



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

Le Président

N°/G/157/09-0275 C

NOISIEL, le 19 MAI 2009

N° 09-0008 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Madame le Premier adjoint,

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

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5, 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.

P.J. : 1

Madame le Premier adjoint
au Maire de LEVALLOIS-PERRET

Hôtel de Ville

92300 LEVALLOIS-PERRET

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 HATS-DE-SEINE.

Veillez agréer, Madame le Premier adjoint, l'expression de ma considération distinguée.

Jean-Yves BERTUCCI



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE LEVALLOIS-PERRET (92)

Exercices 1994 et suivants

La fiabilité des comptes et la situation financière de la commune

Les comptes de la commune ne présentent pas toujours une image fidèle de sa situation financière et de son patrimoine, en raison d'inscriptions inexactes ou insincères, concernant les dettes et créances et les actifs immobilisés (33,6 M€⁽¹⁾ indûment inscrits à l'actif).

La situation financière apparaît contrastée. La commune de Levallois dispose de ressources de fonctionnement très supérieures à la moyenne départementale des communes de la même strate de population et bénéficie encore de marges de manœuvre en termes de mobilisation de son potentiel fiscal.

Cependant, sur ces dernières années, la situation financière s'est tendue, d'une part du fait d'une progression sensiblement plus rapide des dépenses de fonctionnement par rapport aux recettes, la progression très vive des dépenses de personnel expliquant largement cette évolution, d'autre part du fait du niveau élevé des investissements, et ce notamment depuis 2004.

La capacité d'autofinancement disponible (CAF) qui était devenue négative en 2003 a pu être redressée grâce à une augmentation continue des taux d'imposition en 2004 et 2005 et plus encore en 2006. Cependant, la CAF n'a retrouvé en 2006 qu'un niveau équivalent en euros courants à celui enregistré en 2002.

La ville a été ainsi amenée à recourir davantage à l'emprunt et l'encours de la dette a progressé de manière significative depuis 2000, passant de 156 M€ à 236 M€.

En outre, l'appréciation que l'on peut porter sur la situation financière réelle de la commune ne peut être pertinente et exhaustive sans souligner le problème posé par le financement des opérations d'aménagement urbain confiées à la société d'économie mixte (SEM) de la ville.

Le recours à des billets de trésorerie pour un encours de plus de 200 M€ et l'utilisation qui en est faite par la ville de Levallois ne répond pas à la définition de simples ressources de trésorerie, mais bien à celle d'un véritable endettement à moyen terme, analyse confortée par le recours récent de la ville à des emprunts de type classique.

La non-intégration de cet encours à celui de la dette de la commune pose un problème de sincérité de ses comptes et modifie sensiblement l'appréciation que l'on peut porter sur sa situation financière.

La gestion des ressources humaines et le contrôle de certains frais généraux

Les anomalies constatées concernent l'attribution de compléments de rémunérations excédant les limites posées par les textes, une situation de cumul d'emploi irrégulière et l'attribution d'avantages en nature non justifiés ou non déclarés.

Ainsi, outre le fait que certains agents bénéficient d'heures supplémentaires bien au-delà des montants maxima prévus, il y a lieu de souligner la situation personnelle de l'ancien directeur du cabinet du maire qui cumulait ses fonctions avec des fonctions de conseil auprès du directeur général de la SEMARELP.

Des irrégularités ont été également relevées s'agissant de la gestion du parc automobile de la ville.

Dans un contexte de forte augmentation des charges courantes, l'examen de certains postes de frais généraux (carburants pour les véhicules municipaux et autres frais de déplacement, fêtes et réceptions), a montré que les procédures appliquées par la commune sont insuffisantes pour assurer un réel contrôle de la destination de ces dépenses.

⁽¹⁾ M€ : millions d'euros

La gestion du secteur associatif

Une association multisports, le Levallois sporting club, dont la vocation première est la diffusion et la pratique sportive auprès d'un large public et qui reçoit à ce titre un soutien financier important de la ville, est également amenée à assurer l'organisation de manifestations sportives de prestige dont la nature commerciale est avérée (championnats du monde de boxe professionnelle en 2006 et 2007).

Cette association n'aurait certainement pu faire face aux frais induits par ces deux événements sans la mise à disposition gratuite du palais des sports et des apports en nature importants de la part de la ville. De ce fait, il n'a pas été possible d'établir un bilan financier réaliste des ces opérations.

Au demeurant, la gestion d'un équipement sportif aussi important que le palais des sports Marcel Cerdan devrait faire l'objet d'un budget annexe autorisant le suivi analytique des dépenses. La mise à disposition gratuite d'espaces au sein de cet équipement au bénéfice de sociétés commerciales devrait être proscrite.

La ville intervient également pour soutenir un club de basket professionnel à travers une subvention annuelle de 1,3 M€, mais aussi par des apports en nature conséquents qui n'ont pas été chiffrés, et ceci sans que ce club professionnel soit appelé à verser une redevance pour l'occupation de locaux mis à sa disposition (notamment au sein du palais des sports).

Ces interventions contreviennent tant aux nouvelles dispositions inscrites dans le code du sport (articles L. 113-2 et R. 113-2 de ce code) qu'aux dispositions du code des propriétés des personnes publiques.

Enfin, certaines associations intervenant dans le secteur de l'information, de la communication et de la culture présentent les caractères juridiques d'associations « transparentes ». La commune est invitée à régulariser cette situation en réintégrant certaines activités (information et communication) dans le périmètre des services municipaux.

Les marchés publics

Les procédures de mise en concurrence de deux marchés (gestion du patrimoine privé de la ville et entretien de voies communales) n'ont pas été conformes aux exigences d'égalité des candidats et de transparence, dans l'application des critères de choix des entreprises.

Des anomalies ont aussi été constatées dans l'exécution du marché de gestion du patrimoine privé, en matière de gestion financière et de calcul de la rémunération du gestionnaire. Enfin, les prérogatives du conseil municipal dans la fixation des conditions de location du domaine privé ne sont pas respectées.

Les relations avec la SEMARELP

La constitution d'un « groupe » de sociétés dans lequel la SEMARELP et sa filiale à 100 %, la SARL SCRIM, jouent un rôle central, a conduit la commune à détenir de fait, sur une période de plus de 20 ans, 80 % de trois sociétés à responsabilité limitée (SARL) et 15 à 80 % d'une quarantaine de sociétés civiles et commerciales. Cela constitue un risque de détournement de la loi qui exige une autorisation du Conseil d'Etat avant toute prise de participation d'une commune dans une société commerciale, même si dans une période récente, une sérieuse « contraction » du groupe a pu être constatée.

En outre, certaines activités des sociétés du « groupe » sortent du cadre des compétences des collectivités locales et de leurs sociétés d'économie mixte (promotion immobilière, notamment).

Le conseil municipal joue un rôle limité dans la constitution et le fonctionnement du « groupe » SEMARELP. Il a été consulté pour la création des SARL, mais pas pour les autres participations. L'information annuelle dont il dispose paraît insuffisante pour lui permettre d'appréhender les enjeux financiers réels des activités du « groupe », ainsi que les engagements indirects et les risques qui en découlent pour la commune.

Les zones d'aménagement concerté (ZAC)

La commune a été confrontée en 2006 à des annulations contentieuses dans ses trois opérations de ZAC les plus importantes (Front de Seine, Collange et Eiffel), qui avaient fait l'objet de conventions signées avec la SEMARELP entre 1991 et 2003. L'impact financier des contentieux est important, en raison d'une forte augmentation des charges financières imputées sur les budgets des opérations, mais aussi des indemnités dont a bénéficié la SEMARELP (5 M€ d'indemnité pour la ZAC Eiffel).

La commune a, conformément à la loi, lancé des procédures de mise en concurrence pour poursuivre l'aménagement des ZAC, mais selon des modalités qui ne paraissent pas de nature à assurer l'égalité des candidats et la transparence (recours de la commune et de la SEMARELP aux mêmes conseils, insuffisance des informations du dossier de consultation).

La commune intervient financièrement dans les ZAC par des participations, en prenant en charge des équipements publics (90,18 M€ d'équipements pour les conventions signées depuis 1991) et en versant d'importantes avances de trésorerie à la SEMARELP (215 M€ au 31 décembre 2007).

Or, aucun plan de trésorerie actualisé justifiant les besoins trimestriels de financement n'a pu être retrouvé à l'appui des demandes de versement, alors que la commune émet des billets de trésorerie tous les trois mois pour financer ces avances et que les comptes rendus d'opération font parfois état de soldes positifs. En outre, de 2006 à 2007, la SEMARELP a conservé plus de 208 M€ d'avances au-delà du délai fixé.

Enfin, le compte rendu d'utilisation pour 2007 n'a pas été produit que très tardivement par la SEMARELP, à la fin de 2008.

RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes a jugé les comptes des exercices 1994 à 2006 de la commune de LEVALLOIS-PERRET (92), et à cette occasion, a examiné la gestion de la commune conformément à l'article L. 211-8 du code des juridictions financières.

L'examen de la gestion a été ouvert par une lettre du président de la 7^{ème} section de la chambre au maire de la commune en date du 14 décembre 2006.

Il a porté sur la fiabilité des comptes et la situation financière, la gestion des ressources humaines, le contrôle de certains frais généraux, les associations, les délégations de service public, les marchés publics, les relations avec la société d'économie mixte d'aménagement, de rénovation et d'équipement de Levallois-Perret (SEMARELP) et les opérations d'aménagement urbain.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, un entretien a eu lieu le 28 mai 2008 entre les deux rapporteurs et Mme Isabelle BALKANY, premier adjoint au maire de Levallois-Perret exerçant les fonctions d'ordonnateur, et le 4 juin 2008 avec M. Olivier de CHAZEAX l'ordonnateur précédent. A cette occasion, les rapporteurs ont informé les ordonnateurs des observations qu'ils envisageaient de présenter à la chambre.

Lors de sa séance du 10 juillet 2008, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées à l'ordonnateur le 12 septembre 2008. Des extraits des observations ont été communiqués à la même date, notamment à M. de Chazeaux, ancien maire de Levallois entre 1995 et 2001.

La réponse de l'ordonnateur aux observations provisoires est parvenue à la chambre le 14 novembre 2008. L'ancien maire, de 1995 à 2001, n'a pas fait parvenir de réponse.

Lors de sa séance du 19 février 2009, la chambre a arrêté les observations définitives suivantes.

1- LA FIABILITE DES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIERE

Le montant des dettes et créances

A la fin des exercices 2004 et 2005, les comptes de la commune présentaient un solde nul pour les billets de trésorerie, alors que les montants émis et non encore remboursés étaient respectivement de 98 M€ et 153 M€.

Il en était de même pour le compte d'avances aux SEM, alors que les avances versées par la commune grâce aux fonds procurés par les émissions de billets de trésorerie n'avaient pas été remboursées par la SEMARELP.

Par ailleurs, au cours des mêmes exercices, les intérêts précomptés par les établissements financiers ne figuraient pas dans les comptes, les encaissements résultant des émissions de billets de trésorerie et les versements d'avances à la SEMARELP ayant été enregistrés pour des montants nets. Or, la dette à rembourser par la commune à l'échéance, et qui doit figurer intégralement dans ses comptes, est égale au montant total des émissions de billets. Le montant des intérêts doit aussi figurer dans les comptes, de manière séparée, en tant que charges financières à rembourser par la SEMARELP.

Des régularisations de ces écritures sont intervenues à partir de 2007, après une intervention du comptable de la commune et de la trésorerie générale pour faire apparaître les frais financiers. La préfecture est également intervenue, notamment pour obtenir qu'une nouvelle convention soit passée entre la ville et la SEMARELP concernant le financement par des billets de trésorerie afin que soit prévue la prise en charge des frais d'émission de ces billets par la SEMARELP.

Contrairement à ce qu'indique l'ordonnateur, ces rectifications ne sont pas intervenues à l'initiative de la ville, comme en témoignent plusieurs échanges de courriers entre celle-ci et les services de la comptabilité publique.

Le montant de l'actif immobilisé au bilan

La commune a enregistré à tort, dans un compte d'avances sur commandes d'immobilisations, 33,6 M€, qui correspondent en réalité, sauf dans un cas, à des résultats déficitaires d'opérations de ZAC clôturées entre 1997 et 2000 (ZAC Victor Hugo : - 3,7 M€ ; ZAC Front de Paris : - 3,94 M€ ; ZAC Trezel : - 3,37 M€ ; ZAC Trezel Briand : - 23,16 M€ ; ZAC Multi Sites : + 0,503 M€).

Or, les participations d'équilibre versées par la commune ou la prise en charge des déficits de ZAC, en application des conventions signées avec les aménageurs, ne se traduisent par aucune modification de la consistance ou de la valeur de son patrimoine et ne sauraient, en conséquence, constituer des dépenses d'investissement. Il s'agit en effet de pertes, à inscrire en charges de fonctionnement (en les étalant, le cas échéant, sur plusieurs années), ce qui suppose de prévoir les crédits nécessaires au budget de la commune. Ces pertes représentent en effet, en 2006, 22 % des produits de fonctionnement.

L'ordonnateur a tenu à préciser que sur les 33,6 M€ 11 M€ correspondaient à des participations aux équipements publics devant être livrés à la ville à titre gracieux.

La chambre prend bonne note de cette précision. Mais en tout état de cause, il convient de souligner que même s'il s'agit d'équipements devant être fournis à titre gratuit, les montants correspondants n'auraient pas dû rester en compte d'avance.

Les inexactitudes ainsi relevées atteignent bien 33,6 M€. Elles altèrent sérieusement la fiabilité et à la sincérité des comptes de la commune et ont fait, à plusieurs reprises, l'objet d'observations de la part de la préfecture et de la trésorerie.

Il conviendrait que la commune rétablisse ses comptes, en procédant aux régularisations nécessaires.

La situation financière (annexes 1 à 4)

L'ordonnateur a souhaité faire une remarque liminaire relative à la période choisie pour l'analyse financière. Il s'étonne du fait que celle-ci, limitée à la période 2000-2006, ne concerne de ce fait de manière quasi exclusive que la gestion de l'équipe municipale actuelle, alors que le contrôle portait sur une période plus large (années 1994 et suivantes).

L'analyse financière réalisée porte sur une période conforme à ce qui est habituellement fait dans les examens de gestion réalisés par la chambre. Celle-ci, même si elle ne prend en compte que la fin du mandat de l'équipe précédente, porte tout de même sur sept ans.

La commune de Levallois dispose de ressources supérieures d'un peu plus de 60 % à la moyenne départementale des communes de la même strate de population en euros par habitant, si l'on considère la totalité des produits de fonctionnement (3 023 € à Levallois contre 1 855 € en moyenne départementale en 2006).

Cependant, sur la période 2000-2006, les charges courantes de la ville ont progressé (+ 46,6 %) à un rythme plus rapide que les recettes (+ 33 %). Cette évolution est notamment due à l'augmentation très vive des dépenses de personnel (+ 67 % sur la période).

L'ordonnateur a pu préciser que la croissance des dépenses de personnel est notamment imputable à la remunicipalisation d'activités auparavant traitées par le secteur associatif (Levallois Enfance, Levallois Culture, Levallois Emploi notamment), à la suite de remarques faites par la chambre lors d'un précédent contrôle. La croissance des effectifs entre 2000 et 2006 représente 410 emplois dont 200 proviennent des transferts associatifs et pour près de 140 à des renforts dans le secteur périscolaire et dans le domaine de la sécurité.

