01 JUIN 2004

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
D'ILE-DE-FRANCE

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LES COMPTES ET LA GESTION

DE LA COMMUNE DE COLOMBES (92)

*****

(Exercices 1995 à 2000 inclus)

*****

La Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a jugé les comptes 1995 à 2000 de la commune de COLOMBES et, à cette occasion, a examiné la gestion de cette collectivité, conformément à l'article L 211-8 du Code des juridictions financières.

L'ouverture du contrôle a été annoncée au maire de la commune, par lettre du président de la Chambre régionale des comptes en date du 21 juin 2002.

Le contrôle de la Chambre a porté sur la situation financière, sur le personnel communal, le centre municipal de santé, les conventions de mandat d'ouvrage public, certains marchés de travaux, et enfin sur les relations entre la commune et diverses associations

A l'issue du contrôle, l'entretien préalable, prévu par l'article L. 241.7 du Code des juridictions financières a eu lieu, d'une part le 15 septembre 2003, avec Monsieur FRELAUT, ancien maire de la commune en exercice durant les années contrôlées, d'autre part le 17 septembre 2003 avec Madame GOUETA, maire en fonction.

Lors de sa séance du 22 septembre 2003, la Chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 11 décembre 2003 à Madame GOUETA et à M. FRELAUT. La réponse de M. FRELAUT a été reçue à la Chambre le 10 février 2004, et celle de Mme GOUETA le 4 mars 2004. Sur sa demande, Mme GOUETA a été auditionnée par la Chambre le 11 mai 2004.

La Chambre a adopté en séance collégiale du 11 mai 2004, les observations définitives suivantes :

1- LA SITUATION FINANCIERE DE COLOMBES

Elle a été examinée essentiellement sur les cinq dernières années contrôlées, à partir de 1997, puis actualisée à 2001.

1.1 Le fonctionnement

De 1997 à 2001 les dépenses (664 MF en 2001 soit 101,23 M€) croissent presque trois fois plus que les recettes (681 MF en 2001, soit 103,82 M€) : + 20,2 % contre + 7,3 %, conduisant à une baisse de 80 % du résultat comptable, réduit à 17 MF (2,59 M€) en 2001 (cf. tableau 1 annexé).

Plus précisément, le produit des quatre principaux impôts locaux (taxes : d'habitation, foncier bâti, non bâti et professionnelle), s'est accru de 3 % seulement entre 1997 et 2001, y compris les indemnités compensatrices versées par l'Etat.

Cette faible progression résulte d'une évolution défavorable des "bases" fiscales, surtout très pénalisante pour la taxe professionnelle du fait du départ d'entreprises (cf. tableau 2 annexé).

A partir de 2002, la nouvelle municipalité a décidé une sensible augmentation des taux de fiscalité, qui étaient restés identiques durant les années antérieures.

Les taux d'imposition des quatre taxes apparaissent légèrement inférieurs à ceux appliqués par les communes de la même catégorie démographique, au plan national, mais supérieurs aux taux moyens du département et de la région. En conséquence, le "potentiel fiscal" de Colombes, qui mesure les recettes "potentielles" que la commune pourrait obtenir, en appliquant simplement ces taux moyens, au lieu des siens propres, apparaît-il légèrement favorable nationalement, mais défavorable dans le département et la région, limitant ainsi relativement la marge de manœuvre fiscale.

En francs par habitant, les dépenses de fonctionnement sont certes comparables en 2001, à celles des communes de même catégorie démographique en Ile-de-France, mais se sont accrues beaucoup plus vite de 1997 à 2001 (23 % contre 10,8 %).

Les dépenses de personnel représentent constamment sur la période un peu plus de 48 %, et progressent de 18,6 % de 1997 à 2001.

Quant aux charges financières, constituées par les intérêts d'emprunts, elles augmentent plus fortement que l'ensemble des charges, soit 22,1 % entre 1997 et 2001.

Il en résulte une détérioration de l'indice de rigidité budgétaire, formé par l'addition des charges de personnels et des charges financières, rapportée au total des produits de fonctionnement : il dépasse 50 % à partir de 2000, ce qui est élevé au regard des normes communément admises en finances locales.

1.2 Investissement, autofinancement et endettement.

Les dépenses d'équipement sont restées à un niveau relativement élevé jusqu'en 2000 : par exemple 1 857 F/habitant en 1999, contre 1 939 F/habitant en moyenne départementale (cf. tableau 3 annexé).

Mais la capacité d'autofinancement (CAF) de la commune s'est dégradée jusqu'en 2000, et n'a commencé à remonter qu'en 2001 (cf. tableau 4). De ce fait, le financement des équipements a nécessité un fort recours à l'emprunt, de 136 MF (20,733 M€) en 1997 à 201 MF (30,642 M€) en 2000, qui s'est répercuté sur l'annuité de la dette passée de 132 MF (20,123 M€) à 202 MF (30,794 M€) entre 1997 et 2001, soit + 54 %.

Dès lors, à partir de 2001, le remboursement élevé du capital, de 162 MF (24,696 M€) contre 97 MF (14,787 M€) en 1997, a contraint à la fois à limiter les nouveaux emprunts et à baisser drastiquement les dépenses d'équipement (- 44 % par rapport à 2000).

L'encours global de la dette, passé de 740 MF (112,812 M€) à 874 MF (133,240 M€), entre 1997 et 2001, est nettement plus élevé par habitant que dans les autres communes comparables du département et de la région (cf. tableau 4 annexé).

Le maire actuel estime, en outre, que le financement des avances faites antérieurement au profit de la SEMCO et de la CODEVAM a contribué à augmenter l'encours de dette à la charge de la ville. Cependant, si ces avances, inscrites au compte 27, (63,3 MF au 31-12-2001) se révélaient effectivement irrécouvrables, il conviendrait alors, soit d'en constater la dépréciation par une provision, soit de les retirer du bilan, en contrepartie d'une charge exceptionnelle, mais non d'une nouvelle dette.

La Chambre relève également que la dette est gérée activement depuis 1994 par renégociation des emprunts et souscription de "crédits à long terme renouvelables" (CLTR). Cette dernière technique (emprunts assortis d'une option de tirages remboursables) peut gonfler les rubriques "emprunt" et "remboursement d'emprunt" dans les données financières communales, ce qui rend l'analyse financière plus délicate, l'appréciation de l'épargne nette, par exemple, pouvant s'en trouver perturbée

Enfin, le critère important constitué par la durée d'extinction de la dette, à savoir l'encours de dette divisé par la capacité d'autofinancement de l'année, s'est dégradé au cours de la période, jusqu'à atteindre 15 ans en 2000, mais revient à 14 ans en 2001, ce qui reste dans la limite supérieure acceptable.

