal.

Conformément à l'article L 241-7 du code des juridictions financières, le magistrat rapporteur a informé M. FOURCADE, au cours d'un entretien ayant eu lieu le 29 août 2003, des observations qu'il envisageait de présenter à la Chambre à l'issue de ces vérifications. Quant à M. GRAZIANI, une lettre lui a été adressée par le rapporteur le 1er septembre 2003 afin de lui proposer différentes modalités de tenue de l'entretien préalable et lui indiquant les points que le rapporteur envisageait de présenter à la Chambre. Sa réponse écrite du 13 septembre valant entretien préalable est parvenue au greffe de la Chambre le 16 septembre 2003.

Lors de sa séance du 18 septembre 2003, la Chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 28 octobre 2003 à M. FOURCADE et, pour certains extraits à M. GRAZIANI et au président de la société FERRAZ. La réponse de M. FOURCADE a été reçue à la Chambre le 22 décembre 2003, celle de M. GRAZIANI le 15 décembre et celle du président de la société FERRAZ le 29 décembre.

Sur sa demande, M. Xavier de VARINES, président de la société FERRAZ a été auditionné par la Chambre le 29 janvier 2004.

Lors de sa séance du 29 janvier 2004, la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a arrêté les observations définitives suivantes :

## 1. L'EXAMEN DE LA FIABILITE DES COMPTES

Plusieurs observations sont formulées après examen de la tenue des comptes de la commune. Aucune n'en remet en cause la fiabilité.

### 1.1. Les étalements et transferts de charges

#### 1.1.1. Les études

Parmi toutes les charges pouvant faire l'objet d'un étalement budgétaire sur plusieurs exercices au titre de la nomenclature comptable M 14, la Chambre n'a sélectionné au cours du présent contrôle que les seules études, ce qui limite ses observations à des montants proportionnellement faibles.

Les frais d'études du compte 2031, effectuées par des tiers en vue de la réalisation d'investissements, peuvent être amortis sur une période qui ne peut dépasser cinq ans si les études en cause ne sont pas suivies de réalisation. Les études et recherches de fonctionnement sont de leur côté imputées au compte 617 et peuvent faire l'objet d'un étalement d'au maximum cinq ans si elle visent la réorganisation ou la restructuration des services.

A BOULOGNE-BILLANCOURT, 41 études pour une valeur d'origine de 3 926 727,76 F étaient en cours d'amortissement ou d'étalement fin 2001. Malgré une interprétation très compréhensive, la Chambre estime que seule la moitié de ces dépenses aurait pu faire l'objet d'étalement ou d'amortissement.

#### 1.1.2. La nature du transfert opéré en 1998 au titre d'une participation à la SA2B

Les avances consenties par la commune à la Société d'aménagement de BOULOGNE-BILLANCOURT (SA2B) méritaient d'être requalifiées à partir des difficultés rencontrées par cette société pour les rembourser.

La commune aurait dû recourir à un étalement de la charge correspondante par constitution d'une provision pour créances irrécouvrables dès juin 1994 lorsque la SA2B a été déclarée en redressement judiciaire ; or, des provisions pour risques et charges n'ont été enregistrées qu'à compter de 1997 à hauteur de 0,35 Meuros, ce qui correspond à la seule valeur des actions de la SA2B que la commune a décidé de racheter à leur valeur faciale aux actionnaires minoritaires.

Par une délibération du 24 décembre 1998 adoptant la décision modificative n° 3 du budget principal de la ville, les avances ont finalement été transformées en participation de la commune ; la charge correspondante de 225 243 904,27 F (34,30 M euros) a été étalée sur cinq années. Cette participation, obligatoirement enregistrée comme charge de fonctionnement, représente un montant tel (un cinquième du budget de fonctionnement) qu'il était inconcevable que la collectivité la supporte en un seul exercice au moyen d'une augmentation de la fiscalité. Aussi, la commune a étalé la charge sur 5 ans. Cependant, selon l'instruction M 14 les seules subventions pouvant être étalées sont celles "pour équipement de tiers" ; la participation accordée à un tiers (la SA2B) ne concernait pas l'équipement de ce tiers et ne pouvait donc, selon une stricte analyse réglementaire, faire l'objet d'un étalement par des charges à répartir.

## 1.2. Le rattachement des charges à l'exercice

La commune de BOULOGNE-BILLANCOURT a rattaché à l'exercice 2000, 21 639 400 F (3,3 M euros) correspondant à des paiements non effectués durant l'exercice mais concernant un service fait en cours d'exercice. La méthode utilisée lors du contrôle de la Chambre a permis d'estimer les charges qui auraient dû être rattachées au moins à 36 094 969 F (5,5 M euros). L'ordonnateur rappelle que toutes les dépenses payées ou rattachées à une année couvrent bien 12 mois ; en tout état de cause les charges qui auraient pu être rattachées à 2000 auraient réduit d'autant les charges du budget 2001. La différence de 2,2 Meuros s'explique par trois autres motifs.

D'abord, une tenue défaillante de la comptabilité d'engagement influe sur l'évaluation des charges à payer car celles-ci sont déterminées à la clôture de l'exercice. Alors que l'instruction M 14 le prévoit expressément, la comptabilité des dépenses engagées ne mentionnait pas, à BOULOGNE-BILLANCOURT, la date de livraison des fournitures commandées ou de réalisation des prestations demandées. Le maire a indiqué que depuis novembre 2003, le progiciel de gestion financière comporte désormais une zone de saisie à cet effet ; la Chambre en prend acte.

