



Chambre régionale des comptes  
d'Île-de-France

*Le Président*

N°/G/128/07-0837 C

*NOISIEL, le 12 MARS 2007*

N° 06-0704 R

**RECOMMANDE AVEC A.R.**

Monsieur le Ministre,

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 d'ISSY-LES-MOULINEAUX.

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

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

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

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

**P.J. : 1**

Monsieur le Maire d'ISSY-LES-MOULINEAUX

Hôtel de Ville

92130 ISSY-LES-MOULINEAUX

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

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

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

*Christian DESCHEEMAEKER*



Chambre régionale des comptes  
d'Île-de-France

## **RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

### **COMMUNE D'ISSY LES MOULINEAUX (92)**

\*\*\*\*\*

**(Exercices 1997 à 2003 inclus)**

\*\*\*\*\*

#### Rappel de la procédure

La chambre régionale des comptes a jugé les comptes de la commune d'Issy les Moulineaux et, à cette occasion, a examiné la gestion de la commune conformément à l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, pour les exercices 1997 à 2003, avec, sur certains points, une actualisation aux années suivantes.

L'examen de la gestion a été ouvert par une lettre du président de la chambre au maire de la commune le 23 juin 2005. Il a porté sur la situation financière, la gestion des ressources humaines, les relations avec les associations, les contrats avec les sociétés d'économie mixte, les délégations de service public, les marchés publics et les opérations d'aménagement.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières s'est déroulé le 27 avril 2006.

Lors de sa séance du 2 mai 2006, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées au maire le 8 août 2006. Des extraits des observations les concernant ont été communiquées, à la même date, aux dirigeants des organismes suivants : la SEM Issy Média, la SEMIPACI, la SEMADS, la société EURIWARE, la société FOREST HILL, la SARL CORDONNIER, la société « Tout petit monde », la société SOGERES, la SA du parking Issy Plaine, la SAPIM, la société AVENANCE ENSEIGNEMENT et SANTE, les associations ART 3000 et CLAVIM.

Des réponses aux observations provisoires ont été adressées à la Chambre par la commune (le 7 novembre), et par EURIWARE, FOREST HILL (le 9 octobre 2006), SAPIM (le 10 octobre), AVENANCE ENSEIGNEMENT et SANTE (le 16 octobre), CLAVIM, SEMADS, SEMIPACI et SEM Issy Média (le 7 novembre), ART 3000 (le 8 novembre).

A sa demande, Monsieur André SANTINI, maire d'Issy les Moulineaux a été entendu par la Chambre le 1<sup>er</sup> décembre 2006, en application de l'article L 241-14 du code des juridictions financières.

Lors de sa séance du 5 décembre 2006, la Chambre a formulé les observations définitives qui suivent.

## SOMMAIRE

<b>1- La situation financière</b>	4
<b>2- La gestion de l'emploi et des ressources humaines</b>	5
2- 1- L'évolution des dépenses et des effectifs	5
2- 2- La gestion des Ressources Humaines	5
2- 2- 1- Les défaillances du système de pilotage de la gestion des ressources humaines et le choix d'une démarche d'externalisation de la GRH	5
2- 2- 2- L'économie du marché d'externalisation de la GRH	6
2- 2- 3- Les limites de la démarche	6
<b>3- Les relations avec les associations</b>	7
3- 1- Les relations entre la ville et le CLAVIM	7
3- 2- La mise à disposition gratuite de salles au bénéfice des associations et des partis politiques	8
<b>4- Les délégations de service public</b>	9
4- 1- Le non respect de certaines règles de passation des contrats	9
4- 2- Des clauses contractuelles qui préservent mal les intérêts dans la commune	10
4- 3- Les informations financières et la connaissance du coût des services délégués	11
4- 3- 1- Les coûts pris en charge par la ville	11
4- 3- 2- Des charges non explicitées imputées par les délégataires	13
4- 3- 3- Les incohérences des comptes rendus financiers	13
4- 4- L'économie des contrats	14
4- 4- 1- Les indemnités de résiliation	14
4- 4- 2- Les garanties de recettes et les autres redevances	15
<b>5- Les contrats signés avec les sociétés d'économie mixte (hors ZAC)</b>	18
5- 1- Le contrat pour la gestion de la communication de la ville passée avec SEM ISSY MEDIA	18
5- 1- 1- Un contrat d'une durée excessive	18
5- 1- 2- Des comptes-rendus insuffisants	19
5- 2- Le contrat de gestion du palais des arts et de congrès d'Issy (PACI) passé avec la SEMIPACI	20
5- 3- Les contrats avec la SEMADS	21
<b>6- Les opérations d'aménagement et d'urbanisme</b>	22
6- 1- Les défauts d'informations lors du lancement des opérations de ZAC	22
6- 2- Les engagements de la commune pour la prise en charge du résultat des opérations	23
6- 3- Les insuffisances des comptes rendus d'opérations	24
<b>ANNEXE N° 1 : PRESENTATION GENERALE DES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC</b>	25

## **1- La situation financière(1)**

En 2004, le budget principal de la commune s'élevait à 128 M€ dont 96 M€ en fonctionnement et 32 M€ en investissement.

Les produits de fonctionnement (1 634 €/habitant en 2004) ont augmenté de 23 % entre 1999 et 2002, avant de diminuer de 10 % en 2003 et de se stabiliser en 2004.

Ils sont constitués à 66 % des ressources fiscales, qui ont subi une évolution défavorable en fin de période. En particulier, la taxe professionnelle a été transférée en 2003 à la communauté d'agglomération et le reversement opéré par cette dernière à la commune a diminué de 13 % en 2004. Par ailleurs, la contribution de la ville au fonds de solidarité de la région Ile de France est passée de zéro en 2001 à 3,19 M€ en 2003.

Cependant, entre 1999 et 2004, les bases imposables ont évolué de façon dynamique, traduisant les efforts de la commune pour inciter des entreprises à s'installer sur son territoire et maintenir sa croissance démographique, notamment en menant des opérations d'urbanisme permettant l'implantation d'activités tertiaires et de logements. Cette tendance, qui devrait se poursuivre avec les opérations d'aménagement en cours et prévues, a permis à la commune de maintenir ses taux d'imposition inchangés depuis 2002, après les avoir diminués de 5 % entre 1999 et 2001. Ses taux sont supérieurs aux moyennes départementales, mais inférieurs aux moyennes nationales, ce qui lui laisse une certaine marge de manœuvre fiscale, avec un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal(2) qui s'est établi à 0,68.

Les charges de fonctionnement (1 543 €/habitant) ont progressé de 37 % entre 1999 et 2002, avant de diminuer de 8 % entre 2002 et 2004, grâce aux efforts de gestion et en raison des transferts de compétences vers la communauté d'agglomération.

Jusqu'en 2001 l'autofinancement dégagé a facilité un effort soutenu d'équipement (20 M€ par an en moyenne). Au cours de cette période, de nombreux équipements publics réalisés dans le cadre de ZAC, ont de plus bénéficié des participations financières des aménageurs. Mais, depuis 2001, la limitation des charges de fonctionnement n'a pu compenser l'évolution défavorable des produits, et l'autofinancement s'est dégradé, de 60 % en 2003 puis de 23 % en 2004. Les dépenses d'équipement ont corrélativement diminué.

Il reste que l'endettement de la commune (758 €/habitant en 2005) est modéré, à un niveau inférieur à la moyenne nationale des communes de la strate démographique (1103 €/habitant), ce qui explique la faiblesse des charges d'intérêts (23 €/habitant contre 42 € en moyenne).

(1) Les chiffres mentionnés dans cette section sont issus des documents publiés par le Ministère des finances.

(2) CMPF : rapport entre le produit fiscal perçu et le produit fiscal théorique résultant de l'application des taux d'imposition moyens nationaux.

En conclusion, la commune connaît un fort développement démographique (53 152 habitants en 1999 et 58 981 en 2004) et économique, qui génère des ressources, mais entraîne également une « crise de croissance » : entre 1999 et 2004, augmentation de 26 % des charges et de 10 % seulement des produits. Cependant, les tensions financières constatées en fin de période sont aussi dues en partie à des facteurs externes, et la commune dispose de réelles marges de manœuvre en matière de fiscalité et d'endettement.

Elle a poursuivi ses efforts pour contenir ses charges et son endettement. Ainsi le budget primitif pour 2006, montre, par rapport à 2004, une évolution modérée des charges de fonctionnement (maintien des charges de personnel, augmentation de 2 % des achats et charges externes, diminution de 7 % des subventions versées), une augmentation des produits (de 3,6 % pour les contributions directes avec des taux d'imposition inchangés et de 7 % pour le reversement de la communauté d'agglomération), et une stabilité des emprunts.

## **2- La gestion de l'emploi et des ressources humaines**

### **2- 1- L'évolution des effectifs et des dépenses de personnel**

Les dépenses de personnel (636 € par habitant en 2004) ont progressé de façon modérée de 1999 à 2004, au regard du développement démographique de la ville, qui a nécessité l'ouverture de nouvelles structures d'enseignement et de la petite enfance. Elles représentent 41 % des charges de fonctionnement, contre des moyennes nationale et départementale à 51 % et 45 %. Le niveau modéré des dépenses de personnel s'explique notamment par le recours à des prestataires extérieurs pour assurer certains services publics, ce qui se traduit par un montant élevé de charges externes (427 €/hab. contre 237 €/hab. pour la moyenne nationale).