Outre le différentiel dans le rythme de progression des dépenses et des recettes, une baisse brutale de la capacité d'autofinancement (CAF) disponible est intervenue en 2003 (la CAF nette est en effet devenue négative de 1,8 M€).

Celle-ci s'est ensuite redressée grâce à une stabilisation relative des dépenses et une croissance des ressources liée à une augmentation de la fiscalité à partir de l'année 2004. Cependant, en 2004 et 2005, la capacité d'autofinancement se situe autour de 8 M€ alors qu'elle était de 12,5 M€ en moyenne dans les années 2000 à 2002. Elle ne retrouve son niveau antérieur (12,2 M€) en 2006 que grâce à une progression des recettes due à une augmentation des impôts plus significative que durant les deux exercices précédents.

Pour leur part, les dépenses d'investissement qui s'élevaient en moyenne à environ 28 M€ jusqu'en 2003, se sont accrues depuis 2004, atteignant 68,9 M€ en 2006, ce qui situe la dépense par habitant au double de la moyenne des communes du département.

La commune a procédé à un accroissement de sa fiscalité à partir de 2004, comme le montre l'évolution de ses taux d'imposition sur la période considérée. En effet, durant la période 2000 à 2003, les taux des trois principaux impôts (taxe d'habitation, taxe foncière et taxe professionnelle) n'ont pas été modifiés. En 2006, les taux pratiqués par Levallois sont supérieurs à ceux observés en moyenne départementale pour les impositions sur les personnes et rejoignent le taux régional en ce qui concerne la taxe professionnelle.

Cependant, la commune dispose encore de marges de manœuvre dans la mesure où son coefficient de mobilisation du potentiel fiscal était de 0,74 en 2006.

S'agissant des trois principaux impôts (TH, TF, TP), le montant des bases fiscales est passé de 670 M€ en 2000 à 588 M€ en 2006 (voir détail en annexe 3).

Outre le fait que la taxe foncière progresse faiblement sur la période, cette baisse apparente est entièrement imputable à la diminution des bases de taxe professionnelle qui sont passées sur la même période de 383 M€ en 2000 à 257 M€ en 2006. Celle-ci s'explique par la suppression progressive de la part salariale de la taxe. De fait, sur la période, les bases de TP hors part salariale progressent de 25 %, comme l'indiquent les données retranscrites en annexe 3.

L'endettement de la commune qui était resté stable jusqu'en 2003 s'est significativement alourdi à partir de 2004. Il est, en 2006, plus élevé en euros par habitant que pour la moyenne des communes du département (3 777 € à Levallois contre 1 619 € en moyenne départementale). Pour Levallois, ce ratio tient compte de l'augmentation de population de la commune enregistrée entre 1999 et 2006, celle-ci étant passée de 54 900 à 62 500 habitants.

Sur la période 2000-2006, l'encours de la dette qui est passé de 156 M€ en 2000 à 236 M€ en 2006, a ainsi progressé de 51 %.

A ce sujet, l'ordonnateur entend attirer l'attention sur le fait que depuis l'institution du Fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF), 86 M€ ont été ponctionnés sur les ressources de la commune, ce qui a amené cette dernière à devoir recourir encore davantage à l'emprunt pour financer ses investissements. La chambre en prend acte, mais tient à faire remarquer que pour apprécier ce chiffre de 86 M€, il faut tenir compte de la date de création du FSRIF (1991). Si l'on considère ce que la commune aura été amenée à verser en 2008 à ce titre, un peu plus de 6 M€, cela représente un peu moins de 4 % de ses recettes totales de fonctionnement, ce qui en permet une meilleure appréciation. Il convient également de rappeler que le prélèvement du FSRIF s'exerce à l'égard des communes qui disposent d'un potentiel fiscal supérieur d'au moins 25 % au potentiel fiscal moyen de l'ensemble des communes de la région Ile-de-France.

En fait, cette augmentation globale moyenne de la dette recouvre deux périodes bien distinctes : une première durant laquelle l'encours a évolué faiblement (entre 2000 et 2003) et une seconde durant laquelle sa croissance est beaucoup plus vive (à partir de 2004).

Exprimé en base 100 en 2000, l'encours est à 103,5 en 2003, 130,2 en 2004, 151,5 en 2006.

Le ratio encours/CAF brute, après être brusquement monté à 14,3 en 2003 du fait de la faiblesse de la CAF, redescend de 2004 à 2006. Il reste cependant encore assez élevé (8,7).

En tout état de cause, et pour faire suite à ce qui a été indiqué plus haut sur la fiabilité des comptes de la commune, il convient, afin de disposer d'une appréciation plus réaliste de la situation financière réelle de la commune, de tenir compte que celle-ci a émis des billets de trésorerie pour des montants importants (plus de 200 M€) afin d'assurer le préfinancement des différentes ZAC lancées ces dernières années, même si l'ordonnateur excipe du caractère de simple avance de trésorerie qu'auraient ces billets.

L'instruction budgétaire et comptable M 14 dispose que si la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques a modifié l'article L. 213-3 du code monétaire et financier, en autorisant les collectivités locales à émettre des titres de créances négociables (retracé par le compte 5194 billets de trésorerie), les billets de trésorerie ont pour vocation de fournir des ressources de trésorerie pour une durée d'un an maximum. Ils peuvent au demeurant être rapprochés des lignes de trésorerie destinées à faire face à des besoins ponctuels à court terme.

Telle n'est pas l'utilisation qu'en fait la ville de Levallois. Le dispositif, modifié par la passation d'une récente convention entre la ville et la SEMARELP, prévoit que cette dernière peut conserver les avances qui lui sont ainsi faites pendant une période de cinq ans. Ce dispositif conduit donc la commune à financer par un instrument de trésorerie des besoins qui ne sont pas de l'ordre des disponibilités, mais bien de l'investissement à moyen terme.

Le risque financier est bien pris par la commune si les opérations d'aménagement se révèlent in fine déficitaires.

La question de l'intégration de ces billets de trésorerie dans le calcul de l'endettement de la commune se trouve ainsi posée, leur non-prise en compte induisant un problème de sincérité du niveau d'endettement de la commune, comme cela avait d'ailleurs été indiqué par la trésorerie générale au préfet.

Ainsi, le ratio encours/CAF brute évoqué ci-dessus est bien moins favorable. Cette analyse apparaît d'autant plus pertinente que la ville a décidé récemment de modifier sa stratégie de financement en remplaçant, en décembre 2008, les billets de trésorerie par des emprunts de type classique.

De ce fait, la situation financière de Levallois-Perret mérite une grande attention d'autant que les opérations d'aménagement urbain de grande ampleur qui sont actuellement en cours vont se dérouler dans un contexte très concurrentiel, comme le souligne une étude menée en juillet 2007 par la chambre de commerce et d'industrie de Paris, à la demande de la commune⁽²⁾.

Ainsi, le secteur de la Défense, notamment, va offrir dans les prochaines années des surfaces de bureaux très importantes avec un taux de taxe professionnelle de moitié inférieur à celui de Levallois.

La chambre a bien noté, comme l'a fait remarquer l'ordonnateur, que sur deux opérations importantes dans le cadre de la ZAC Front de Seine et de la ZAC Eiffel, des promesses de vente des droits à construire ont été signées. Cependant, l'essentiel des paiements liés aux droits à construire n'a pas commencé à être effectué (en février 2009).

2- LES RESSOURCES HUMAINES

S'agissant des rémunérations, la commune de Levallois apparaît comme une commune offrant à ses agents un régime indemnitaire « très conséquent par rapport à nombre d'autres villes » comme le soulignait une note interne de septembre 2006. Ce dispositif a été amélioré et complété au fil du temps, notamment à travers la réforme de 2002.

⁽²⁾ La Défense va développer 450 000 m² de surfaces de bureaux supplémentaires dans le périmètre de l'établissement public d'aménagement de la Défense (EPAD) et 200 000 m² dans le cadre de l'établissement public d'aménagement Seine aval (EPASA) ; les communes des boucles de la Seine développent actuellement 270 000 m² de bureaux livrables à l'horizon 2010, la commune de Boulogne-Billancourt prévoit pour sa part 265 000 m² au sein de la ZAC Seguin Rives de Seine, Issy-les-Moulineaux prévoit la construction de 190 000 m² et la communauté d'agglomération de Plaine Commune en Seine-Saint-Denis construit 220 000 m².

Si les différentes mesures indemnitaires ont été établies dans un cadre conforme aux textes en vigueur, en revanche, l'attribution d'heures supplémentaires abondantes à certains agents apparaît plus discutable.

Un sondage a été effectué sur les traitements versés au cours de l'ensemble de l'année 2005. Il est ainsi apparu, par exemple, que deux agents bénéficiaient d'attributions d'heures supplémentaires récurrentes, c'est-à-dire tous les mois de l'année sans exception, pour des montants dépassant à chaque fois le plafond des 25 heures mensuelles.

Outre les dépassements de quotas d'heures ainsi observés, le caractère systématique de leur attribution, sans interruption durant les périodes de congés, confère à ces heures supplémentaires un caractère de primes forfaitisées qui n'est pas conforme aux textes.

S'agissant d'un autre agent, le volume moyen des heures supplémentaires qui lui est attribué, outre le fait qu'il dépasse de 180 % le montant maximum autorisé (+ de 70 heures mensuelles en moyenne), pose un autre problème au regard du respect de la réglementation, dans la mesure où, sur certaines périodes, la durée du travail maximale est franchie. Ce non-respect de la réglementation est de nature à engager la responsabilité de l'employeur.

La chambre prend acte des déclarations de l'ordonnateur lui indiquant que, s'agissant de cet agent, les heures supplémentaires seront maintenues dans un volume horaire permis par le code du travail.

En revanche, la chambre tient à rappeler, d'une part, que le dépassement des 25 heures mensuelles, même s'il est autorisé par délibération du conseil municipal, doit conserver un caractère exceptionnel, d'autre part que les agents mentionnés sont dans une situation statutaire et que le droit du travail ne peut s'appliquer aux agents publics que dans le silence des textes, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence.

Sur un autre plan, le cumul de fonctions de directeur de cabinet du maire et de conseiller auprès du directeur général de la SEMARELP n'est pas régulier. En effet, tant les articles 1^{er} et 2 du décret du 29 octobre 1936 que l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 disposent qu'il est proscrit de cumuler des rémunérations perçues au titre d'un emploi privé avec le traitement attaché à un emploi public. Cela a été rappelé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Paris (arrêt n° 03PA00861 du 4 mars 2004) dans une situation similaire.

L'ordonnateur considère que le décret de 1936 autorise un tel cumul et que de toute façon il ne lui appartient pas d'envisager une procédure de recouvrement à l'encontre de la personne concernée, en citant l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris précité.

Or dans cette décision, la cour rappelait qu'aux termes de l'article 61 du décret de 1936, toute infraction aux règles édictées en la matière entraînait le reversement des rémunérations irrégulièrement perçues.

En l'espèce, la cour considérait que cela concernait non pas le traitement de membre de cabinet, mais celui perçu au titre d'une activité privée.

Il conviendrait, par conséquent, que les sommes perçues au titre des fonctions assumées par l'intéressé auprès de la SEMARELP fassent l'objet d'un reversement.

Enfin, s'agissant de la gestion du parc automobile de la commune, cette dernière indique ne pas disposer de véhicules de fonction, mais l'attribution nominative de véhicules associée au remisage à domicile et à une utilisation privative ôte toute signification à la notion de véhicule de service. Ainsi, a-t-il pu être noté que 17 agents remplissant des fonctions diverses, bénéficiaient de l'attribution de véhicule avec usage privatif (à la fois fins de semaine et jours fériés).

En outre, la Cour de cassation considère que la mise à disposition d'un véhicule de fonction pour accomplir des trajets domicile-lieu de travail constitue un avantage en nature et doit faire l'objet d'une déclaration. Celui-ci est notamment soumis aux prélèvements sociaux, conformément à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale.

Il apparaît nécessaire que cette situation soit régularisée, l'ordonnateur n'ayant apporté aucun élément de justification sur le plan juridique dans la réponse qu'il a faite aux observations provisoires de la chambre.

La prise en charge des frais d'utilisation des véhicules municipaux est examinée ci-après, avec d'autres postes de frais généraux.

3 - L'ENGAGEMENT ET LE CONTROLE DE CERTAINS FRAIS GENERAUX

La chambre a vérifié l'existence de règles d'engagement claires et formalisées pouvant servir de base à des contrôles effectifs et réguliers, en ce qui concerne les frais d'utilisation des véhicules municipaux et quelques autres postes de frais généraux (autres frais de déplacements et relations publiques).

L'utilisation des véhicules municipaux

Pour l'approvisionnement des véhicules municipaux, la commune a passé des marchés pour la fourniture de cartes et de chèques carburants permettant l'achat dans des stations service, et pour la livraison de carburant en vrac pour les pompes à essence du garage municipal. Au total, 304 800 € ont été réglés à ce titre en 2005.

Ainsi, 41 cartes carburants ont été mises en service par la commune. Leur utilisation dans les stations service fait l'objet de deux factures mensuelles qui mentionnent en principe, pour chaque carte utilisée, la date, l'heure, le lieu, le kilométrage, ainsi que la quantité et le montant de carburant, des péages, ou autres achats (produits boutiques, services divers...).

La commune a indiqué que le contrôle et le suivi des consommations est garanti par l'obligation pour l'utilisateur de saisir des codes et le kilométrage du véhicule.

Or, certaines cartes ne correspondent pas à une immatriculation donnée (cartes « hors parc ») et leur utilisation ne peut être suivie par ce biais. Aucun kilométrage n'est saisi pour certaines cartes, pourtant rattachées à des véhicules (ainsi pour les cartes 167, 168, 173, cette dernière ne figurant d'ailleurs pas dans la liste fournie par la commune alors qu'elle est régulièrement utilisée). Enfin, la saisie de cette donnée ne paraît pas toujours fiable et on relève parfois une diminution du kilométrage d'un passage à l'autre, pour le même véhicule.

Par ailleurs, un examen rapide et non exhaustif des factures montre de nombreuses utilisations qui ne présentent pas le caractère de déplacements professionnels courants, sans qu'un justificatif spécifique (ordres de mission...) soit joint aux factures.

Il en est ainsi, des utilisations pour des péages aller-retour et du carburant, le plus souvent en fin de semaine, pour un trajet conduisant dans l'Eure comme celles avec une carte attribuée au « cabinet des adjoints » (1 205 € en 2005). L'essentiel des consommations de carburant de ce véhicule est effectué aux pompes du garage municipal (383 litres au second semestre 2005). Selon le document de suivi, ce véhicule a parcouru près de 6 000 km au second semestre 2005.

De même, des passages de péages et des prises de carburant ont lieu fréquemment, hors de la région parisienne (départements 21, 05, 29, 33, 69, 71, 63, 34, 26, etc.) et en fin de semaine, avec une carte n° 197, attribuée à un véhicule de la direction des affaires générales (1 153 € en 2005), auxquels s'ajoutent des consommations de carburant au garage municipal (327 litres pour le second semestre 2005). Selon le document de suivi, ce véhicule a parcouru 22 778 km en 2005.

De nombreux achats de carburant sont aussi effectués hors de la région parisienne, (départements 63, 66, 11, 69, 71, 21, 89, 42, 59, 07, 58, etc.), en fin de semaine, avec la carte n° 169, rattachée à un véhicule attribué à la direction des affaires financières (4 291 € en 2005), sans compter les consommations au garage municipal. Ce véhicule a ainsi parcouru 34 336 kilomètres en 2005.