1.3. Conclusion sur la situation financière

La commune de Colombes s'est trouvée dans une situation financière très tendue, qui pouvait cependant être redressée à condition que l'écart entre les charges et les produits de fonctionnement soit mieux maîtrisé, permettant alors un meilleur autofinancement des équipements, ce que paraissent montrer les exercices récents.

2- LA GESTION DES PERSONNELS

2.1. Données globales

Selon les bilans sociaux produits par la commune, 1500 agents permanents travaillaient à Colombes en 1999, dont 84 % de titulaires et 16 % de non-titulaires.

Cependant, ces chiffres ne comprennent pas les vacataires, alors que nombre d'entre eux sont en réalité des vacataires "permanents".

Par ailleurs, les mêmes bilans sociaux montrent un net accroissement de l'absentéisme, de 6,09 % en 1997 à 8,7 % en 2001.

2.2 Les collaborateurs de cabinet

Un des collaborateurs du cabinet du maire a perçu, outre sa rémunération principale, des primes semestrielles versées aux mois de mai 2000 et novembre 2000, d'un montant de 3 488 F (531,74 €) chacune, soit un total de 6.976 F (1063,48 €).

Or l'article 9 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 interdit le versement de prime ou indemnité à un collaborateur de cabinet :*"l'exercice des fonctions de collaborateurs de cabinet ne donne droit à la perception d'aucune rémunération accessoire à l'exception des frais de déplacement, dans les conditions prévues par le décret du 10 août 1966."*

Le montant de ce complément de rémunération n'est certes pas très élevé au regard de la rémunération principale de l'intéressé, mais il contrevient à la réglementation en vigueur.

2.3. Les personnels contractuels

La Chambre a relevé la méconnaissance de certaines dispositions concernant les conditions de reconduction des contrats de ces personnels.

La plupart des contrats, conclus pour trois ans, sont quasi systématiquement reconduits pour une même durée, sans publication de vacance de poste auprès du CNFPT, y compris quand survient une modification du poste. De plus, après reconduction, certains contrats ne respectent plus les indices prévus par les délibérations s'y rattachant. Par exemple, une délibération du 20 mars 1997 autorisait un engagement sur un indice majoré de 391, mais lors du renouvellement du contrat, en mars 2000, l'indice majoré est fixé à 435, pour les mêmes fonctions, en l'absence de nouvelle délibération, une simple annexe budgétaire ne pouvant en tenir lieu.

2.4. Les personnels vacataires

Sauf quelques exceptions, au cours de l'instruction ni le comptable ni la commune n'ont pu produire de contrats ou d'arrêtés concernant le recrutement des vacataires.

Certains de ces vacataires travaillent d'ailleurs pour la commune depuis parfois plus [illegible] ans. Ainsi, de nombreux emplois de vacataires paraissent être, en réalité, des emplois permanents, qui correspondent aux nécessités permanentes du service et non à des besoins temporaires, même s'il ne s'agit pas nécessairement d'emplois à temps complet.

A Colombes cette situation concerne notamment la plupart des médecins du Centre municipal de santé. A ce propos, une circulaire du 24 janvier 1994 du ministère de l'intérieur ([illegible]), relative à la situation des médecins territoriaux, préconise de ne pas faire [illegible] exclusivement à des vacataires, "un médecin vacataire étant engagé pour un acte déterminé, qui ne peut se répéter de façon régulière dans le temps." Si les prestations sont [illegible] de façon répétitive et constituent un service régulier et permanent, elle préconise [illegible] les médecins dans la fonction publique territoriale ou de les reclasser. C'est [illegible] si ces deux modes de régularisation sont impossibles que la circulaire préconise des [illegible], sous réserve que ces vacations ne puissent pas être assimilées à un emploi permanent. Ce qui, dans ce cas, entraîne leur transformation en un emploi contractuel à durée [illegible], soumis aux dispositions de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Il reste que le recours excessif à des vacataires fausse l'image que les documents budgétaires donnent sur le nombre d'emplois permanents réellement pourvus et dessaisit le conseil municipal de sa compétence de création d'emplois permanents. En outre, l'obligation de déclaration de vacance d'emplois au Centre départemental de gestion n'existe pas en matière de vacataire.

2.5. Un cumul d'emplois publics

S'agissant du cumul d'emplois publics, l'article 8 du décret du 20 mars 1991 énonce "qu'un fonctionnaire ne peut occuper plusieurs emplois permanents à temps non complet que si la durée totale du service n'excède pas de plus de 15 % celle afférente à un emploi à temps complet" ; ce qui, compte tenu d'un temps plein à 169 heures/mois, donnerait l'autorisation d'exercer une durée mensuelle totale de 194 H 33.

Or, le directeur du conservatoire de la commune, rémunéré sous forme de vacations pour au minimum 170 heures par mois, cumule cette fonction avec celle, à temps complet (169 heures/mois) de chef adjoint de la musique à une Compagnie républicaine de sécurité.

Cette situation mériterait d'être régularisée conformément aux dispositions en vigueur.

2.6. Une prime contestable

La commune a versé en 2000 une indemnité dénommée "vacation de haute technicité", pour 45 331,48 F (6 910,74 €) à des titulaires, contractuels et vacataires. A l'appui des paiements, il n'a été produit qu'une délibération concernant les seuls sportifs qui, certes, ont une compétence technique, mais très spécifique. L'octroi d'une telle prime ne repose sur aucun fondement réglementaire et, pour les non sportifs, sur aucune délibération qui constitue une pièce justificative nécessaire au paiement par le comptable, un simple arrêté du maire ne pouvant en tenir lieu.

2.7. Les personnels en position de congé spécial

Deux agents, occupant précédemment des emplois fonctionnels de direction, bénéficient d'un congé spécial. Le congé spécial est régi par les dispositions du décret n° 88-614 du 6 mai 1988.

Ces dispositions permettent à un fonctionnaire occupant un emploi fonctionnel en position de détachement, s'il compte au moins vingt ans de service civils et militaires valables pour le calcul de ses droits à pension, âgé au moins de cinquante cinq ans, s'il est mis fin à son emploi fonctionnel, de percevoir une rémunération égale à son traitement indiciaire afférent aux grade, classe et échelon atteints à la date de mise en congé. Cette rémunération est exclusive de toute indemnité et prime, en dehors de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement s'il y a lieu. Or, l'un des deux cadres mis en congé spécial à Colombes en janvier 2001, a perçu pour les exercices 2001 et 2002, 1.694,16 euros de prime.

Par ailleurs, si le bénéficiaire du congé spécial perçoit d'autres rémunérations (publiques ou privées), le montant de ses émoluments est réduit selon un mode de calcul prévu par l'article 8 du décret du 6 mai 1988. La Chambre rappelle qu'il appartient à la commune de s'informer auprès des bénéficiaires des autres rémunérations (publiques ou privées) que lesdits agents pourraient percevoir au cours de leur congé spécial afin de réduire, le cas échéant, le montant de leurs émoluments.