Au total, les effectifs pourvus, de personnels titulaires et non titulaires sur emplois permanents, sont passés de 946 en 1999 à 1 005 en 2004 ; ceux de la filière technique ont diminué, en raison du transfert de la compétence « voirie » à la communauté d'agglomération Arc de Seine, alors que ceux de la filière médico-sociale ont quasiment doublé, essentiellement dans le secteur de la petite enfance.

### **2- 2- La gestion des ressources humaines**

#### **2- 2- 1- Les défaillances du système de pilotage de la gestion des ressources humaines et le choix d'une démarche d'externalisation de la GRH**

Un audit commandé par la commune en 2003 a mis en évidence les difficultés de fonctionnement de la direction des ressources humaines : rotation élevée des personnels, dysfonctionnements ponctuels et qualité insatisfaisante des opérations administratives (erreurs sur la paie, difficultés informatiques...), absence de fonction de conseil, d'expertise et d'assistance aux services, défaut de pilotage et de visibilité de la politique de ressources humaines, etc.

La commune a indiqué que l'audit montrait une certaine difficulté du service de GRH à se réorganiser et à se remobiliser. Face à cette situation, trois scénarios ont été analysés : supprimer le service, le réformer progressivement, ou le reconstruire (scénario du « nouveau bâtisseur »). Le conseil municipal a apprécié ces propositions sous un triple aspect : l'urgence qui s'attachait à rétablir la situation, les attentes des élus et des personnels et la prise en compte d'une grande ambition pour la gestion des ressources humaines de la ville. La conduite du changement uniquement par des moyens internes aurait nécessité un effectif total estimé par la commune à 27 agents, dont 19 à recruter, ce qui lui a paru peu réaliste, car elle considère que le marché de l'emploi dans les collectivités, notamment pour les professionnels des ressources humaines, est extrêmement tendu. C'est donc une solution intermédiaire qu'elle a entendu adopter, celle du « nouveau bâtisseur », s'appuyant en interne sur une nouvelle équipe composée de 8 agents et confiant à une société extérieure des missions qualifiées de simple gestion administrative.

Aussi, la commune a confié à un prestataire extérieur une grande partie de la gestion de ses ressources humaines et fait appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'accompagner dans cette démarche d'externalisation (marché d'assistance de 352 790 € TTC et 1 435,20 € TTC par prestation supplémentaire).

### **2- 2- 2- L'économie du marché d'externalisation de la GRH**

Après une mise en concurrence par une procédure de dialogue compétitif, la commune a signé, en septembre 2005, un marché de trois ans avec un prestataire. La plupart des missions confiées au prestataire sont à prix forfaitaire mensuel (assistance au suivi individuel de carrière pour 4 184 € TTC/mois ; gestion de la paie pour 14 869 €/mois ; gestion de la formation pour 3 610 €/mois ; élaboration de tableaux de bord et systèmes de pilotage et reporting pour 6 093 €/mois, etc.). Deux missions sont à prix forfaitaire global : contrôle et reprise des données (87 260 € TTC) ; mise en place, organisation, système d'information, méthodes de travail en phase transitoire (160 014 €). En outre, le marché comporte l'acquisition d'un outil informatique (771 493 €), et sa maintenance (10 023 € par mois).

Au total, hors outil et maintenance informatique et prestations supplémentaires éventuelles, le montant du marché s'élève à près de 1,5 M€ pour trois ans.

Ce coût, de l'ordre de 41 600 € par mois, paraît très élevé, d'autant que le projet de réduire l'actuel service des ressources humaines et de ventiler vers d'autres services 6 à 7 agents semble avoir été reporté à une date indéterminée.

### **2- 2- 3- Les limites de la démarche**

L'importance des activités externalisées par la commune en matière de gestion des ressources humaines est totalement inédite et aucune jurisprudence n'existe à ce jour qui pose les limites d'une telle démarche. Or, la ville a confié à son prestataire de nombreuses activités, qui sont loin d'être seulement matérielles et accessoires, et qui ne relèvent pas de compétences inexistantes ou exceptionnelles dans les corps de fonctionnaires.



La chambre prend acte que la commune considère avoir pris les précautions juridiques nécessaires pour que l'intervention du prestataire soit circonscrite à une assistance portant sur des missions de « pure gestion administrative », pour que le pouvoir de décision finale relève pour l'essentiel de la compétence de la collectivité (recrutements, rémunération, exercice du pouvoir hiérarchique, de sanction, dialogue social...), et qu'il n'y ait pas de risque d'atteinte à la confidentialité qui s'attache à la tenue des dossiers individuels. La commune a aussi indiqué qu'un groupe de travail, présidé par le Maire-Adjoint en charge des Ressources Humaines, appelé Comité Stratégique, se réunit tous les mois pour contrôler l'efficacité et l'effectivité du système.

Enfin, la commune souhaite pouvoir remettre en cause ses choix à l'issue de ce premier marché, conclu pour une durée de trois ans. Or les conditions d'une telle évolution sont mal établies et les modalités de transfert ne sont suffisamment détaillées que pour le seul système d'information. Les mutations risquent ainsi d'être délicates, que les activités de gestion des ressources humaines soient reprises par la collectivité elle-même ou confiées à un autre prestataire. La collectivité se serait alors placée dans un état de dépendance à l'égard de son premier prestataire. En tout état de cause, la chambre s'attachera, lors d'un nouveau contrôle, à évaluer la démarche.

### **3- Les relations avec les associations**

En 2004, la commune a versé 9 M€ de subventions aux associations. Les plus importantes sont allées au CLAVIM (centre de loisirs et d'animation de la ville d'Issy les Moulineaux) avec 3,9 M€, suivi du comité des œuvres sociales avec 1 M€ ; les autres associations ont perçu des montants bien inférieurs. Ces subventions ne représentent qu'une partie de l'aide accordée, puisque la plupart des associations disposent de locaux municipaux et que sept d'entre elles bénéficient, en outre, de la mise à disposition de quarante-six personnels municipaux au total.

La ville a mis en place depuis 1990 un service d'assistance, chargé de la mise en conformité comptable et du suivi juridique des associations (statuts, tenue des conseils d'administration et des assemblées générales). Une procédure formalisée permet une instruction approfondie des demandes de subvention. Des conventions d'objectifs ont été signées avec les associations recevant plus de 23 000 € de subvention annuelle, conformément à la loi du 12 avril 2000, de même que des conventions de mise à disposition des locaux et des personnels. Le service a été renforcé en 2004, avec le recrutement d'un contrôleur de gestion, chargé notamment d'assurer un suivi des dossiers de subvention.

#### **3- 1- Les relations entre la ville et le CLAVIM**

L'association dite « centres de loisirs et d'animation de la ville d'Issy les Moulineaux » (CLAVIM) mène des activités très étendues, principalement à destination des enfants et des jeunes en matière d'animation et loisirs, prévention et insertion, formation et emploi, et gère les équipements nécessaires à ces activités.

Six des douze membres du conseil d'administration sont désignés par le conseil municipal. Le bureau, investi des pouvoirs les plus étendus pour la gestion et l'administration de l'association, est composé de six membres, dont quatre élus municipaux jusqu'en 2004 (trois depuis 2005), occupant les fonctions de président, vice-président, trésorier et secrétaire adjoint.

Outre une subvention qui représentait 69 % de ses recettes en 2003 (3,9 M€), l'association bénéficie de la mise à disposition gratuite de moyens municipaux : 26 agents, une trentaine de locaux représentant 7 500 m<sup>2</sup>, 70 ordinateurs, etc. Le personnel et les locaux mis à disposition par la commune ne sont pas valorisés dans les budgets de l'association.

Pour la commune, le CLAVIM dispose d'une autonomie d'administration et de gestion, car elle n'exerce aucun contrôle prépondérant sur ses modalités de fonctionnement et notamment sur la définition et la mise en œuvre de ses actions ; elle ne dispose pas de la majorité des sièges dans les organes dirigeants et une convention de subventionnement la lie à l'association.

Cependant, compte tenu du caractère d'intérêt général des activités du CLAVIM, de la présence d'élus dans ses instances dirigeantes et de nombreux personnels communaux dans ses services, du financement et des moyens matériels essentiellement fournis par la commune, le risque existe, illustré notamment par la jurisprudence administrative (Conseil d'Etat, 20 avril 2005, Commune de Boulogne-Billancourt), que la commune soit appelée à assumer les responsabilités et les actes de l'association, sur les plans administratif, juridique et financier.

A cet égard, le président de l'association a déclaré que des décisions, destinées « à améliorer encore le cadre statutaire du CLAVIM » ont été adoptées en mai 2006, en particulier l'élargissement de la catégorie de membres actifs aux jeunes bénéficiant des activités, signe de la volonté d'ouvrir l'association à la plus grande partie de la population concernée et la suppression de la catégorie des membres d'honneur (parmi lesquels le maire de la ville), afin de marquer davantage l'autonomie de l'association par rapport à la ville.

