



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

Le Président

N°/G/148/07-0435 C

NOISIEL, le 06 FEV. 2007

N° 06-0750 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Madame la Députée-Maire,

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 PUTEAUX.

Il est accompagné des réponses reçues 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 les réponses jointes, 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 la Députée-Maire de PUTEAUX

Hôtel de Ville

92800 PUTEAUX

Vous voudrez bien informer le greffe de la Chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et les réponses jointes 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 les réponses jointes sont transmis au préfet et au trésorier-payeur général des HAUTS-DE-SEINE.

Veillez agréer, Madame la Députée-Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Christian DESCHEEMAEKER



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE PUTEAUX (92)

._*._.

EXERCICES 2000 à 2004

._*._.

Rappel de la procédure

La Chambre régionale des comptes a jugé les comptes des exercices 2000 à 2004 de la commune de Puteaux 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 le 26 septembre 2005 et s'est déroulé de novembre 2005 à avril 2006.

Cet examen a porté sur la situation financière de la commune, la fiabilité des comptes, la gestion du personnel, la commande publique, plusieurs opérations importantes d'investissement et les zones d'aménagement concerté (ZAC).

Conformément à l'article L 241-7 du code des juridictions financières, le magistrat rapporteur a informé le maire le 5 mai 2006 et l'ancien maire le 10 mai 2006 des observations qu'il envisageait de proposer à la Chambre

Lors de sa séance du 11 mai 2006, la Chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées au maire et, par extraits, à l'ancien maire le 21 juillet 2006.

La réponse écrite du maire actuel a été reçue le 12 octobre 2006, celle de l'ancien maire le 25 septembre 2006.

Lors de sa séance du 21 décembre 2006, la Chambre a arrêté les observations définitives qui suivent.

1- La situation financière

Puteaux, commune de 40 950 habitants, a disposé en 2004 de 161 M€ (169 M€ en 2005) de produits de fonctionnement pour 130 M€ de charges (146 M€ en 2005). En investissement, les recettes s'élèvent à 22,5 M€ pour la même année (27 M€ en 2005) et les dépenses à 70 M€ (55 M€ en 2005).

Sa situation financière est atypique. Dotée d'un potentiel fiscal exceptionnellement élevé, elle enregistre un niveau de recettes de fonctionnement très important. Malgré un très haut niveau des dépenses de fonctionnement, la commune dégage un excédent de fonctionnement tel qu'il lui permet de financer ses dépenses d'investissement sans emprunt et de poursuivre une politique de placements budgétaires jusqu'en 2004.

1-1 Un très haut niveau de recettes de fonctionnement

La singularité financière de la commune a pour origine première son extrême richesse fiscale. Son potentiel fiscal par habitant est en 2004 cinq fois plus élevé que celui des communes de la même strate (20 000 à 50 000 habitants).

En outre, la taxe professionnelle, impôt principal (48 % des recettes totales en comptant les compensations versées par l'Etat) est répartie sur de nombreuses entreprises. En 2004, les dix premiers contributeurs n'en versent que 37 %. Ceci assure une réelle sécurité et permet à la commune de ne pas être soumise au dispositif d'écrêtement qui s'applique quand le contributeur principal paie une part importante de la taxe professionnelle.

Dès lors, malgré une faible pression fiscale (coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (1) de 41 %), le total des produits de fonctionnement est, à 3 590 € par habitant, 2 fois et demi plus élevé que la moyenne.

La commune fait valoir sa contribution au fonds de solidarité régionale d'Ile de France (FSRIDF) qui représente 32% du produit de la taxe professionnelle en 2004. Dès lors, le montant des produits de fonctionnement par habitant de 3 590 € (+ 140% par rapport à la moyenne nationale) passe après déduction du FSRIDF à 3 267 € (+ 119%).

PRODUITS DE FONCTIONNEMENT

	2001	2002	2003	2004
Produits de fonctionnement (K€)	140 536	140 485	160 407	147 030
Produits par habitant (en €)	3 432	3 431	3 917	3 590
Moyenne de la strate	1 317	1 387	1 459	1 494
Rapport produits Puteaux/moyenne	+161%	+147%	+168%	+140%
Fonds de solidarité IdF (FSRIDF) en K€	7 138	10 078	10 797	13 253
Produits après déduction du FSRIDF en K€	133 398	130 406	149 610	133 777
Produits par habitant	3 258	3 185	3 653	3 267
Rapport produits Puteaux/moyenne	+147%	+130%	+150%	+119%

Evolution des produits de fonctionnement. Source : fiches comptabilité publique

(1) taux d'imposition de la commune/taux moyens nationaux des communes de la même strate

De 1999 à 2004, les produits de fonctionnement ont augmenté de 2,8 % par an avec notamment des augmentations de taux fiscaux en 2001, 2002 et 2003.

TAUX DES IMPOTS DIRECTS

En %	2000	2001	2002	2003	2004
Taxe professionnelle	8,52	8,67	8,93	9,30	9,30
Taxe d'habitation	6,23	6,34	6,53	6,71	6,71
Taxe foncier bâti	7,15	7,27	7,49	7,70	7,70
Taxe foncier non bâti	10,38	10,56	10,88	11,18	11,18

Evolution des taux d'imposition. Source Delphi

En 2006, le conseil municipal a voté une nouvelle augmentation des taux de 3 % pour les impôts ménages et 4,5 % pour la taxe professionnelle.

1-2 Des dépenses de fonctionnement très élevées

En 2004, les charges de fonctionnement de la ville s'élèvent à 2 825 € par habitant, au double de la moyenne. Elles se caractérisent par le poids important des achats (32 % contre une moyenne de 26 %) alors même que la quasi-totalité des prestations est assurée en régie et par l'absence de charges financières.

De 1999 à 2004, les charges de fonctionnement ont crû de 5,2 % par an en moyenne.

Selon la ville, le niveau et l'évolution des charges sont liés à la prise en charge directe par les services municipaux des principaux services publics (restauration, nettoyage...), au niveau élevé des prestations offertes aux administrés et à la forte croissance des contributions au FSRIDF et du contingent incendie à destination de la brigade des sapeurs pompiers de la ville de Paris.

CHARGES DE FONCTIONNEMENT

	2001	2002	2003	2004
Charges de fonctionnement (en K€)	102 832	101 716	114 657	115 687
Charges par habitant (en €)	2 511	2 484	2 800	2 825
Moyenne de la strate (en €)	1 193	1 247	1 308	1 342
Rapport charges Puteaux/moyenne	+110%	+99%	+114%	+111%
Fonds de solidarité IdF (en K€)	7 138	10 078	10 797	13 253
Contingent incendie (en K€)	456	572	665	656
Charges après déduction du FSRIDF et contingent incendie (en K€)	95 238	91 065	103 194	101 778
Charges par habitant après déduction du FSRIDF et contingent incendie (en €)	2 326	2 224	2 520	2 485
Rapport charges après déduction Puteaux/moyenne	+95%	+78%	+93%	+85%

Evolution des charges de fonctionnement. Source : fiches comptabilité publique

Après déduction du contingent incendie et de la contribution au FSRIDF, les charges de fonctionnement de la ville s'élèvent en 2004 à 2 485 € par habitant, soit 85% de plus que la moyenne de la strate.