Ensuite, le seuil en dessous duquel les charges ne sont pas rattachées a été modifié fréquemment à BOULOGNE-BILLANCOURT (en 1997, juillet 2001, mai 2002), alors que selon la M 14, "il importe de conserver chaque année une procédure identique pour ne pas nuire à la lisibilité des comptes". Ces modifications devraient au moins, afin que les exercices puissent être utilement comparés, faire l'objet d'un détail explicite au sein de l'annexe des méthodes utilisées jointe au budget de la commune.

Enfin, la commune a choisi de ne pas rattacher les charges à caractère répétitif comme les abonnements et les consommations de fluide. Cette option n'est pas autorisée par les termes de l'instruction M 14 (volume I, tome II, chapitre 4, paragraphe 1-1-1).

### 1.3. L'absence d'un inventaire et d'un état de l'actif

La Chambre a constaté l'absence d'un inventaire global ainsi que le manque d'exhaustivité d'un état de l'actif, pourtant obligatoire selon l'instruction M 14. La commune a souligné les difficultés techniques de l'élaboration de ces documents et indique engager, dès 2004, des travaux en vue de leur réalisation en liaison avec les services du Trésor.

La Chambre encourage vivement le déroulement rapide de cette démarche.

## 2. LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE

### 2.1. Les autorisations de programme (AP) et les crédits de paiement (CP)

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) ouvre dans ses articles L 2311-3 et R 2311-9 la faculté d'une gestion budgétaire en A.P.-C.P. Les crédits d'investissement sont alors ouverts par "programme à caractère pluriannuel" avec des A.P. ouvertes à l'origine du programme pour l'ensemble du coût prévisionnel et des C.P. ouverts chaque année pour le montant nécessaire aux paiements effectifs de l'année.

A BOULOGNE-BILLANCOURT, la gestion en A.P.-C.P. relève d'une interprétation très souple du CGCT, pour contourner des "rigidités" que l'ordonnateur souligne. Ainsi, aux budgets primitifs, une seule A.P. est ouverte par grand article fonctionnel. Or, les crédits imputés à un chapitre ou un article fonctionnel ne sont pas forcément tous assimilables à "un programme à caractère pluriannuel" au sens de l'article R. 2311-9 du C.G.C.T. Ceci réduit l'information de l'assemblée délibérante, privée de la possibilité d'effectuer un choix entre diverses opérations regroupées sous la même autorisation de programme. L'ordonnateur insiste, pour sa part, sur les informations fournies à l'assemblée par d'autres documents que le budget primitif (rapport économique et financier, cadrage du document annuel d'orientation budgétaire, individualisation de chaque opération en annexe du compte administratif) et lors des délibérations d'engagement de chaque opération.

Par ailleurs, les A.P. perdent une partie de leur fonction de pilotage pluriannuel à BOULOGNE-BILLANCOURT. Ainsi, le tableau retraçant le vote des A.P. et C.P. ne comporte pas "la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants et une évaluation des ressources envisagées pour y faire face". Une fois adoptées, les autorisations de programme ne font donc l'objet d'aucun échéancier prévisionnel des crédits de paiement correspondants. De plus, le montant des crédits de paiement inscrits pour une année correspond exactement, si l'on ne tient compte ni du remboursement de la dette, ni des transferts entre sections et des

opérations sous mandats, à la totalité des autorisations de programmes votées au cours de l'exercice. Dès lors une grande partie des crédits destinée à être consommée sur une durée inférieure à un an, ne se rapportent pas à un programme formant un ensemble cohérent de nature à être mis en service sans adjonction.

Enfin, l'objectif de la limitation des restes à réaliser, qui est l'un de ceux de la gestion en AP/CP, reste moins bien réalisé que dans d'autres collectivités ayant opté pour cette gestion et ceci malgré une réduction de restes à réaliser de 49,4 % en 1998 à 22,9 % en 2001.

## 2.2. Les annexes aux comptes administratifs

L'encours de la dette en annexe du compte administratif ne correspond pas toujours au solde créditeur de compte 16 du compte de gestion. L'annexe ne comporte, en effet, pas de renseignements sur les autres "emprunts et dettes assorties de conditions particulières" (c/167) pour 92 411 000 F (14 087 966 euros) au 31 décembre 1999 et 25,75 MF (3,93 M euros) au 31 décembre 2000. Les dettes correspondantes -des engagements d'achats fonciers- sont certes des dettes d'une nature particulière que la commune a mentionnées dans d'autres documents d'information ; cela ne la dispensait cependant pas des inscriptions réglementaires dans des documents officiels.

Les comptes administratifs devraient être accompagnés de trois annexes sur les acquisitions et cessions immobilières dont une seule est habituellement produite à BOULOGNE-BILLANCOURT et aucune en 2001. L'ordonnateur s'engage à annexer ces documents à partir du compte administratif 2003.

## 3. L'ANALYSE FINANCIERE

### 3.1. De la ville seule

En 2001, la ville de Boulogne a disposé de 229,89 Meuros de recettes (175,47 M euros en fonctionnement et 54,42 M euros en investissement) et effectué 230,46 M euros de dépenses (159,31 M euros en fonctionnement et 71,15 M euros en investissement).

#### 3.1.1. En fonctionnement

Les produits de fonctionnement, en progression de 1997 à 2000, diminuent de 1,3 % en 2001 limitant l'augmentation entre 1999 et 2001 à 12,6 %.