### **3- 2- La mise à disposition gratuite de salles au bénéfice des associations et des partis politiques**

Une délibération du conseil municipal du 21 juin 2001 prévoit que les associations à but non lucratif ayant leur siège à Issy peuvent bénéficier d'une salle une fois par an, pour leur assemblée générale ou une autre manifestation de caractère culturel ou récréatif. La délibération précise que l'effectivité des activités de l'association au regard de l'intérêt communal devra être contrôlée au préalable. Les sections locales des partis politiques peuvent également bénéficier gratuitement de salles pour leurs réunions internes non ouvertes au public, sauf pendant les périodes préélectorales, pendant lesquelles elles pourront utiliser des locaux scolaires.

Les salles effectivement mises à disposition des associations et partis sont situées dans le palais des congrès, dont la gestion a été déléguée à une société d'économie mixte par la commune, qui paye pour leur location (0,756 M€ au total entre 2000 et 2003).

La commune considère que la situation des locaux dans un équipement communal dont la gestion a été déléguée n'a pas d'incidence sur la légalité de ces mises à dispositions, et qu'elle ne pouvait imposer à son délégataire des utilisations gratuites sans rompre l'équilibre financier de la délégation ou verser une subvention en compensation.

Certes, la loi prévoit que des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande (article L. 2143-3 du code général des collectivités territoriales). Le maire en détermine les conditions, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales et du fonctionnement des services et le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due pour cette utilisation, qui peut donc être gratuite. Cependant, l'interprétation très extensive donnée par la commune à ce texte paraît contestable. En effet, il ne s'agit pas ici de locaux communaux utilisés pendant leurs périodes de disponibilité, mais de locaux dont la commune n'a plus la disposition et qu'elle loue, dans le seul but de les mettre gratuitement à disposition d'associations et partis politiques, en payant les frais en lieu et place des utilisateurs. En outre, s'agissant des partis politiques, le risque de contrevenir aux lois des 11 mars 1988 et 19 janvier 1995 régissant leur financement est réel.

Par ailleurs, les conditions fixées par la délibération du conseil municipal pour la mise à disposition des salles ne sont pas toujours appliquées. Des organismes non associatifs, des associations non Isséennes, ou des partis politiques tenant des réunions publiques ont ainsi bénéficié de salles. Il apparaît aussi, au vu des dossiers d'instruction des demandes, que la vérification de l'intérêt public local n'est en général pas effective, sauf à considérer qu'il serait constitué par la seule localisation des associations à Issy.

La chambre prend acte de l'engagement de la commune de mettre fin à la gratuité des salles pour les partis politiques et pour les organismes non associatifs ou les associations ne présentant pas un intérêt communal.

#### **4- Les délégations de service public**

La chambre a examiné les délégations de la piscine, des marchés d'approvisionnement, de la crèche FORUM Seine, de la restauration municipale et scolaire, du stationnement sur voirie et de trois parkings en ouvrage (Issy Val de Seine, Hôtel de ville, Corentin Celton). Ces délégations sont présentées à l'annexe n° 1.

##### **4- 1- Le non respect des règles de passation**

La chambre constate que les règles de passation des délégations de service public continuent à ne pas être respectées pour la délégation des parkings Hôtel de Ville, Corentin Celton et du stationnement sur voirie. Elle avait en effet relevé, dans son précédent rapport, que l'exploitation du parking Corentin Celton aurait dû faire l'objet d'une mise en concurrence conformément à la loi n° 93-122 du 26 janvier 1993, dite « loi Sapin », alors qu'elle avait été déléguée par simple avenant au contrat signé antérieurement pour le parking Hôtel de ville et le stationnement de surface.

Une nouvelle anomalie est apparue dans la mise en œuvre de ce contrat : l'exploitation du stationnement de surface, signé pour 1 100 places au total en 1987 a été portée de fait à plus de 2 700 places en 2004 et près de 3 300 places en 2005 (et aboutira à 5 250 places à terme, compte tenu du plan de circulation adopté en juin 2005). Le périmètre de la délégation a ainsi été triplé (et sera à terme quasiment multiplié par cinq), sans mise en concurrence.

Le contrat initial mentionnait, comme le souligne la commune, « l'ensemble du stationnement public payant de la ville », et une de ses clauses prévoit que les « modifications ultérieures de la réglementation du stationnement de surface (transfert, suppression ou extension dans le périmètre concédé, modification de zonage de tarification) seraient établies d'un commun accord entre la Ville et le concessionnaire ». En outre, la commune relativise l'augmentation importante du nombre de places de stationnement et donc des recettes correspondantes, au regard de l'ensemble des recettes de la délégation, dont 40 % proviennent des parkings souterrains et du fait que l'essentiel des 1 600 places de stationnement de surface supplémentaires sont des places utilisées par les « résidents », à tarif réduit.

Cependant, la chambre relève que l'ensemble du stationnement payant, dans la configuration de 1987 correspondait à un nombre limité de places et ne se confondait pas avec la totalité du territoire de la commune ; l'article 22 de la convention précise d'ailleurs que « le périmètre concédé correspond à la zone d'influence du parc de stationnement figuré sur le plan annexé n° 1 [...] et sur lequel est rapporté le linéaire des 740 emplacements payants conservés et le linéaire des 360 emplacements à créer qui sont concédés au titre de la présente convention ». Les dispositions sur les modifications ultérieures de la réglementation du stationnement (qui relèvent d'ailleurs de la seule compétence de la commune) ne sauraient fonder l'extension du périmètre de la délégation. L'augmentation significative du stationnement payant de surface, qui a atteint 66 % des recettes de la délégation en 2005, a nécessairement bouleversé l'économie du contrat, sans que la commune procède à la mise en concurrence exigée par la loi, et en l'absence, jusqu'en 2005, de tout écrit contractuel autorisant le délégataire à exploiter les places supplémentaires.

Par ailleurs, certains contrats de délégation (marchés d'approvisionnement, restaurant municipal) comportent une clause qui accorde l'exclusivité aux délégataires sur l'exploitation des équipements de même nature qui seraient mis en service dans le futur. Or, conformément à la loi du 26 janvier 1993 (« loi Sapin »), toute délégation de l'exploitation d'un nouvel équipement devra faire l'objet d'une mise en concurrence. La chambre prend acte que la ville veillera à ce que l'équilibre des contrats en cours ne soit pas bouleversé et s'engage à ne pas reprendre de telles clauses dans ses futurs contrats de délégation.

#### **4- 2- Des clauses contractuelles qui préservent mal les intérêts de la commune**

Certaines dispositions portant sur les travaux, l'inventaire des biens, ou les provisions pour entretien et renouvellement paraissent insuffisantes ou trop floues pour préserver les intérêts de la commune.

Ainsi, le délégataire de la piscine réalise des travaux, financés par la commune au moyen d'une subvention d'investissement, sans que la convention distingue ceux qui relèvent de la responsabilité du délégataire de ceux qui relèvent de la maîtrise d'œuvre communale, alors que, dans ce dernier cas, la commune doit respecter le code des marchés publics.

Pour les marchés d'approvisionnement, des biens sont remis par la commune au délégataire sans inventaire ou état des lieux, ce qui pourrait poser problème en cas de dysfonctionnements.

Enfin, dans certains cas, le délégataire constitue des provisions : provisions pour risques et charges de la piscine, provisions pour grosses réparations du Parking Issy Plaine (2,53 M€ au total au compte d'exploitation prévisionnel), provisions pour les marchés d'approvisionnement. Les conventions ne précisent ni leurs modalités de calcul ni la destination de celles qui n'auront pas été utilisées à la fin des contrats. En l'absence de clause prévoyant leur versement à la commune, on peut présumer qu'elles resteront acquises aux délégataires.

La chambre prend acte que, pour les marchés d'approvisionnement, qui se tiennent tous désormais à découvert, les provisions sont devenues inutiles et ne seront pas reconduites et que dans les futurs contrats de délégation passés par la commune, les modalités de passation des travaux et de réalisation des inventaires ou états des lieux des biens remis seront précisées.

#### **4- 3- Les insuffisances des informations financières**

Qu'il s'agisse des offres remises lors des appels à concurrence, des contrats eux-mêmes, des comptes rendus des délégations ou des rapports soumis au conseil municipal et à la commission consultative des services publics, les informations financières ne sont pas toujours disponibles ou complètes.

##### **4- 3- 1- Des coûts pris en charge par la ville de manière peu transparente**

Des coûts sont pris en charge par la commune, sans qu'on puisse les cerner facilement en consultant les documents de la délégation, parce qu'ils n'y figurent pas ou parce qu'il n'y sont pas spécifiquement identifiés. Ces informations ne figurent dans aucun autre document et aucune consolidation n'est réalisée qui permette d'avoir une vue d'ensemble et de connaître le coût réel des activités concernées.

Ainsi, la commune a assumé, au titre de la délégation de la **restauration municipale** 291 000 € de charges pour 12 mois en 2004-2005(3), ce qui revient à 7,12 € par repas, alors qu'elle perçoit du délégataire une redevance de 0,08 € par repas en contrepartie de la mise à disposition des biens. Les coûts qu'elle supporte ne sont que très marginalement pris en compte dans le calcul du coût du repas et de son prix de vente, ce qui représente une subvention significative, mais non transparente, à la restauration municipale.