Un véhicule rattaché à la carte n° 167, affecté au cabinet du maire, a consommé 2 995 litres par carte en 2005, sans toutefois qu'on relève des achats hors de la région parisienne. S'y ajoutent les consommations au garage municipal (plusieurs centaines de litres chaque mois). D'après le document de suivi, le kilométrage parcouru est de 18 734 km pour le seul second semestre 2005.

Certains personnels communaux bénéficient, dans des conditions critiquables, d'autorisations d'utilisation des véhicules municipaux en dehors des trajets domicile-travail et à titre privatif. Cependant, ces utilisations, qui ne présentent pas d'intérêt communal, ne sauraient être prises en charge par le budget de la commune et le contrôle des factures détaillées reçues deux fois par mois devrait permettre à la commune de s'en assurer.

Le suivi des prises de carburant aux pompes du garage municipal présente aussi des lacunes : des consommations sont mentionnées sans indication de l'immatriculation du véhicule ou de la nature de l'engin concerné et le document communiqué par la commune ne permet pas de relever directement la consommation totale d'un véhicule et son kilométrage.

La chambre prend cependant acte de l'engagement pris par l'ordonnateur de mieux assurer le contrôle des déplacements non liés au service de manière à ce que ceux-ci ne soient pas pris en charge par le budget communal.

Des chèques carburants utilisables dans les stations service sont distribués par la commune. Leur montant était de 30 000 € en 2005, dont 1 580 € à la police municipale, 4 500 € au garage municipal pour des déplacements hors département, pour des cas de pannes des pompes à carburant du garage, pour les véhicules d'astreintes..., et 23 920 € de remboursements forfaitaires de déplacements effectués par des élus avec leurs véhicules personnels dans le cadre de leurs fonctions). La commune n'a fourni aucun suivi individualisé par véhicule ou par bénéficiaire.

L'utilité de ces chèques n'apparaît pas clairement, alors que les cartes sont utilisables en stations hors du département des Hauts-de-Seine.

En outre, les règles de prise en charge des déplacements des élus (article R. 2123-22-1 du C.G.C.T.⁽³⁾) ne sont pas respectées par la commune. En effet, le versement, sur justificatifs, d'indemnités journalières forfaitaires pour couvrir les frais supplémentaires de repas et de nuitée et d'indemnités kilométriques pour les frais de transport est réservé aux élus chargés de mandats spéciaux par le conseil municipal ou qui se déplacent hors du territoire de la commune pour prendre part aux réunions d'organismes dont ils font partie es qualités.

⁽³⁾ code général des collectivités territoriales

L'ordonnateur a indiqué qu'il avait souhaité mettre en place un système forfaitaire pour des raisons de simplicité et d'efficacité. La chambre rappelle que les règles relatives aux frais de déplacement des élus doivent être respectées, alors le dispositif retenu conduit à une absence totale de justificatif.

Cette situation doit être corrigée.

L'examen des autres frais de déplacement du personnel communal pour l'année 2005 montre que la ville a pris en charge des voyages effectués par le directeur et une rédactrice du conservatoire municipal : en Grèce, du 27 avril au 7 mai 2005, à l'occasion d'un « camp musical », pour un montant total de 2 953 € ; aux Etats-Unis, du 11 juillet au 3 août, pour un montant total de 10 183 €, à l'occasion d'une tournée de concerts du « Jeune chœur d'Ile-de-France » (association de la loi 1901 exerçant son activité depuis septembre 2004 en « résidence » au conservatoire de Levallois).

Le lien de ces déplacements avec les activités communales n'apparaît pas clairement, particulièrement en ce qui concerne l'agent exerçant des fonctions de rédacteur territorial et, dans sa réponse, l'ordonnateur n'a fourni aucun élément probant complémentaire justifiant leur prise en charge.

Les dépenses de « relations publiques » (« frais de réception » et « fêtes et cérémonies »)

Entre 2000 et 2005, les dépenses de « fêtes et cérémonies » (factures de réceptions, cocktails, buffets...) sont passées de 239 951 € à 484 052 €, et même à plus de 1 M€, en tenant compte des 525 000 € de dépenses réalisées par l'association Levallois communication qui reçoit une subvention de la commune à cet effet.

Les dépenses imputées en « frais de réception » (factures de restaurant, de repas de fin d'année des services municipaux, de traiteurs) s'établissent à 42 413 € en 2005.

Les nombreuses factures de restaurant transmises au comptable pour paiement ne mentionnent pas le nom des convives présents ; certaines n'indiquent même pas le nombre de repas pris (c'est le cas par exemple pour 1 600 € de factures sur les 4 600 € payés en février et mars 2005).

Selon les informations données par la commune, une procédure d'engagement a été mise en place, mais elle n'est toutefois formalisée dans aucune note de service : une « fiche de demande de réservation » mentionnant les invités et l'objet de l'invitation est complétée par l' élu, qui vise ensuite la note du restaurant ; un rapprochement est ensuite effectué entre la fiche et la facture avant le paiement.

Or, un examen rapide des documents de suivi effectué sur quelques mois de l'année 2005 montre que les procédures d'engagement et de contrôle décrites par la commune ne font pas, dans de nombreux cas, l'objet d'une application rigoureuse : des factures ne sont pas accompagnées des fiches de réservation, ou concernent des repas sans invités, avec un seul convive ; des fiches de réservation ne mentionnent pas les noms et qualités des invités.

La commune a précisé que « ces renseignements complémentaires étaient parfois portés sur un cahier par la personne chargée du suivi de ces frais », et que ce cahier n'était plus en sa possession.

La chambre prend acte des engagements pris par l'ordonnateur dans sa réponse visant à mieux assurer le contrôle des factures de restaurant.

Par ailleurs, sont imputées sur un poste de dépenses « alimentation » (compte 60623), des factures correspondant à des achats récurrents en boucherie, boulangerie, primeurs, poissonnerie... Leur montant total était de 60 020 € en 2005.

La commune a indiqué que les achats de denrées alimentaires sont destinés à des buffets et repas réalisés dans les deux cuisines de l'hôtel de ville, pour un certain nombre de manifestations (conseils municipaux) et pour les réceptions organisées par les services de la ville (réception de chefs d'entreprise, de délégations étrangères...).

Or, il s'agit souvent d'achats en faibles quantités, parfois plusieurs fois dans la même journée, fréquemment les dimanches.

En outre, de nombreux repas organisés par les services sont facturés par ailleurs par des traiteurs et imputés sur le poste « frais de réception ». Il en est de même des repas organisés à l'occasion des conseils municipaux qui sont imputés sur le poste « fêtes et réceptions » (14 057 € en 2005, pour des services de traiteurs les 14 février, 21 mars, 23 mai, 24 juin, 27 juin, 26 septembre et 14 novembre).

En tout état de cause, ces factures, si elles correspondent à des achats pour des réceptions données à l'hôtel de ville, devraient être imputées sur les postes « frais de réception » ou « fêtes et réceptions », au lieu d'être confondues avec les achats alimentaires destinés notamment aux crèches et aux cantines.

Mais, comme pour les « frais de réception », les informations figurant sur les factures mises en paiement par la commune sont insuffisantes pour contrôler l'engagement des dépenses et leur utilité communale : elles ne sont accompagnées d'aucun bon de commande ou de livraison signé par l'acheteur et ne comportent aucune indication sur le service organisateur, la date, l'objet, ou les convives.

4- LES ASSOCIATIONS

A la suite d'observations faites par la chambre lors d'un précédent contrôle, la commune a procédé à la municipalisation d'activités exercées par des associations (comme Levallois-enfance).

Si nombre d'associations soutenues par la ville ne posent pas de problème particulier, tel n'est pas le cas de certaines d'entre elles, soit parce que leur activité déborde du cadre associatif classique, soit parce que leur domaine d'activité relève très directement du domaine communal.

S'agissant en premier lieu de Levallois sporting club, cette association multisports dont l'activité est bien rattachée à la promotion et au développement du sport populaire, se voit néanmoins confier à intervalles réguliers l'organisation et la responsabilité d'événements sportifs dont la nature commerciale est avérée.

La chambre a bien noté que le Levallois sporting club était détenteur d'une licence d'organisation de combat obtenue auprès de la Fédération française de boxe.

Il a donc pu valablement organiser des matchs de boxe anglaise, notamment en 2006 et 2007.

Dans ce cadre, l'association a dû cependant faire face à un ensemble de charges (notamment d'accueil des organisateurs, frais d'hôtels de réception, de repas), sans qu'il soit possible d'établir qu'il existait un équilibre réel entre recettes encaissées et dépenses exposées.

Dans les deux cas examinés, les sociétés organisant les combats ont en effet conservé les recettes tirées de la vente des droits audiovisuels, les recettes issues de la vente des billets étant dans un cas conservé par la société organisatrice du combat, dans l'autre restant au bénéfice de Levallois sporting club, mais en contrepartie du versement à la société de dédommagements importants (billets d'avion et droits garantis).

Au-delà de la subvention importante qu'elle reçoit chaque année de la part de la ville et qui représente un peu plus de 50 % de ses recettes habituelles, l'association bénéficie également pour organiser des événements à caractère éminemment commercial comme des combats de boxe professionnelle, d'un ensemble de prestations en nature dont le montant n'a jamais fait l'objet d'un quelconque chiffrage (mise à disposition gratuite du Palais des sports Marcel Cerdan , mise à disposition de personnel communaux, prise en charge des frais de fluides de toute sorte, d'émission de billets, de prestations de sécurité et de nettoyage etc...).

En l'absence de valorisation de ces importantes prestations en nature, il est fort hasardeux d'affirmer, comme le font pourtant conjointement l'ordonnateur et le président du Levallois sporting club, que ces manifestations ne coûtent rien au contribuable Levalloisien.

S'agissant du Levallois sporting club de basket, il a été noté que dans une période récente, il existait une certaine confusion entre les activités de ce club en direction de l'éducation populaire et du sport amateur et celles relevant d'un club professionnel disputant alors le championnat de France proB.

Au demeurant, la majeure part des ressources de l'association provenant de la subvention communale était absorbée par les charges de fonctionnement de l'équipe professionnelle.

Depuis la création récente du Paris Levallois Basket, cette situation a été clarifiée mais pose néanmoins plusieurs problèmes.

En premier lieu, il convient de rappeler que les interventions des collectivités locales en direction des clubs sportifs sont désormais codifiées. Ainsi, en application des dispositions de l'article L. 113-2 du code du sport, les subventions des collectivités territoriales sont destinées au financement de missions d'intérêt général définies à l'article R. 113-2 de ce même code.

Ces actions d'intérêt général avaient déjà fait l'objet d'une définition précise dans la circulaire conjointe du ministère de l'intérieur et de la jeunesse et des sports dès janvier 2002.

Or, l'examen de la convention passée tardivement entre la ville de Levallois et le nouveau club, montre que les obligations mises à la charge de ce dernier sont minces (simple participation du club professionnel à des actions épisodiques d'animation, de sensibilisation ou de détection de jeunes talents).

Par ailleurs, les apports en nature de la commune ne sont pas valorisés, le club n'ayant que des charges annexes à assumer ; ils comprennent également la mise à disposition gratuite de locaux et d'équipements sportifs (dans le palais des sports Marcel Cerdan et le stade Gabriel Péri notamment). Ces mises à disposition ne font l'objet d'aucun paiement de redevance de la part du club professionnel, ce qui est contraire au code des propriétés des personnes publiques.

S'agissant des aspects financiers, les articles L. 113-2 et R. 113-2 du code du sport prévoient que, pour des missions d'intérêt général, les associations ou sociétés qu'elles constituent ne peuvent recevoir des subventions publiques d'un montant supérieur au total à 2,3 M€.

En tenant compte du montant de la subvention de la ville de Levallois et de celle de la ville de Paris, auxquelles il faut ajouter les prestations en nature assurées gratuitement par Levallois (qui mériteraient d'être chiffrées), ce montant maximum de subvention est largement dépassé.

L'ordonnateur se déclare conscient de la nécessité de respecter les dispositions légales et réglementaires relatives au subventionnement des clubs. Il affirme ainsi qu'à l'avenir, la subvention concernera un simple soutien de la ville assorti de prestations de services (comme de l'achat d'images) et qu'en outre, certaines mises à disposition gratuites ont été interrompues ou vont faire l'objet de valorisation.

La chambre prend acte de ces engagements de la ville.

La gestion du palais des sports Marcel Cerdan, compte tenu des activités y compris commerciales qui s'y déroulent, devrait faire l'objet d'un budget annexe (permettant ainsi un suivi analytique des dépenses) et respecter la réglementation en matière de versement de TVA.

La mise à disposition gratuite d'espaces au bénéfice de sociétés commerciales (même pour des manifestations internes à ces sociétés) pose problème, même si l'ordonnateur considère qu'il y a en la matière carence de l'initiative privé (absence d'espace de taille suffisante dans le secteur privé). En tout état de cause, un avantage est ainsi accordé à des entreprises commerciales.

Enfin, s'agissant des quatre associations intervenant dans le domaine culturel, l'accueil et l'information ou l'organisation de voyages d'agrément (Levallois information, Levallois communication, Levallois culture et Levallois découvertes) il apparaît qu'elles répondent à la définition de l'association « transparente », aux plans juridique, financier et fonctionnel, ce qui peut être gênant notamment au regard des principes de concurrence.

La chambre a bien pris note des arguments de l'ordonnateur concernant notamment Levallois culture et Levallois découvertes (la première détenant une licence d'organisateur de spectacles, la deuxième étant un organisateur des voyages), relatifs à la nécessité de conserver une souplesse de gestion indispensable à leurs activités particulières.

En revanche, il lui apparaît que la remunicipalisation des deux associations intervenant dans le domaine de l'information et de la communication devrait faire l'objet d'un engagement de la part de la ville. L'analyse des activités des associations concernées laisse, en effet, penser que, s'agissant de domaines relevant de la compétence de la commune, elles devraient réintégrer le périmètre municipal, à l'instar de ce qui a pu être fait dans une période récente pour les associations du secteur social.

5- LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC DE RESTAURATION SCOLAIRE

S'agissant de la délégation de restauration scolaire, l'examen des comptes rendus d'activité remis par le délégataire fait apparaître, depuis plusieurs années, des résultats d'exploitation très faibles voire négatifs (comme en 2002, 2004 et 2005), ce qui est surprenant.

Ces résultats médiocres s'expliquent notamment par une hausse continue des frais de personnel, mais aussi des frais de siège. Il apparaît ainsi que le délégant, c'est-à-dire la commune, ne s'est pas mis en situation de contrôler de manière attentive les résultats communiqués par le délégataire et n'est donc pas en mesure d'apprécier le rapport qualité-prix de la prestation qui lui est rendue.

L'insuffisance du contrôle du délégant sur l'activité du délégataire apparaît ainsi patente, alors même que les clauses de la convention lui auraient permis de réaliser des contrôles sur pièces et sur place.

L'ordonnateur souligne les aspects qualitatifs du contrôle de la délégation, notamment, la qualité des repas servis, et l'évolution globale du coût de la prestation sans préciser par quel moyen il pouvait apprécier la compétitivité de la prestation qui lui était offerte. Mais il ne répond pas à l'observation faite par la chambre sur les résultats d'exploitation apparemment très faibles enregistrés par le prestataire dans ses comptes rendus d'activité.

Au-delà de cette remarque, la chambre note que l'ordonnateur a décidé de ne pas renouveler cette délégation de service public et de passer désormais par la voie d'un marché public.

6 - LES CONVENTIONS DE MANDAT

L'examen a porté sur des conventions de mandats, toutes passées entre la commune et la SEMARELP.