Plus précisément, les produits de la fiscalité directe, maîtrisés jusqu'en 2000, s'infléchissent en raison d'une baisse uniforme de 2 % des taux d'imposition en 2000 suivi d'une diminution des bases de 1,8 % en 2001, principalement du fait de la taxe professionnelle, qui connaît une baisse de 4,1 %. Ce phénomène s'accompagne d'une érosion des autres produits fiscaux en 2001 et

d'un décrochage de la DGF en 2000.

Face à cette évolution complétée par des tensions sur les dépenses en 2003, comme l'augmentation de la dotation de la ville au Fonds de solidarité de la région Ile-de-France, et les 45 recrutements liés à la mise en place des 35 heures, le budget 2003 augmente de nouveau les taux des impôts directs de 3 % pour les impôts ménages et de 4,5 % pour la taxe professionnelle.

Pour autant, la commune continue à disposer de confortables marges de manœuvres fiscales avec un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de 53,3%, les quatre taux d'imposition directe en dessous de 10 % (cas unique pour les communes de plus de 100.000 habitants) et des bases de taxe professionnelle par habitant exceptionnellement élevées (7 317,55 euros par habitant contre 2 439,18 pour les communes de la région et 1 798,90 pour les communes comprises entre 100 000 et 300 000 habitants).

Pour leur part, les charges de fonctionnement connaissent une progression de 18% entre 1997 et 2001, plus rapide que celle des produits après 2000.

Dès lors, l'épargne brute de fonctionnement qui avait progressé de 14% entre 1997 et 2000, diminue de 26,6% en 2001. La capacité d'autofinancement qui avait crû de 52 % entre 1997 et 2000, baisse en 2001 de 39,3 %. La capacité d'autofinancement disponible (après amortissement du capital de la dette et neutralisation des effets de remboursements anticipés et d'emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie) connaît une évolution favorable jusqu'en 1999 (niveau positif de 6,31 M euros) avant une forte baisse en 2000 (capacité négative de 8,42 M euros en 2001).

### 3.1.2 En investissement

Les dépenses d'équipement ont fortement progressé de 1997 à 2001. Mais l'amélioration de l'épargne jusqu'en 1999 a permis de limiter la progression de la dette à 18% entre 1997 et 2001. De plus, sa gestion active a ramené le rapport intérêt sur dette de 27,8 % début 1997 à 24 % début 2001. Enfin, la capacité de désendettement en nombre d'années (capacité d'autofinancement/dette) a certes augmenté de 6 ans en 2000 à 11,6 en 2001 pour le seul budget communal mais reste stable à environ 13 ans pour la dette consolidée, qui regroupe l'encours de tous les budgets annexes.

L'ordonnateur a souscrit à cette analyse financière, notamment pour souligner le décrochage de 2001 et les mesures de redressement de 2003. Il a indiqué qu'il n'aurait pas baissé le taux des impôts directs en 2000 s'il avait pu prévoir la suppression des bases salariales de la TP et souligné que des rôles supplémentaires de taxe d'habitation et de taxe professionnelle avaient été émis jusqu'en 2001 inclus, ce qui avait pu distordre l'appréciation de la situation financière par les services municipaux.

### 3.2. Les comptes consolidés avec ceux des principaux satellites de la ville

Afin d'apprécier les risques pesant éventuellement sur les finances de la ville, la Chambre a effectué la consolidation avec son compte administratif des comptes de résultat de certains de ses satellites.

Les recettes et dépenses qui ont été réintégrées par le biais de la méthode de consolidation exposée en annexe sont respectivement de 6,2 % et 6,6 % du montant de celles de la ville, ce qui représente le poids relatif de ses satellites.

En 2001, l'autofinancement de la commune est de 14,38 M euros avant consolidation, mais de 15,33 M euros après. Les résultats agrégés des satellites ont donc un impact positif de 0,93 M euros sur la capacité d'autofinancement du groupe, dû principalement au résultat positif dégagé par le compte de délégation de Vert Marine (environ 0,44 M euros) et par le résultat fortement excédentaire du centre communal d'action sociale (environ 0,37 M euros). L'influence des autres entités sur la capacité d'autofinancement apparaît négligeable ; on peut en conclure que les subventions versées aux associations ne sont pas d'un montant excessif par rapport à leurs besoins.

La consolidation permet en outre de faire ressortir, en ce qui concerne les postes de dépenses de gestion courante, que les charges de personnel engendrées par les activités municipales (qu'elles soient gérées directement par la ville ou confiées à des personnes de droit privé) représentent 58,5 % des charges courantes supportées par le groupe consolidé, alors que les charges de personnel ne représentent que 56 % des charges de gestion courante de la commune.

La consolidation permet enfin de mettre en lumière, du côté des recettes, la part importante des produits des services et du domaine. Elles augmentent en effet de 80 % après réintégration des activités confiées à des personnes de droit privé, ce qui provient à plus de 95 % des recettes générées par l'activité (dans l'ordre décroissant) de la Sogères, du CCAS, de l'Athlétic Club et de Vert Marine.

L'ordonnateur a, par ailleurs, précisé au cours de l'entretien préalable qu'il ne faisait jamais remonter au budget principal les excédents des budgets annexes administratifs, dont il sait qu'ils lui permettent de disposer d'une marge de manœuvre supplémentaire d'environ 5 à 6 M euros.

On peut en conclusion estimer que la ville ne connaissait jusqu'en 2001 aucun risque financier du fait de ses satellites.

## 4. LE PERSONNEL

### 4.1. Présentation



Le dernier bilan social produit par la commune date de 2001. Exhaustif, il est conforme à la circulaire du 11 mars 1998.