2.8- Les avantages en nature

Il a été demandé à l'ordonnateur d'indiquer les personnes bénéficiaires de l'usage d'un véhicule, en dehors des seuls besoins du service et des jours et heures de travail, donc en fait pour un usage privatif. Bien que M. FRELAUT indique que sous son mandat il ne s'agissait nullement d'un usage privatif, cette affirmation n'apparaît pas pertinente à l'examen.

L'instruction a montré en effet :

- que plus d'une vingtaine de véhicules sont utilisés à titre privatif (24 avant 2001, 22 en 2003), pour moitié par des élus (maires, adjoints, conseillers) et pour moitié par des cadres administratifs (DGS, DGA, chefs de services, membres du cabinet du maire) ;

- qu'aucune délibération ni arrêté n'est intervenu, concernant l'attribution et l'usage de ces véhicules municipaux ;

- que cet avantage en nature n'est pas mentionné par la commune sur la déclaration annuelle des salaires, destinée aux services sociaux et fiscaux.

Cette situation n'est pas conforme aux textes en vigueur, qui n'autorisent pas l'octroi d'un tel avantage aux élus et aux cadres administratifs, sauf pour les cadres occupant un "emploi fonctionnel" (article 79 de la loi 99-586 du 12 juillet 1999), ce qui vise uniquement en réalité les directeurs généraux et directeurs généraux adjoints.

Dans le cas de Colombes, la plupart des attributions de véhicules sont donc irrégulières.

3 - LE CENTRE MUNICIPAL DE SANTE (CMS)

Administré en régie municipale directe, ce centre municipal de santé bénéficie de flux financiers peu transparents et mal maîtrisés.

L'activité importante du CMS s'explique par le regroupement sur place des soins médicaux, infirmiers, dentaires ainsi que par la réalisation des examens de laboratoire et radiologiques.

D'après les comptes administratifs (présentation fonctionnelle), le centre médical enregistre un déficit de l'ordre de 2,4 MF (0,37 M€) en 1998, puis dégage un excédent croissant jusqu'à 3,8 MF (0,58 M€) en 2000.

Cependant, selon le rapport interne des services de la commune, émanant de la direction de la santé publique et réévaluant les dépenses, les soldes seraient déficitaires d'environ 2,5 MF (0,38 M€) par an, entre 1998 et 2001. De plus, selon ce rapport, le prix de certaines prestations ne correspond pas au coût unitaire des actes. A titre d'exemple, une séance dentaire est facturée pour un montant inférieur au prix de revient, et même au prix de remboursement de la sécurité sociale. Cependant, la commune a effectué une revalorisation tarifaire en octobre 2002, sur le principe du prix coûtant.

Il reste que la distorsion entre les chiffres des comptes administratifs et les chiffres présentés dans le rapport de septembre 2002 conduit à émettre un doute sur la fiabilité des chiffres portés au compte administratif au titre de ce Centre municipal de santé.

Enfin et plus globalement, l'activité spécifique du Centre municipal de santé mériterait d'être retracée dans un budget annexe, qui conduirait sans doute à une meilleure transparence budgétaire, tant en recettes qu'en dépenses. Lors de son audition, Mme GOUETA a indiqué qu'une telle réforme comptable allait en effet être entreprise.

4 - LES CONVENTIONS DE MANDAT DE MAITRISE D'OUVRAGE DELEGUEE PASSEES AVEC LA CODEVAM.

4-1 Présentation

La commune de Colombes a confié par mandat à la Société d'économie mixte CODEVAM, dont elle est actionnaire majoritaire, la réalisation de plusieurs opérations, notamment pour l'aménagement de la ZAC des quatre chemins.

La Chambre a examiné les conventions de mandat suivantes :

- la reconstruction du marché couvert des quatre chemins ;
- l'aménagement de la place publique et du mail des quatre chemins ;
- la réalisation de locaux d'activités sur le site des Champs Marie.

Dans l'exécution de ces conventions de mandats, plusieurs anomalies ou irrégularités apparaissent, que l'on retrouve à divers degrés dans chacune d'entre elles.

4.2 – La programmation des opérations en mandat

S'agissant du programme, des ouvrages à réaliser, l'article 2 de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage public (MOP) met à la charge du maître de l'ouvrage un certain nombre d'obligations, dont celle de définir le programme de l'opération, les besoins à satisfaire, les données, les contraintes et les exigences relatives à la réalisation et à l'utilisation de l'ouvrage en matière sociale, urbanistique, architecturale, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement.

Or, pour chacune des trois opérations en mandat susmentionnées confiées à la CODEVAM, le programme paraît elliptique. Il s'énonce en moyenne en une demi-page, pour des opérations qui n'étaient pas financièrement négligeables, puisqu'elles atteignaient plusieurs millions de francs, justifiant donc un descriptif plus étoffé.

4.3 Des relations entre la commune et son mandataire non conformes aux conventions.

Sur divers points, les relations paraissent défavoriser la commune.

Tout d'abord, dans ces conventions de mandat, l'article 9-2 "Passation des marchés" impose que le choix des entreprises titulaires des contrats soit soumis à l'approbation préalable de la collectivité. En effet, ne relèvent pas des attributions du mandataire (ici la CODEVAM) "ni la décision de contracter ni la décision du choix du cocontractant. Elles sont insusceptibles de délégation et sont régies respectivement par le Code général des collectivités territoriales et le code des marchés publics" (JO. AN, 3 février 1997). Ainsi, à propos d'une affaire identique, le tribunal administratif de Paris a décidé, par un jugement du 19 décembre 1995 n° 9509430/6, Préfet de la Seine-saint-Denis c/SODEDAT 93, concernant la signature et la gestion d'un avenant à un marché de maîtrise d'œuvre, "que l'accomplissement de ces actes était subordonné à l'accord du département,..."

Or, il ressort de l'instruction qu'aucune approbation préalable de la collectivité n'a été donnée au mandataire concernant le choix des titulaires des contrats.

Par ailleurs, l'article 19 des conventions de mandat comporte des dispositions relatives au contrôle comptable et financier de la collectivité sur l'activité de son mandataire, en application de l'article L. 1523-3 du CGCT. Ceci implique que le mandataire élabore chaque année un compte rendu d'activité destiné à son mandant.

A l'issue des demandes de la Chambre, il apparaît que ces comptes-rendus d'activité n'ont pas été communiqués à la commune par la CODEVAM, à l'exception de l'année 2000 pour l'opération de la place publique et du mail des quatre chemins. Ainsi, le conseil municipal n'a pas été en mesure de suivre régulièrement et précisément l'exécution des différentes opérations réalisées par le mandataire.

4.1 MARCHES DE TRAVAUX

5-1 La remise à niveau des équipements de la piscine.