(3) 112 000 € de personnel, 144 000 € de locaux e85 000 € d'amortissement de matériels

Certes, il appartient à la commune de décider du niveau de subvention alloué et elle a expliqué que sans ces subventions directes et indirectes, le restaurant municipal ne serait pas viable financièrement du fait de sa petite taille ; à défaut, une augmentation sensible du prix du repas aurait été nécessaire.

La chambre n'en relève pas moins que le défaut de transparence de ces financements a occasionné de réelles difficultés à cerner le coût complet réel du service. Ces difficultés sont d'ailleurs accentuées par les insuffisances des comptes rendus annuels. Ainsi, les mouvements financiers liés au remplacement par le délégataire de personnels municipaux absents ont été comptabilisés en 2004, alors qu'ils ne l'étaient pas précédemment : ceci a perturbé la lisibilité des comptes-rendus et les comparaisons d'une année à l'autre. Par ailleurs, le montant des subventions sociales accordées par la ville à certains de ses agents (75 % des passages pour un montant moyen de 1,06 € par passage en 2003) n'est mentionné ni dans le contrat, ni dans les comptes rendus de la délégation. Enfin, aucune information sur l'évolution des tarifs des repas, aucune analyse de l'évolution de la fréquentation, qui diminue pourtant de manière continue, ne figure dans les comptes rendus.

La chambre prend acte que la ville veillera à ce que le rapport annuel comporte davantage d'informations et qu'elle apportera un commentaire plus affiné sur les évolutions de la fréquentation. La chambre note aussi que la restauration municipale fait l'objet d'un marché public depuis juin 2006.

S'agissant de la **restauration scolaire**, les coûts assumés par la commune (énergie, entretien des locaux, mobiliers et équipements, personnel de restauration, gestion administrative et financière) ont été évalués au cours du contrôle à 2,3 M€ pour l'année 2005, montant à peine inférieur aux charges du délégataire, de l'ordre de 2,4 M€ par an. Cette information ne figure dans aucun document relatif à la délégation, ce qui donne une vision très incomplète du coût de ce service pour la commune, qui ne se limite donc pas à la subvention accordée aux familles bénéficiant de « tarifs sociaux ».

La commune a indiqué que le détail des charges qu'elle supporte sera intégré dans les documents présentés au Conseil municipal lors du lancement de la prochaine consultation.

Les différentes **délégations relatives au stationnement** laissent aussi à la charge de la commune des coûts qui ne sont chiffrés ni dans les comptes des délégataires, ni dans les comptes rendus : la redevance versée à la SNCF pour l'occupation du terrain du parking Issy Val de Seine ; la redevance versée au syndicat des transports (STIF) pour le parking Hôtel de Ville en contrepartie d'une subvention obtenue pour sa construction et qui avait pourtant été intégrée dans le compte de la délégation.

Pour la commune, la prise en compte des redevances aurait empêché les délégataires d'atteindre un bilan financier équilibré et influé sur le niveau des garanties de recettes. Mais le choix de ne pas intégrer certains coûts pour améliorer l'équilibre apparent des comptes des délégations ne favorise par la transparence des comptes, sans pour autant diminuer les charges de la commune.

Enfin, dans le contrat de **délégation de la crèche** une redevance est versée par le délégataire à la commune en « compensation partielle de la mise à disposition des biens », sans que son mode de calcul soit explicité et sans que les coûts qui resteraient en partie à la charge de la commune soient précisés. La ville a indiqué le montant restant à sa charge (640 € d'assurance) et considère qu'aucun texte ne lui impose d'intégrer dans le contrat de délégation les charges qu'elle assume.

Pour ce qui est des redevances versées par les délégataires, la chambre rappelle que l'article 40 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 prévoit que leurs montants et modes de calcul doivent être justifiés dans les conventions.

En vue de remédier à l'absence d'une consolidation qui permettrait de dégager le coût réel des services délégués, la ville s'est engagée à mener dès 2007, et pour une mise en œuvre rapide, une réflexion par l'intermédiaire de son contrôle de gestion interne.

#### **4- 3- 2- Des charges non explicitées imputées par les délégataires**

Les « frais divers » et « frais divers de gestion », sans plus de précisions, représentaient 50 % des dépenses d'exploitation hors redevance en 2004 pour les **marchés d'approvisionnement**, qui supportent également des frais de siège forfaitisés à 8 % des recettes, sans que ce mode de calcul soit motivé. Or, le contrat prévoit la fourniture d'un décompte détaillé des recettes et dépenses mensuelles et d'un rapport annuel retraçant la totalité des comptes.

Il en est de même, pour les rubriques « frais d'exploitation », « assistance technique et rémunération » de la **délégation du restaurant municipal**, ou pour les frais de siège, honoraires comptables et juridiques, charges d'amortissement et charges financières dans la **délégation de la crèche**.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune a enfin précisé à la chambre le contenu des rubriques et fourni les détails des calculs. Elle est pourtant en droit de demander à ses délégataires qu'ils fournissent annuellement des comptes détaillés conformes aux exigences de la loi et des contrats qu'ils ont signés.

#### **4- 3- 3- Des incohérences dans les comptes rendus financiers**

L'analyse financière des délégations est aussi rendue difficile par l'absence de cohérence des différents documents financiers produits par certains délégataires.

Pour le **parking Issy Val de Seine**, dont la gestion est la seule activité du délégataire, les charges de personnel n'apparaissent pas dans ses comptes sociaux, mais dans les comptes rendus de la délégation. Il apparaît que l'exploitation n'est pas assurée par le délégataire mais par un de ses actionnaires, sans que cette sous-traitance soit mentionnée au contrat ou dans les comptes rendus.

Le même type de difficultés se rencontre pour la **restauration scolaire**, avec des frais de siège qui ne figurent pas dans le compte d'exploitation prévisionnel annexé au contrat, mais qui ont été imputés pour 92 900 € dans le compte rendu pour août-décembre 2004. Pour la commune, il s'agit d'une charge figurant dans le compte prévisionnel sous la rubrique « Fonctionnement », pour 0,10 € HT par couvert. Or, compte tenu du nombre de repas servis le montant devrait être de 35 700 € au maximum. Pour le délégataire, l'explication est différente : un prorata des frais de siège globaux pour environ 10 % du chiffre d'affaires de la délégation.

Pour les **parkings Hôtel de ville et Corentin Celton**, c'est au sein même des comptes rendus qu'apparaissent des différences, entre le montant de recettes utilisé pour le calcul de la garantie de recettes et celui inscrit dans le compte général qui retrace les produits et les charges, ou encore entre ce dernier montant et la somme des recettes de stationnement perçues des usagers et de la garantie de recettes versée par la commune. La commune a expliqué que la différence provenait de l'intégration, dans le compte général, de recettes s'imputant sur l'exercice suivant, alors que pour le délégataire, il s'agit de refacturations de personnel et de recettes perçues pour des prestations étrangères à la DSP (il a joint les justificatifs à sa réponse).

Ces divergences d'analyse imposent un réexamen conjoint et approfondi des comptes, pour permettre à la commune une appréhension correcte des coûts des délégations. Ce réexamen est d'autant plus nécessaire pour la restauration scolaire que les comptes rendus affichent systématiquement un déficit d'exploitation (169 000 € pour août-décembre 2004).

D'une façon générale, la Ville s'est engagée à exiger de ses délégataires des rapports financiers plus détaillés à partir de juin 2007, conformément à la réglementation.

#### **4- 4- L'économie des contrats**

Les conventions signés par la commune précisent que le délégataire exploite le service à ses risques et périls. Cette affirmation doit cependant être nuancée, car diverses clauses tempèrent les conséquences des aléas éventuels, notamment en matière d'indemnités de résiliation et de garanties financières accordées par la commune. Inversement, les redevances versées à la commune ne paraissent pas optimisées à son avantage.

##### **4- 4- 1- Les indemnités de résiliation**

Dans la plupart des conventions, en cas de résiliation par la commune pour motif d'intérêt général, le délégataire, outre la couverture du capital et des frais qu'il a engagés et qui ne seraient pas encore amortis, se voit assurer le versement du bénéfice dont il est privé pour chaque année restant à courir jusqu'au terme normal du contrat.



La durée longue retenue pour le calcul et la prise en compte dans certains cas des bénéfiques prévisionnels au lieu des bénéfiques effectivement réalisés sont très favorables aux délégataires et le coût élevé des indemnités peut dissuader la commune de résilier ces contrats.

La commune a indiqué que cette clause, habituelle dans les plus anciens contrats, n'aurait pas dû être reprise dans les contrats récents. La chambre prend acte de son engagement de modifier, dans les prochains contrats, ces clauses dans un sens plus favorable à ses intérêts.

#### **4- 4- 2- Les garanties de recettes et les redevances perçues par la commune**

Certains délégataires bénéficient de garanties de recettes ou de résultats accordées par la commune. La commune verse une subvention tant que les recettes ou résultats réels sont inférieurs aux recettes ou résultats garantis ; lorsqu'ils deviennent supérieurs, une partie de l'excédent est conservée par le délégataire.