L'ancienneté moyenne pour la totalité des effectifs est de 13 ans, et l'âge moyen des agents de 41 ans. La filière la plus jeune est celle de l'animation avec une moyenne d'âge de 34 ans, tandis que les assistantes maternelles ont la moyenne d'âge la plus élevée (49 ans).

Selon les comptes administratifs, l'effectif des postes pourvus toutes filières confondues (y compris les assistantes maternelles comptabilisées dans les cadres C) a baissé de 6 unités de 1997 à 2001 pour s'établir à 2 397 agents. Le personnel non titulaire est compris dans ces chiffres : il comptait 237 agents en 1997 et 370 en 2001. Les agents non permanents (essentiellement les vacataires), qui ont atteint l'effectif de 1 728 en 2001, sont à compter en sus :

Année	Postes budg. A	Postes budg. B	Postes budg. C	Total	Postes A Pourvus	Pourvus B	Pourvus C	Total
1997	305	505	1 656	<b>2 466</b>	296 dont 60 NT	491 dont 8 NT	1 616 dont 169 NT	<b>2 403</b>
2001	318	354	1 844	<b>2 516</b>	278 dont 88 NT	339 dont 44 NT	1 780 dont 238	<b>2 397</b>

A 56 % des dépenses de fonctionnement en 2001, le poids du personnel à BOULOGNE-BILLANCOURT est supérieur à celui des communes de sa strate démographique, ce que l'ordonnateur explique par un champ d'intervention large de la commune et le choix de la gestion en régie de nombreux services.

#### 4.2. La rémunération des heures supplémentaires

Le régime indemnitaire boulonnais est conforme aux dispositions combinées des articles 88 et 111 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée et du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

Les délibérations qui l'instituent respectent également le décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950 modifié par le décret n° 91-732 du 13 août 1991 et fixant le nouveau régime des indemnités horaires pour travaux supplémentaires dans la limite d'une heure par jour ouvrable et par agent ou 25 heures par mois maximum, jusqu'à l'indice brut 380.

Il s'avère toutefois, après examen d'un nombre certain de fiches de paie dont les destinataires ont été sélectionnés au hasard, que de nombreux agents dépassent ce maximum d'heures autorisées.

Le seul document produit par la commune pour justifier le dépassement des heures supplémentaires de jour est un journal d'heures supplémentaires indiquant le nom de l'agent, le mois, la base, le nombre d'heures effectué et le montant payé. Quant aux états individuels tenus

sous la responsabilité des chefs de service, ils n'ont pas été joints aux mandats, mais ont été produits par le comptable à la demande du rapporteur et au vu d'une liste de noms ; ils ne correspondent d'ailleurs pas aux indications du journal du fait, selon l'ordonnateur, de paiements de régularisation qui auraient mérité d'être détaillés.

Or, le décret de 1983 modifié relatif aux pièces justificatives impose que le comptable dispose de la délibération, relative à l'octroi de ces indemnités et précisant les catégories de bénéficiaires, les modalités de liquidation et le plafond du nombre d'heures pouvant être effectuées par les bénéficiaires. Jusqu'en 2001, cette délibération n'avait pas été prise à BOULOGNE-BILLANCOURT. La Chambre prend acte de la délibération du 2 octobre 2003 qui comble cette lacune en reprenant les dispositions du nouveau décret (n° 2002-60 du 14 janvier 2002) sur les indemnités pour heures supplémentaires.

#### 4.3. Le régime indemnitaire de la filière administrative

Selon l'article 5 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, une enveloppe indemnitaire représentant au maximum 50 % de la masse des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires dans la limite de 10 heures par mois et par agent éligible aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires peut être constituée dans chaque collectivité.

Au moyen de la somme ainsi calculée, une indemnité supplémentaire peut être attribuée aux agents de la collectivité qui bénéficient de l'indemnité horaire ou de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires. Cette somme a représenté à BOULOGNE 978 224,30 euros en 1999, 992 868,90 euros en 2000, 963 012,30 euros en 2001, 1 022 637,00 euros, en 2002.

Conformément à l'article 8 de la délibération du 30 septembre 1991, le taux individuel applicable à chaque agent est fixé par arrêté du maire. En moyenne, un complément représentatif de 5 heures supplémentaires est attribué aux agents aux conditions prévues par les différentes délibérations. Mais alors que le paragraphe 2022 du décret de 1983 modifié exige un "décompte individuel comportant la référence à la décision ainsi que les éléments relatifs à l'assiette de la prime, à sa liquidation et à son montant", la commune a pu produire ces décomptes individuels pour 74 agents seulement sur 304 agents cumulant le complément indemnitaire et un dépassement des 25 heures supplémentaires.

L'ordonnateur s'est engagé à produire systématiquement ces décomptes à l'avenir.

#### 4.4 Les concessions de logements par nécessité absolue de service

La commune octroie par nécessité absolue de service un grand nombre d'appartements de son patrimoine privé. Pour l'attribution de ces logements, elle a adopté plusieurs délibérations, dont la dernière date du 12 juillet 2001.