En 1999, après avoir procédé à la réfection de l'étanchéité de la toiture de sa piscine municipale, la ville a décidé d'engager des travaux de rénovation et de modernisation de ses équipements techniques.

Par délibérations du 27 octobre 1999 et du 17 novembre 1999, la ville de Colombes a décidé l'attribution du marché de maîtrise d'œuvre à la société SA BERIM avec une rémunération provisoire d'un montant de 1 092 239 F TTC (906 500 F HT), assortie d'une enveloppe prévisionnelle des travaux d'un montant de 12 060 000 F TTC (10 000 000 F HT). Les travaux ont fait l'objet d'une décomposition en deux phases techniques A et B.

Cependant, les délibérations du 17 novembre 1999 (phase A) et du 8 décembre 1999 (phase B) évaluent le montant des travaux à respectivement 4 250 000 F TTC et à 12 000 000 F TTC, soit un total de 16 250 000 F TTC. Puis un avenant, adopté par délibération en date du 7 juin 2000, a augmenté de 464 048 F TTC la rémunération du maître d'œuvre, arrêtant ainsi le forfait définitif de ce dernier à la somme de 1 557 287 F TTC (1 294 500 F HT) , et portant l'estimation prévisionnelle des seuls travaux à la somme de 17 000 000 F TTC (17 000 000 F HT). La ville maître d'ouvrage justifie cette modification dans le rapport de présentation dudit avenant, par le fait que la ville a retenu des options qui n'avaient pas été préconisées par l'étude de faisabilité jointe lors de la consultation des maîtres d'œuvre.

Cependant à l'issue des procédures d'appel d'offres en janvier et février 2000 le montant global des marchés de travaux avait été arrêté à 20 468 740,45 F TTC. Les avenants aux marchés de travaux en date du 13 février 2001 pour les lots 1 et 2 de la phase A et du 1er mars 2001 pour le lot n° 3 et ceux de la phase B concernant tous les lots à l'exception du lot n° 4 portent le montant des travaux à 22 315 268,03 F TTC : soit une augmentation de 9 % par rapport aux marchés initiaux de travaux de 20 468 740 F.

Ces évolutions et modifications appellent plusieurs observations :

- le décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993, relatif aux missions de maîtrise d'œuvre, prévoit en son article 13, s'agissant d'une opération de réutilisation ou de réhabilitation d'ouvrage de bâtiment, que le maître d'œuvre doit "établir une estimation provisoire du coût prévisionnel des travaux". Ainsi, de par la nature même de sa mission qui est définie réglementairement, le maître d'œuvre aurait dû s'engager sur un coût prévisionnel des travaux, ce qu'il n'a pas fait.

L'absence de cet engagement est regrettable dans la mesure où le taux de tolérance, qui avait été fixé à 5 % d'une estimation prévisionnelle de 12 060 000 F TTC, dans le marché de maîtrise d'œuvre rectifié le 19 novembre 1999, est loin d'avoir été respecté :

- globalement, l'opération de réhabilitation a été mal maîtrisée, puisque les travaux augmentent d'environ 85 % entre les estimations arrêtées à l'automne 1999, lors de la désignation du maître d'œuvre (12,06 MF TTC) et le montant après le dernier avenant aux marchés de travaux en mars 2001 (22,32 MF TTC).

ANNEXES

TABLEAU 1
COLOMBES (92) : RECETTES ET DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

RUBRIQUES	1997	1998	1999	2000	2001	% Evolution Globale	% Augmenta par an
A) TOTAL DES PRODUITS (milliers de francs)	635 099	663 603	694 609	671 503	681 232	+ 7,3 %	+ 1,8 %
dont : Impôts locaux	317 318	327 638	325 088	318 940	326 878	+ 3,0 %	+ 0,7 %
Montant en francs par habitants							
. Commune de Colombes	8 033	8 393	8 999	8 700	8 826	+ 10,0 %	
. Communes de même catégorie, moyenne Hauts de Seine	9 087	9 505	9 587	10 508	10 051	+ 10,0 %	
. Communes de même catégorie Région Ile-de-France	8 641	8 636	15 921	9 480	9 389	+ 8,6 %	
B) TOTAL DES CHARGES (milliers de francs)	552 285	614 463	662 292	655 566	664 106	+ 20,2 %	+ 4,7
dont : . charges de personnel	270 219	281 655	301 986	312 285	320 442	+ 18,6 %	+ 4,4
charges financières	35 616	41 154	36 010	41 406	43 493	+ 22,2 %	+ 5,1
Montant des charges en francs par habitant :							
. Commune de Colombes	6 985	7 772	8 580	8 493	8 604	+ 23,0 %	
. Communes de même catégorie, moyenne du 92	8 162	8 350	8 798	9 571	9 181	+ 12,5 %	
. Communes de même catégorie, Région Ile-de-France	7 864	7 865	14 662	8 796	8 712	+ 10,8 %	
Indice de rigidité budgétaire : personnel + charges financières/ Total des produits	48,0 %	48,7 %	48,7 %	52,6 %	53,3 %		
C) RESULTAT COMPTABLE (A - B) (milliers de francs)	82 814	49 142	32 317	15 937	17 126	- 80,0 %	

Source : comptes communaux et fiches comptabilité publique.

TABLEAU 2 :
EVOLUTION DE LA FISCALITE DIRECTE A COLOMBES

EXERCICES	1997	1998	1999	2000	2001
[illegible] (en millions de francs)					
[illegible] de TH	561,5	563	580	583	585
[illegible] de TH)	(14,16 %)	(id)	(id)	(id)	(id)
[illegible] de TFB	509	551	560	564	560
[illegible] de TFB)	(17,31 %)	(id)	(id)	(id)	(id)
[illegible] de TFNB	1,4	1,05	1,1	1,15	1,10
[illegible] de TFNB)	(18,64 %)	(id)	(id)	(id)	(id)
[illegible] de TP	875	909	850	860	821
[illegible] de TP)	(15,27 %)	(id)	(id)	(id)	(id)
[illegible] compensatrices	30,7	32,5	33,1	38,1	52,3

TABLEAU 3
COLOMBES (92) : INVESTISSEMENT de 1997 à 2001

RUBRIQUES	1997	1998	1999	2000	2001	% Evolution globale	% Augmenta par an
A) TOTAL RESSOURCES D'INVESTISSEMENT (en milliers de francs)	226 840	297 545	347 275	345 138	307 523	+ 35 %	
dont :							
. emprunts bancaires	136 859	123 082	163 313	201 668	174 588	+ 27 %	
. excédents de fonctionnement capitalisés	22 705	86 084	42 026	38 233	24 283		
B) TOTAL DES EMPLOIS D'INVESTISSEMENT (milliers de francs)	280 219	261 236	345 574	331 390	293 580	+ 5 %	
dont :							
. Dépenses d'équipement	104 616	79 326	143331	142 087	79 586	- 24 %	
. Remboursement des emprunts bancaires (capital)	97 693	119 063	114 889	131 095	162 902	+ 67 %	
Montant en francs par habitant des dépenses d'équipement							
. Communes de Colombes	1 323	1 003	1 857	1 840	1 031		
. Communes de même catégorie du 92	2 402	1 642	1 939	2 980	2 220		
. Communes de même catégorie, en région Ile-de-France	1 633	1 492	2 504	1 967	1 872		
F) BESOIN OU CAPACITE DE FINANCEMENT (A-B) (milliers de francs)	53 378	- 36 309	- 1 700	- 13 748	- 13 942		

Sources : comptes communaux et comptabilité publique.