1-3 Un niveau d'excédent de fonctionnement permettant de financer des investissements importants sans emprunt

Les investissements ont fortement crû, de 20 M€ en 1999 à 54,4 M€ en 2004 (soit 1 318 € par habitant pour une moyenne de 316 €), notamment à partir de 2003 avec le lancement du palais des sports et de la médiathèque.

De 1999 à 2004, les excédents cumulés de fonctionnement (241,6 M€) dépassent le montant cumulé des investissements (188,6 M€) ce qui a permis de rembourser toute la dette en 1999, de financer les équipements sans emprunter et même de placer les excédents budgétaires restants. La limitation, très relative, de l'excédent de 2005 à 25 M€ ne remet pas en cause l'analyse même si la commune n'a pas réalisé de placements en 2005.

En Millions d'euros

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Cumul	%
FONCTIONNEMENT								
produits	128,9	137,6	140,5	140,5	160,4	147,9	855,9	
charges	90	104	102,8	101,7	114,7	115,7	628,9	
résultat de fonctionnement	38,9	33,6	37,7	38,8	45,8	31,3	226,1	
affectation en investissements	38,9	45,5	34,9	37,7	38,8	45,8	241,6	
INVESTISSEMENT								
recettes	54,9	62,6	58,5	56,3	60,1	68,3	360,9	100%
dont excédent fonctionnement affecté	38,9	45,5	34,9	37,7	38,8	45,8	241,6	67%
dont emprunts bancaires	0	0	0	0	0	0	0	0%
dépenses	48,0	63,3	70,8	46,2	65,0	69,9	363,1	100%
dont notamment remboursement emprunts bancaires	1,5	0	0	0	0	0	0	0%
et dépenses équipement	20,0	23,7	31,2	23,3	36,1	54,4	188,6	52%

1-4 Des fonds placés élevés, en partie irrégulièrement financés par l'impôt

Fin 2004, l'encours des placements atteint 228 M€, soit 6000 € par habitant, résultant notamment de nouveaux placements à hauteur de 159,4 M€ entre 1999 et 2004. Ces placements ont généré 66,5 M€ d'intérêt sur la même période soit environ 7 % des produits de fonctionnement.

En millions d'euros

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Cumul	2005
Encours au 31/12	133,5	164,3	195,5	206,2	220,2	228,0		219,4
Nouveaux placements	23,6	39,0	39,2	18,3	28,3	11,0	159,4	0
Intérêts perçus	8,4	8,9	13,3	10,9	14,0	11,0	66,5	11,4

Sur la procédure de placement et suite aux observations du rapport de la Chambre régionale des comptes de mars 1999 critiquant le caractère automatique des placements, le conseil municipal a délibéré chaque année jusqu'en 2004 sur le principe de placer l'excédent du compte administratif ainsi que les intérêts perçus au titre des placements antérieurs.

Néanmoins, le principe même de placements des fonds libres en dehors du Trésor apparaît légalement contestable dans le cas de PUTEAUX.

Depuis 2004, (articles L. 1618-1 et 2, L. 2221-5-1 et L. 5212-21-1 du code général des

collectivités territoriales) le placement d'excédents budgétaires n'est plus autorisé : il en va ainsi pour l'excédent de 11 M€ provenant du compte administratif 2003, et décidé par délibération du 3 novembre 2004. Cette règle s'applique même quand l'excédent résulte des intérêts perçus au titre des placements antérieurs.

En M€

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Cumul
résultat clôture de fonctionnement	46,9	35	37,8	38,8	45,8	31,3	235,6
résultat clôture investissement hors restes à réaliser (RAR)	20,5	19,9	7,6	17,8	12,9	11,4	90,1
excédent budgétaire avant RAR	67,4	54,9	45,4	56,6	58,7	42,7	325,7
restes à réaliser en investissement	-34,1	-32,8	-13,9	-12,11	-7,7	-8,6	-109,21
excédent budgétaire après RAR	33,3	22,1	31,5	44,49	51	34,1	216,49
placements effectués	23,6	39	39,2	18,3	28,3	11	159,4

Avant 2004, Puteaux a surtout placé des excédents (hors libéralités et cessions d'éléments du patrimoine) constatés chacune des années précédentes. Parfois cependant, les placements dépassent même les excédents de fonctionnement et d'investissement (déduction faite du solde des restes à réaliser) : en 2000 et 2001, 39 M€ étaient placés chaque année lorsque les excédents atteignaient seulement 33 M€ en 1999 et 22 M€ en 2000. Le montant des placements a ainsi excédé le plafond autorisé de 6 M€ en 2000 et de 17 M€ en 2001.

De façon plus générale, la régularité des placements budgétaires avant 2004 est incertaine dans la mesure où ils n'étaient autorisés (1) qu'à la condition que l'excédent ne fût pas « susceptible d'être employé à réduire la charge des administrés par l'allègement des impositions... », ce qui n'était pas le cas.

(1) Circulaire interministérielle du 05 mars 1926 (dite Doumer et Chautemps) et l'instruction DGCP n° 63-16-MO. Les fonds pouvant faire l'objet de placements budgétaires proviennent de libéralités, dons et legs non grevés de charges, de l'aliénation d'un élément du patrimoine acquis par libéralité ou legs ou « d'un excédent définitif non susceptible d'être employé à réduire la charge des administrés par l'allègement des impositions ou par l'amortissement de la dette ».

Ainsi, les 159,4 M€ de placements effectués entre 1999 et 2004 proviennent à près de 35 M€ (sur la base d'un taux d'intérêt des fonds placés de 6,5 %) des intérêts des fonds placés pendant cette période et pour plus de 120 M€ du produit de la fiscalité.

En M€

	Montant placé	Intérêts perçus annuellement						Total des intérêts
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	
1999	23,6	0,77	1,53	1,53	1,53	1,53	1,53	8,44
2000	39		1,27	2,54	2,54	2,54	2,54	11,41
2001	39,2			1,27	2,55	2,55	2,55	8,92
2002	18,3				0,59	1,19	1,19	2,97
2003	28,3					0,92	1,84	2,76
2004	11						0,36	0,36
TOTAL	159,4	0,77	2,8	5,34	7,21	8,73	10,01	34,85

La fiscalité qui a rapporté 80 M€ par an aurait donc pu en moyenne être réduite de 20 M€ par an soit d'un quart si la commune n'en avait pas affecté partiellement le produit aux placements.

La commune a choisi à l'inverse d'accroître la pression fiscale pour faire face, selon le maire actuel et son prédécesseur, à l'impact de la suppression de la part « salaires » des bases de taxe professionnelle et de la réforme du FSRIDF. Or, ces réformes ne peuvent justifier les augmentations d'impôts car elles n'ont que faiblement diminué les excédents budgétaires restés élevés.