Le nombre des agents logés et la qualité de nombre d'entre eux (titulaires des emplois intervenant dans le cadre du "plan sinistre") incitent la Chambre à rappeler les conditions de l'octroi d'un logement par nécessité absolue de service. L'occupation doit être justifiée par des contraintes particulières de l'emploi exigeant une présence continue (cas des agents faisant fonction de concierge ou de gardien : CE 15 décembre 1995, Hazael et 1er décembre 1995, OPHLM de Bagnolet). Le titulaire de l'emploi ne doit pouvoir accomplir son service sans être logé par la collectivité et l'avantage doit constituer pour l'intéressé le seul moyen d'assurer la continuité du service ou de répondre aux besoins d'urgence liés à l'exercice des fonctions. Rien n'empêche les mêmes agents d'être logés par la ville, mais par utilité de service, ce qui implique alors le paiement d'une redevance adéquate ; l'ordonnateur précise au demeurant qu'il envisage des transformations en "utilité de service" de concessions concernant des agents logés au titre du "plan sinistre".

Il serait également judicieux de vérifier la compatibilité de ces concessions avec le régime indemnitaire des intéressés. En effet, si le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 autorise désormais les agents logés par nécessité absolue de service à prétendre aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, il n'en est plus de même en vertu du décret n° 2002-63 daté du même jour pour les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires, désormais exclusives du logement octroyé par nécessité absolue de service.

## 5. LA COMMANDE PUBLIQUE

### 5.1 La procédure d'achat

Le contrôle du circuit de l'achat a porté sur les procédures antérieures au paiement de la dépense par le comptable. A Boulogne, les procédures administratives qui précèdent l'émission d'un mandat de paiement ont été répertoriées dans un guide des procédures régulièrement mis à jour. Ce guide décrit le processus de la dépense depuis l'engagement jusqu'au mandatement et donne des instructions aux agents de la commune sur les vérifications devant être effectuées dans le cadre de la dépense. Aussi le contrôle de la Chambre avait pour but d'évaluer la mise en oeuvre de ces procédures.

Ceci a été réalisé à partir d'un échantillon de 100 mandats tirés au sort parmi ceux correspondants à des achats qui nécessitaient au moins un bon de commande.

#### 5.1.1. Les bons de commandes et le contrôle du service fait

Sur les 100 mandats de l'échantillon, 42 anomalies réparties entre 39 mandats ont été relevées : 19 mandats n'étaient pas appuyés d'un bon de commande ; 16 bons de commande ont été émis à une date postérieure au service fait par le fournisseur. Cinq bons de commande n'étaient pas signés et deux comportaient un montant inférieur au montant effectivement mandaté. Dès lors, il existe une très forte probabilité (1) pour qu'au moins 30 % des mandats soient établis en

l'absence de commande passée en bonne et due forme ou sans qu'il ait été possible de s'assurer que le bien livré était bien celui qui avait été commandé.

La Chambre prend acte de la révision en cours des procédures de vérification de la réalisation de la livraison ou de la prestation.

### 5.1.2. Les délais de mandatement

L'enregistrement de la facture déclenche le délai de mandatement qui, dans l'échantillon constitué, atteint en moyenne 38 jours. Cependant, cette moyenne dissimule de grandes disparités.

Dans 28 cas sur 100, le délai de mandatement s'est avéré supérieur à 45 jours. Il existe alors une très forte probabilité(1) pour qu'un tel retard se produise au moins à l'occasion de 20,6 % des mandatements. Le retard est encore plus important pour 18 de ces 28 mandatements, qui sont effectués au-delà de 60 jours ; 5 le sont même dans un délai supérieur à 90 jours.

La Chambre rappelle qu'au-delà d'un délai de mandatement de 45 jours, des intérêts moratoires sont dus de droit aux fournisseurs, selon les articles 178 à 186 quater et 352 à 357 du code des marchés publics applicable en 2001, et auquel l'article 67 de la loi n° 94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a conféré le caractère d'ordre public. Le décret n° 2002-231 du 21 février 2002 fixe même à 45 jours le délai de paiement et non plus du seul mandatement, après le 31 décembre 2003.

La commune prend donc le risque de voir ses fournisseurs lui répercuter, par le biais des prix qui lui sont consentis, les frais que leur occasionnent les retards récurrents dont elle se rend responsable. L'objectif fixé par la commune dès 2004 d'un délai de paiement de 30 jours dont 20 pour l'ordonnateur appelle une vigilance encore plus grande.

### 5.2. Les enchères électroniques inversées

La ville a commencé à recourir à la possibilité ouverte par l'article 56 du nouveau code des marchés publics d'effectuer des enchères informatisées pour l'attribution de marchés publics.

S'appuyant sur un prestataire de services, elle a procédé ainsi le 7 février 2003 pour un marché de fourniture de papier, puis pour acquérir 129 ordinateurs. Dans l'immédiat, cette procédure paraît efficace : selon la commune, pour l'achat d'ordinateurs la proposition la moins-disante à l'issue de l'enchère s'est établie en baisse de 27 % par rapport à la précédente commande et en réduction de 67 % sur le prix public.

### 5.3. Les délégations de service public - L'introduction de Monéo

La délégation du théâtre de BOULOGNE-BILLANCOURT (TBB) dont la Chambre avait déjà eu à traiter par le biais d'une procédure de l'article L.211-8 du code des juridictions financières, qui avait donné lieu au contrôle de l'Association pour l'animation culturelle de BOULOGNE-BILLANCOURT (ACBB) et à une lettre d'observations définitives en date du 19 mai 1999, n'a pas été réexaminée. Le choix des délégations contrôlées s'est alors porté sur celles qui posaient le plus de questions d'actualité dont l'introduction de Monéo.

Pour le paiement du stationnement de surface, la commune a choisi la carte Monéo afin d'éviter le pillage de ses 562 horodateurs à pièces et restaurer ses recettes mises à mal : 600 000 euros de pertes en 2001, puis 760 000 euros de janvier 2001 à mars-avril 2002. La commune a ensuite justifié ce qui devait aboutir au remplacement total des horodateurs à pièces par 577 bornes Monéo par des critères de fiabilité, de confidentialité et de bonne implantation préexistante du système dans la région.