Dans la délégation de **la piscine**, une subvention est versée au délégataire en deux acomptes semestriels, égaux au déficit prévisionnel mentionné dans les prévisions financières annexées au contrat. Ce déficit prévisionnel correspond à la différence entre, d'une part, les recettes perçues directement auprès des usagers, et d'autre part, l'ensemble des charges et un bénéfice du délégataire (bénéfice de 40 000 € à 52000 € par an garanti par le contrat).

Si le déficit réel constaté à la clôture des comptes annuels est supérieur au déficit prévisionnel, la différence reste à la charge du délégataire. Dans le cas contraire, les acomptes versés par la commune, basés sur le déficit prévisionnel, s'avèrent supérieurs au déficit réel et à ce qui est nécessaire pour assurer l'équilibre de l'exploitation. Le délégataire conserve néanmoins un tiers de la différence et en reverse deux tiers à la commune.

Or, le déficit réel n'a jamais été supérieur au déficit prévisionnel lors de l'exécution de la délégation précédente, et pour le contrat en cours, le déficit annuel prévisionnel augmente de 198 000 € à 226 000 €, alors que le déficit réel a tendance à diminuer (malgré une augmentation ponctuelle en 2005). De ce fait, la différence entre les deux croît, et le délégataire y trouve un bénéfice supplémentaire puisqu'il conserve une partie des acomptes de subventions versés en excédent. Dans sa configuration actuelle, on peut douter que l'objectif de cette subvention soit réellement, comme indiqué dans le contrat, de compenser des sujétions particulières imposées par la commune au délégataire.

La commune a expliqué qu'il s'agissait, pour assurer la continuité du service public et l'égalité d'accès des usagers, de compenser les tarifs d'entrée peu élevés qu'elle impose, qui ne reflètent pas le coût réel du service et entraînent un déficit. Elle affirme qu'il serait très peu incitatif pour le délégataire de faire des efforts d'attractivité s'il percevait moins de 33 % des bénéfices nets réalisés et qu'elle même bénéficie de ces efforts par les 66 % qui lui sont reversés. Le délégataire partage cette analyse, considérant que l'intéressement mis en place dans la nouvelle convention (signée en 2002) a permis à la ville de trouver une rémunération substantielle complémentaire.

En réalité, la subvention mise en place pour la piscine mêle des éléments de compensation et d'intéressement, dans un mécanisme difficilement lisible, désigné de façon peu transparente « subvention pour sujétions particulières », et qui occasionne une confusion entre le partage de bénéfices nets d'exploitation et le reversement partiel des excédents de subventions. En effet, l'exploitation de la piscine, constamment déficitaire en prévision comme en réalisation, n'atteint l'équilibre financier que grâce aux subventions versées par la commune, et ne dégager aucun bénéfice net avant subvention.

La délégation du **parking Issy Plaine** (Val de Seine) prévoit une garantie de recettes de 335 000 € actualisés par an pendant 16ans, puis de 274 000 € actualisés pendant 4 ans. La garantie a été calculée en prenant en compte toutes les charges et pour permettre un résultat net positif au délégataire à partir de la troisième année, comme le montre le compte d'exploitation prévisionnel annexé au contrat.

Si les recettes réelles d'exploitation sont inférieures au montant garanti, la commune couvre la totalité de la différence en versant une subvention au délégataire. Dans le cas contraire, le délégataire conserve 60 % de la différence et n'en reverse que 40 % à la commune. La commune verse trois acomptes provisionnels en cours d'année, de 274 000 € au total, et un solde de régularisation, calculé après la clôture des comptes.

Bien que les recettes réelles d'exploitation se soient progressivement rapprochées du montant garanti et que les montant dus au délégataire aient diminué en conséquence (en 2004, c'était même à la ville de percevoir une redevance), la commune continue à verser les mêmes montants d'acomptes, ce qui revient à accorder des avances de trésorerie gratuites au délégataire. Ce dernier a ainsi été amené à rembourser à la commune 251 678,37 € en 2003 et 281 041,80 € en 2004.

La commune a indiqué que les avances, fixées contractuellement, n'étaient pas révisables et permettaient au délégataire de couvrir ses besoins en trésorerie.

Quelle que soit la pertinence des subventions d'équilibre ou des mécanismes incitatifs mis en place par la commune, la chambre constate que les modalités contractuelles choisies par la commune, notamment l'absence d'adaptation de ses versements aux évolutions de l'exploitation réelle, la conduisent à accorder au délégataire non plus des acomptes sur des sommes qui lui seraient dues, mais des avances de trésorerie gratuites, non prévues dans le contrat, et sans le mentionner explicitement.

En outre, les termes des rapports soumis au conseil municipal pour l'approbation des comptes rendus annuels de la délégation créent un risque de confusion entre les remboursements par le délégataire du trop perçu sur les acomptes de garantie de recettes et des montants qui seraient dus à la commune au titre de la répartition des excédents de recettes. La chambre prend acte que depuis juin 2006, la commune a entendu lever toute ambiguïté dans les documents présentés au conseil municipal.

Pour le **parking Hôtel de ville - stationnement de surface**, la garantie de recettes annuelle est de 562 000 € actualisés pendant 15 ans. Si les recettes sont inférieures au montant garanti, la ville couvre de 100 % à 80 % de la différence pendant 15 ans. Si les recettes sont supérieures au montant garanti, le délégataire ne reverse à la ville que 30 % de l'excédent et en conserve 70 %. Le **parc Corentin Celton** bénéficie de sa propre garantie de recettes, de 354 000 € actualisés pendant 20 ans. Si les recettes réelles sont inférieures à la garantie, la commune verse au délégataire 90 % de la différence depuis un avenant de 2004 (100 % auparavant). Si les recettes excèdent la garantie, le délégataire reverse 60 % de l'excédent à la ville et en conserve 40 %.

Un avenant de 2004 a encore davantage déséquilibré le mécanisme pour la partie Hôtel de Ville - stationnement de surface. Il diminue parallèlement les charges et les recettes imputées sur les comptes de la délégation, puisque le coût du personnel municipal de surveillance est désormais supporté par la commune, qui, en compensation, prélève directement 1/3 tiers des recettes du stationnement de surface. Cependant, il omet de modifier le montant des recettes garanties, qui aurait dû, en toute logique, évoluer, puisqu'il avait été calculé à l'origine pour permettre de couvrir l'ensemble des charges de la délégation, y compris le personnel de surveillance. Ainsi, les recettes prises en compte ont diminué d'1/3 alors que la garantie de recettes est restée au même niveau, ce qui diminue la base de calcul des excédents reversés en partie à la commune.

Le contrat des **marchés d'approvisionnement** prévoit que le délégataire verse à la commune une redevance en partie forfaitaire et en partie variable.

Le calcul de la part forfaitaire repose notamment sur une évaluation par le délégataire des charges de l'exploitation, que la commune n'est pas en mesure d'apprécier convenablement en raison du caractère très succinct des documents qui lui sont produits (comptes-rendus du contrat précédent et offre financière pour le contrat en cours).

La part variable de la redevance a été fixée à 50 % des recettes annuelles excédant 0,300 M€ puis 0,330 M€, alors que les recettes réalisées ont été de l'ordre de 0,240 M€ en 2002, dernière année du contrat précédent, comme en 2004, première année pleine du nouveau contrat(4). Même si la commune considère que le compte d'exploitation prévisionnel du candidat retenu était le meilleur et qu'on peut penser qu'il prévoyait d'avoir plus d'activités les premières années, le seuil fixé pour la redevance apparaît largement théorique.

En conclusion, il apparaît que lorsque les garanties accordées aux délégataires sont déconnectées du résultat effectif de la délégation, les mécanismes mis en place peuvent aboutir à des versements de la commune même lorsque les résultats des délégations sont équilibrés ou excédentaires. Il en est a fortiori ainsi lorsque le montant de recettes garanti a été calculé en prenant en compte un bénéfice du délégataire.

(4) Sans que les comptes-rendus annuels du délégataire mentionnent un problème de sous occupation des emplacements sur les marchés.

Certes, la jurisprudence administrative n'exclut pas un partage du risque entre le délégant et le délégataire pour couvrir le déficit d'exploitation des services structurellement déficitaires. Cependant, dans certaines délégations, les engagements de la commune vont au delà de ce qui est nécessaire pour assurer le seul équilibre de l'exploitation.

De plus, les clauses de garantie sont déséquilibrées : alors que la commune couvre 80 à 100 % des insuffisances de recettes ou de résultat, la redevance qui lui est versée en cas d'excédents est seulement de 30 à 66,66 %. Ainsi, les gains de productivité ou les évolutions financières plus favorables que prévu ne bénéficient pas de manière égale aux délégataires et à la commune.

## **5- Les contrats signés avec les sociétés d'économie mixte (hors ZAC)**

### **5- 1- Le contrat pour la gestion de la communication de la ville passé avec la SEM ISSY MEDIA**

La SEM Issy Média, créée par la commune en 1990 pour gérer sa communication, peut également apporter conseil et assistance à d'autres collectivités, organismes publics ou entreprises privées.