En M€

Année	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
Excédent budgétaire après restes à réaliser (RAR)	33,3	22,1	31,5	44,49	51	34,1	216,49
Surplus de produit fiscal			1,5	3,6	5,3	5,3	15,7
Excédent budgétaire après RAR hors surplus fiscal	33,3	22,1	30	40,89	45,7	28,8	200,79

Les surplus fiscaux liés aux augmentations des taux de 2001, 2002 et 2003 qui ont atteint 5,3 M€ pour la seule année 2004 ont donc été placés en totalité. Les deux ordonnateurs évoquent à ce sujet l'incertitude introduite par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 sur le principe de péréquation. A ce sujet, la Chambre rappelle que la constitution de provisions pour faire face à des risques de perte de recettes de fonctionnement est irrégulière. Des placements pour ce même motif ne se justifient pas davantage.

1-5 La charge prévisible des infrastructures du quartier de La Défense ne peut expliquer la politique de thésaurisation de la commune

La commune justifie sa politique de thésaurisation par l'incertitude que fait peser sur ses finances la reprise par elle des espaces publics de La Défense, patrimoine de l'Etablissement Public d'Aménagement de la Défense (EPAD) depuis la création de celui-ci. Les communes concernées, dont Puteaux pour plus de la moitié, n'en ont jamais supporté la charge alors qu'elles percevaient les importantes recettes de taxe professionnelle de ce quartier d'affaires. Depuis plusieurs années, la concertation entre elles et l'Etat est à nouveau engagée à ce sujet avec, en préalable, l'estimation du coût d'entretien et de remise en état. L'audit de septembre 2005 réalisé pour l'EPAD par le groupe Ginger estime la part de Puteaux à 13,6 M € étalés sur 10 ans pour la remise en état et à 0,5 M€ la

Le transfert de ces charges sera inévitable lors de la dissolution de l'EPAD, pour l'instant repoussée à 2010, mais possible auparavant au moins en partie. Néanmoins, une charge éventuelle d'environ 2 M€ par an ne peut justifier l'accumulation de plus de 200 M€ de placements.

La commune s'appuie sur un autre rapport de l'EPAD de décembre 2005 évaluant la mise à niveau des espaces publics à 128,4 M€ sur l'ensemble de la Défense sans préciser néanmoins la part de Puteaux. Il s'agirait cependant de travaux effectués dans le cadre d'un projet de développement qui envisagerait également 850 000 M2 de bureaux supplémentaires et donc de taxe professionnelle supplémentaire.

Enfin, la commune évoque les provisions nécessaires liées à la réalisation de trois ZAC proches de la Défense. Leur montant pourrait être limité, puis compensé par des impôts nouveaux grâce à une réalisation rapide. Or, les ZAC de Puteaux connaissent une durée exceptionnuellement longue : la ZAC du Moulin, créée en 1972, s'est achevée 28 ans plus tard, en 2000 ; la ZAC des Bergères, début 1994, a seulement atteint, après 13 ans, le stade de l'enquête parcellaire avec acquisition communale de 75% du foncier ; après 12 ans, la ZAC du Théâtre créée fin 1994, a seulement atteint le même stade avec acquisition de 90 % du foncier.

2- La fiabilité des comptes

La Chambre relève la valeur insuffisante donnée au patrimoine immobilisé et des erreurs dans l'état de l'actif.

2-1 Une valeur insuffisante donnée au patrimoine inscrit à l'actif

La Chambre a constaté qu'un nombre important de terrains et bâtiments étaient inscrits dans l'état de l'actif pour une valeur comptable faible ou nulle.

Pourtant, sur un échantillon de 25 de ces biens, il apparaît un écart très important entre leur valeur comptable et, d'une part, le prix d'acquisition pour ceux acquis au prix du marché (21 biens sur 25), d'autre part, l'estimation des Domaines pour ceux qui ont été obtenus pour le franc symbolique.

En outre, les immobilisations acquises auprès des constructeurs sous forme de participations en nature soit n'ont pas été comptabilisées du tout soit ont été intégrées dans l'état de l'actif pour des montants très faibles. Ainsi, pour le parking et la crèche situés au 8-12 rue de l'Oasis, estimés par les Domaines à 1 080 000 € HT et acquis gratuitement, aucun mandat n'a été émis pour le premier tandis que la seconde a été enregistrée pour une valeur de 17 358,87 € seulement.

L'instruction M 14 indique pour les biens acquis à titre onéreux que « les immobilisations sont comptabilisées à leur coût d'acquisition, ce coût étant déterminé par l'addition du prix d'achat, figurant dans l'acte, et des frais accessoires ». En ce qui concerne les acquisitions à titre gratuit, elle dispose que ces biens « sont comptabilisées en les estimant au prix qui aurait été acquitté dans les conditions normales du marché ».

Compte tenu de cette insuffisante valorisation des biens à l'occasion de l'inventaire préalable à la mise en place de la M 14, la Chambre recommande de contrôler les valeurs comptables des biens inscrits dans l'état de l'actif de la commune.

Par ailleurs, elle a constaté que les versements par les constructeurs de participations en nature et de cessions de terrains à bâtir par la ville contre des locaux à construire par des ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA), critiquées dans le rapport d'observations précédent de la Chambre, ont cessé.

2-2 Des erreurs dans l'état de l'actif

La Chambre a constaté de nombreuses erreurs qui altèrent l'état de l'actif : frais d'études systématiquement amortis alors que seuls ceux afférents aux projets d'investissement abandonnés devraient l'être ; présence de matériels manifestement obsolètes (logiciels et ordinateurs datant des années 90) ou réformés (véhicules) ; biens divers (logiciels, arbres...) recensés de façon exhaustive alors qu'ils devraient l'être par lot (1).

Par ailleurs, sont imputés à la section d'investissement tous les biens meubles, alors que ceux d'une valeur inférieure à 500 € devraient être comptabilisés en charge selon l'arrêté du 26 octobre 2001 prévu par l'article L. 2122-21-3° du CGCT. Il en va ainsi de nombreux biens meubles de très faible valeur, qui ne peuvent être considérés comme des immobilisations par nature.

3- Le personnel

3-1 Un haut niveau des charges de personnel, de surcroît en forte croissance

En 2004, les dépenses de personnel par habitant s'élèvent à 1 246 €, supérieures à la moyenne nationale de 81 %. Sur la période 1999-2004, elles ont crû à un rythme annuel de 6 % contre 4,6 % en moyenne nationale.

La commune explique ces différences par le haut niveau, sans cesse accru, des services offerts à la population : 3 centres de vacances avec extension de leurs temps d'ouverture, développement des services à l'enfance et à la jeunesse (crèches, jardins d'enfants, cantines, activités proposées aux enfants pendant le temps du déjeuner, gardes avant et après l'école, professeurs d'anglais mis à la disposition des écoles), manifestations exceptionnelles (Puteaux plage, Puteaux en neige...), 70 ateliers de loisirs assurés par la commune (danse, décoration florale, tarologie, couture...), nombreuses activités sportives.

Cette croissance des services explique en partie la forte augmentation des rémunérations des non titulaires : 70 % de la hausse de 1999 à 2004 est imputable à celle-ci ; elles ont crû annuellement de 10 % et représentent en 2004 quasiment la moitié des dépenses de personnel.