Le système s'est cependant heurté à la résistance des usagers conduisant, en avril 2003, à annoncer l'arrivée d'horodateurs mixtes (Monéo et pièces) qui devraient équiper la zone centrale rouge d'ici Pâques 2004. Ces avatars ne se seraient peut-être pas produits si la ville avait mené une étude juridique préalable sur les modes de paiements acceptables.

La Chambre rappelle à cette occasion que les questions posées lors du contrôle et relatives aux conséquences de l'introduction de ce système dans la délégation de service public (modifications éventuelles en 2002 de la convention signée avec la société Vinci Park, délégataire aussi bien du stationnement de surface que des parkings souterrains, perception effective de ce type de recettes par la ville, protocoles éventuels avec les établissements bancaires concernés, etc...) n'ont encore reçu aucune réponse.

## 6. URBANISME - LA ZAC DU CENTRE VILLE

La ville de BOULOGNE-BILLANCOURT a été le théâtre depuis dix ans de modifications urbanistiques substantielles. La commune commence à prendre en charge l'urbanisation de ce qui doit devenir son 8ème quartier, à savoir les terrains que les anciennes usines Renault occupaient à la fois sur l'île Seguin et la zone dite du Trapèze en raison de sa forme, qui jouxtent le pont de Sèvres. La Chambre a toutefois différé l'examen des premières décisions prises en ce domaine ; elle a limité l'examen des opérations d'urbanisme à la ZAC du centre ville, qui a été achevée.

En 1988, la ville de BOULOGNE-BILLANCOURT décide d'aménager des terrains du centre ville sur 6,5 ha. Elle confie l'élaboration du projet de plan d'aménagement de zone (PAZ) à la SEM 92. Par convention du 21 avril 1988, la commune cède à la SEM 92 l'ensemble des opérations d'aménagement foncier et, par un avenant du 30 janvier 1989, l'aménagement proprement dit de la ZAC. La convention accorde à la SEM un rôle d'acquisitions foncières avec délégation du droit de préemption urbain.

La délibération du conseil municipal du 30 janvier 1989 approuve le dossier de création de la ZAC ; celle-ci sera étendue à 139 000 m<sup>2</sup> le 31 mars 1993.

#### 6.1.1. Les difficultés de la ZAC jusqu'à la reprise en régie par la municipalité

A partir du 1er janvier 1991 la SA2B, société d'économie mixte créée par la ville, se substitue à la SEM 92 dans tous les droits et obligations découlant de la convention du 21 avril 1998.

Mais la crise immobilière qui avait débuté avec les années 1990 s'étend, et la ZAC Centre ville doit alors faire face à la surévaluation des charges foncières attendues, au retrait des principales promesses de vente et à ses conséquences en chaîne : en septembre 1992, quatorze promesses de vente sont ainsi annulées. Dans l'impossibilité de continuer ses missions, l'assemblée générale extraordinaire du 17 décembre 1992 de la SA2B décide sa dissolution à compter du 31 décembre 1992 et sa mise en liquidation amiable.

Moins de deux ans après le transfert d'activités de la SEM92 à la SA2B, le conseil municipal du 9 novembre 1992 décide de transférer l'opération de la ZAC centre ville à la commune. Mais la délibération du 31 mars 1993 limite le transfert des opérations aux missions d'acquisitions foncières et de relogement, et suspend le processus de remontée aux comptes communaux du reste des missions.

Les promoteurs ont mis en demeure la SA2B, en liquidation amiable, de restituer les acomptes qu'ils lui avaient versés et les frais engagés (infrastructures déjà financées et frais financiers liés). Les litiges qui en ont résulté étaient évalués fin 1992 - début 1993 à 62,81 M euros dont 16,46 M euros de préjudice. Par jugement du 6 avril 1994, le tribunal de grande instance de Nanterre met à la charge de la SA2B 27,26 M euros au titre des acomptes versés et autres frais réclamés par les promoteurs, puis la condamne à leur verser 10,08 M euros au titre des frais financiers. Ces jugements seront confirmés par un arrêt d'appel du 12 août 1994 rendu par la Cour d'appel de Versailles.

La SA2B, incapable de rembourser de telles sommes, est déclarée en redressement judiciaire le 23 juin 1994, puis en liquidation le 2 mars 1995. Il ne reste plus alors à la ville qu'à trouver une solution d'apurement du passif et de poursuite des opérations. Elle optera finalement pour une formule reprenant entièrement l'opération pour son compte et assumant le passif de la SEM pour ne pas en perdre les actifs.

## 6.2. La gestion de la ZAC de 1995 à 2002

### 6.2.1. Etapes de la réalisation - Périmètre et programme

Le conseil municipal adopte une nouvelle charte d'aménagement du centre ville en février 1996 et confie la maîtrise d'oeuvre générale en juillet 1996 au Bureau des paysages d'Alexandre

Chémétoff. Par rapport au programme initial de 139 000 m<sup>2</sup>, la surface des bureaux (24 000 m<sup>2</sup>) a baissé au profit des logements (86 000 m<sup>2</sup>) et des commerces (16 500 m<sup>2</sup> en plus des 10 000 m<sup>2</sup> d'activités diverses) ; un projet de complexe hôtelier a été abandonné au profit d'un cinéma de 2 500 m<sup>2</sup>.