Une convention, qualifiée de « concession », signée avec la commune en octobre 1990 pour une durée de 29 ans, prévoit que la SEM lui fournit conseil et assistance pour l'organisation de la communication de la commune, gère l'ensemble de ses publications, et promeut un partenariat avec les acteurs économiques. La SEM reçoit un paiement de la ville, calculé en fonction des missions réalisées l'année précédente et perçoit les produits de la régie publicitaire, les produits de la « vente de l'image de la ville auprès d'entreprises », et les produits de la « vente de son savoir faire auprès des collectivités territoriales ou organismes publics et para-publics ».

#### **5- 1- 1 Un contrat d'une durée excessive**

Ce contrat ne présente pas le caractère d'une délégation de service public (et notamment d'une concession), mais d'un marché public, dès lors, une durée de 29 ans est excessive au regard des règles régissant ce type de contrats.

Pour la commune, la notion de délégation de service public n'était pas fixée à la date de conclusion de la convention, et le juge administratif avait jugé qu'une convention par laquelle le cocontractant trouve une partie au moins de sa rémunération dans le résultat de l'exploitation ne pouvait présenter le caractère d'un marché public, ce qui serait le cas pour la convention signée avec la SEM ISSY MEDIA.

Or, la commune n'a pas confié à la SEM l'exécution d'un service public mais la réalisation de prestations, dans le cadre de l'organisation de son service de communication. La gestion de sa régie publicitaire et la vente de son image auprès des entreprises ne peuvent être qualifiées d'exploitation d'un service public et n'apportent que quelques recettes accessoires, alors que les versements de la commune représentent 80 à 90 % des recettes. Quand aux prestations réalisées pour divers autres clients, elles constituent une activité propre de la SEM, sans lien avec la convention signée avec la commune.

Quoi qu'il en soit, à la date de conclusion du contrat, la durée des conventions de concession elles mêmes était censée répondre à certains principes, préconisés par la circulaire du 7 août 1987 : prise en compte notamment du temps nécessaire à l'amortissement des investissements ou des dépenses exceptionnelles réalisés par le concessionnaire et de la nécessité pour la collectivité de pouvoir réexaminer périodiquement les conditions de fonctionnement du service, avec des durées indicatives allant de 5 ans à 24 ans (les plus longues durées étant pour la distribution d'énergie ou la concession d'un parking en ouvrage). Or, le contrat signé avec la SEM a un objet très éloigné du type d'activités qui justifient des contrats de très longue durée.

La chambre prend acte que la ville veillera, en cas de nouvelle délégation, à fixer une durée conforme aux principes régissant les conventions de délégation de service public ou les marchés publics.

### **5- 1- 2 Des comptes rendus insuffisants**

Les recettes provenant de la commune représentent 80 à 90 % du chiffre d'affaires de la SEM (2,3 M€ en 2003). Et le contrat prévoit un « compte d'opération présentant l'ensemble des coûts d'exploitation par type de prestations, ainsi que la nature et le montant des recettes » pour permettre à la ville de calculer chaque année le montant qu'elle doit verser. Pourtant, les comptes rendus produits par la SEM présentent d'importantes lacunes. Ils ne comportent ni les coûts par nature de prestations, ni la répartition du chiffre d'affaires par clients (ville / régie publicitaire / autres) ; ils ne permettent pas de vérifier la répartition des coûts fixes de structure entre la ville et les clients extérieurs ou les conditions de l'équilibre financier des activités menées pour chaque type de client. Finalement, les montants versés par la commune sont simplement reconduits par grandes masses d'une année à l'autre.

La commune et la SEM ont précisé que les activités et les comptes de la société sont présentés oralement au conseil municipal après avoir été présentés au conseil d'administration, mais sans préciser le contenu de cette communication, qui ne saurait, en tout état de cause, se substituer aux comptes rendus détaillés exigés par le contrat. La chambre prend acte que la Ville veillera à l'avenir à améliorer l'information fournie au titre de cette convention.

## **5- 2- Le contrat de gestion du palais des arts et des congrès d'Issy (PACI)**

Une convention, qualifiée de concession, signée en 1987 entre la SEMIPACI (Société d'économie mixte du Palais des Arts et des Congrès d'Issy) et la commune pour une durée de trente ans, prévoit que la SEM gère le Palais des congrès d'Issy ; elle organise des programmes à caractère culturel, d'animation ou de loisirs, et gère une activité de salle de congrès, en accueillant des spectacles et des manifestations diverses.

La commune met à disposition les locaux ainsi que du matériel et du mobilier, et réalise l'essentiel des investissements, sans percevoir en contrepartie une redevance de la SEM.

La convention prévoit que la commune rémunère « tous les services et prestations fournis à l'occasion des manifestations organisées par elle ou sous son patronage » et qu'en outre, elle verse une subvention à la SEM. Son montant actuel (0,181 M€ en 2004) a été fixé par un avenant de 1994, qui prévoit que la ville « prendra la charge financière des spectacles culturels organisés au PACI, sous forme d'une compensation financière représentant la différence entre le coût des spectacles toutes charges confondues y compris une part des charges de structure (15 % du total), et l'ensemble des recettes ». Par ailleurs, la commune loue au PACI, dans le cadre de l'activité « congrès », des salles pour ses propres besoins ou pour les mettre à disposition de diverses associations, dans les mêmes conditions et au même tarif que n'importe quel autre client.

Cette convention appelle trois observations :

D'abord, la commune considère que la gestion du palais des congrès peut relever d'une qualification de service public à caractère administratif. Incontestable pour les activités culturelles subventionnées par la ville, cette qualification ne semble pas possible pour l'activité du congrès. Pour celle-ci d'ailleurs, aucune subvention n'est en principe versée, ce qui paraît cohérent avec l'objectif initial affiché que ses excédents couvrent le déficit des activités culturelles.

Ensuite, la commune ayant choisi de prendre en charge les investissements liés à cet équipement sans percevoir de redevance, même pour les activités de congrès, elle aurait dû, au minimum, en tirer des conséquences sur le plan de la durée de la convention, en principe proportionnelle à l'importance des investissements réalisés par le délégataire comme le rappelait déjà la circulaire du ministre de l'intérieur du 7 août 1987. Or, les investissements de la SEM sont très modestes alors que la durée de 30 ans apparaît particulièrement longue.

La chambre prend acte que la commune veillera à l'avenir, si la gestion du palais des congrès est à nouveau déléguée, à mieux adapter la durée de la convention aux investissements mis à la charge du délégataire.

Enfin, les comptes rendus et rapports d'activité produits par la SEM ne comportent pas de données analytiques permettant d'analyser l'évolution et le coût de chaque activité et d'évaluer la pertinence du montant des subventions versées par la commune pour les actions culturelles.

D'après un rapport commandé par la commune à un cabinet d'audit, le déficit des activités culturelles après subventions serait encore de 300 à 350 000 € par an, couverts par les excédents de l'activité congrès. Cependant, une telle conclusion ne tient pas compte du fait que plus du quart de l'activité congrès est généré par la commune elle-même en tant que client (location de salles, par exemple pour 227 000 € en 2004).

Pour déterminer l'équilibre financier réel de chaque type d'activités organisées au Palais des congrès, il faudrait intégrer aux calculs les coûts d'investissement supportés par la commune. Leur absence totale de prise en compte ne se justifie d'ailleurs pas pour la partie de l'activité congrès réalisée avec des tiers, qui constitue une activité commerciale et concurrentielle.

Même si la commune considère que la prise en charge par une collectivité territoriale des dépenses d'investissement ou de fonctionnement d'un tel équipement ne pourrait porter atteinte à la concurrence que dans la mesure où elle conduirait à pratiquer des tarifs nettement inférieurs à ceux de ses concurrents, il paraît difficile de se prononcer sur le coût réel et la pertinence des tarifs appliqués à chaque activité en l'absence de toute donnée analytique dans les comptes annuels.

### **5- 3- Les contrats d'assistance à la maîtrise d'ouvrage et de conseils techniques en urbanisme avec la SEMADS**

Par une convention du 17 septembre 1997, prorogée en 2002, la commune a confié à la SEMADS (SEM de l'Arc de Seine anciennement SEM d'Aménagement et de Rénovation d'Issy les Moulineaux) une mission d'assistance générale à caractère administratif, financier et technique pour la construction d'équipements, de la phase d'études à la réception des travaux. Une liste des équipements concernés est annexée à la convention. La rémunération est forfaitaire pour la phase d'études (88 000 € HT) et de 3,2 % du montant des travaux pour la phase de réalisation.

En outre, en 2004, la commune a signé avec la SEM un « contrat de conseils techniques et économiques pour les opérations d'urbanisme », qui a été renouvelé pour 2005. Les prestations ne sont pas rémunérées forfaitairement, mais à raison de 76 € HT par heure.

La SEM a, dans ce cadre, apporté son assistance pour la révision de plans d'aménagement de zones, du plan local d'urbanisme, la rédaction de courriers, la préparation et la participation à des réunions, la rédaction de notes de préparation des rendez-vous du maire, l'instruction de dossiers de permis de construire, l'analyse de comptes rendus de ZAC, etc.