Elles portent sur des travaux de construction ou d'aménagement d'équipements publics, voire également sur des opérations de portée plus modeste comme l'acquisition, l'installation d'équipements mobiliers dans des crèches, des centres de loisirs, etc.

L'examen des 18 conventions en vigueur au cours de la période 2000-2006 a suscité des observations.

L'insuffisance des pièces justificatives des paiements

Pour le financement des opérations, les conventions prévoient le versement d'avances qui correspondent aux besoins du trimestre ou semestre suivant, sur présentation des situations de paiement acquittées et d'échéanciers prévisionnels régulièrement mis à jour.

En fin d'opération, le mandataire doit remettre un bilan général, avec le détail de toutes les dépenses, accompagné d'une attestation de son comptable certifiant l'exactitude des facturations et paiements résultant des pièces justificatives, en sa possession.

Les demandes de paiements n'étaient pas conformes aux conventions signées, ne comportant le plus souvent que de simples demandes de versement, parfois accompagnées d'un décompte, et rarement des copies des factures. Les pièces justificatives prévues par les conventions pour la clôture des mandats n'ont pas, non plus, été produites. L'ordonnateur affirme que la SEMARELP fournissait la copie des factures acquittées en fin d'année civile, mais pour autant, aucune trace de ces pièces n'a été trouvée dans les liasses de pièces justificatives.

Aucun échéancier prévisionnel actualisé n'était joint, même lorsque les versements ne correspondaient plus au calendrier initial, ce point étant à mettre en relation avec l'observation qui suit sur le calibrage des avances faites à la SEMARELP.

Versement d'avances supérieures aux besoins

En l'absence d'échéanciers actualisés, les avances demandées par le mandataire ne correspondaient pas aux besoins de financement et semblaient systématiquement surévaluées, les excédents de financement perçus faisant ensuite l'objet de remboursements par la SEM chaque année, dans des délais plus ou moins rapides.

Au total, ces versements non justifiés par les besoins des opérations se sont élevés, sur la période examinée, à plus de 1,879 M€ (cumul des avances moins total des décomptes définitifs).

Les comptes de la SEMARELP montrent que les avances versées par la commune pour les mandats génèrent des disponibilités et des placements non négligeables, sans que les produits financiers correspondants viennent diminuer les coûts supportés par la commune (200 000 € de disponibilités et 500 000 € de valeurs mobilières de placement au 31 décembre 2004 ; 153 000 € de disponibilités et 713 000 € de valeurs mobilières de placement au 31 décembre 2005).

L'ordonnateur a indiqué que si des avances ont été parfois supérieures aux besoins, il n'y avait pas là de volonté de surévaluation systématique, la SEMARELP soulignant pour sa part la nécessité de disposer de disponibilités pour faire face à des versements rapides, notamment en fin de gestion et en début de gestion nouvelle.

La chambre en prend acte, mais souligne que des produits financiers tirés de ces disponibilités ont été conservés par la SEM, ce que cette dernière ne conteste pas.

Délais de clôture des mandats

La chambre avait constaté que certains mandats, pourtant anciens, n'étaient toujours pas clôturés sans que les motifs de ces retards apparaissent clairement : parking Verdun (décision de mettre fin à l'opération approuvée en juillet 2001, dernier mandat payé en février 2002) ; centre de loisirs Pasteur (honoraires dus au mandataire après levée des réserves réglés depuis octobre 2005), étude de l'aménagement de la ZAC Libération (dernier mandat payé en avril 2003).

La chambre prend acte du fait que l'ordonnateur a procédé à la clôture des ces mandats par délibération du conseil municipal en date du 17 novembre 2008.

7- LES MARCHES PUBLICS

La passation d'une vingtaine de marchés a été examinée. Deux marchés appellent des observations relatives au déroulement des procédures d'appel à concurrence, ou à leurs modalités d'exécution ou de clôture.

Un marché pour l'entretien des voies communales a été passé par appel d'offres en 2002 pour un minimum de 800 000 € et un maximum de 2 670 000€. Alors que les critères d'attribution annoncés étaient, par ordre de priorité, la valeur technique, les délais d'intervention et le prix, la commission d'appel d'offres a décidé que, « le marché devant être attribué notamment au regard du rabais proposé », l'analyse ne porterait que sur les offres présentant un rabais de 18 % et plus, ce qui a conduit à ne retenir que cinq candidats sur les 15 recevables.

Ainsi, 10 candidats ont été éliminés avant même l'analyse des offres, alors que le prix était classé seulement au troisième rang des critères d'attribution.

L'ordonnateur a souhaité indiquer que si le code des marchés publics n'imposait aucune pondération des critères, la commission d'appel d'offres avait voulu, par souci d'efficacité, privilégier la valeur technique de l'offre.

La chambre le note, mais souligne à nouveau que la commission doit s'en tenir aux critères publiés et ce pour des motifs évidents d'égalité de mise en concurrence. Le souci d'efficacité recherché ne doit pas faire obstacle à un souci de transparence et d'égalité des candidats.

Le marché pour la gestion et la mise en valeur du patrimoine privé de la ville a plus particulièrement intéressé la chambre. Ce marché a été passé avec la SEMARELP en juin 2004, sur appel d'offres, pour un prix forfaitaire de 334 880 € pour la gestion, auquel s'ajoute 5,5 % du montant TTC des travaux de mise en valeur effectués sur les immeubles.

Le contrat antérieur (convention de mandat), passé en juillet 1999, avait aussi été attribué à la SEMARELP.

Alors que la SEMARELP s'était portée candidate, les quatre membres de la commission d'appel d'offres réunie le 19 mai 2004 pour l'ouverture des plis exerçaient tous des fonctions d'administrateurs ou de censeurs au sein de cette société. Lors de la réunion suivante, le 9 juin 2004, pour le choix du titulaire après l'analyse des offres, la commission comprenait encore un membre exerçant des fonctions de censeur à la SEMARELP.

Ce n'est qu'en septembre 2005, ainsi que l'a précisé l'ordonnateur, que le conseil municipal, « considérant que les différentes entités du groupe SEMARELP sont susceptibles de soumissionner aux mises en concurrence organisées par la ville », a décidé de constituer une commission spécifique pour les procédures concernées.

L'avis d'appel à concurrence et le règlement de la consultation annonçaient que le choix se porterait sur l'offre économiquement la plus avantageuse, appréciée, par ordre de priorité décroissant, en fonction de la valeur technique et du prix.

Pour montrer leur valeur technique, les candidats devaient joindre une note explicative afin de préciser leurs modalités d'intervention (moyens humains et matériels mis en œuvre pour l'exécution du marché, pluridisciplinarité de l'équipe, modalités de communication avec la ville, rédaction et suivi du bilan d'activité, capacité à assurer l'information et le conseil des locataires, réactivité, etc.).

Pour évaluer la valeur technique des offres, la commission, sur la base d'un rapport d'analyse effectué par la direction de l'urbanisme de la ville, a procédé par sous-critères : 1.1) moyens humains et pluridisciplinarité de l'équipe ; 1.2) moyens matériels ; 1.3) moyens d'information et de communication avec la ville et les locataires.

Au motif que « la prestation portant essentiellement sur des logements à loyers modérés dans un parc de logement social, le critère prépondérant est le critère 1.3 avant les critères 1.2 et 1.1 », le rapport, suivi par la commission, considère que deux offres correspondent tout à fait à la mission, alors que la troisième n'est pas adaptée à l'objet du marché, s'assimilant plus à une mission de gestion de syndic de copropriété.

Or, ces caractéristiques ne sont pas mentionnées dans l'avis d'appel à concurrence, ni dans le dossier de consultation des entreprises, qui ne fait pas non plus référence à la prépondérance de certains sous-critères.

En ce qui concerne le prix, la part forfaitaire au titre de la gestion du patrimoine est considérée comme prépondérante, par rapport à la rémunération en pourcentage des travaux, sans aucune justification de cette hiérarchisation.

En outre, l'offre la moins élevée pour la rémunération en pourcentage du montant des travaux est classée en dernier, au motif qu'elle propose un taux « très inférieur à ceux pratiqués dans la profession ». Comme pour le critère technique, le caractère prépondérant d'une des composantes du prix n'était annoncé ni dans les avis de publicité, ni dans le règlement de consultation.

Le déroulement de cette procédure est peu conforme aux principes d'égalité de traitement et de transparence, qui supposent que les candidats soient pleinement informés des critères d'attribution des contrats. En l'espèce, la hiérarchisation des sous-critères n'était pas mentionnée, alors qu'elle a eu une influence déterminante sur le classement des offres. L'information des candidats a été d'autant plus insuffisante que la SEMARELP, titulaire des contrats précédents passés pour le même objet, pouvait se trouver dans une situation privilégiée.

L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse que les sous-critères techniques avaient été clairement énoncés et qu'il n'existait aucune obligation visant à préciser la hiérarchisation de ces sous-critères.

La chambre tient à réaffirmer que si une hiérarchisation est pratiquée celle-ci doit être clairement annoncée dès le départ. L'observation de la chambre ne vise en rien le fait que le précédent titulaire du contrat ait été reconduit, mais vise la nécessité d'assurer une stricte égalité entre les candidats.

L'exécution de ce marché appelle aussi des observations. Les clauses du marché ne sont pas appliquées par les parties, en matière d'encaissement des loyers et de paiement des charges locatives (nomination d'un régisseur de recettes et d'avances) ou des travaux de grosses réparations et d'amélioration (passation et paiement des marchés par la commune).

L'ordonnateur a reconnu la nécessité de procéder à la nomination d'un régisseur et indique que cette nomination interviendra rapidement. La chambre en prend acte.

L'assiette de calcul de la rémunération au pourcentage, qui devrait en principe être constituée du montant des travaux d'investissement, comprend de nombreux travaux de faible montant ou qui correspondent à de l'entretien courant.

Selon l'ordonnateur, ces travaux relèvent des mêmes opérations et sont indissociables de ces dernières. Il reste cependant que ces factures assimilables à de l'entretien courant auraient pu être intégrées au forfait de rémunération prévu à cet effet.

Les comptes rendus annuels exigés par la convention sont insuffisants : ils comprennent un tableau global des produits et des charges, la justification du solde de trésorerie au 31 décembre (emplois-ressources), un tableau indiquant par immeuble le montant des produits, des charges et le résultat, mais ne sont accompagnés d'aucun commentaire notamment sur les principales évolutions des recettes, des créances, des charges locatives.

Par ailleurs, la commune n'a produit aucune délibération portant sur la fixation des conditions de location et autorisant la conclusion des baux, alors que la gestion du domaine privé communal relève du conseil municipal (art L. 2241-1 du CGCT), le maire étant chargé d'exécuter ses décisions.

Il appartient au conseil municipal de fixer notamment le montant des locations. Le conseil d'Etat, dans son arrêt Epoux Selmi du 30 octobre 1996, a précisé que « le maire ne peut conclure un bail sans que le montant de la location ait été préalablement fixé par une délibération du conseil municipal »⁽⁴⁾.

L'ordonnateur considère que les comptes rendus annuels comportant des éléments sur le bilan comptable de la gestion et un détail immeuble par immeuble sont suffisants pour assurer l'information du conseil. Pour la fixation des baux, la compétence a été déléguée au gestionnaire et l'accord de la ville ressort des pouvoirs du maire ainsi qu'ils sont définis à l'article L. 2122-21 du code. Au demeurant, il lui semble difficile que le conseil procède par délibération sur chaque nouveau bail.

⁽⁴⁾ cf. aussi Dalloz Collectivités locales – Le domaine privé communal, n° 142 ; la Gazette des communes 12 avril 2004, page 52

La chambre réaffirme la portée de l'arrêt du Conseil d'Etat cité plus haut et souligne que le conseil municipal peut fixer par une délibération les loyers qui sont ensuite révisés en fonction des indices en vigueur. Les baux n'ont pas vocation à être fixés à chaque renouvellement, sauf travaux importants.

Les documents concernant les attributions de logements au cours des années 2004, 2005 et 2006 ont été demandés à la commune. Conformément à la convention, des courriers sont adressés par la SEMARELP à la commune pour l'informer des vacances de logement. Ils précisent la surface et le loyer des logements. La commune adresse, en retour, une note désignant un attributaire, signée par l'adjoint au maire chargé du logement.

A ce stade, aucune autre précision n'avait été fournie sur la procédure d'attribution appliquée au sein de la commune. Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que les attributions de logements sont de la responsabilité de l'adjoint délégué de la direction du logement qui a pleine connaissance de la situation de demandeurs.

La chambre estime que cette procédure gagnerait à être plus transparente.

8 - LES RELATIONS AVEC LA SEMARELP

La SEMARELP a été créée en 1969. Son capital, de 19,8 M€, est détenu à 79,99 % par la commune de Levallois. Son conseil d'administration comprend 12 membres, dont huit conseillers municipaux et est présidé par le maire de Levallois.

L'ordonnateur a souhaité que le rôle exceptionnel joué par la SEMARELP dans la transformation et le développement de la commune de Levallois depuis 25 ans soit évoqué. Dans la partie de sa réponse consacrée aux activités du groupe SEMARELP, il a souligné que l'intervention de la SEM et de sa filiale la SCRIM, à une époque où les initiatives privées étaient inexistantes, a permis à la ville d'acquiescer sa configuration et son attrait actuel.

En outre, il estime qu'aujourd'hui encore « les activités qualifiées de promotion sont menées dans le cadre des objectifs d'aménagement et d'amélioration de l'habitat de la municipalité, sur des opérations qui, de par leur nature et leur complexité ne sauraient être menées dans les mêmes conditions par d'autres sociétés ».

Les modalités de nomination des représentants de la commune

Le conseil municipal a, par deux délibérations du 7 octobre 2002, désigné ses délégués au conseil d'administration et au conseil des censeurs de la société et les a autorisés à percevoir rémunérations (jetons de présence) et avantages, dans la limite de :

- 15 245 € par an, avec un véhicule de fonction pour le président du conseil d'administration ; 10 670 € par an, avec un véhicule de fonction, pour le vice-président ; 7 174 € par an pour les autres délégués;
- 7 174 € par an pour les censeurs.

Le conseil municipal a ainsi autorisé ses délégués au collège des censeurs à percevoir une rémunération, alors que la loi (article L. 1524-5 du CGCT) ne le prévoit que pour les élus mandataires « exerçant, à l'exclusion de toute autre fonction dans la société, les fonctions de membre, de président du conseil d'administration ou du conseil de surveillance et de président assurant les fonctions de directeur général ».

En outre, tous les élus concernés ont pris part à la réunion du conseil municipal et au vote des délibérations procédant à leur propre désignation et autorisant leur propre rémunération.

Or, dans un arrêt du 8 juin 1999 (n° 2592), la chambre criminelle de la Cour de cassation a décidé que le fait, pour un élu, de participer à une délibération du conseil municipal l'autorisant à percevoir, sur le fondement de l'article L. 1524-5 du CGCT, une rémunération de la part d'une société d'économie mixte suffisait à constituer le délit de prise illégale d'intérêts.

Elle a aussi relevé qu'il importait peu que la délibération en cause n'ait pas été déclarée nulle, faute d'avoir été déférée devant la juridiction administrative.

Cette règle a été rappelée dans une circulaire du 12 février 2003 de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice (bulletin officiel n° 89) et dans le guide des SEM locales du ministère de l'Intérieur (La Documentation française).