En outre, les indemnités et primes ont crû de 4,9 % par an alors que les salaires hors primes ont augmenté de 1,9 % par an. L'ordonnateur motive cette forte croissance, supérieure à celle constatée dans les communes de même strate, par la forte concurrence entre les collectivités locales pour conserver et attirer les « cadres à fort potentiel ».

3-2 Une organisation «Ressources humaines » peu efficiente

3-2-1 Une organisation des services dont la cohérence paraît limitée

Outre une structuration inhabituelle avec 16 interlocuteurs directs du Directeur général des services, l'organisation des services souffre d'un manque de cohérence et de la faiblesse des services fonctionnels.

(1) conformément à la circulaire du 22 décembre 1999 relative au recensement et au suivi des immobilisations

Les responsabilités sont parfois éclatées entre plusieurs services pour une même compétence. Ainsi, les fonctions assurées par la commune pour le compte de l'Etat sont réparties entre le service des accueils, des cartes d'identité et des passeports, d'une part, et le service de l'Etat Civil, d'autre part. La compétence « communication » est répartie entre la direction des services à la population pour ce qui concerne « l'événementiel », le service des relations publiques et la direction de la communication. Les installations sportives sont gérées par la direction des sports, elle-même rattachée au directeur général adjoint tandis que les piscines sont de la compétence des services à la population. La direction de l'urbanisme est indépendante de la direction des services techniques, ce qui est tout à fait inhabituel. Plus généralement, il n'existe pas de définition des fonctions et des attributions des services, incluant responsabilités et objectifs.

Les services fonctionnels sont peu développés. La direction des ressources humaines se consacre avant tout à la gestion administrative du personnel. L'absence d'un contrôle de gestion empêche de fixer des objectifs aux services, de suivre leurs performances et de connaître les coûts des prestations, alors même que la commune propose une gamme très large de services à la population, gérés en régie directe ; toutefois, un contrôleur de gestion a été recruté récemment, en avril 2006. Le service du contrôle interne est davantage une inspection générale chargée de conduire des enquêtes et audits ponctuels qu'un organe de suivi de la fiabilité et de la conformité des procédures.

La Chambre recommande de poursuivre la mise en place d'une gestion des ressources humaines et de mettre en œuvre un contrôle de gestion et un contrôle interne efficaces. L'ordonnateur actuel indique d'ailleurs qu'il a entrepris de réorganiser les services depuis sa prise de fonction en 2004.

3-2-2 Une gestion des ressources humaines qui pourrait être développée

La gestion du personnel se limite essentiellement à une gestion administrative des statuts et contrats, des congés, de la paye, des absences... La gestion des ressources humaines est peu développée. Ses bases mêmes sont inexistantes : absence de fiches de poste, de répertoire des métiers, de recensement des compétences, d'outil de prévision pour piloter l'évolution des effectifs.

Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences serait d'autant plus utile que les effectifs de la commune croissent fortement, que ses domaines d'intervention sont très larges et qu'aucune prestation n'est externalisée. Son absence se traduit par une faible anticipation des besoins en effectifs et en compétences, ce qui explique en grande partie le recours très important à des personnels non titulaires recrutés sur des contrats d'un an.

La Chambre prend acte de la volonté de la commune de charger le nouveau directeur des ressources humaines, recruté en septembre 2005, de mettre en place une Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC). La commune précise qu'un agent de catégorie A termine une formation sur la GPEC et qu'une « ossature » de fiche de poste a été élaborée.

Par ailleurs, les errements constatés notamment en matière de suivi des effectifs, de recrutement et de gestion des non titulaires (cf. plus loin) pourraient être évités par un contrôle interne performant.

3-2-3 Une mesure des effectifs imprécise

En application de la loi du 27 décembre 1994, la commune a établi un bilan social au titre des années 1999, 2001 et 2003. En outre, conformément à l'instruction comptable et budgétaire M 14, elle annexe un état du personnel, (le tableau des effectifs et des emplois) aux budgets et aux comptes administratifs. Les effectifs du bilan social ne sont pas cohérents avec ceux de l'état annexe. Dans les deux cas, les méthodes de décompte erronées (prise en compte variable des animateurs des centres de vacances et de loisirs ; toujours en personnes et non selon la règle en équivalents temps plein) ne permettent donc pas de connaître précisément la situation des effectifs de la commune qui auraient approché 1270 équivalents temps plein fin 2003.

La Chambre recommande à la commune d'améliorer le recensement de ses effectifs. Elle prend acte des premières mesures prises en ce sens: emplois saisonniers comptabilisés en emplois non permanents et en ETP ; mise à jour du tableau des emplois permanents approuvée par délibération du conseil municipal du 28 septembre 2006 ; concordance entre bilan social et tableau des emplois depuis le vote du budget 2006.

3-2-4 L'absence de cohérence entre emplois pourvus et emplois budgétaires

Les emplois budgétaires étaient bien supérieurs aux emplois pourvus tels qu'ils ont été estimés plus haut.

Ecart entre emplois budgétaires et emplois pourvus en 2003

	2003
Emplois budgétaires permanents	1 527
Emplois pourvus	1 124
Ecart	403
Taux d'occupation des emplois budgétaires (emplois pourvus/ emplois budgétaires)	73,6%

Le taux d'occupation, de 73,6 % est particulièrement faible. Il l'était encore plus les années précédentes, les effectifs budgétaires étant demeurés constants sur la période sous contrôle alors que les effectifs pourvus ont fortement crû.

Une surévaluation aussi massive des effectifs théoriques ôte une grande partie de son sens à l'autorisation donnée par l'assemblée délibérante au maire de créer des emplois. Elle le dispense de justifier les recrutements qu'il envisage.

La Chambre prend acte de la suppression d'emplois budgétaires en 2006 réduisant l'écart avec les emplois pourvus de 400 en 2003 à 75 en septembre 2006.

3-3 Des irrégularités dans la gestion administrative du personnel

3-3-1 Des règles de recrutement des personnels contractuels méconnues

Au cours de la période contrôlée, la commune a méconnu plusieurs règles de recrutement des personnels contractuels.

D'abord, le recours à des agents contractuels pour occuper des emplois permanents doit demeurer exceptionnel, ces emplois devant être pourvus en priorité par des fonctionnaires recrutés sur concours. Or, cette exception tend à devenir un mode de gestion normal comme l'attestent le nombre élevé de non titulaires occupant des emplois permanents à temps complet (108) et le renouvellement systématique d'un certain nombre de contrats. Ainsi, fin 2004, 17 agents de catégorie A, recrutés au titre de l'article 1 (emplois provisoirement vacants) sur des contrats d'un an, sont en poste depuis plus de 3 ans. L'une de ces personnes l'est depuis 1994, avec des contrats d'un an successifs. La commune précise qu'en 2006 une meilleure gestion des non titulaires permet d'anticiper les besoins de recrutement. Ainsi, 6 postes de cadre A, auparavant occupés par des non titulaires, le sont désormais par des titulaires.