La ville, qui avait poursuivi ses acquisitions foncières, était propriétaire au 31 décembre 1997 de la quasi-totalité du foncier correspondant. Une première promesse de vente (37,09 M euros H.T.) est signée le 13 septembre 1996 avec un groupement de promoteurs pour un ensemble commercial, un parking public, des logements et bureaux de 56 000 m<sup>2</sup>. Une deuxième promesse de vente (23,81 M euros H.T.) est signée le 1er octobre 1996 avec une société de promotion pour 34 980 m<sup>2</sup>. Les actes authentiques de vente ont pu être signés en 1998.

En 1999, une résidence des étudiants a été inaugurée. Au cours de l'été 2000 s'est achevée la place entourée d'immeubles à usage d'habitation et de commerces. En 2001-2002 ont été ouverts le centre commercial, le parking, un complexe de cinémas, des logements et des bureaux. La ville a élaboré un programme important d'équipements publics dont une crèche, des maternelles, un centre de loisirs, un foyer club senior, une salle municipale.

#### 6.2.2. La liquidation du contentieux et la résorption du déficit dans les comptes de la commune

Après l'élection en 1995 du nouveau conseil municipal, la ville décide de rembourser à la place de la SEM les 60,32 M euros de créances dues par la SA2B : 56,05 M euros aux anciens promoteurs et 4,27 M euros d'autres créances notamment fiscales.

Ce choix de la ville est lié au fait qu'elle veut récupérer tous les actifs de l'opération afin de pouvoir poursuivre celle-ci. Par actes notariés en date du 21 août 1997 pour le transfert SA2B/ ville (64,94 M euros) et du 3 octobre 1997 pour le transfert SEM 92/ ville (4,09 M euros), les biens immobiliers de la ZAC sont transférés dans le patrimoine communal.

Il ne reste alors plus qu'une dette de la SA2B à l'encontre de la ville elle-même : les avances estimées initialement à 43,75 M euros et dont la transformation en une participation de 34,33 M euros (225 243 904,27 F) est étalée sur cinq ans par la délibération du 24 décembre 1998 (voir observation 1.1.2.).

La clôture de la procédure de la liquidation judiciaire de la SA2B est prononcée par le tribunal de commerce de Nanterre le 24 février 1999 après avoir constaté l'extinction de son passif.

### 6.3. Les différents problèmes posés par l'opération

#### 6.3.1. Sa description comptable

La reprise de l'opération en régie directe s'accompagne d'une présentation comptable complexe.

La reconstitution extra - comptable et extra - budgétaire de l'opération en éclate la présentation entre quatre comptes : le bilan prévisionnel, le budget principal, le budget de l'assainissement, le budget annexe de la ZAC.

Un bilan prévisionnel de l'opération reprend les dépenses et recettes, d'une part retracées jusque là dans les comptes de la SA2B et, d'autre part liées aux acquisitions foncières et au relogement jusque là retracées dans le budget communal.

Trois budgets municipaux sont, par ailleurs, concernés par les dépenses de l'opération :

- le budget principal avec les infrastructures publiques de la ZAC qui resteront dans le patrimoine communal et les autres équipements publics, ainsi que des dépenses de fonctionnement qui y sont liées et des frais financiers ;

- le budget annexe de l'assainissement avec les crédits affectés à l'opération ;

- le budget annexe de la ZAC, créé pour des raisons fiscales, fonctionne comme un compte de stocks pour les opérations d'aménagement des terrains en régie directe. Y sont inscrites les dépenses liées aux acquisitions foncières, aux frais annexes (frais d'acquisition, relogement, éviction, démolition etc.) et aux travaux secondaires ou tertiaires qui ne sont pas destinés à rester dans le patrimoine communal, ainsi que les recettes de charges foncières qui n'apparaissent qu'en diminution du stock comptable des charges foncières restant à vendre sur l'opération.

Les mouvements du budget communal tiennent également compte de recettes liées à l'opération mais non comptabilisées dans les bilans prévisionnels, notamment la plus-value que la ville a réalisée sur la vente de terrains à la SA2B, le gain réalisé par la ville du fait de la récupération gratuite de certaines emprises foncières d'équipements publics, et enfin les excédents dégagés par la SA2B sur d'autres opérations qui devaient revenir à la commune.

Outre cette complexité, l'enregistrement extra-comptable des opérations aboutit à une confusion dans le cas particulier des avances à la SA2B. En effet, celles-ci ont été transformées en subvention pour 225 243 904,27 F (34,33 M euros) par la délibération du conseil municipal du 24 décembre 1998 et pourtant les avances sont maintenues en charge, pour 42,23 M euros, au bilan prévisionnel.

L'ordonnateur confirme la complexité de lecture des comptes, mais estime que la ville n'aurait jamais pu utiliser totalement un suivi comptable unifié dans le cadre de l'instruction M 14 compte tenu du contexte délicat de la reprise de l'opération en régie en 1996-1997.

### 6.3.2. Le bilan financier de l'opération

Le bilan prévisionnel affichait au 30 juin 2001 un déficit de 67,07 M euros sur un montant total de



dépenses de 194,51 M euros. Le déficit est en baisse par rapport à fin 1996 (71,19 M euros) grâce à l'amélioration de la conjoncture immobilière, exploitée par l'utilisation des "clauses de retour à meilleure fortune" inscrites dans les nouvelles promesses de vente, et aux plus-values réalisées par la ville sur la vente de terrains. En tenant compte des mouvements globalement positifs sur les trois budgets municipaux, le coût total pour la ville en a également été réduit de 62,20 M euros fin 1996 à 59,76 M euros au 30 juin 2001.