La commune a justifié la passation de ce contrat par le volume important des dossiers à traiter et l'effectif restreint de son service d'urbanisme.

La chambre constate que de nombreuses prestations relèvent en réalité du rôle quotidien des services d'urbanisme de la commune. Le dimensionnement insuffisant de ce service paraît surprenant, compte tenu du nombre et de l'importance des opérations menées par la commune. Il a conduit la commune à confier certaines de ses fonctions à la SEM, alors qu'elle est, par ailleurs, son prestataire dans de nombreux contrats en matière d'urbanisme.

De plus, quand la commune a passé un contrat d'assistance avec la SEM, elle ne le fait pas toujours jouer. C'est le cas pour un marché de 8,35 M€ HT passé par la commune en 1999 pour la construction des équipements publics de la ZAC privé du Colombier, et qui a donné lieu à litige, en partie lié à une insuffisante vigilance de la maîtrise d'œuvre. Ainsi, à la fin des travaux, la commune a refusé de prendre en compte des travaux modificatifs ou supplémentaires et appliqué une pénalité de retard de 0,138 M€ TTC à l'entreprise qui a, de son côté, formulé une réclamation pour un montant de 0,489 M€. Le Comité consultatif de règlement amiable des litiges a préconisé d'allouer à l'entreprise 0,207 M€ et de ramener la pénalité de 0,138 M€ à 7 620 €, car le retard était imputable en grande partie à l'importance des travaux modificatifs demandés par la commune et aux inondations du bâtiment, provoquées par un défaut de raccordement du réseau d'eaux pluviales de la rue.

Enfin, qu'il s'agisse de la convention d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de celle pour les conseils techniques, les contrats et factures gagneraient à être plus précis, pour rendre plus lisible la répartition des rôles entre les différents intervenants, certaines des prestations mentionnées concernant des opérations confiées par ailleurs à la SEM ou à d'autres aménageurs, ou des équipements publics à réaliser par les aménageurs dans le cadre de ZAC.

## **6- Les opérations d'aménagement et d'urbanisme**

### **6- 1- Les défauts d'informations lors du lancement des opérations de ZAC**

Des informations financières essentielles font parfois défaut dans les documents publiés lors de la création des ZAC ou dans les conventions signées avec les aménageurs.

Il en est ainsi du budget total de la ZAC du Colombier dont la réalisation a été confiée à un aménageur privé. De même, pour l'ensemble des ZAC examinées par la chambre, le coût prévisionnel total des équipements publics à construire par la commune, avec ou sans contribution des aménageurs (Ecole Voltaire, groupes scolaires dans les ZAC Garibaldi et Quai des Chartreux, Crèche dans la ZAC Forum Seine, etc...), n'est jamais mentionné. De nombreuses conventions prévoient que la commune cède gratuitement à l'aménageur des terrains dont elle est propriétaire, notamment pour la construction des équipements publics, sans aucune information sur la superficie ou l'évaluation du prix. Inversement, l'aménageur doit parfois remettre des équipements d'infrastructure, voiries ou réseaux à la commune à titre onéreux, sans aucune indication sur les montants ou sur la fixation des prix (ZAC Quai des Chartreux).

L'absence de ces informations ne permet pas d'avoir une vision globale du budget réel des ZAC et du financement des équipements publics et d'évaluer les contributions respectives de la commune et des aménageurs.



Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune a fourni un certain nombre d'informations sur les remises de terrain, le coût des équipements publics et les contributions des aménageurs des ZAC privées. Elle considère par ailleurs que le code de l'urbanisme en vigueur lors de la création des ZAC concernées (1997) n'imposait pas de mentionner le budget total des opérations, ou le coût des équipements publics.

Or, la réglementation applicable exigeait la production de « modalités prévisionnelles de financement », qui seraient de peu d'utilité pour assurer une information correcte du conseil municipal et des citoyens, si elles omettaient de retracer la totalité des recettes et dépenses de l'opération. Le Dalloz Urbanisme de l'année 1997 indiquait ainsi que « ce document doit faire apparaître des hypothèses prévisionnelles de recettes et dépenses, un plan prévisionnel de trésorerie, et les charges respectives de l'aménageur et de la collectivité, afin que puissent être évalués les risques encourus par l'ensemble des partenaires ». L'information du public sur le coût prévisionnel total des ZAC est une exigence posée de longue date par la jurisprudence administrative (CE 4 octobre 1989 – Association de défense de l'environnement Tage Kellerman).

## **6- 2- Les engagements de la commune pour la prise en charge du résultat des opérations**

Les conventions signées entre la commune et la SEMADS pour la plupart des ZAC publiques prévoient qu'à la fin des opérations, il sera établi un arrêté des comptes de l'opération, d'où il résultera un solde d'exploitation et un solde des financements. La SEM peut, en cas d'insuffisance de trésorerie pour clôturer l'opération, recevoir une subvention de la commune pour assurer notamment le paiement des dépenses exigibles, le remboursement des avances et le paiement des frais financiers courus.

Le solde d'exploitation tient compte d'une part de l'ensemble des recettes hors taxes, perçues avant l'expiration de la convention, y compris les subventions et participations, les produits financiers, les créances exigibles, et d'autre part, de l'ensemble des charges payées et exigibles, y compris les frais financiers et la rémunération de la SEM. Si le solde d'exploitation est négatif, la ville en couvre 50 % à titre de participation ; s'il est positif, 50 % reviennent à la ville et 50 % sont conservés par la SEM.

Même si les conventions ne le précisent pas, les participations et subventions éventuellement versées par la commune au cours des opérations et pour leur clôture devraient s'imputer sur le solde final. A défaut, la clé fixée par le contrat pour la répartition des excédents ou des déficits serait faussée, au détriment de la commune. La chambre prend acte que la commune et la SEM entendent interpréter en ce sens les clauses de la convention ; elle estime nécessaire la passation d'avenants aux conventions à cet effet.

Par ailleurs, le solde des financements, calculé en prenant, en ressources, le capital perçu sur les emprunts et les avances consenties par la commune, et en emplois, les remboursements en capital effectués sur les emprunts et avances, doit être repris par la commune selon les conventions. Cette situation apparaît déséquilibrée au détriment de la commune. En effet, l'existence d'emprunts et d'avances non remboursés à la clôture témoigne généralement d'un déséquilibre de l'opération, que la commune ne devrait pas être seule à assumer puisque les conventions prévoient que le risque financier est partagé avec la SEM.

### **6- 3- Les insuffisances des comptes rendus d'opérations**

La lisibilité des comptes rendus à la collectivité (CRAC) et l'analyse des évolutions des ZAC seraient facilitées si toutes les données des bilans financiers actualisés étaient exprimées dans la même unité monétaire et si les différentes rubriques étaient explicitées. Ainsi, les prévisions financières initiales elles mêmes qui devraient constituer les données de référence et de comparaison pour analyser les évolutions, ne sont pas toujours lisibles : pour la ZAC Corentin Celton les montants indiqués ne correspondent pas aux données du PAZ modifié en 1995 et 1997. Une même opération peut apparaître dans les comptes rendus sous un libellé identique mais pour des montants différents, sans indication de ce que les données chiffrées recouvrent exactement (ZAC Centre Ville). Le contenu des rubriques, non explicité, varie parfois d'une année à l'autre, sans davantage d'explications : les « dépenses engagées » de la ZAC Quai des chartreux ont ainsi diminué de moitié en 2004 (de 45 M€ à 22 M€) parce qu'il a été décidé cette année là de ne retenir que les engagements matérialisés par un acte juridique ou par une étude technique.

Pour la ZAC Garibaldi, la présentation des comptes rendus conduit à une vision erronée de l'ensemble de l'opération. Contrairement aux autres ZAC, le résultat prévisionnel positif, de 4,7 M€ au 31 décembre 2004, ne figure pas sur la ligne de résultat ou de solde créditeur (qui affiche seulement 0,299 M€) mais en dépenses, sous la rubrique « participation ZAC à équipements publics » que la SEM et la commune ont préféré utiliser, sans justifier ce choix. Une telle pratique, outre qu'elle est préjudiciable à la transparence et à la lisibilité des bilans, présente le risque de fausser les calculs réalisés en pourcentage des dépenses de la ZAC (notamment pour une partie de la rémunération de la SEM).

Par ailleurs, l'inscription au bilan de la ZAC de l'opération de construction par la SEM du centre technique municipal est discutable : d'une part, elle conduit à gonfler le bilan financier de 15 M€ en dépenses et en recettes alors que son coût sera intégralement remboursé par la commune (construction et coût du financement par emprunt), sous forme de loyers versés à la SEM pour un montant total de 12,9 M€, en application d'un bail conclu pour une durée de 30 ans ; d'autre part, la clôture de l'opération de ZAC ne saurait attendre la fin du bail de 30 ans.

## ANNEXE N° 1

### **PRESENTATION GENERALE DES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC**

La délégation pour l'exploitation de **la piscine municipale** (affermage) a été renouvelée à compter de janvier 2002 pour une durée de 5 ans, avec le même délégataire que précédemment, la société FOREST HILL.