Ensuite, tout recrutement effectué par une collectivité territoriale pour pourvoir un emploi permanent vacant ou nouvellement créé est subordonné à l'accomplissement de mesures de publicité notamment la déclaration de vacance. La collectivité doit, sauf urgence établie, pour les besoins du service, respecter un délai "raisonnable" entre la publicité effective de la création ou de la vacance de l'emploi et le recrutement d'un non titulaire (Cour administrative d'appel, Marseille, 9 mars 2004). Ce délai ne saurait être inférieur au délai de deux mois fixé par l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984. Or, dans la totalité des 17 cas de recrutement examinés par la Chambre, ce délai minimum n'est pas respecté. A plusieurs reprises, l'arrêté de nomination est antérieur à la publication de la vacance d'emploi par le centre de gestion. La Chambre prend acte de l'indication selon laquelle, dorénavant, la publicité pour chaque poste vacant est assurée dans un délai compris entre deux et quatre mois avant le recrutement.

Par ailleurs, fin 2004, la commune employait 3 agents recrutés au titre de l'article 3-alinéa 3 de la loi du 26 janvier 1984 (emplois remplissant des conditions exceptionnelles) qui ne sont pas recensés dans l'état annexe du personnel. En outre, aucune délibération n'a autorisé leur recrutement. La commune indique qu'en 2006, un des trois agents n'est plus en poste, le deuxième est lauréat d'un concours et le troisième partira dans l'année à la retraite.

De plus, la commune emploie 475 non titulaires sur des emplois permanents à temps non complet qui sont gérés et recrutés comme des vacataires. Ces personnes se trouvent dans des situations qui ne répondent pas aux critères de la vacance, caractérisée par l'exécution d'une mission précise, l'absence de continuité dans le temps, la rémunération à l'acte et l'absence de subordination directe à l'autorité administrative. La Chambre prend acte de la volonté de la commune de régulariser cette situation et d'ores et déjà de la transformation de 250 postes de vacataires en postes d'agents à temps non complet. En outre, la transformation des agents vacataires en agents contractuels devrait conduire à terme à une transformation des contrats à durée déterminée dont ils bénéficieraient en contrat à durée indéterminée, sur le fondement de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005.

Enfin, certaines personnes recrutées au titre de l'alinéa 1 auraient dû l'être en référence à l'alinéa 3 qui autorise le recrutement d'agents par contrat à durée déterminée de 3 ans renouvelable par reconduction expresse pour une durée maximale de six ans, pour des motifs liés à la nature des fonctions ou aux besoins des services pour des emplois de catégorie A. La jurisprudence précise qu'un recrutement peut être considéré comme justifié par les besoins du service lorsque l'emploi nécessite un profil spécifique notamment en termes de diplôme ou d'expérience professionnelle, à la condition que la collectivité justifie que cette embauche apporte un avantage déterminant par rapport aux candidatures reçues de la part de fonctionnaires et qu'elle établit qu'aucune d'entre elles n'aurait pu être retenue (Cour adm. d'appel de Nancy, 13 janv. 2005). Le recrutement des personnes occupant des emplois d'informaticien, de responsable de ludothèque, de responsable ou de chargé de la communication relève bien de l'article 3 alinéa 3. Le recours à celui-ci leur permettrait de bénéficier des dispositions relatives à l'intégration des agents contractuels dans la fonction publique prévues par la loi du 26 juillet 2005.

3-3-2 Des indemnités pour travaux supplémentaires irrégulières

Les indemnités pour travaux supplémentaires ne peuvent être versées que dans la limite d'un plafond mensuel de 25 heures (article 6 du décret du 14 janvier 2002). La Chambre relève que de 1999 à 2004 ce plafond est systématiquement dépassé pour les agents de la police municipale et les animateurs des centres de vacances. La commune explique le dépassement pour les policiers municipaux par les difficultés à les recruter et à les fidéliser.

Elle indique qu'elle s'assure du respect du plafond depuis septembre 2005. En outre, elle précise que l'annualisation de temps de travail a permis de traiter le problème pour les animateurs.

4- La commande publique

Malgré un flux élevé de commandes, l'organisation des achats paraît perfectible, les procédures réglementaires sont mal appliquées et les fournisseurs payés tardivement.

4-1 Un haut niveau de dépenses

La situation de la commune se caractérise par un niveau des achats très élevé. Les dépenses par habitant en 2004 (914 €) sont supérieures de 160 % à la moyenne nationale (339 €).

Sur la période 1999-2004, les achats ont crû à un rythme annuel de 6,10 %, bien supérieur à celui des communes de même strate (+4,70 %).

La ville justifie le niveau des dépenses par la gestion en régie de services publics habituellement délégués (nettoyage, restauration), la variété et la qualité des prestations offertes dans les domaines culturel, sportif et artistique.

4-2 Une organisation des achats peu rationnelle

La commune a mis en place en 2003 une nouvelle organisation des achats en vue de rationaliser les structures, de simplifier les procédures et de professionnaliser les agents. Elle estimait que les missions des services en charge de la fonction achats se limitaient au contrôle juridique et à l'exécution administrative de la passation des marchés et commandes. A cette fin, elle a créé la Direction de la Commande Publique (DCP) par regroupement de deux services : le services des marchés publics et le service des achats.

Les objectifs visés par la commune en 2003 sont loin d'être atteints.

Tout d'abord, la direction de la commande publique ne gère pas les achats importants des services techniques pris en charge par le service de la Comptabilité des Services Techniques (CST). Cet éclatement explique en partie les difficultés de pilotage du processus achats, l'absence de procédures formalisées et l'hétérogénéité des procédures selon les services, notamment en matière de validation des factures.

Ensuite, seuls certains services, appelés services gestionnaires, ont accès au progiciel de gestion budgétaire SEDIT Marianne, ce qui leur permet d'engager et de liquider directement les dépenses. Les autres, appelés services bénéficiaires, n'en disposent pas, soit parce que ce sont des sites éloignés qui ne sont pas raccordés au réseau informatique, soit parce que leur taille ne justifierait pas que leurs agents soient formés au progiciel ; les engagements et liquidations sont alors effectués manuellement, les documents étant ensuite transmis aux services gestionnaires pour être enregistrés dans le progiciel. La différenciation entre services gestionnaires et services bénéficiaires a pour effet d'allonger les délais de traitement des factures, est source de doublons et d'erreurs et entraîne pour les services gestionnaires un travail dépourvu de toute valeur ajoutée. En outre, les obstacles à la généralisation de SEDIT Marianne sont aisément surmontables : le coût de la formation est faible au regard de ceux liés aux dysfonctionnements cités plus haut et l'absence de réseau peut être palliée par la mise en place sur chacun des sites éloignés d'un serveur web relié au serveur applicatif hébergeant le progiciel par une liaison ADSL.

L'objectif de professionnalisation des acheteurs n'a pas été atteint non plus. Le service des achats se limite à examiner la régularité des commandes sur les plans juridique et technique, et ne remplit donc pas son rôle.

En 2006, la commune a lancé un appel d'offres en vue de restructurer l'organisation de la commande publique.

La Chambre estime que la réorganisation du processus achats passe, notamment, par une professionnalisation des acheteurs de la DCP qui doivent se consacrer à la seule fonction achat, par exemple par intervention directe sur les achats généraux et en animant un réseau d'acheteurs pour les achats plus spécifiques. Les tâches administratives (engagement comptable, liquidation, saisie des commandes et rapprochement des factures) pourraient être transférées dans chaque service et la distinction entre services gestionnaires et services bénéficiaires supprimée.