TABLEAU 4
COLOMBES (92) : AUTOFINANCEMENT ET ENDETTEMENT

RUBRIQUES	1997	1998	1999	2000	2001	% Evolution globale	% Augmentation par an
[illegible] BRUT DE [illegible] (en francs)	118 509	87 185	77 838	58 512	85 963	- 33 %	
CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT (CAF) (en francs)	95 453	75 769	78 570	55 177	63 679	- 33 %	
ANNUITE DE LA DETTE * (en francs)	131 974	154 911	150 159	170 064	202 229	+ 54 %	
Montant de l'annuité en francs par habitant							
Colombes	1 669	1 959	1 945	2 203	2 620	+ 57 %	
Communes de même catégorie 92	1 591	1 483	1 384	1 512	1 551		
Communes de même catégorie, en région Ile-de-France	1 675	1 343	2 238	1 564	1 549		
ENCOURS DE LA DETTE (milliers de francs)	740 220	743 838	792 203	862 673	874 359	+ 18 %	
Montant de l'encours en francs par habitant							
Colombes	9 363	9 408	10 263	11 176	11 328	+ 20 %	
Communes de même catégorie 92	8 730	8 577	8 603	8 633	8 847		
Communes de même catégorie, en région Ile-de-France	8 285	8 287	15 666	8 857	9 036		
Ratio encours/IRF	1,08	1,12	1,14	1,28	1,18		
Ratio encours/CAF (années)	7,8	9,9	10,2	15,7	14,0		
	Sources : comptes communaux et comptabilité publique						

* L'annuité de la dette résulte de l'addition de l'annuité en capital et des seuls intérêts afférents à ce capital. Sur un exercice, d'autres charges financières (compte 66 par exemple) peuvent également intégrer le total des charges financières de fonctionnement, mentionnées dans le tableau 1.

REPONSE DE M. Dominique FRELAUT,

Ancien Maire de COLOMBES(*)

Je viens de prendre connaissance des observations définitives arrêtées par la Chambre sur la gestion de la commune de Colombes.

Je constate que celles-ci diffèrent peu des observations provisoires, après que les éléments de réponse ont été apportés à ces dernières (même sans avoir eu accès, pour ce qui me concerne, aux dossiers administratifs correspondants).

Je constate également que ce rapport met définitivement à mal les allégations de l'actuelle équipe municipale selon laquelle la commune aurait relevé de la tutelle financière du Préfet, ce que d'ailleurs ce dernier a déjà lui-même réfuté.

Je rappelle que si la situation financière de Colombes a pu être tendue, elle l'a été pour les raisons que j'ai exposées en répondant aux observations provisoires, sachant que ma gestion a toujours fait le choix de la plus grand modération fiscale.

A cet égard, je considère que la décision du nouveau Maire d'une augmentation de 30 % de la fiscalité directe locale après 2001 relève d'une forme de calcul sans aucun rapport avec la réalité et grave par ses conséquences sociales.

Il reste que la réponse aux observations provisoires me paraissant conserver leur pleine utilité, je vous prie de la trouver ci-joint et de la publier, avec la présente lettre, en annexe de votre rapport.

En prenant note avec fierté qu'aucun manquement à l'honnêteté et à la sincérité de la gestion que j'ai eu l'honneur de conduire n'a été relevé,

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

COMPTES ET GESTION
DE LA COMMUNE DE COLOMBES (92)

****

exercices 1995 à 2000

****

La présente réponse au rapport provisoire de la Chambre est construite sur les échanges que j'ai pu avoir avec d'anciens collègues élus et à partir d'éléments techniques qu'ont pu m'apporter les fonctionnaires placés sur emplois fonctionnels durant la précédente mandature.

Ces derniers qui, pour certains, sont restés sur leur emploi plusieurs mois après les élections municipales, attachés à tenter d'assurer la continuité administrative nécessaire, m'ont exprimé leur étonnement de trouver dans ce rapport des observations qui auraient dû recevoir des réponses en amont de la part de l'actuelle équipe municipale et ses directions des services.

Celle-ci dispose en effet de l'ensemble des dossiers qui devraient permettre d'éclairer tel ou tel point. Pour des raisons qui sont les siennes, je constate qu'elle ne les a pas utilisés et mis à disposition du conseiller de la Chambre. Il m'appartient donc de chercher à combler ces "lacunes".

I - LA SITUATION FINANCIÈRE DE COLOMBES.

Les caractéristiques socio-économiques de Colombes ont toujours exigé une très grande maîtrise de gestion, afin d'éviter tout dérapage et ses conséquences fiscales.

Chaque mandat municipal que j'ai eu l'honneur d'assumer présentait assez classiquement et de façon simplifiée deux phases, d'abord celle des études consacrées aux projets sur lesquels la majorité municipale s'était engagée devant les habitants, puis celle de la réalisation.

Ce cycle, ajouté à d'autres raisons comme la perte en cours de période du Fonds de Solidarité de la Région Ile de France (FSRIF), mais aussi le départ d'entreprises qu'évoque la Chambre, explique l'évolution des indicateurs dans les deux sections.

Bien sûr, il faut lier à cela l'effort d'investissement qui a été effectué, y compris en matière d'aménagement pour assurer l'arrivée de nouvelles entreprises, avec des résultats significatifs en fin de période dont doivent aujourd'hui bénéficier les finances communales.

Maîtriser les dépenses et préparer l'avenir en termes de moyens pour le bon fonctionnement de notre ville (comme, par exemple, tout le travail réalisé en vue de la constitution d'une communauté des villes de la Boucle des Hauts-de-Seine, avec Asnières, Gennevilliers et Villeneuve-la-Garenne), constituaient l'enjeu de gestion auquel je me suis attaché.

C'est ainsi que la fiscalité directe locale a pu être maîtrisée au fil du temps, malgré une situation tendue mais, comme le précise le rapport dont je partage pleinement la conclusion sur la situation financière, "non alarmante".