La ville met à la disposition du délégataire les ouvrages, installations et matériels nécessaires au bon fonctionnement du service, ainsi qu'un parking. Le délégataire a pour mission, d'une part, d'assurer l'accueil de la natation scolaire et périscolaire et l'apprentissage de cette activité, l'accueil de la natation associative, l'accueil et la surveillance de la natation dite individuelle aux heures d'ouverture au public, et, d'autre part, de gérer des « activités annexes encadrées » (aquagym, bébés nageurs...) et des activités de fitness, sauna et hammam.

Il verse à la ville une redevance d'affermage (58 000 €). Ses recettes sont constituées d'une part par les redevances versées par les usagers, les recettes accessoires pour les emplacements publicitaires, les distributeurs de boissons et le parking et d'autre part par des versements de la ville : garantie de recettes, subvention pour sujétions particulières et dotation aux investissements.

**Les 4 marchés d'approvisionnement** ont été délégués (affermage) pour une durée de 5 ans par un contrat de juillet 2003 signé avec la SARL CORDONNIER. Le précédent contrat avait été signé avec le même délégataire en 1998, également pour 5 ans.

Le délégataire perçoit tous les droits et taxes auprès des commerçants. Il verse une redevance à la commune, en partie forfaitaire (67 270 € HT en 2005), et en partie variable (50 % des recettes annuelles brutes excédant 300 000 € HT à partir de 2005). Il prend en charge les frais d'installation, assure l'entretien complet des équipements et du matériel y compris les renouvellements nécessaires, et fournit le petit matériel.

La délégation de la **Crèche Forum Seine** (affermage) a été conclue en août 2005, pour 4 ans, avec la société Tout petit monde. La crèche comporte 60 berceaux, dont 18 sont réservés à la ville et 42 aux entreprises situées sur le territoire de la commune. Les recettes du délégataire sont constituées de la participation des familles (tarification CAF), de la participation au titre du fonctionnement versée par la ville (4 600 € par berceau par an) et par les entreprises, des subventions de la CAF et du conseil général, de la compensation pour contrainte de service public versée par la commune (20 700 € par an en contrepartie d'une ouverture toute l'année, y compris pendant les vacances, de 8 h à 19 h 30). Le délégataire verse à la commune une redevance d'affermage de 48 000 € par an, en « compensation partielle des biens mis à disposition ».

**La restauration municipale** a fait l'objet jusqu'en 2000 d'une délégation à la société EUREST, puis à la société SOGERES en 2000 et 2003, pour 3 ans. La base contractuelle, de 55 000 repas en 1996, est passée à 49 000 en 2000 et 47 000 en 2003. Le restaurant accueille le personnel de la ville, et celui d'autres organismes publics, dans la limite de 25 %.

Le délégataire affecte une personne (cuisinier gérant), acquiert le petit matériel de cuisine et assure l'entretien courant des locaux et matériels. Il perçoit auprès des usagers un prix par repas, fixé dans le contrat et actualisé chaque année, qui est diminué le cas échéant des subventions pour repas accordées à ses personnels par la commune, qui verse alors la différence. La commune met à disposition les locaux et les équipements importants, et au minimum 4 agents équivalent temps plein ; elle prend en charge l'énergie et les fluides. Elle perçoit une redevance, dont le montant est fixé dans le contrat (0,08 € par repas).

**Pour la restauration scolaire**, deux contrats ont été successivement en vigueur sur la période contrôlée : une délégation signée en 1996 avec SOGERES, pour 8 ans, puis une délégation signée en 2004 avec Avenance Enseignement, pour 6 ans. Les délégataires sont chargés de fabriquer les repas (dans des cuisines centrales extérieures, à Rueil puis à Antony), et de les livrer aux points de distribution à Issy. La base contractuelle était de 500 000 repas en 1996 et de 680 000 repas en 2004.

Les délégataires réalisent des investissements de mise en conformité et de restructuration des points de distribution et des restaurants, prennent en charge certains équipements, l'entretien courant des installations et équipements et affectent des personnels. La commune assure les investissements immobiliers, l'entretien du gros œuvre, des travaux de nettoyage des locaux, le chauffage... Elle affecte des personnels pour la réception et le réchauffage des repas, le service à table et la surveillance des enfants. Elle gère également le paiement par les usagers (carte à puce).

Les contrats prévoient un prix unitaire des repas. Les tarifs aux usagers sont fixés par la commune, qui prend en charge la différence entre les deux (en 2004, 1,32 € par repas).

La délégation du **parking Issy Val de Seine** (concession) a été signée en 1994 pour 35 ans, avec la SA du parking Issy Plaine, pour la construction et l'exploitation d'un parc en ouvrage de 297 places et des emplacements publicitaires.

Le coût de l'investissement a été de 6,3 M€ HT, dont 4,7 M€ de subventions publiques, versées par le syndicat des transports parisiens, la région, et la commune.

Le délégataire prend en charge les travaux d'entretien et de réparation, ainsi que le renouvellement des équipements et matériels. Il est rémunéré par les recettes perçues auprès des usagers, et bénéficie d'une garantie de recettes.

L'exploitation du **parking Hôtel de Ville** (parc souterrain de 279 places) et celle du **stationnement sur voirie** (1 100 places créées ou à créer), ont été déléguées en 1987 pour 30 ans, à la SAPIM. Le coût du parc en ouvrage s'est élevé à 2,88 M€ HT, dont 2,16 M€ ont été couverts par des subventions publiques. Le délégataire bénéficie d'une garantie de recettes.

Un avenant signé en 1993 a ajouté au contrat la délégation du parking **Corentin Celton**, de 200 places, pour une durée de 30 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1995. Ce parc a été acquis par le délégataire pour 2,87 M€, dont 1,34 M€ couverts par une subvention de la ville. Le délégataire bénéficie d'une garantie de recettes.

### TABLEAU RECAPITULATIF DES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC EXAMINEES

En milliers d'Euros (données 2004 sauf mention contraire)

Objet	Date	Nature	Coût investissement	Durée	CA total (1)	dont versé par ville		Montants versés à la ville (2)		Résultat net délégataire (3)	Excédents perçus par la ville (4)		Autres perceptions ville (5)		Autres coûts pour la ville (5)	
Piscine	2002	affermage	*construction : nc *travaux en cours de contrat 333 K€ sur financement ville (dotation versée au délégataire)	5 ans	1 075	517	garantie de recettes + subvention pour sujétions +dotation aux investissements	58	redevance d'affermage forfaitaire pour locaux	73	53	Prévu : % de excédent de résultat				
Restauration municipale	2003	affermage	*construction : nc	3 ans	226	35	compensation pour tarifs sociaux	2	redevance d'affermage forfaitaire pour locaux (en €/repas)	7			7	Redevance usagers externes	282	personnel, locaux et charges, équipements non couverts par la redevance (chiffres 2005)
Restauration scolaire (données 2003 car 2 DSP successives en 2004)	2004	concession	*construction : nc *travaux en cours de contrat 1,38 M€ sur financement délégataire	6 ans	2 259	646	compensation pour tarifs sociaux			-106					2 357	personnel, coûts de gestion administrative (chiffres 2006) non chiffré : énergie, chauffage ...
Crèche (données CE prévisionnel 2 <sup>ème</sup> année d'exploitation ; pas encore de bilan)	2005	affermage	*construction : 3,08 M€ par ville et subventions	4 ans	1 047	91	subvention par berceau + subvention pour sujétions SP	48	redevance d'affermage forfaitaire pour locaux	35						

Objet	Date	Nature	Coût investissement	Durée	CA total (1)	dont versé par ville		Montants versés à la ville (2)		Résultat net délégataire (3)	Excédents perçus par la ville (4)		Autres perceptions ville (5)		Autres coûts pour la ville (5)	
Marchés d'approvisionnement	2003	affermage	*construction : nc	5 ans	241	0		42	redevance d'affermage forfaitaire pour locaux	- 37		Prévu : % de excédent de recettes				
Stationnement surface + parking hôtel de ville	1987	concession	construction 0,72 M€ délégataire + 2,16 M€ ville et subventions publiques	30 ans	968	0				126	101	% de excédent de recettes	232	33,33 % des recettes stationnement surface (2004)	244	agents de surveillance surface (2003) ; (non chiffré : redevance STIF)
Parc Corentin Celton	1993	concession avenant	construction 1,52 M€ délégataire + 1,34 M€ ville (+don terrain par la ville évalué à 4,39 M€)	30 ans	401	200	garantie de recettes			0		prévu : % de excédent de recettes				
Parking Issy Plaine	1994	concession	construction 1,59 M€ délégataire + 4,7 M€ ville et subventions publiques	35 ans	448					75	3	% de excédent de recettes			12	Redevance d'occupation versée à SNCF
<b>TOTAL</b>					<b>6 664</b>	<b>1 489</b>		<b>150</b>		<b>173</b>	<b>157</b>		<b>239</b>		<b>2 895</b>	

(1) Y compris versements reçus de la ville

(2) inclus en charges dans les comptes de la délégation

(3) Résultat final du délégataire après partage le cas échéant des excédents avec la ville

(4) Partage des excédents entre délégataire et ville

(5) Coûts pris en charge par la ville non inclus dans les comptes de la délégation