Le maire indique que l'accès de tous les services à SEDIT Marianne sera effectif grâce au maillage en fibre optique de la ville et qu'un cabinet est chargé d'auditer la fonction achat.

4-3 Des procédures présentant des dysfonctionnements

4-3-1 Un contrôle interne insuffisant

La commune n'a pas établi de liste de personnes habilitées à valider le service fait et la liquidation des dépenses. La Chambre prend acte de l'engagement de la ville d'établir une telle liste. En outre, la séparation entre différentes tâches administratives est insuffisamment respectée, le même responsable étant en effet habilité à valider à la fois la commande, le service fait et la liquidation d'une prestation. La ville estime que cette séparation des fonctions est difficile à mettre en œuvre dans les services à faible effectif ; la Chambre précise que les trois personnes responsables ne doivent pas nécessairement appartenir à la même unité.

4-3-2 Des marchés à procédure adaptée passés sans publicité ni mise en concurrence

La Chambre a examiné 9 factures datant de 2004, de 2 000 à 50 000 € HT, ainsi que le marché passé en septembre 2002 avec KPMG relatif au réaménagement des horaires du personnel d'un montant de 89 350 € HT. Elle n'a pu obtenir les cahiers des charges, même sommaires, ni les devis correspondant aux factures. S'agissant du marché KPMG, il a été passé sans publicité, ni mise en concurrence.

Certes, l'article 28 du Code des Marchés Public de 2001 dispose que « les marchés publics peuvent être passés sans formalités préalables lorsque le seuil de 90 000 € HT n'est pas atteint » ; le même article du CMP de 2004 définit les marchés passés selon la procédure adaptée qui concernent les achats inférieurs à 230 000 € HT comme « les marchés passés selon des modalités de publicité et de mise en concurrence déterminées par la personne responsable du marché en fonction de leur objet et de leurs caractéristiques ». Mais depuis un avis du Conseil d'Etat du 29 juillet 2002, société MAJ Blanchisserie de Pantin, ces marchés sont soumis, quels que soient leurs montants à des formalités minimales de publicité et de mise en concurrence conformément aux principes fondamentaux de la commande publique rappelés à l'article 1^{er} du même code : liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures. Depuis lors, une jurisprudence particulièrement exigeante a insisté sur la nécessité de procéder à une mise en concurrence suffisante pour que ces principes soient respectés (CE, 7 octobre 2005, région Nord-Pas-de-Calais).

La Chambre prend acte de l'engagement de la commune d'établir, pour les marchés à procédure adaptée des règles minimales de publicité et de mise en concurrence. Elle appelle à veiller à leur respect.

4-3-3 Une organisation de la commande centralisée qui n'empêche pas l'émission de bons de régularisation

L'organisation de la commande est fortement centralisée. Un comité des commandes composé d'élus et de chefs de services examine chaque semaine les bons de commande quels que soient leur montant ou leur importance.

Cette centralisation n'empêche pourtant pas que nombre de commandes soient passées sans bon de commande préalable exigeant alors l'émission de bons de régularisation. En effet, l'examen de 95 commandes de 2004 fait apparaître que 28% des bons de commande sont des bons de régularisation. Cette proportion, loin d'être négligeable, ne concerne pas seulement les classes, sorties et vacances des enfants mais tous les types de prestations.

n°compte	Libellé	Nombre de bons de commande	Bons de régularisation	%
6042	Achats de prestations de service	30	10	33%
611	Contrats de prestations de service avec des entreprises	45	12	27%
6 226	Honoraires	5	2	40%
6 282	Frais de gardiennage	15	3	20%
Total		95	27	28%

La Chambre recommande qu'en matière de validation des commandes, la commune procède à une différenciation des procédures selon leur montant ou leur importance et évite les bons de régularisation grâce à une régulation en amont.

4-3-4 Une certification du service fait largement perfectible

La note de service du 10 décembre 2003 élaborée par la direction de la commande publique et établissant une procédure de certification du service n'a pas été mise en œuvre. A cet égard, plusieurs notes de service se sont succédées, dont celle du 4 juillet 2003, sans qu'il soit possible de préciser celle en vigueur actuellement. De plus, la DCP et la comptabilité des services techniques appliquent des procédures différentes. Enfin, sur la plupart des 100 factures examinées par la Chambre en 2004, les signatures autorisant leur paiement sont illisibles ou absentes.

La Chambre recommande à la ville d'élaborer une procédure de validation du service fait identique pour tous les services et de prendre les mesures de contrôle interne pour s'assurer qu'elle est effectivement mise en œuvre.

4-4 Un paiement des fournisseurs tardif

La Chambre a examiné les délais de paiement et de mandatement sur un échantillon de 100 factures de 2004 et a comparé les résultats obtenus à ceux d'une étude effectuée par la commune de Puteaux sur l'ensemble des factures de 2004. Les délais moyens de mandatement et de paiement sont respectivement de 38 et 52 jours. Le délai global de paiement, fixé à 45 jours par le décret n° 2002-232 du 21 février 2002 repris par l'article 96 du code des marchés publics, se décompose, entre le délai de mandatement, qui est de la responsabilité de l'ordonnateur, de 30 jours et le délai d'intervention du comptable public de 15 jours. Dans le cas de la ville de Puteaux, le délai moyen de paiement est donc bien supérieur au délai réglementaire de 45 jours. Les délais de traitement de la trésorerie étant toujours inférieurs à 15 jours, les retards sont imputables aux services de l'ordonnateur.

Le tableau de répartition des délais de traitement indique que 58 % des factures sont mandatées hors délai. 8% sont mandatés dans un délai supérieur à 100 jours. La ville indique que les fournisseurs, présentant des dossiers de paiement incomplets, sont également responsables des retards. Ceci ne saurait cependant expliquer que partiellement le taux élevé des retards.

Dispersion des délais de mandatement en 2004 (en pourcentage du nombre de factures).

	Délai global de mandatement (échantillon CRC)	Délai global de mandatement (étude commune de Puteaux)
de 1 à 30 j	42	43
de 31 à 45 j	29	30
de 46 à 70 j	18	17
de 71 à 99 j	3	3
> 100 j	8	7
Total	100	100

Le non-respect du délai de mandatement s'explique par la complexité du circuit de paiement des factures et un pilotage insuffisant des factures en retard. La séparation des services entre services gestionnaires et services bénéficiaires contribue à retarder le paiement des factures et augmente les risques de perte en raison des multiples échanges de documents entre services. La direction des finances a mis en place un tableau de bord qui lui permet de relancer les services lorsque les factures ne lui sont pas parvenues dans un délai de 30 jours. Ces relances apparaissent cependant tardives, le délai maximal de mandatement étant précisément de 30 jours. De plus, elles ne font pas l'objet de suivi.

La Chambre recommande une simplification du circuit de paiement et un suivi serré des factures par la direction des finances.