2 - LA GESTION DES PERSONNELS

Le rapport, dans son point 1-1, évoque l'évolution des dépenses de personnel. A ce sujet, je pense utile de rappeler que le ratio de 48%, pratiquement constant sur la période considérée, correspond à la moyenne nationale. Par ailleurs, une augmentation moyenne de 3,7 % par an, légèrement supérieure aux évolutions connues sur cette période dans les collectivités territoriales, s'explique par une politique dynamique de résorption de l'emploi précaire (cf.infra), l'extension de la NBI à de nouvelles catégories de bénéficiaires, l'augmentation des cotisations, CNRACL notamment, et l'application de l'indemnité de mission des Préfectures.

2.1 cf.infra (les personnels vacataires)

2.2 Les collaborateurs de Cabinet.

Les collaborateurs de Cabinet ne percevaient aucun régime indemnitaire conformément à la législation en vigueur. En revanche ils bénéficiaient de la prime dite "semestrielle", appelée dans d'autres collectivités 13ème mois, prime anciennement délibérée dont le bénéfice à Colombes a pu être réglementairement conservé.

2.3 Les personnels contractuels

Conformément aux textes en vigueur pour la fonction publique territoriale, la ville s'est toujours attachée à recruter par priorité des agents statutaires et n'a recouru à des contractuels que lorsque le recrutement statutaire n'était pas possible : absence de candidatures correspondant au profil recherché, spécificité non couverte par les cadres d'emploi existants ou missions ne correspondant pas à un emploi permanent.

Elle a toujours eu le souci de respecter les règles concernant la gestion des contractuels. Les remarques du contrôle de légalité, pourtant très attentif dans les Hauts de Seine au respect desdites règles, sont restées exceptionnelles et ont toujours fait l'objet des rectifications conformes aux demandes, si nécessaire.

S'agissant des déclarations de vacances de poste, elles n'ont parfois pas pu être visées dans les délibérations, le numéro de déclaration parvenant non concomitamment avec les dates des Conseils Municipaux. Avec le souci de la continuité du service public, les recrutements ont pu être lancés avant réception du numéro de déclaration de vacance.

Enfin, concernant le contrat qui aurait été renouvelé sans nouvelle délibération alors même qu'il comportait un changement d'indice, je tiens à préciser que l'annexe au budget relative aux effectifs, objet de délibération, valait délibération. Nous utilisions donc ce document réglementaire pour créer les postes titulaires nécessaires aux déroulements de carrière des agents, mais aussi pour actualiser les indices des contrats lorsque ceux-ci se renouvelaient en début d'année avant le vote du budget.

Nous n'avons jamais eu de remarque du contrôle de légalité sur cette manière de procéder.

2.4 Les personnels vacataires.

Pendant la période 97-2000, la ville s'est attachée à intégrer les vacataires ayant un lien continu avec l'administration communale sur des emplois à caractère permanent.

Ce fut d'abord le cas des animateurs des Centres de Loisirs Maternels, puis des Centres de Loisirs Primaires. De mémoire, ce sont 70 à 75 vacataires de ces services qui ont été nommés agent ou adjoint d'animation, à temps complet ou temps non complet, en fonction des besoins recensés.

Puis ce fut le tour des enseignants du Conservatoire, suite à une étude de rénovation pédagogique. Ainsi 10 à 13 (toujours de mémoire) agents vacataires ont été intégrés sur des grades d'assistants spécialisés d'enseignement artistique ou de professeurs d'enseignement artistique à temps complet ou temps non complet.

S'agissant des médecins du centre de santé, à plusieurs reprises nous avons tenté de régulariser leur situation, en vain. En effet, ceux-ci ont toujours refusé de signer les contrats que nous leur proposions, au motif qu'il s'agissait de "CDD" et non de "CDI". Nous n'avons pas réussi à leurs faire admettre que la loi ne nous permettait pas de leur proposer des CDI qu'ils considéraient être un droit au regard de leur ancienneté. Seuls les derniers recrutements ont pu être effectués avec signature d'un contrat à durée déterminée.

2.5 Un cumul d'emplois publics.

La situation des enseignants du Conservatoire est extrêmement diverse. Une attention individuelle particulière leur avait été portée au moment de l'étude de rénovation pédagogique et d'intégration des personnels vacataires.

Beaucoup d'entre eux, exerçant dans diverses collectivités, ont pu ainsi être titularisés. D'autres, en l'absence d'éléments précis fournis, sont restés vacataires. L'application stricte des règles de cumul était rendue extrêmement délicate, car notre connaissance était essentiellement basée sur le déclaratif.

Le cas du directeur du Conservatoire ne nous avait pas échappé. Toujours dans le cadre de l'étude susvisée, nous avons demandé à cet agent de choisir son employeur principal et de régulariser sa situation afin de respecter le cadre légal. Ce fut partiellement fait : il a abandonné certaines vacations réalisées dans une autre collectivité.

En revanche, il n'a pas souhaité choisir entre son poste à l'Armée et celui de la ville.

Nous n'avons accepté de transgresser la règle au cumul d'emploi que par souci d'assurer la stabilité de la direction de l'établissement alors en pleine réorganisation pédagogique et de permettre par ailleurs à cet agent de poursuivre ses activités de pratique musicale, très complémentaires à celles plus administratives et pédagogiques déployées au Conservatoire de Colombes.

Il faut noter que le statut particulier des cadres d'emplois d'assistants spécialisés et de professeurs d'enseignement artistique prévoient un temps de

travail hebdomadaire de respectivement 20h et 16h, ce qui rend possible, au delà de la stricte règle, un cumul d'emploi. Cette pratique est très courante, la plus grande rigueur dans le respect des textes mettant en péril les recrutements de qualité que ce type d'établissement requiert.

2.6 Une prime contestable

La ville avait créé il y a de nombreuses années un taux de vacation dite de "haute technicité" destinée à rémunérer les formateurs internes lorsqu'ils s'investissaient au delà de leur temps de travail normal.
Sur cette base, l'attribution qui constituait une mesure individuelle était réglementairement régie par arrêté du Maire.

2.7 Les personnels en position de congé spécial.

Il ne m'appartient pas de répondre aux remarques formulées, au regard de la période considérée, postérieure au renouvellement de l'équipe municipale.

Toutefois je peux tenter d'éclairer la Chambre sur les faits évoqués. Les primes étaient versées en février, mai et novembre. Celles de février correspondaient à une prime dite "de service public" versée en fonction de la présence au travail l'année précédente. Celles de mai et novembre à respectivement 50 % de la prime annuelle dénommée (cf.ci-dessus)13ème mois.

Un congé spécial survenant en cours d'année ouvrait donc droit au versement de la totalité de la prime de service public puisque correspondant à une période où la situation administrative de l'agent était l'activité et, éventuellement, au 13ème mois au prorata de la période d'activité sur l'année considérée.

Il est donc vraisemblable que l'explication soit dans ce mécanisme, le congé spécial de l'un des 2 agents concernés ayant démarré - de mémoire - en juillet 2001, à vérifier toutefois auprès de la DRH et de l'équipe municipale en place.