L'ordonnateur a indiqué qu'à aucun moment les modalités de désignation des délégués n'avaient fait l'objet d'observations du contrôle de légalité ou de la chambre dans un précédent contrôle. S'agissant de la participation au vote des élus, la ville déclare ne pas avoir eu connaissance de l'arrêt de la Cour de cassation, ni de la circulaire de 2003 et que c'est donc en toute bonne foi que le conseil municipal avait délibéré en 2002, ainsi qu'en 2008, pour procéder à la désignation de ses représentants au sein du conseil de la SEMARELP. Il a donc décidé de les mettre en conformité avec les textes par délibération du conseil le 17 novembre 2008, la SEMARELP modifiant de son côté ses statuts pour se mettre en conformité.

La chambre prend acte du fait que la commune a procédé rapidement aux rectifications annoncées, notamment en ce qui concerne les avantages en nature et jetons de présence accordés au président, vice-président et administrateurs.

Les caractéristiques du « groupe SEMARELP » (annexe 5)

La SEMARELP conduit directement des activités d'aménagement de ZAC (zones d'aménagement concerté), d'études, de maîtrise d'ouvrage, de gestion de patrimoine pour le compte de la ville (sur conventions), de gestion de son propre patrimoine (parkings, commerces, bureaux) et de prestations de gestion diverses.

Elle mène aussi, à travers des participations et filiales directes et indirectes, des activités de construction, promotion, gestion immobilière, marchand de biens, gestion de parkings.

Un important « groupe » de sociétés composé de participations et de filiales directes et indirectes s'est ainsi structuré autour de la SEMARELP.

Entre 1995-2001, la municipalité alors en place avait décidé de recentrer l'activité de la SEMARELP sur l'aménagement, considérant que la commune n'avait pas à exercer, même de manière indirecte, des activités concurrentielles de type promotion immobilière, qui comportaient en outre des risques financiers importants. Un certain nombre de cessions de participations ont alors été réalisées (sociétés immobilières, SARL de gestion de parkings).

Depuis 2001, la stratégie antérieure à 1995 a été reprise et amplifiée, et une quinzaine au moins de sociétés supplémentaires ont intégré le « groupe » SEMARELP.

Au total, au cours de la période examinée, la SEMARELP détenait des participations directes dans au moins 12 sociétés.

L'objet social de ces sociétés (société civile immobilière -SCI- et société à responsabilité limitée -SARL-) relève de trois domaines : l'immobilier, la gestion de parking et la sécurité :

- La SARL SCRIM (filiale à 100 %) est chargée de mener toutes opérations de promotion immobilière : réalisation, vente, gestion d'immeubles, acquisition, prise à bail, cession de bail, activité de marchand de biens (achat en vue de revente), prise de participations dans toutes sociétés ayant pour objet toutes activités immobilières et toutes opérations financières, commerciales, industrielles, immobilières pouvant s'y rattacher.

- Les sociétés civiles immobilières (participations de la SEMARELP allant de 50 à 100 %) ont pour objet l'acquisition, notamment par crédit bail, d'immeubles neufs ou non, la location de tous biens et droits immobiliers, la construction, les travaux de valorisation, la mise en location, l'exploitation, la gestion des immeubles et éventuellement leur mise en vente.

- La SARL LEVAPARC (filiale à 100 %) a pour activité l'exploitation de tous parkings, principalement publics sur la commune de Levallois, toutes prestations liées, telles que entretien et gardiennage, toutes prises de participations et opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières, immobilières pouvant s'y rattacher.

- La SARL LEVALLOIS SECURITE (filiale à 100 %, liquidée en 2004) avait pour objet de fournir toutes prestations de service dans le domaine de la sécurité des biens, meubles ou immeubles et de gardiennage.

Sur une période de plus de 20 ans, la SEMARELP a ainsi détenu, de manière indirecte, par l'intermédiaire de sa filiale à 100 % la SARL SCRIM, des participations dans au moins une quarantaine de sociétés (SCI, société en nom collectif -SNC- et société par actions simplifiée -SAS-), menant des opérations immobilières.

Depuis 2003, la SEMARELP est société mère d'un groupe intégré fiscalement incluant les SARL LEVAPARC, SCRIM, LEVALLOIS SECURITE et la SCI Levallois Hoche. Depuis 2005, les comptes de la SARL SCRIM sont consolidés avec ceux de sept SCI.

Il convient cependant de noter que le « groupe » SEMARELP s'est contracté au cours de la période la plus récente : à l'heure actuelle, la SEMARELP ne possède plus que deux filiales, la SARL SCRIM et la société LEVAPARC. S'agissant des participations indirectes, celles-ci se sont réduites et il n'en demeure plus que cinq en activité, dont deux concernent l'opération dite des tours de Levallois (Tour de Levallois et Hôtels Tour de Levallois), ainsi que l'annexe 5 le fait clairement apparaître.

La SEMARELP n'a distribué aucun dividende depuis 2000. Il en est de même pour la SCRIM depuis 1997.

Le rôle central joué par la SEMARELP au sein du « groupe »

Sur 12 participations directes de la SEMARELP, neuf étaient à 100 %. Pour ce qui concerne les participations indirectes, détenues par la SARL SCRIM, une quinzaine étaient à 100 % et une dizaine à 50 % et plus.

Ces participations ne reflètent pas une volonté d'association et de partage des risques avec des partenaires extérieurs. Il s'agit, pour l'essentiel, de disposer d'outils juridiques, personnes morales formellement distinctes de la société mère, pour servir de support à certaines de ses activités.

La SEMARELP assure la gestion de nombreuses sociétés du « groupe » : cogestion des SARL filiales par son directeur général et son directeur général adjoint, gestion de nombreuses SCI, conventions de moyens et services (avec SCRIM, LEVAPARC, Levallois Sécurité), conventions de gestion immobilière et des mandats de gestion (avec SCRIM, SCI 36/40 Raspail, SCI Levallois V. Hugo, SCI 164/174 V. Hugo, SCI 27 G. Péri, SCI A. France I 80/82, SNC Chaptal/A. Briand).

La SCRIM procède de même, et assure la gestion de sociétés qui lui sont liées (SCI Général Leclerc, SCI A. France, SCI Villiers Vatimesnil, société par actions simplifiée (SAS) Tours de Levallois, etc. Or, son effectif au cours de la période de contrôle variait de zéro à quatre personnes ; c'était finalement la SEMARELP qui assurait la plupart de ses missions.

La SEMARELP assure la couverture financière des opérations réalisées par les sociétés du « groupe ». Une convention de trésorerie prévoit que chaque société signataire met à la disposition des autres sa trésorerie disponible, la trésorerie la plus importante étant celle de la SEMARELP, les autres n'étant excédentaires que très ponctuellement.

Des conventions de compte courant ont permis des avances de la SEMARELP à des sociétés du « groupe » (suivant les années, de 0,7 M€ à 12,7 M€ au 31 décembre). La principale bénéficiaire de ces avances est la SCRIM, qui accorde à son tour des avances aux sociétés qui lui sont liées (de 1 à 10,8 M€ au 31 décembre). Ces avances paraissent souvent indispensables pour permettre aux sociétés bénéficiaires de conduire leurs opérations (avances à la SCRIM pour faire face aux échéances de remboursement de prêts (1,067 M€ en 2000 et de 0,107 M€ en 2001), pour les opérations Vatimesnil et Général Leclerc-A. France et 45 rue Trébois (4,81 M€ en 2004), etc).

La situation financière de certaines sociétés a parfois conduit la SEMARELP à abandonner ses créances : 1,372 M€ au profit de la SCRIM en 2001 ; 0,450 M€ au profit de la SARL Levallois Sécurité en 2004 ; 2,7 M€ au profit de LEVAPARC en 2003 (par intégration du compte courant au capital).

L'ordonnateur a pu souligner que ces abandons de créances ont été justifiés par la situation dans laquelle se sont trouvées ces sociétés à un moment de leur histoire :

- pour la SCRIM, il s'agissait de lui permettre de faire face à des remboursements d'emprunts après l'arrêt des activités de cette société en 1995 ;

- pour Levallois Sécurité, cela était lié aux pertes subies par cette société ;
- enfin pour LEVAPARC, il était indispensable de conforter ses fonds propres, afin de lui permettre de réaliser des investissements importants.

La SEMARELP a passé une convention de couverture de taux qui bénéficie à des sociétés du « groupe ».

Elle apporte fréquemment sa garantie pour des emprunts, contrats de crédit-bail, promesses de ventes et achats souscrits par des sociétés du « groupe ». Au cours de la période sous contrôle, ces garanties ont notamment bénéficié à la SARL SCRIM (emprunts pour couvrir les pertes de la SCI Levallois Hoche et de la SNC Francilienne de construction, engagements pris dans le cadre de la SCI Perspectives Levallois et de la SCI 96 E. Vaillant), à la SARL LEVAPARC pour un crédit-bail, et à de nombreuses SCI.

La SEMARELP intervient parfois directement dans les activités des sociétés liées (par exemple, location « pour le compte de la SCI 60 Président Wilson-31 Rivay » de bureaux, dont le coût est refacturé). De même, la SCRIM a, en 2003, acquis un ensemble immobilier « dans le but de céder celui-ci aux SCI » Villiers Vatimesnil.

Ainsi, la SEMARELP joue un rôle véritablement central dans les activités menées par les sociétés du « groupe ». Il en découle, de fait, que la commune de Levallois, actionnaire principal de la SEMARELP, occupe elle aussi une place centrale en tant que « maison-mère » de ce groupe de sociétés.

Les conséquences sur la position de la commune au sein du « groupe SEMARELP »

En tant qu'actionnaire à 80 % de la SEM, la commune a détenu depuis la fin des années 80 de manière indirecte 80 % de trois SARL et 40 à 80 % de neuf SCI via la SEMARELP, ainsi que 15 à 80 % d'une quarantaine de sociétés civiles et commerciales via la SCRIM.

Certaines relations entre la commune et la SEMARELP sont encadrées par des contrats, dont les clauses définissent a priori les engagements, notamment financiers, des parties : location de locaux par la commune, convention de compte courant d'associé, concessions d'aménagement de ZAC, conventions d'avances temporaires de trésorerie pour les ZAC, mandats de maîtrise d'ouvrage, contrat pour la gestion du patrimoine privé de la commune.

En revanche, les activités de promotion immobilière ou de marchand de biens menées directement et indirectement par la SEMARELP relèvent de ses activités propres et ne sont ni commanditées et ni directement contrôlées par la commune et son conseil municipal.

La commune est alors seulement en position d'actionnaire majoritaire, bénéficiant de certaines prérogatives légales : représentants qui siègent au conseil d'administration de la SEM et lui soumettent un rapport annuel, approbation préalable de certaines décisions...

En tout état de cause, d'éventuelles difficultés financières de la SEMARELP, au titre de ses activités, auraient nécessairement un impact sur la commune, ce que l'ordonnateur ne nie pas tout en soulignant que le risque de défaillance de la SEM dans le cadre des opérations de ZAC aurait existé avec n'importe quel concessionnaire.

Le rôle limité joué par le conseil municipal dans les prises de participation de la SEM et de ses filiales

La loi autorise une société d'économie mixte locale (SEML) à prendre des participations dans le capital de sociétés commerciales, en respectant certaines conditions. Toute prise de participation dans le capital d'une société commerciale doit préalablement faire l'objet d'un accord exprès de la collectivité (article L. 1524-5 du CGCT). En outre, l'objet social de la société commerciale doit être comparable et complémentaire à celui de la SEML⁽⁵⁾.

La création par la SEMARELP des SARL SCRIM, LEVAPARC et Levallois Sécurité a fait l'objet de délibérations préalables du conseil municipal.

Cependant, ces filiales à 100 % traduisent seulement des choix de structuration des activités de la SEMARELP et cette multiplication de personnes juridiques largement transparentes caractérise un démembrement, qui conduit la commune à détenir indirectement près de 80 % des parts de sociétés commerciales.

Or, les prises de participation des SEM ne doivent pas « constituer un détournement des dispositions de l'article L. 2253-1 du CGCT qui interdisent toute prise participation d'une commune dans le capital d'une société commerciale ou d'un organisme à but lucratif, sauf autorisation accordée par décret en Conseil d'Etat »⁽⁶⁾.

Lorsque le Conseil d'Etat autorise les prises de participation, il plafonne généralement l'engagement cumulé des collectivités à 33 %⁽⁷⁾.

Les participations de la SEMARELP dans les SCI n'ont pas fait l'objet de délibérations préalables du conseil municipal, alors que la jurisprudence administrative a, de longue date, qualifié ces sociétés d'organismes à but lucratif, y compris lorsqu'elles n'ont pas pour but de réaliser des bénéfices en numéraire mais simplement des économies⁽⁸⁾.

La participation directe des collectivités à ces sociétés est ainsi soumise aux mêmes règles que pour les sociétés commerciales⁽⁹⁾. Par extension, l'article L. 1524-5 du CGCT, qui exige une délibération préalable de la collectivité, est applicable aux prises de participation des SEM dans les sociétés civiles immobilières⁽¹⁰⁾.

En l'espèce, il n'est pas contestable que les sociétés créées par la SEMARELP poursuivent la réalisation de bénéfices (SCI de construction-vente ou SCI constituées pour acquérir et exploiter des immeubles qui pour la plupart sont finalement cédés).

⁽⁵⁾ Réponse ministérielle JO Sénat 5 avril 1990, p. 723

⁽⁶⁾ Réponse du ministre de l'intérieur à une question écrite, JO Assemblée nationale du 3 août 1998

⁽⁷⁾ Cf. Le guide des SEM, ministère de l'intérieur, La documentation française, 2007

⁽⁸⁾ CE, 24 novembre 1989, commune d'Iffendic

⁽⁹⁾ Réponse ministérielle n° 9988, JO du 17 novembre 2003, page 8845

⁽¹⁰⁾ Cf. Le guide des SEML, ministère de l'intérieur, La documentation française, 2007

L'intervention préalable du conseil municipal, représentant de l'actionnaire majoritaire de la SEMARELP, est d'autant plus nécessaire que cette dernière est fortement engagée (entre 50 et 100 % des parts) dans des sociétés dont le régime juridique conduit à ce que les actionnaires répondent indéfiniment des dettes sociales, à proportion de leur part dans le capital social.

L'ampleur des participations indirectes de la SEMARELP (une quarantaine de sociétés au cours des 20 dernières années, toutes détenues à travers sa filiale à 100 % la SCRIM) crée une situation largement atypique, qui n'a pas été spécifiquement traitée par les textes en vigueur.

Il serait donc très utile qu'une information spécifique du conseil municipal soit organisée lors des prises de participation majoritaires.

En effet, compte tenu de la nature juridique des sociétés concernées (principalement des SCI) et des engagements pris en leur faveur par la SEMARELP, la commune, qui se trouve de fait à la tête du « groupe » de sociétés, est directement concernée et exposée à des risques juridiques et financiers similaires à ceux encourus à travers les filiales et participations directes de la SEM.

L'ordonnateur conteste l'interprétation relative aux prises de participation indirectes (et notamment le respect du plafond de 33 % défini par le Conseil d'Etat). La nécessité d'une délibération préalable du conseil municipal ne lui apparaît pas avérée pour des prises de participation dans des SCI qui ne sont pas selon lui des sociétés à but commercial.

La chambre confirme cependant que la création de filiales à 100 % de la SEM pose un problème au regard de l'interdiction de prise de participation des communes dans des sociétés commerciales sans autorisation préalable du Conseil d'Etat. Au demeurant, tant la jurisprudence que les réponses ministérielles évoquées plus haut sont très claires sur la nature commerciale des SCI.