Par ailleurs, l'article 5 du décret du 21 février 2002 dispose que le défaut de paiement dans les délais fait courir de plein droit et sans autre formalité des intérêts moratoires au bénéfice du titulaire ou du sous-traitant. En 2004, la commune de Puteaux a versé 952 € au titre des intérêts moratoires. Ce montant est très inférieur à ce qui aurait dû être mandaté. Les achats externes correspondant aux cinq comptes examinés s'élèvent à 10 089 066 €. Compte tenu d'un retard moyen de paiement de 7 jours (délai moyen de 52 jours à comparer au maximum de 45 jours) et d'un taux d'intérêt de 6,27%, le montant des intérêts moratoires pour ces comptes aurait dû être au minimum de 12 300 €. L'ordonnateur n'a donc pas mandaté tous les intérêts moratoires dus.

La Chambre note l'intention de la ville de réduire les risques de retard de délai de paiement à l'occasion de la réorganisation de la fonction achat.

5- Une maîtrise insuffisante de la programmation des marchés

A partir de quelques exemples, la Chambre a relevé un marché abandonné avant son terme et non suivi d'effet mais payé à 92 %, un dérapage important des coûts, l'absence des documents prévus par la loi MOP et des prévisions insuffisantes des coûts d'exploitation.

5-1 Un marché abandonné avant la fin : le marché KPMG

Par arrêté du 16 septembre 2002, le maire a confié à la société KPMG une mission pour un montant de 89 350 € HT portant sur « une réflexion sur la gestion du temps (devant) aboutir à un réaménagement des horaires du personnel pour un meilleur accueil des usagers », suite aux dispositions du décret n° 2002-60 relatif à la réduction et à l'aménagement du temps de travail, décret qui prévoit une gestion automatisée du temps de travail.

Ce marché de prestations intellectuelles et d'assistance à maîtrise d'ouvrage comporte 3 phases. La première doit déboucher sur le choix d'un progiciel de gestion du temps et une nouvelle organisation du temps de travail. La seconde concerne l'assistance à l'élaboration du dossier de consultation des entreprises (DCE). La troisième consiste en une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le choix du progiciel de gestion du temps.

Le projet est lancé le 20 septembre 2002. Sa fin est prévue pour le 30 janvier 2004, soit une durée de 16 mois. Le 15 janvier 2003, KPMG propose un DCE et des scénarios d'évolution du temps de travail issus de réflexions menées par sept groupes de travail. Le projet a été arrêté après la réunion du 15 janvier 2003 sans qu'aucun document ne motive l'abandon.

En cours d'instruction, l'ordonnateur a expliqué cet arrêt par le coût élevé du logiciel, des outils informatiques et du réseau. Pourtant, l'absence de réseau sur les sites éloignés était connue de la commune avant le lancement du projet. Ensuite, pour surmonter les objections soulevées, KPMG a proposé une version allégée, apparaissant tout à fait opérationnelle et moins coûteuse (170 000 € contre 350 000 €). Enfin, les objections de la commune ne justifient pas le quasi abandon du projet d'aménagement du temps de travail puisque seuls les horaires du personnel d'accueil du hall administratif ont été modifiés.

Au total, une prestation inachevée et suivie de peu d'effets aura coûté effectivement 82 733,30 €, soit 92,5 % du montant du marché initial. La ville indique, quatre ans plus tard, qu'après mise en place d'un réseau en fibres optiques, elle s'engage à « mener à terme » les conclusions de l'étude, sans préciser néanmoins les modalités de mise en œuvre.

5-2 Des coûts non maîtrisés : le marché de la médiathèque

Par délibération du 1^{er} décembre 1988, le conseil municipal avait décidé de réaliser une opération d'aménagement de l'îlot « Mairie- rue Montaigne ». A partir de 1998, l'ensemble de l'îlot est propriété de la ville et le 30 juin 1998, le conseil municipal adopte le principe de l'aménagement d'un espace vert public encadré d'un bâtiment de qualité comprenant une galerie d'art et une salle de conférence avec jeux d'eau sur l'îlot Montaigne pour un coût évalué le 30 mars 1999, lors de l'adoption du dossier de consultation de concepteurs par l'assemblée délibérante, à 38,04 MF HT (5,8 M€ HT).

De juin 1998 à octobre 2002, date d'adoption par le conseil municipal du dossier projet, le programme a été modifié quatre fois, le plus souvent dans des délais très brefs. Ceci dénote une insuffisante étude des besoins. Le bâtiment comprenant une galerie d'art et une salle de conférences est devenu un ensemble regroupant deux salles de cinéma, une bibliothèque médiathèque et un espace d'exposition auquel est adjoind un jardin public. Le coût prévisionnel au stade du dossier projet est estimé à 14,71 M€.

Le marché de travaux est attribué par délibération du 28 juin 1999 à la société BATEG pour 15 197 842 € HT. Le marché a fait l'objet d'un avenant le 30 mai 2005 qui le fait passer à 18 182 795,99 € HT soit + 19,6 %. Cet avenant est motivé par le remplacement sur deux tiers de la façade côté rue de la République et rue de Brazza des verres collés par des verres accrochés ou agrafés, par la mise en oeuvre par anticipation de la nouvelle réglementation thermique européenne, par des modifications techniques imposées par des raisons de sécurité, par la prise en compte des demandes de riverains et par l'incidence des fluctuations du prix des matières premières.

Le coût de la modification des façades vitrées représente 93 % de la majoration (2 785 508,40 € HT sur 2 984 953,99 € HT). La commune la justifie par la volonté d'améliorer « la signature architecturale ». Si ce changement avait été décidé au stade de l'avant-projet définitif et non à sept mois de la fin des travaux, elle aurait été bien moins coûteuse.

La ville évalue le coût de la mise en œuvre de la nouvelle réglementation thermique à hauteur de 5 à 8% du coût du bâtiment, à mettre en parallèle avec des économies d'énergie attendues de 15% du coût du bâtiment. Ce coût serait intégré dans celui du remplacement des façades.

Concernant le surcoût des matières premières, la ville le justifie par la mise en œuvre de la théorie de l'imprévision, l'indice BT 01 qui sert de référence dans le contrat ne reflétant pas, selon elle, l'évolution des coûts de matières premières (par exemple +40% pour le prix de l'acier entre décembre 2003 et février 2004). A cet égard, les conditions de déclenchement de cette théorie sont définies par la circulaire du 20 novembre 1974 toujours en vigueur avec notamment la survenance d'un élément perturbateur imprévisible entraînant le bouleversement de l'économie du contrat. La preuve doit en être apportée par le titulaire du marché, ce que la Chambre n'a pu obtenir. La prise en compte des variations du prix des matières premières par avenant est donc irrégulière s'agissant d'un marché prévoyant déjà une révision des prix en fonction d'indices préétablis. Par ailleurs, si la ville estime l'indice BT 01 inadapté, une instruction du 25 janvier 2005 du ministère de l'équipement l'autorise à recourir à l'un des 45 indices BT détaillés par type de prestations.

Les autres modifications ont un impact marginal.

Au total, les cinq modifications du projet en feront tripler le coût prévisionnel de 5,8 M€ HT en 1999 à 18,2 M€ HT en 2005. La fin des travaux était prévue en octobre 2006.