2.8 Les avantages en nature

Aucun véhicule jusqu'en mars 2001 n'était utilisé à titre "privatif". Certains cadres bénéficiaient d'un véhicule de service, en raison des nombreux déplacements professionnels que leur fonction exigeait, de leurs horaires tardifs et/ou de la disponibilité dont ils devaient faire preuve. Ces véhicules devaient être remis à disposition de l'administration lorsqu'ils n'étaient pas utilisés par le bénéficiaire principal.

Par ailleurs la ville avait un marché de fourniture de carburant avec une station locale : les approvisionnements d'essence n'étaient effectués qu'à cet endroit (les cartes affectées à chaque véhicule étaient conservées exclusivement par le détaillant), de façon à éviter tout dérapage dans l'usage des véhicules, notamment éviter un usage en dehors des périodes d'activité des fonctionnaires concernés et affirmer le caractère de véhicule de service.

Il en allait de même concernant les véhicules utilisés par les élus dans le cadre de leurs missions.

3 - LE CENTRE MUNICIPAL DE SANTE (CMS)

La réalisation de cet important et nécessaire équipement de santé, sa qualité de service et la tarification des actes étaient autant de choix délibérés par les équipes municipales qui ont précédé l'actuelle. A titre d'exemple, la facturation d'une prothèse dentaire à un prix inférieur au prix plafond de remboursement de la sécurité sociale était une décision de politique sociale.

Par ailleurs, les différences constatées entre les résultats du compte administratif de l'exercice 1998 et ceux des comptes 1999 et 2000 peuvent, de mémoire, avoir une ou plusieurs causes :

- le régime d'imputation des charges des personnels médicaux (vacataires ; cf.supra) ;
- des modifications de flux financiers liées au conventionnement avec la CPAM (sur la période a été mis en place le "tiers payant").

J'ignore si cela a été analysé dans le rapport interne cité par la Chambre et réalisé en 2002.

Enfin, le choix de la régie directe et non d'une autre formule (régie autonome, ...) pour le centre de santé conduisait à ce que son activité soit normalement comptabilisée dans le budget général.

4 - LES CONVENTIONS DE MANDAT DE MAITRISE D'OUVRAGE DELEGUEE PASSEES AVEC LA CODEVAM

4.1 Présentation

Les remarques de la Chambre laissent à penser qu'en matière de suivi comptable et financier des opérations, d'une part, et de relations entre la commune et son mandataire, d'autre part, elle n'a pas eu accès aux informations nécessaires.

4.2 La programmation des opérations en mandat.

Ces opérations ont bien sûr été largement présentées, débattues et ont fait l'objet d'une littérature dense.

Pour autant, chacune d'entre elles ayant un objet unique et parfaitement ciblé, leur descriptif réglementaire était simple.

Ce qui a été réalisé n'aurait pu l'être sur la base d'une commande "elliptique".

4.3 Le suivi comptable et financier des opérations.

La remarque sur ce sujet est étonnante : la Direction des finances de la commune ne procédait au mandatement et le comptable au paiement que sur présentation des pièces justificatives, pièces qui doivent être conservées et, aujourd'hui encore, communicables.

4.4 Des relations entre la commune et son mandataire non conformes aux conventions.

Le seul point qui pourrait paraître défavoriser la commune s'il était avéré, serait celui concernant les pénalités de retard.

Or, il n'y avait pas lieu à pénalités de retard.

En effet, le marché a été ouvert le 29 juin 1999, après que les commissions de sécurité soient intervenues et aient donné un avis favorable à l'ouverture.
La simple lecture des journaux municipaux de l'époque permet d'attester ce fait.
Il convient d'éviter toute confusion avec la date de réception définitive des travaux qui est postérieure au 30 juin 1999.

Pour le reste, j'insiste sur le fait que l'activité des mandataires et concessionnaires faisait l'objet d'un suivi attentif de la part de la commune. Chaque année, courant juin, une séance du Conseil Municipal était en grande partie consacrée à l'examen des CRACL par opération (sauf, comme prévu par les textes, pour celles lancées en cours d'année et dont le dossier avait déjà été soumis au Conseil), des comptes de résultat des SEM locales (avec les rapports des commissaires aux comptes), ainsi que de l'OPHLM de Colombes, des comptes rendus d'activité de ces organismes, ainsi que des élus siégeant au conseil d'administration de chaque SEM, etc.

Le registre des délibérations tenu en Mairie rend compte, année par année, de l'importance de ce suivi d'activité relatif notamment à l'exécution des différentes opérations.

5 - LES MARCHES DE TRAVAUX

Les dossiers "piscine" et "CTM" (point 6 ci-après), toujours d'actualité, peuvent faire l'objet des rappels et précisions suivants.

La remise à niveau des équipements de la piscine.

Dans le milieu des année 90, il a été constaté, à partir de difficultés de fonctionnement, que les équipements techniques de la piscine construite depuis bientôt 30 ans allaient devoir être rénovés à plus ou moins long terme.
Courant 1997, considérant la haute technicité et la complexité des installations nécessaires au bon fonctionnement de cet ensemble, un audit sur l'état des équipements techniques a été commandé à un bureau d'étude.

En 1999, une consultation de maîtrise-d'œuvre a été organisée sur la base des résultats de l'audit réalisé et une enveloppe provisoire des travaux a été définie, en considérant, d'une part, les capacités financières de la ville et le fait que le programme définitif restait à élaborer, d'autre part, que les travaux ne pourraient pas être réalisés en une seule tranche, mais en deux ou trois tranches et ce jusqu'en 2006 ou 2007 selon les hypothèses les plus vraisemblables.
Le cahier des charges intégrait une mission d'assistance au maître d'ouvrage pour l'établissement du programme définitif et le phasage des travaux. Effectivement, il ne fixait pas et ne pouvait fixer le coût et le seuil de tolérance sur le montant provisoire des travaux, puisque la ville avait pré-défini une enveloppe financière sans arrêter, à ce stade, les travaux à réaliser (articles 2.2.2 et 1.5 de l'acte d'engagement et du CCAP).

Après avoir été désigné comme maître-d'œuvre, le Berim a consulté les services de sécurité et les services départementaux de l'hygiène dans le cadre de sa mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Ces services ont alors

cadre de sa mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Ces services ont alors émis des prescriptions pour la mise en sécurité qui, de fait, équivalaient pratiquement à une mise en conformité, avec pour conséquence une redistribution des locaux techniques non prévue dans l'audit réalisé précédemment. Ils ont également demandé que l'accessibilité des personnes à mobilité réduite soit inscrite au programme dans les meilleurs délais.
Simultanément, les services gestionnaires de la piscine ont défini des besoins fonctionnels et ludiques : circuits des utilisateurs pour l'accès aux bassins et aux vestiaires avec gestion informatisée, type des nouveaux vestiaires à réaliser, nature et importance des jeux ludiques à programmer à terme pour que l'équipement conserve sont attractivité vis à vis du public (toboggan, bains bouillonnants).