Ce coût de près de 60 M euros supporté par la ville est à comparer aux estimations de gain de 1989 (36,60 M euros) certes calculées avec des dépenses d'équipements publics plus faibles. Représentant près de 31% de l'opération, le coût final équivaut au remboursement par la ville des créances de la SA2B envers des tiers.

L'ancien maire a estimé publiquement en 1999, puis en cours d'instruction, que ce coût aurait pu être évité grâce à un protocole établi sous son mandat en mars 1995 entre la municipalité, les créanciers et un groupe de repreneurs. Ceux-ci devaient payer les créances des promoteurs, rembourser les avances de la ville à la SEM et réaliser 7 salles de cinéma, un parking de 750 places, 17 000 m<sup>2</sup> de logements aidés et un ensemble d'activités commerciales. Ils n'exigeaient aucune participation financière de la ville mais la cession de la totalité des droits à construire restants pour 93,60 M euros et 128 000 m<sup>2</sup> de SHON.

Un cabinet d'audit missionné par la ville estimait, en juillet 1996, que le protocole de mars 1995 aurait eu peu de chances d'aboutir. Diverses raisons fondaient cette position parmi lesquelles : les 93,60 M euros de droits à construire prévus nécessitaient de vendre au moins 27 000 m<sup>2</sup> de bureaux, hypothèse peu réaliste en 1995-1996 ; le programme en découlant, de 155 000 m<sup>2</sup>, imposait une densité de construction plus élevée que celle du programme initial de 139 000 m<sup>2</sup> ; des conditions suspensives ne permettaient pas à la ville de retrouver la maîtrise de l'opération.

Le maire actuel conclut, dans sa réponse à la Chambre, que le protocole de mars 1995 "livrait la ville à la volonté des promoteurs" et que la ville "se serait trouvée dans une situation où elle aurait dû, le dos au mur, successivement accepter des conditions de plus en plus défavorables".

## A N N E X E

Méthode employée pour la consolidation des comptes de la ville avec ceux de ses principaux satellites

Ont été écartés de la consolidation la SA2B, compte tenu de son poids et de sa situation particulière, les budgets annexes des activités industrielles et commerciales et des autres opérations d'aménagement, en raison de leur objectif d'équilibre et du fait que la comptabilité des opérations d'aménagement doit être retracée en stocks.

Il a semblé en revanche nécessaire d'intégrer dans le périmètre de consolidation le centre

communal d'action social et la caisse des écoles, puis les activités déléguées par la collectivité à des organismes extérieurs, enfin les associations en situation de dépendance suffisamment étroite. La contribution directe au fonctionnement de l'organisme a été choisie comme critère de sélection des entités à consolider au budget de la commune.

Un seuil a été fixé à 5 MF de recettes pour les activités déléguées à des sociétés de droit privé. N'ont donc été retenues que la délégation de la restauration collective à la Sogères, et la gestion des équipements sportifs (piscine et patinoire) par Vert Marine.

En ce qui concerne les associations, n'ont été retenues dans le périmètre de la consolidation que celles qui répondent à l'un des deux critères suivants : ou plus de la moitié des produits de gestion courante de l'association provient d'une subvention communale d'un minimum de 1 MF, ou la subvention reçue de la commune dépasse 5 MF. Les associations répondant à ce critère sont les suivantes : Mission locale, Centre d'animation de Boulogne-Billancourt, Athlétique Club, Boulogne-Billancourt accompagnement des jeunes et la Ludothèque de Boulogne-Billancourt.

La méthode de l'agrégation globale a consisté à consolider le résultat de l'exercice 2001 en neutralisant les flux croisés entre la commune et les organismes satellites : les subventions versées par la ville sont ôtées de ses charges de gestion courante et concomitamment retirées de leurs produits de gestion courante par les entités consolidées. En revanche, les autres postes du compte de résultat ont été additionnés :

V90 97

Consolidation 2001 (en milliers de francs)	Commune	Groupe	Variation
<b>Produits de gestion courante</b>	<b>1 133 175</b>	<b>1 203 177</b>	<b>6,2%</b>
Contributions directes	658 370	658 370	0,0%
Autres impôts et taxes	123 144	123 200	0,1%
Travaux en régie	28 279	28 279	0,0%
DGF	92 220	92 220	0,0%
Autres dotations, subv. et participations	127 749	140 111	9,7%
Produits services et domaine	86 429	139 457	61,4%
Autres recettes	16 984	21 540	26,8%
<b>Charges de gestion courante</b>	<b>987 147</b>	<b>1 051 919</b>	<b>6,6%</b>
Charges de personnel	560 873	615 065	9,7%
Charges à caractère général	228 784	278 271	21,6%
Subventions	81 220	35 736	-56,0%
Autres charges	116 271	122 847	5,7%
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>146 028</b>	<b>151 445</b>	<b>3,7%</b>
<b>Résultat financier</b>	<b>- 40 487</b>	<b>- 40 128</b>	<b>0,9%</b>
<b>Résultat exceptionnel</b>	<b>- 16 459</b>	<b>- 15 881</b>	<b>3,5%</b>
<b>Transfert de charges</b>	<b>5 276</b>	<b>5 296</b>	<b>0,4%</b>
<b>Capacité d'autofinancement</b>	<b>94 358</b>	<b>100 546</b>	<b>6,6%</b>

(1) 95 % selon la méthode statistique utilisée

\*\*\*\*\*

REPONSE DE L'ORDONNATEUR :

[IFO12030401.pdf](#)