5-3 L'absence des documents prévus par la loi MOP : le marché du palais des sports

Le 26 juillet 2001, le conseil municipal décide la réalisation d'un « palais de sports » dans l'île de Puteaux : un complexe sportif comprenant notamment deux bassins de piscines extérieurs et deux bassins intérieurs. Les bassins remplacent une piscine qui ne respectait pas les normes de sécurité et était jugée obsolète. Comme cela est rendu possible par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique (loi MOP), la commune a choisi d'être son propre maître d'œuvre.

Le lancement de l'appel d'offres pour la construction du palais des sports est autorisé le 19 décembre 2002. Le dossier de consultation des entreprises se compose de 4 lots. Le montant prévisionnel des travaux est de 21 328 781 € HT et la durée prévisionnelle de réalisation est de 28 mois. Les ordres de service pour les lots 1,2 et 4 ayant été lancés en août 2003, la date de fin des travaux est donc fixée à décembre 2005.

Des avenants ont été passés pour chacun des lots, le coût total des quatre lots passant à 22 921 947 € HT (soit une augmentation de 4%) sans modification de la date de fin de travaux. Si les entreprises titulaires des lots 2,3 et 4 ont reçu un ordre de service de prolongation de délai d'exécution au 12 mai 2006, ce n'est pas le cas de l'entreprise titulaire du lot 1, l'entreprise Lainé Delau, lot d'un montant de 18 M€ HT. La commune devra veiller à appliquer à cette entreprise les pénalités de retard lors de la réception des travaux.

Par ailleurs, la commune n'a pu communiquer à la Chambre divers documents prévus par la loi MOP : le programme, les études d'esquisse et les études d'avant-projet sommaire et définitif. La commune estime qu'ayant opté pour une maîtrise d'œuvre interne, elle n'est pas assujettie à la loi MOP. Cette interprétation est erronée. L'article 1^{er} dispose en effet que « les dispositions de la présente loi sont applicables à la réalisation de tous ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure ainsi qu'aux équipements industriels destinés à leur exploitation dont les maîtres d'ouvrage sont [...] les collectivités territoriales ».

5-4 Une insuffisante prévision des coûts d'exploitation : les marchés de la médiathèque et du palais des sports

La commune n'a pas effectué de prévisions des coûts d'exploitation pour le projet de la médiathèque. Les estimations concernant le palais des sports n'ont pas été communiquées au conseil municipal, la délibération du 19 décembre 2002 sur le dossier de consultation des entreprises ne mentionnant que le coût d'investissement. Les deux projets ont pourtant été réalisés dans le cadre de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (loi MOP) et du décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993 qui dispose en son article 5 que « les études de projet ont pour objet de [...] permettre au maître de l'ouvrage d'arrêter le coût prévisionnel de la réalisation de l'ouvrage et d'estimer les coûts de son exploitation... ».

S'agissant des salles de cinéma, la ville a commandé à un cabinet une étude de rentabilité publiée en avril 2005 et actualisée en février 2006, sept ans après le lancement du projet et quatre ans après l'autorisation donnée par le conseil municipal de créer les deux salles. Aucune des deux études n'a été portée à la connaissance du conseil municipal. Il en va de la viabilité des salles de cinéma dans la mesure où les subventions publiques sont fortement limitées. L'article R1511-43 du CGCT dispose que « par année, le montant de subvention accordé par une ou plusieurs collectivités locales ne peut excéder 30 % du chiffre d'affaires de l'établissement... ». La commune prévoit de confier par affermage l'exploitation des cinémas à un prestataire externe, qui devra amortir des coûts de construction élevés que les études fournies n'ont pas évalués, faire face à une concurrence forte et ne pourra compter que sur des subventions communales limitées.

6- Les activités d'aménagement

6-1 Des sociétés d'économie mixte sans activité

En réponse à la lettre d'observations définitives de la Chambre datée de mars 1999, la commune s'était engagée à dissoudre la société d'économie mixte pour la rénovation de Puteaux (SEREP). Celle-ci, au capital de 540 000 F réparti entre la commune (65 %), l'EPAD (25 %) et l'office d'HLM (10 %) et des personnalités qualifiées, dont l'objet était de réaliser des opérations d'aménagement, n'avait jamais eu d'activité.

C'est seulement le 9 novembre 2005, après la notification du nouveau contrôle de la Chambre, que le conseil d'administration de la société a décidé de procéder à sa dissolution. Le conseil municipal en a pris acte le 21 novembre 2005. Les comptes de liquidation ont été produits. La commune devra terminer cette opération en tirant toutes les conséquences en matière fiscale (paiement de l'impôt sur les sociétés) et comptable (mouvement des comptes concernés par la liquidation).

Une autre SEM locale, la société anonyme d'économie mixte locale, société de télédistribution de Puteaux, appelée indifféremment SAEML ou STP, au capital de 250 000 F (38 112 €), a été créée par délibération du conseil municipal du 18 mars 1985. Le capital est réparti entre la commune majoritaire, la Compagnie Générale des eaux (CGE) et diverses personnes. Elle était chargée de commercialiser le service de radiotélévision par câble. Très rapidement, Téléservice, une filiale de la CGE, s'est substituée à elle. La SEM n'exerce plus d'activité et a cessé de publier ses comptes depuis 1996, ce qui est contraire aux dispositions de l'article L 232-23 du code de commerce. Depuis au moins 1994, son bilan se réduit, au passif, à ses fonds propres (50 000 €) et à leurs placements, à l'actif.

La Chambre prend acte de l'engagement de la ville de procéder à la liquidation des deux SEM dans les « tout prochains mois » et elle attire l'attention sur la production des comptes de liquidation.

6-2 Des subventions importantes à l'office HLM

Sur 5 ans (2000-2004), les subventions de la commune atteignent 22,65 M€ (4,5M €/an) soit l'équivalent de près de 27% des loyers alors que le subventionnement municipal de la plupart des organismes HLM est très limité. Cette aide ne conduit pas à réduire les loyers de l'office HLM, très proches des moyennes, mais couvre un niveau exceptionnel d'entretien/réhabilitation du bâti.

En l'absence de subventions d'exploitation (2,6 M€/an), le résultat annuel net sur la période aurait été négatif de 1,1 M€. Les dépenses de gros entretien et de grosse réparation s'élèvent à plus de 6 M€ par an, soit entre le double et le triple de la médiane des offices d'HLM et sont financées à hauteur de 1,9 M€ par des subventions d'investissement. La commune explique ce haut niveau par l'importance du patrimoine (plus de 5 000 logements permettant d'atteindre un taux de logements sociaux dans la commune d'environ 30 %), l'ancienneté du parc (70 % a plus de 35 ans) et la recherche, atteinte, d'un bon niveau d'entretien.

L'importance de l'aide communale justifierait que l'office programme ses travaux et ses coûts en liaison avec la commune et que celle-ci assure un contrôle précis du fonctionnement de l'office. La ville indique qu'elle sollicitera de l'office « l'ensemble des budgets et en particulier ceux relatifs aux opérations d'investissement ».