Certes, la SEMARELP s'est désengagée ces dernières années de SCI auxquelles elle participait directement et les opérations les plus importantes sont aujourd'hui conduites à travers sa filiale à 100 % la SARL SCRIM, qui a accru ses propres prises de participations.

Mais, cette évolution a justement pour effet de rendre plus indirectes et imprécises les informations communiquées au conseil municipal (dans le rapport annuel de ses représentants au sein de la SEM).

Les questions soulevées par l'objet social et les activités de certaines sociétés du « groupe »

L'objet social des SEML est limité par les compétences reconnues aux collectivités locales et s'étend à certains domaines énumérés par la loi (aménagement, construction, notamment), ainsi qu'à l'exploitation des services publics industriels et commerciaux et à « toute autre activité d'intérêt général » (article L. 1521-1 du CGCT).

Ainsi, les collectivités ne peuvent confier aux SEML que des compétences qu'elles sont susceptibles d'exercer elles mêmes. Les SEML peuvent prendre des participations dans le capital de sociétés, à condition qu'elles aient un objet comparable et complémentaire au leur.

Outre la nécessité de protéger les fonds publics en raison du risque inhérent aux activités commerciales, les limites imposées aux prises de participation et aux interventions économiques des collectivités publiques sont motivées par l'obligation de limiter leur action à des activités en lien avec l'intérêt général et de respecter la liberté du commerce et de l'industrie et les règles de libre concurrence.

Selon la jurisprudence administrative, l'intervention des collectivités dans le domaine économique est admise si deux conditions sont simultanément réunies : une carence (absence ou insuffisance) de l'initiative privée et la nécessité de satisfaire un besoin collectif de la population locale.

Les collectivités intervenant par le biais des SEML doivent veiller à ce que leur activité ne porte pas atteinte à ces principes.

Or, des sociétés du « groupe SEMARELP » mènent des activités de promotion immobilière de bureaux et de logements, alors qu'il n'apparaît pas qu'il y ait eu, au cours de la période examinée, une carence de l'initiative privée en la matière dans la commune ou le département. En réalité, l'objectif fixé à la SEMARELP pour ce type d'activités paraît clair : « saisir les opportunités du marché en acquérant des biens immobiliers qui constitueraient un patrimoine rentable »⁽¹¹⁾.

Compte tenu de la position privilégiée de la SEMARELP, qui intervient dans des études d'urbanisme et des opérations foncières et d'aménagement pour le compte de la commune depuis de longues années, le risque est réel que les activités des sociétés du « groupe » se déroulent dans des conditions qui n'assurent pas l'égalité de concurrence avec les autres entreprises du secteur.

C'est particulièrement le cas lorsque les sociétés du « groupe » SEMARELP interviennent dans les ZAC que cette dernière réalise pour le compte de la commune.

L'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires, tient à souligner que les sociétés du groupe SEMARELP sont des personnes morales distinctes de la ville. En outre, il fait référence à l'arrêt du Conseil d'Etat du 31 mai 2006 évoqué par la chambre. L'ordonnateur cite une partie de l'arrêt indiquant que l'intervention des personnes publiques est envisageable dès lors que cette intervention ressort d'un intérêt public local. L'intervention de la SEMARELP lui paraît rentrer dans ce cadre d'autant que cette dernière et la SCRIM sont intervenues à des périodes où l'initiative privée était, selon lui, inexistante.

Cependant, le Conseil d'Etat a ajouté, et la chambre y insiste, « qu'une fois admise dans son principe, une telle intervention ne doit pas se réaliser suivant des modalités telles qu'en raison de la situation particulière dans laquelle se trouvait la personne publique par rapport aux autres opérateurs agissant sur le même marché, elle fausserait le jeu de la libre concurrence sur celui-ci ». L'observation faite par la chambre s'inscrit dans la droite ligne de cette jurisprudence.

⁽¹¹⁾ Bulletin d'information municipal « Info Levallois » du 3 mai 2002

Une société filiale à 100 % de la SEMARELP, la SARL Levallois Sécurité, créée en juillet 2001 avec un capital de 250 000 €, avait pour activité de proposer à des clients privés des prestations payantes en matière de sécurité (surveillance par maître-chien, rondiers, agent de surveillance sur site, télésurveillance, etc). L'objectif était de répondre à une forte demande, face à « une augmentation inquiétante des intrusions dans les parkings », « la police municipale ne pouvant intervenir dans les parkings privés, sauf en cas de flagrant délit »⁽¹²⁾.

Cette société a ainsi été créée pour intervenir dans un secteur concurrentiel, sans que la carence de l'initiative privée soit démontrée, les limites légales posées à l'intervention de la police municipale ne suffisant pas à caractériser une telle carence.

La cessation rapide de l'activité de la société après une accumulation de déficits confirme l'absence d'une demande non satisfaite par le marché. Elle témoigne aussi de l'insuffisance des études de marché et des analyses juridiques préalables à la création de cette société : le rapport de gestion 2002 indique que « les efforts importants en terme de marketing n'ont pas donné les résultats escomptés » et que la société a été « confrontée dans ses démarches commerciales à des difficultés liées à la législation relative à la sécurité ».

La liquidation de la SARL a finalement été décidée en 2004 et la SEMARELP a abandonné sa créance en compte courant et couvert l'insuffisance d'actif, ce qui représente au total près de 510 000 € de pertes.

L'information du conseil municipal sur les activités des sociétés du « groupe » SEMARELP

Certaines informations des rapports de gestion de la SEM ne sont pas reproduites dans les rapports soumis au conseil municipal, notamment celles qui concernent les rémunérations et avantages en nature versés aux mandataires et les conventions réglementées (article L. 225-38 du code de commerce). Or, ce dernier document, qui recense la plupart des relations d'achats, ventes, locations, prestations, garanties internes au « groupe SEMARELP » est particulièrement utile pour comprendre sa structuration.

De même, les annexes au rapport du commissaire aux comptes de la SEMARELP n'y figurent pas, notamment les engagements hors bilan et la ventilation des comptes entre les différentes activités (activités pour le compte de la commune et activités propres), alors que ce document est nécessaire à bonne compréhension des différentes composantes de sa situation financière.

Cependant, depuis 2005, l'information sur l'activité des filiales dans les rapports soumis au conseil municipal s'est améliorée. Elle comprend notamment le tableau des filiales et participations et un point sur les prises et liquidations de participations de la SEMARELP, ainsi que des informations sur les activités de la SARL SCRIM et de ses filiales.

Néanmoins, cette information du conseil municipal pourrait être plus complète, compte tenu du caractère atypique du « groupe » SEMARELP, qui constitue la commune en « maison mère » d'un ensemble relativement complexe de sociétés.

En effet, les activités de ces sociétés échappent largement au conseil municipal dans son ensemble, même si ses représentants, siègent au conseil d'administration de la SEMARELP.

⁽¹²⁾ Bulletin d'information municipal « Info Levallois » 3 mai 2002

Les rapports annuels au conseil municipal fournissent des informations ponctuelles sur les activités de certaines sociétés du « groupe », mais ne donnent pas une image complète et claire des composantes de l'exploitation et du bilan de ces sociétés (difficilement accessibles par ailleurs puisque les SCI ne sont généralement pas soumises à une obligation de publication de leurs comptes annuels). Ils ne permettent pas d'appréhender réellement les enjeux financiers liés à l'existence de cet ensemble de sociétés et les engagements indirects qui pourraient en découler pour la commune.

Or, comme l'a rappelé le ministre de l'Intérieur en réponse à une question écrite⁽¹³⁾, les rapports annuels doivent permettre aux collectivités de veiller à ce que les activités des SEM soient conformes aux objectifs qui leur ont été assignés, afin de garder la maîtrise de leur outil. Compte tenu de leur participation majoritaire, les collectivités sont responsables de la bonne gestion de ces sociétés et l'insuffisance de contrôle est susceptible d'engager leur responsabilité. Dans cette perspective, comme tout actionnaire de société commerciale, elles doivent être informées des résultats de la gestion administrative, financière et comptable, et l'ensemble des comptes sociaux devrait être intégré au rapport annuel. Même si la loi ne précise pas le contenu du rapport annuel à soumettre au conseil municipal (en dehors d'une référence aux modifications de statut), ce rapport doit assurer une information complète et permettre au conseil d'exercer son contrôle.

Au-delà de ces aspects liés à la qualité et à la transparence de l'information, compte tenu des responsabilités découlant de la position d'actionnaire majoritaire et de « maison mère », la question de l'étendue du contrôle exercé par l'ensemble du conseil municipal sur les activités propres des sociétés du « groupe » mérite d'être posée : son intervention doit-elle se limiter au rôle d'actionnaire (droit de vote de ses représentants, droit à l'information par le rapport annuel, droits aux dividendes...) ou bien aller au-delà, et comme c'est généralement le cas au sein des groupes de sociétés soucieux de gouvernance, s'étendre à la stratégie (choix d'activités...), à la définition des principes qui guident les relations avec les partenaires extérieurs (recommandations ou procédures pour les achats...) ou au sein du « groupe » (procédures de définition des prix lors des cessions de biens ou services entre sociétés du « groupe » et de résolution des éventuels conflits d'intérêts...) ?

La chambre prend acte du fait que l'ordonnateur a indiqué que même s'il considérait que l'information du conseil lui semblait suffisante, il veillerait à ce que celle-ci soit améliorée en lui soumettant des rapports plus détaillés.

9 - LES OPERATIONS D'URBANISME

La commune mène depuis le début des années 1980 une politique d'urbanisme et d'aménagement très active, qui a conduit à la restructuration de la plus grande partie de son territoire. Dans ce contexte, la commune et sa société d'économie mixte, la SEMARELP, procèdent chaque année à de nombreuses transactions immobilières.

Conformément à la loi (article L. 2241-1 du CGCT), le bilan des acquisitions et cessions opérées par la commune ou par un tiers agissant dans le cadre d'une convention signée avec elle, devrait faire l'objet, chaque année, d'une délibération du conseil municipal, avant d'être annexé au compte administratif (CA).

⁽¹³⁾ Réponse à la question n° 84108, JOAN du 11 avril 2006, page 3989

Or, depuis 2004, ces bilans ne font plus l'objet de délibérations spécifiques, mais figurent simplement dans la trentaine d'annexes au CA soumis au conseil municipal, ce qui nuit à la lisibilité de la politique foncière et immobilière de la commune.

La chambre confirme la nécessité de respecter la procédure et ce d'autant plus qu'un simple contrôle par sondage a fait apparaître des omissions.

En effet, les bilans ne comportent plus les références des délibérations ou décisions autorisant les transactions, et apparaissent incomplets. Ainsi, des opérations autorisées par des délibérations du 12 novembre 2002 (cession d'un terrain sis rond-point Claude Monet à la SCI rond-point Claude Monet), du 25 mars 2003 (cession à la SCI du 60 président Wilson/31 Rivay de l'immeuble situé au 60, rue du président Wilson) et du 29 septembre 2003 (acquisition en VEFA de bâtiments auprès de la SCI Général Leclerc – Anatole France) ne figurent pas dans les bilans annexés aux CA de 2003 à 2006.

LA ZAC FRONT DE SEINE ET LA ZAC COLLANGE

La ZAC Front de Seine a fait l'objet d'une convention signée avec la SEMARELP en 1991 et modifiée par huit avenants. L'avenant n° 8, signé en décembre 2003, a étendu la convention à des îlots situés hors du périmètre de la ZAC (îlots Collange).

La délibération approuvant la signature de cet avenant a fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif, comme d'autres actes relatifs à cette opération (révision simplifiée du POS et la modification du PAZ, délibération autorisant le versement d'avances temporaires de trésorerie à la SEMARELP).

Le 31 mars 2006, le tribunal administratif a annulé la délibération, au motif que l'avenant n° 8, qui apporte des modifications au programme des équipements publics et intègre de nouveaux îlots, ne pouvait être légalement approuvé en l'absence d'une délibération préalable modifiant le programme et le périmètre de la ZAC. Le tribunal a enjoint à la ville, à défaut d'obtenir de la SEMARELP qu'elle accepte la résolution de cet avenant, de saisir le juge du contrat dans un délai de trois mois, afin qu'il constate sa nullité.

La commune a décidé (délibération du 15 mai 2006) de ne pas faire appel, de lancer la procédure de création d'une ZAC distincte pour les îlots ajoutés par l'avenant n° 8 (la future ZAC Collange), et de poursuivre la convention pour la partie portant sur le périmètre initial de la ZAC Front de Seine « pour ne pas retarder les projets urgents d'équipements publics ».

Dans le même temps, la commune a pris la décision, qui apparaît purement formelle, de se rapprocher de la SEMARELP pour étudier les conditions de résolution de l'avenant. Cette dernière s'y refuse, en invoquant l'intérêt général, pour ne pas retarder la réalisation des équipements scolaires urgents. Une telle position a nécessairement été prise en accord avec la commune (qui occupe huit sièges sur les 12 que comporte son conseil d'administration), les deux parties s'étant manifestement entendues pour retarder l'application de la décision de justice.

La commune a toutefois indiqué qu'à compter du jugement du tribunal administratif, aucune activité opérationnelle n'a été conduite sur le périmètre situé hors de la ZAC (périmètre Collange).

En septembre 2006, le Conseil d'Etat, saisi pour avis par la commune, a rappelé que l'annulation de la délibération privait de base légale les travaux qui ne seraient pas conformes au programme approuvé de la ZAC. Il rappelle aussi que si, d'une manière générale, l'administration peut décider de maintenir le lien contractuel parce que les conséquences de la nullité porteraient une atteinte excessive à l'intérêt général, elle doit agir sous le contrôle du juge.

Pour tenir compte des évolutions législatives en matière d'attribution des concessions d'aménagement, la commune a décidé de lancer des procédures de mise en concurrence pour désigner des aménageurs pour l'achèvement de la ZAC Front de Seine (à la suite d'une modification du plan d'aménagement de zone (PAZ) en décembre 2006) et pour la ZAC Collange.

L'appel à candidatures pour la ZAC Front de Seine portait sur 125 000 m² de surface hors-œuvre nette (SHON) dont 85 000 de bureaux et 40 000 d'activités, pour un budget compris entre 250 et 350 M€ HT, sans participation financière de la commune. La SEMARELP a été seule à soumettre une candidature. A l'issue de la procédure, le conseil municipal, suivant l'avis de la commission, a désigné la SEMARELP comme aménageur de la ZAC Front de Seine. La convention signée prévoit 165 M€ HT de dépenses, et le résultat positif (prévision de 117,566 M€) revient à 97 % à la commune.

L'appel à candidatures de la ZAC COLLANGES portait sur 43 390 m², dont 33 500 m² de logements, 1 000 m² de commerces et des équipements publics (un parc paysager, une médiathèque, un parking public), pour un bilan financier de 200 à 300 M€. «Une participation financière de la ville est envisagée », son montant et ses modalités restant à déterminer dans le cadre de la négociation à mener avec les candidats.

Deux candidatures ont été reçues : celle de la SEMARELP, et celle de l'AFTRP (agence foncière et technique de la région parisienne), mais cette dernière n'a finalement pas remis d'offre.

Le conseil municipal, suivant l'avis favorable de la commission, a désigné la SEMARELP comme aménageur de la ZAC Collange. Le bilan financier prévisionnel de la ZAC s'établit à 243 M€, dont 178,2 M€ de participation financière de la commune. Le résultat de l'opération est à la charge ou au bénéfice exclusif du concessionnaire.

LA ZAC GUSTAVE EIFFEL

Après avoir confié la réalisation des études préalables à la SEMARELP par une convention de mandat, le conseil municipal a autorisé la signature d'une convention pour l'aménagement de la ZAC. De nombreux actes relatifs à l'opération ont fait l'objet de recours en justice : avenant à la convention de mandat, convention publique d'aménagement, dossiers de création et de réalisation de la ZAC, déclaration d'utilité publique de l'opération, etc.

Le 24 novembre 2004, le Conseil d'Etat, statuant en référé sur le refus de la commune de résilier la convention publique d'aménagement a décidé qu'il existait un moyen sérieux à l'appui de la requête, compte tenu de la signature de la convention d'aménagement alors que la ZAC n'avait pas encore fait l'objet d'une décision de création. Il a enjoint à la commune de réexaminer la demande.

Or, la SEMARELP a informé la commune, en juin 2005, qu'elle refusait la résiliation de la convention : contestant l'analyse du Conseil d'Etat, elle préférait attendre la décision du tribunal administratif sur le fond du litige. Comme dans le cas de la ZAC Front de Seine, il est peu plausible que la SEMARELP ait pris une telle position sans l'aval de la commune, les deux parties s'étant une fois de plus entendues pour différer l'application d'une décision de justice.

Le 31 mars 2006, le tribunal administratif a annulé le refus du maire de résilier la convention publique d'aménagement considérant que cette convention, signée avant la décision de création de la ZAC, était dépourvue de cause.

Le même jour, le tribunal a annulé la délibération décidant la création de la ZAC, au motif que les choix essentiels avaient été arrêtés avant la fin de la concertation : la convention publique d'aménagement était signée dès novembre 2003, et fixait le programme, la liste des établissements publics, les modalités de financement, alors que le bilan de la concertation n'a été approuvé qu'en mars 2004.

A nouveau, le conseil d'administration de la SEM a décidé, en juin 2006 de refuser la résolution de la convention, en invoquant une atteinte excessive à l'intérêt général, les équipements publics en cours de réalisation étant indispensables. Il apparaît que la commune et la SEM se sont entendues pour poursuivre l'exécution du contrat, malgré la décision de justice.

Finalement, la commune ayant saisi le juge du contrat en juillet et en décembre 2006, le tribunal administratif a déclaré la convention nulle et rejeté la demande de la commune tendant à différer l'effet de cette nullité jusqu'à la désignation d'un nouvel aménageur. La commune a introduit un recours en appel, qui a été rejeté le 5 juillet 2007.

Dans l'intervalle, l'exécution de la convention d'aménagement a été poursuivie par la SEMARELP. Cette dernière indique toutefois qu'à partir du 31 mars 2006, elle s'est limitée à la gestion des affaires courantes et à l'achèvement des travaux préalablement engagés (notamment de désamiantage), et qu'elle n'a imputé aucun honoraire.

La procédure d'appel public à la concurrence pour la désignation du nouvel aménageur de la ZAC Eiffel a été lancée en janvier 2007, pour 101 000 m² de bureaux, commerces et services, et des équipements publics, pour un budget compris entre 280 et 380 M€. Une participation de la ville était prévue sous forme d'apport de terrains et d'apport financier, à déterminer lors de la négociation avec les candidats.

La seule candidature reçue a été celle de la SEMARELP. Suivant l'avis de la commission, le conseil municipal a désigné la SEMARELP comme aménageur de la ZAC et autorisé la signature de la nouvelle convention, qui prévoit un budget de 289,6 M€, avec une participation de la commune de 39,635 M€, le résultat de l'opération étant au bénéfice ou à la charge de l'aménageur. Le même jour, il a arrêté les comptes de la convention précédente et approuvé le versement d'une indemnité à la SEMARELP pour sa résiliation.

D'une manière générale, sur le déroulement des opérations des trois ZAC en question, l'ordonnateur conteste qu'il y ait eu volonté partagée de la ville et de la SEM de retarder l'application d'une décision de justice. Dans le cas de la ZAC Front de Seine et Collange, il estime que la saisine du Conseil d'Etat ressortait d'un besoin de conseil sur les conséquences de l'annulation et les modalités d'exécution du jugement du 31 mars 2006. Il fallait également ne pas retarder la réalisation d'équipements urgents pour des motifs d'intérêt général. S'agissant de la ZAC Eiffel, le Conseil d'Etat avait demandé au maire d'examiner à nouveau la convention publique d'aménagement et par la suite, la ville et la SEM ont décidé d'attendre la décision sur le fond. Selon l'ordonnateur, il fallait là aussi gérer les affaires courantes et achever les travaux déjà engagés.

La chambre prend note de cette réponse, sans que cela remette en cause le contenu des observations qu'elle a pu faire sur ce sujet.

LES CONSEQUENCES DES CONTENTIEUX

La rémunération perçue par la SEM pour la ZAC Front de Seine – opération Collange

L'avenant n° 8 signé en 2004 avait notamment pour objet d'étendre la mission confiée à la SEMARELP à un périmètre situé hors de la ZAC Front de Seine (îlots Collange). En conséquence, la rémunération qu'il prévoyait concernait les deux opérations. La commune a indiqué au cours du contrôle, qu'à compter de l'annulation, le 31 mars 2006, de la délibération autorisant la signature de l'avenant n° 8, la partie Collange n'a plus été opérationnelle et qu'aucune activité n'y a été menée. D'avril 2006 à juin 2007, la SEM a pourtant continué de percevoir la totalité des honoraires, en les imputant entièrement sur le budget de la partie ZAC Front de Seine. Il en est résulté un surcoût de 639 000 € (120 000 € d'honoraires de gestion x cinq trimestres, d'avril 2006 à juin 2007 + 13 000 € d'honoraires de maîtrise d'ouvrage x trois trimestres, d'avril à décembre 2006).

L'ordonnateur a certes indiqué que les sommes versées concernaient indistinctement les ZAC Front de Seine et Collange. Cependant, la commune a convenu qu'aucune activité opérationnelle n'avait été conduite hors du périmètre de la ZAC à compter du jugement du tribunal administratif.

Le versement d'une indemnité de 5 M€ à la SEMARELP au titre de la ZAC Eiffel

La SEMARELP a sollicité de la commune le versement d'une indemnité, en réparation du préjudice subi par l'arrêt de sa mission d'aménageur et a obtenu une indemnisation forfaitaire de 5 M€, « calculée selon les modalités prévues par l'ancienne convention publique d'aménagement de la ZAC » (protocole du 4 juillet 2007).

Le bien-fondé de cette indemnité est contestable. En effet, le tribunal administratif a jugé que la convention signée avec la SEMARELP pour lui confier l'aménagement de la ZAC Eiffel alors que le conseil municipal ne s'était pas encore prononcé sur sa création, était dépourvue de cause.

Cette convention, déclarée nulle par le juge administratif, est réputée n'avoir jamais existé et ne pouvait servir de base à une indemnisation de la SEMARELP.

Les autres fondements juridiques possibles en matière d'indemnisation d'un cocontractant (enrichissement sans cause ou réparation du préjudice causé par une faute de l'administration) ne peuvent non plus justifier le versement d'une telle indemnité à la SEM.

Selon la jurisprudence administrative, l'indemnisation fondée sur l'enrichissement sans cause doit se limiter au remboursement des dépenses utilement exposées par le cocontractant. Or, le montant versé par la commune est nettement supérieur à la rémunération des prestations effectivement réalisées par la SEMARELP.

Enfin, le préjudice invoqué par la SEMARELP n'est pas avéré. La ZAC était réalisée aux risques de la commune et les surcoûts induits par l'annulation n'ont pas été supportés par la SEM mais intégrés au budget de l'opération ou supportés par la commune. La SEMARELP n'a subi aucune perte de rémunération puisqu'elle a de nouveau été désignée comme aménageur à l'issue de l'appel à concurrence. La délibération approuvant le versement de l'indemnité a d'ailleurs été adoptée le même jour que celle la désignant comme « nouvel » aménageur de la ZAC.

Enfin, on ne peut considérer qu'il y aurait eu, dans la conduite des procédures de ZAC, une faute qui serait davantage imputable à la commune qu'à la SEMARELP. Cette dernière a en effet participé à tous les actes litigieux : avant de signer la convention d'aménagement, elle était mandatée par la commune pour mener à bien la procédure de création de la ZAC, notamment l'organisation de la concertation et la constitution du dossier administratif.

La SEM, dans sa réponse aux observations provisoires, a exposé une liste de dépenses correspondant au remboursement de sommes exposées par la SCRIM et ce, du fait de la caducité de la promesse de vente entre la SCRIM et la SEMARELP après l'annulation de la création de la ZAC. Ces dépenses qui représentent un montant de 4,7 M€ HT concernent pour l'essentiel des honoraires d'architecte.

La chambre en prend note, même si les pièces justificatives correspondantes n'ont pas été jointes à la réponse. Sur le fond, elle considère cependant qu'une prise en charge de ces dépenses sur le compte de la ZAC était possible.

L'impact des contentieux sur les charges financières des ZAC

Pour ce qui concerne les ZAC Front de Seine et Collange, la commune considère qu'une estimation financière précise n'est pas réalisable, même si les retards induits ont eu un impact sur le coût du portage foncier et engendré des frais administratifs (conseils juridiques, procédure de consultation des entreprises). Il n'y aurait cependant aucune conséquence financière significative, étant donné que des sommes peu importantes avaient été investies dans l'opération Collange au moment de l'annulation et que, dans la ZAC Front de Seine, l'aménageur a poursuivi la réalisation des équipements scolaires.

Or, l'analyse des bilans financiers successifs montre une évolution importante des charges financières, passées de 14,15 M€ pour un total de 974,89 M€ de dépenses hors charges financières (avenant n° 8 signé en 2004) à 35,26 M€ pour 991,27 M€ de dépenses (conventions signées en 2007 pour les ZAC Front de Seine et Collange).

En ce qui concerne la ZAC Eiffel, la commune évalue le coût de l'allongement du portage financier à 3,5 M€, auxquels s'ajoutent le coût potentiellement plus élevé des acquisitions réalisées après l'annulation de la déclaration d'utilité publique et des frais administratifs.

Outre le fait que la commune omet de prendre en compte l'indemnité de 5 M€ versée à la SEMARELP, l'évolution des charges financières imputées au bilan de la ZAC montre que les surcoûts sont supérieurs aux montants annoncés : ces charges sont passées de 6,9 M€ pour des dépenses totales de 253,14 M€ hors charges financières (dossier de réalisation du 27 juin 2005) à 30,24 M€ pour 309 M€ de dépenses (arrêté des comptes du 31 mai 2007 et convention de juin 2007).

L'ordonnateur a précisé que s'il n'y avait pas eu d'impact négatif concernant la ZAC Collange du fait du décalage des opérations, en revanche, l'évolution sensible des frais financiers sur la ZAC Front de Seine s'explique par le décalage entre la passation de l'avenant n° 8 qui date de décembre 2003 et la date de signature du traité de concession (juillet 2008). Il en est de même pour la ZAC Eiffel.

LES CONDITIONS DE MISE EN CONCURRENCE DES ZAC

Le recours par la commune et la SEMARELP aux mêmes conseils

La commune a décidé de recourir à des conseils spécialisés et a conclu notamment un marché, en octobre 2005, avec deux cabinets pour l'assister dans les procédures de passation des concessions d'aménagement.

Le premier cabinet a traité plus particulièrement les aspects juridiques, notamment l'analyse des conventions en cours et des modalités de leur cessation anticipée, tandis que le second intervenait sur les aspects financiers. Sa mission était de donner une vision de l'avancement et de l'état des engagements financiers de l'opération, notamment par la réconciliation des données de gestion avec les données comptables, l'analyse des coûts engagés et des recettes constatées, la validation des charges internes constatées (rémunérations, frais financiers).

La SEMARELP fait appel, de manière fréquente, aux mêmes prestataires.

Ainsi, le cabinet chargé par la commune de faire le point sur les obligations contractuelles et d'expertiser et valider les comptes pour la partie déjà réalisée des ZAC avant leur mise en concurrence, est aussi un conseil de la SEMARELP. Or, celle-ci est titulaire des contrats et a produit les comptes en sa qualité d'ancien aménageur des ZAC. De surcroît, elle s'est portée candidate lors de la mise en concurrence par la commune des concessions d'aménagement en cause et ce cabinet est cité dans ses offres techniques.

L'ordonnateur, ainsi que les cabinets cités, ont indiqué que la ville et la SEMARELP n'avaient pas fait appel aux mêmes conseils dans le cadre de la mise en concurrence des ZAC.

Les dates de début et de fin d'exécution des contrats correspondants ont été précisées et font effectivement apparaître que la ville et la SEMARELP n'ont pas eu recours concomitamment à un même conseil.

Cependant, cet argument ne vaut que pour la phase de mise en concurrence des ZAC. Or, l'observation de la chambre sur ce sujet est plus large. Ainsi, on peut observer qu'un même cabinet a travaillé pour le compte de la ville jusqu'en juillet 2006 pour l'assistance à la passation de concessions d'aménagement, puis pour la SEM à compter du mois de novembre de la même année.

L'insuffisance des informations des dossiers d'appel à concurrence

Les appels à concurrence lancés par la commune pour l'aménagement des ZAC Front de Seine, Collange et Eiffel se sont déroulés dans un contexte particulier, puisque la SEMARELP, qui s'est portée candidate, bénéficiait, par sa position d'ancien aménageur, d'une connaissance privilégiée des opérations. Dans ses offres, elle a d'ailleurs mis en avant sa parfaite connaissance de l'opération, sa maîtrise du foncier et le fait qu'étant déjà titulaire d'un certain nombre de marchés, elle pouvait être directement opérationnelle.

Par analogie avec les principes posés en matière de marchés publics, on peut considérer que cette situation particulière ne conduit pas à exclure sa candidature s'il n'est pas démontré qu'elle a recueilli des informations susceptibles de l'avantager et de porter atteinte à l'égalité de traitement entre les candidats (CE 29 juillet 1998, Genicorp) ou si la preuve peut être faite que, dans les circonstances de l'espèce, l'expérience qu'elle a acquise n'a pas pu fausser la concurrence (CJCE 3 mars 2005, Fabricom).

Il appartenait ainsi à la commune d'assurer l'égalité des candidats, compte tenu notamment des critères fixés pour la sélection des offres : aptitude globale appréciée notamment au regard de la note méthodologique, des références professionnelles et des capacités techniques et financières (50 %), de l'optimisation des conditions financières (30 %) et des délais d'exécution (20 %).

A cet égard, les éléments fournis aux candidats dans les avis d'appel à candidatures et les dossiers de consultation des entreprises ne sont pas toujours suffisants.

Dans le dossier de consultation pour la ZAC Front de Seine, les informations financières fournies (bilan financier prévisionnel figurant dans le dossier de réalisation adopté lors de la modification du plan d'aménagement de zone en décembre 2006, bilan financier annexé au compte rendu 2005 et note de commentaires) sont difficilement lisibles, en l'absence d'une bonne connaissance de l'opération.

En effet, le bilan financier du dossier de réalisation inclut la totalité de la ZAC Front de Seine, sans distinguer les opérations déjà réalisées de celles qui restent à réaliser qui, seules, font l'objet de l'appel à concurrence. Il comporte notamment une somme de 118 M€ inscrite en dépenses dans une rubrique « redevance ZAC Collange », mais qui correspond en réalité au résultat prévisionnel positif dégagé par la ZAC Front de Seine⁽¹⁴⁾. Cette présentation ne permettait pas un affichage clair de l'équilibre financier réel de la ZAC.

⁽¹⁴⁾ La commune a indiqué au cours de l'instruction que ce résultat prévisionnel était « destiné à être remonté à la ville, qui pourrait réaffecter la somme au financement de l'opération Collange », alors que le conseil municipal

Le bilan financier annexé au compte rendu annuel à la collectivité (CRAC) 2005 est encore plus complexe, puisqu'il englobe la totalité de la ZAC Front de Seine et le périmètre Collange, situé en dehors de la ZAC, et qui fait l'objet d'un appel à concurrence distinct. En outre, ce bilan ne retrace pas les prévisions globales des opérations, mais seulement les dépenses et recettes réalisées et à réaliser jusqu'au 30 septembre 2007.

Quant à la note sur les « éléments financiers » insérée dans le dossier de consultation, elle indique une fourchette très large pour les dépenses, avec une enveloppe globale annoncée entre 250 et 350 M€, et qui s'est finalement établie à 165 M€.

Pour la ZAC Collange, le dossier de consultation n'inclut pas le dossier de réalisation (programme des constructions, programme des équipements publics, modalités financières), qui sera approuvé ultérieurement par le conseil municipal.

Les documents financiers fournis sont le compte rendu 2005 de la ZAC Front de Seine-opération Collange, ainsi qu'une note d'informations.

Or, comme il a été relevé plus haut au sujet de la ZAC Front de Seine, le CRAC, commun aux deux opérations, est peu explicite.

La note « éléments financiers » donne des fourchettes relativement larges pour les estimations des postes de dépenses : 190 à 240 M€ pour les acquisitions foncières, 10 à 15 M€ HT pour les travaux, 8 à 15 M€ pour les équipements publics (au final, les montants seront respectivement de 202 M€, 13 M€ et 10 M€).

L'avis d'appel à concurrence et le dossier de consultation indiquent seulement qu'une participation de la ville « est envisagée », sans plus de précisions.

Or, la SEMARELP, qui, en tant qu'ancien aménageur, connaît parfaitement les conditions de l'équilibre financier de la ZAC, l'explique clairement dans son offre : l'opération est structurellement déséquilibrée, avec d'importantes dépenses d'acquisitions foncières alors qu'une petite part seulement des terrains acquis est destinée à être commercialisée.

Dans le contrat signé avec la SEMARELP à l'issue de la mise en concurrence, la participation « envisagée » a finalement été fixée à 178,2 M€ HT, ce qui représente plus de 73 % des recettes totales de la ZAC.

Pour la ZAC Eiffel, le compte rendu 2005 inséré dans le dossier de consultation comprend un bilan financier qui ne retrace pas la totalité de l'opération, mais seulement la partie réalisée et à réaliser au 30 juin 2007.

Le dernier bilan prévisionnel global approuvé par le conseil municipal n'y figure pas, alors qu'il était initialement annexé au compte rendu, lors de son approbation par le conseil municipal en décembre 2006.

La fiche « éléments financiers » donne des fourchettes larges pour les principaux postes de dépenses et une fourchette de 280 à 380 M€ pour le bilan financier total, qui s'établira finalement à 289 M€ en dépenses.

ne s'était pas prononcé sur l'affectation des excédents et le montant de la participation à verser par la commune pour la ZAC Collange.

LE FINANCEMENT DES OPERATIONS DE ZAC PAR LA COMMUNE

La commune intervient par des participations (apports de terrains, participations financières), des acquisitions d'équipements publics et le versement d'avances de trésorerie.

Les informations sur le coût et le financement des équipements publics

Les conventions de ZAC prévoient que certains des équipements publics construits par l'aménageur seront rachetés par la commune. Mais, les informations disponibles ne permettent pas d'évaluer aisément les engagements respectifs de la commune et de l'aménageur.

Les dossiers de réalisation et les délibérations approuvant les programmes d'équipements publics comportent des listes, sans indication de leur coût global (foncier et travaux) et des modalités de répartition de leur financement entre la commune et l'aménageur.

Les coûts des travaux de construction des équipements (hors coût du foncier) peuvent être approchés en analysant différentes rubriques des bilans financiers, lorsqu'ils ne sont pas, comme c'est parfois le cas, inclus avec d'autres types de travaux dans des montants globaux.

Pour connaître la contribution de la commune, il faut se référer aux conventions signées et aux bilans financiers des comptes rendus annuels, qui indiquent les montants de ses achats d'équipement, qui peuvent d'ailleurs varier, lorsque les coûts initiaux étaient de simples estimations (convention ZAC Eiffel de 2003 et avenant) ou que des avenants sont signés : dans la ZAC Front de Seine, entre 1991 et 2004, huit modifications ont fait varier le montant de 33 à 70 M€.

Ainsi, tous les équipements publics ne sont pas financés sur le budget des ZAC et remis gratuitement à la commune. Cette dernière a contribué pour 58,784 M€ HT dans la ZAC Front de Seine (au 30 septembre 2006, au titre de la convention en vigueur de 1991 à 2006) ; les prévisions sont de 6,2 M€, auxquels s'ajoutent une participation d'équilibre de 178 M€ dans la ZAC Collange et de 25,2 M€ dans la ZAC Eiffel (conventions de juin 2007).

Il ressort de ces éléments que le caractère succinct des renseignements financiers fournis rendait difficile la perception des opérations pour des candidats n'en ayant pas une connaissance aussi intime que la SEMARELP, même si l'ordonnateur indique que les dépenses ne pouvaient être connues avec précision et qu'elles devaient faire l'objet de fourchettes.

Les avances de trésorerie

Des conventions d'avances de trésorerie pour les ZAC Eiffel et Front de Seine ont été signées, en octobre 2004, entre la commune et la SEMARELP.

La loi (article L. 1523-2-4 du CGCT) dispose que les avances de trésorerie versées doivent être en rapport avec les besoins réels de l'opération mis en évidence par le compte rendu financier annuel. Les conventions signées par la commune prévoient effectivement que les avances, de 150 M€ au maximum par ZAC, sont alimentées par virements successifs, « en fonction d'un échéancier prévisionnel de trésorerie de l'opération élaboré et actualisé régulièrement par la SEMARELP ».

Or, les demandes de versement transmises par la commune au comptable ne comportent pas les plans de trésorerie actualisés prévus par les conventions.

Les plans de financement prévisionnels annexés aux comptes rendus annuels fournis par la SEMARELP ne sont pas systématiquement actualisés et ne constituent pas en général de véritables plans de trésorerie retraçant les décaissements et encaissements et permettant d'analyser les besoins de financement à un niveau infra-annuel ou infra-semestriel, alors que la commune émet trimestriellement des billets de trésorerie pour refinancer les avances. En tout état de cause, ils ne peuvent servir à justifier les avances versées avant leur transmission à la commune.

Les comptes rendus annuels montrent que la trésorerie disponible des ZAC en fin d'exercice s'établit à des niveaux relativement élevés (35 à 49 M€ pour des avances de 98 à 202 M€). En outre, s'agissant de la ZAC Eiffel, les versements ont été poursuivis postérieurement au jugement du tribunal administratif du 31 mars 2006 annulant la délibération de création de la ZAC, alors même que le solde de trésorerie était positif.

Les conventions d'avances prévoient que des intérêts sont versés à la commune chaque trimestre (équivalents au coût du financement qu'elle supporte). En réalité, les intérêts sont financés chaque trimestre par un nouvel emprunt, la commune émettant des billets de trésorerie pour un montant représentant au minimum le principal à rembourser et les intérêts (précomptés par les banques).

La durée des conventions était de deux ans et les avances auraient dû être remboursées dans ce délai. Sans l'approbation du conseil municipal et sans qu'un avenant ait été signé à cet effet, plus de 208 M€ d'avances perçues de 2004 à 2006 ont été conservées par la SEMARELP. Un versement a même été effectué par la commune en décembre 2006, alors que les conventions étaient expirées et que la trésorerie disponible des opérations était excédentaire.

Les avances non remboursées ont finalement été transférées sur de nouvelles conventions signées en juin 2007, pour une durée de cinq ans et un montant maximum de 300 M€. Les avances sont alimentées par virement successif en fonction de l'échéancier prévisionnel de trésorerie régulièrement actualisé, la commune versant à la SEMARELP le produit de l'émission des billets de trésorerie, déduction faite des intérêts précomptés.

Il appartient à la commune de veiller à ce que les documents relatifs aux versements des avances et aux émissions de billets de trésorerie servant à les financer comportent les éléments permettant, conformément à la loi, de vérifier l'adéquation des montants aux besoins réels des opérations.

Sur ce point, l'ordonnateur a indiqué qu'il était non seulement difficile de faire des projections réalistes mais également qu'il était nécessaire que l'opérateur dispose de réserves de trésorerie pour faire face rapidement à ses besoins. S'agissant plus précisément de la ZAC Eiffel, la conservation des fonds par la SEMARELP au-delà de la date initialement prévue s'explique, selon l'ordonnateur, par le fait que la SEM était alors dans l'incapacité de rembourser plus de 200 M€ d'avances.

La chambre prend acte de la difficulté rencontrée par la SEMARELP sur la ZAC Eiffel, mais elle confirme la nécessité de mettre au point des plans de trésorerie aussi précis que possible.

LE SUIVI DES CONCESSIONS DE ZAC PAR LA COMMUNE

La commune a indiqué que les comptes rendus annuels prévus par les conventions n'ont pas été produits par la SEMARELP en 2007, « car trop proches de la signature des concessions » (en juin 2007), et que les prochains interviendront à la fin de l'année 2008.

Or, les conventions ne prévoient aucune dérogation à l'obligation de production d'un compte rendu chaque année.

Le bilan de la mise en œuvre de la convention d'avance doit aussi être présenté en annexe au compte rendu annuel et ce d'autant plus que les avances de trésorerie accordées à la SEMARELP atteignaient 215 M€ au 31 décembre 2007.

Par ailleurs, l'actualisation des prévisions apparaît utile après six mois d'application des conventions, compte tenu notamment des évolutions importantes qui affectent le coût des travaux dans la ZAC Eiffel.

L'ordonnateur s'est engagé à ce que des comptes rendus détaillés soient présentés pour la fin de 2008.

La chambre prend acte de cet engagement.

ANNEXE 1**Evolution des produits de fonctionnement courant (2000 à 2006, en euros)**

Désignation	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	évol 06/00
Ressources fiscales	87 818 951	92 042 689	84 815 391	69 712 621	77 750 438	80 455 775	93 632 612	6,62%
Dot de fonctionmt	17 728 716	22 984 404	36 336 627	45 821 470	48 381 588	48 041 436	48 400 678	173,01%
Autres produits courants	9 538 278	9 344 835	9 038 863	8 937 126	9 094 664	9 834 342	11 002 681	15,35%
TOTAL	115 087 945	124 371 928	130 190 881	124 471 217	135 226 690	138 331 553	153 035 971	32,97%

Evolution des charges courantes de fonctionnement (2000 à 2006, en euros)

Désignation	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Achats et charges externes	27 455 042	30 123 512	34 043 179	35 214 713	34 754 755	35 584 143	38 335 836
Frais de personnel	34 784 434	37 840 783	43 064 673	46 920 758	49 298 999	50 944 494	58 377 188
subventions et participations	19 063 100	21 299 451	23 315 155	25 631 671	25 784 396	22 423 903	19 998 681
Impôts et taxes	354 446	389 144	502 278	480 450	556 429	635 470	589 333
autres charges de gestion	305 291	335 177	514 199	434 411	433 566	463 309	431 248
TOTAL	81 964 313	89 988 067	101 439 484	108 682 003	110 828 145	110 051 319	117 732 286

Désignation	évol 06/00
Achats et charges externes	39,63%
Frais de personnel	67,83%
subventions et participations	4,91%
Impôts et taxes	66,27%
autres charges de gestion	41,26%
TOTAL	43,64%

ANNEXE 2**La capacité d'autofinancement (en euros)**

Désignation	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Produits réels	117 978 778	128 557 530	132 717 229	126 305 306	137 894 623	138 693 014	153 374 415
Charges réelles	91 982 328	101 861 435	108 684 944	115 063 691	117 337 055	117 471 370	126 213 564
CAF brute	25 996 450	26 696 095	24 032 285	11 241 615	20 557 568	21 221 644	27 160 851
Rembsmt de dettes	14 402 125	12 120 185	11 905 166	13 055 589	11 962 811	13 436 466	14 925 149
CAF nette	11 594 325	14 575 910	12 127 119	-1 813 974	8 594 757	7 785 178	12 235 702

ANNEXE 3

La fiscalité

Evolution des taux depuis 2000

Désignation	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Evol 2006/2000
TH ⁽¹⁵⁾	9,70	9,70	9,70	9,70	10,28	10,38	10,99	13,30%
TFB ⁽¹⁶⁾	9,70	9,70	9,70	9,70	10,57	10,68	11,31	16,60%
TP ⁽¹⁷⁾	14,07	14,07	14,07	14,07	15,33	15,56	16,93	20,33%

Comparaison avec la moyenne départementale

2006	Levallois	Département	Région
TH	10,99	9,95	12,46
TFB	11,31	9,67	14,28
TP	16,93	12,72	16,93

Evolution des bases fiscales pour les trois principaux impôts (en euros)

Désignation en €	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TH	104 928 967	112 002 394	115 453 153	117 069 541	122 307 788	128 952 185	131 788 549
TFB	181 659 944	189 187 033	193 603 443	196 039 070	191 831 920	191 205 303	198 627 149
TP	383 666 159	391 274 370	347 196 711	254 290 330	240 473 769	239 242 129	257 491 617
TOTAL	670 255 070	692 463 797	656 253 307	567 398 941	554 613 477	559 399 617	587 907 315
Désignation	année 2000 base 100	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TH	100	107	110	112	117	123	126
TFB	100	104	107	108	106	105	109
TP	100	102	90	66	63	62	67
TOTAL	100	103	98	85	83	83	88

Evolution de la taxe professionnelle

Désignation	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006/2000
Bases taxables	383,7	391,3	347,2	254,3	240,5	239,2	257,5	-32,89%
Bases brutes	460,4	468,9	419,6	304,1	286,2	284,4	307,0	-33,32%
VL pass. taxe foncière	75,7	79,2	78,5	83,3	80,0	78,9	76,0	0,34%
VL équip et biens mob	163,9	185,0	224,4	213,9	200,7	201,7	227,4	38,74%
Salaires	215,0	198,0	109,8	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,00%
Recettes	5,9	6,8	7,0	6,9	5,5	3,7	3,6	-38,17%
Abattement salaires	48,5	96,7	214,5					nd
Bases brutes hors salaires	245,5	270,9	309,9	304,1	286,2	284,4	307,0	25,06%

⁽¹⁵⁾ TH : taxe d'habitation

⁽¹⁶⁾ TFB : taxe sur le foncier bâti

⁽¹⁷⁾ TP : taxe professionnelle

ANNEXE 4

L'endettement

1. Encours de la dette

en M€	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	évol 06/00
encours	155,84	156,32	159,41	161,34	202,98	212,94	236,03	51,50%

en indice 100	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	100	100,3	102,3	103,5	130,2	136,6	151,5

2. Ratios encours de la dette/CAF brute

en M€	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
encours	155,84	156,32	159,41	161,34	202,98	212,94	236,03
CAF brute	25,99	26,69	24,03	11,24	20,56	21,22	27,16
ratio en cours/CAF	6,00	5,86	6,63	14,35	9,87	10,03	8,69

PARTICIPATIONS ET FILIALES DE LA SEMARELP ET DE SCRIM ILE-DE-FRANCE AU COURS DE LA PERIODE CONTROLEE