A l'issue des ces études, sur la base de la synthèse établie par les services, la ville a arrêté le programme définitif de la 1ère tranche. Celui-ci comprenait les éléments suivants qui, initialement et du fait de leur nature, n'étaient pas dans l'audit des équipements techniques :

- rénovation complète des vestiaires, des douches et des sanitaires ;
- réalisation de deux ascenseurs extérieurs pour l'accès des personnes à mobilité réduite ;
- création d'un nouveau corps de bâtiment de 200m/carré environ, enterré pour respecter l'environnement et destiné à la filtration de l'eau ;
- création de 2 chaufferies, au lieu d'une, par restructuration des locaux existants.

Pour ces 2 derniers points, l'évolution du programme anticipait la réponse aux besoins techniques induits à moyen terme par l'adjonction d'équipement ludiques, de façon à éviter des surcoûts ultérieurs importants.

Le bureau d'étude a réalisé sur ces bases l'APD et, au mois de juin 2000, la ville a fixé par l'avenant n°1 au marché de maîtrise d'œuvre le coût de référence des travaux, après le résultat de la consultation des entreprises conformément aux articles 13 à 15 du CCAP.
Cet avenant permet au maître d'ouvrage de faire, après l'achèvement des travaux, la comparaison entre le coût des travaux et le seuil de tolérance, conformément aux articles 16 à 18 du CCAP.

Selon le résultat de cette comparaison, le maître d'ouvrage peut apprécier s'il y a lieu à des pénalités et si oui, déterminer leur montant. Le rapport de la Chambre ne dit pas si ce travail a été effectué le moment venu par la nouvelle municipalité.
Cet avenant et ceux relatifs aux travaux approuvés par le Conseil Municipal début 2001, ont été présentés à la commission d'appel d'offres pour avis. En conséquence, il n'est pas possible que la municipalité actuelle ne puisse les présenter. Il me semble utile de souligner que le montant des avenants qui correspond à 9 % des marchés, est nettement inférieur aux seuils de 15 à 20 % prévus par la réglementation pour modifier l'économie générale des marchés.

Enfin, il convient d'éviter toute confusion : les travaux réalisés à la demande de la nouvelle équipe municipale ne sont pas des travaux supplémentaires indispensables immédiatement au fonctionnement de l'équipement et dus à des malfaçons.

En effet, un tableau établi en septembre 2002 dans le cadre de l'expertise liée au contentieux engagé, ne fait état de malfaçons que pour l'entreprise Aquabellec (tableau joint en annexe, communiqué par le BET).

En conclusion, tant par les moyens techniques mis en œuvre que par un suivi continu de toute les phases de cette opération, depuis l'élaboration des besoins et la programmation, jusqu'à la livraison de fait de l'équipement, la ville a pu réaliser une première phase de travaux compatible avec ses capacités financières. Ces travaux ont permis tout d'abord de conserver à la piscine sa vocation d'équipement sportif pour le grand public et son statut olympique. D'autre part, au-delà des mises aux normes indispensables aux titres de la sécurité incendie, de l'hygiène et de l'accessibilité, ils devaient permettre d'aboutir à terme,- c'est à dire, selon les options prises alors, à l'horizon 2006 ou 2007, à un équipement totalement modernisé et attrayant pour le public dans le cadre d'une économie globale performante.

Nota : le prix global de rénovation de deux piscines municipales voisines (Nanterre et Boulogne-Billancourt) qui, à la différence de celle de Colombes, ne disposent ni de bassin olympique, ni de fosse à plongeon, a dépassé pour la première 50 millions de F. et s'est situé pour la seconde entre 70 et 80 millions de F.

6 - LE CENTRE TECHNIQUE MUNICIPAL

Après avoir étudié plusieurs emplacements au début des années 90, la ville a retenu, pour réaliser un centre technique, le site qui se trouve en bordure de la A 86, à la fois proche du centre ville et des équipements importants de l'Ile Marante. Des études de capacité ont alors été réalisées sur la base des besoins des directions opérationnelles des services techniques.

En 1995/1996, il a été prévu de réaliser l'opération en deux tranches : une 1ère tranche dont le contenu, arrêté précisément, devait être mise en œuvre immédiatement ; la seconde a été reportée "in fine". Ces décisions ont été prises pour tenir compte notamment des capacités financières limitées de la Ville.
Il convient de noter qu'à ce stade, la direction générale des services techniques et les directions des travaux neufs Bâtiment et Environnement n'étaient pas concernées par le projet : elles restaient implantées dans le centre administratif voisin de la Mairie.

En 1997, deux dossiers techniques ont été élaborés pour la réalisation de la 1ère tranche, le premier concernait le clos et le couvert, le second les aménagements intérieurs. Ces deux dossiers ont été appelés respectivement 1ère et 2ème phase. Le Conseil Municipal les a approuvés le 24.9.97 et le 11.3.98.
Les marchés ont été notifiés aux entreprises les 29.7.98, 25.9.98 et le 23.12.98. Le montant des travaux de ces 2 phases, soit la 1ère tranche, étaient de 30.024.961,92 Francs HT.

Début 2000, un audit des services administratifs a fait apparaître un déficit important tant en surface qu'en locaux, en centre ville, pour plusieurs de ses services. Ce déficit résultait, entre autres, de l'informatisation généralisée de tous les postes de travail et de la prise en charge par la ville de nouvelles actions : délivrance des passeports et cartes d'identité dans le domaine

administratif, puis politique de la ville et vie des quartiers, développement de la vie associative, du péri-scolaire, de l'animation commerciale,...

Par ailleurs, l'audit préconisait de regrouper en cœur de ville des entités à vocation centrale situées dans les quartiers, d'améliorer les conditions de travail et, surtout, de développer de manière significative l'accueil du public.

Pour répondre à ces besoins, il a été décidé, courant 2000, que toutes les directions des services techniques implantées dans le centre administratif, libéreraient les locaux qu'elles occupaient et intégreraient dans une extension à définir, le centre technique municipal dont la première tranche était en cours d'achèvement. Une étude a été réalisée et le bâtiment projeté a été limité à l'accueil de bureaux.
Le dossier "extension zone bureaux" qui ne saurait être confondu avec le projet de 2ème tranche, plus ambitieux, prévu à l'origine, a été approuvé par le Conseil Municipal le 21.10.2000 et les marchés notifiés aux entreprises le 22.2.2001. Le montant des travaux était de 11.518.254,84 francs HT.

En conclusion, on peut constater que, en 1997 et en mars 1998, lors de l'approbation par le Conseil Municipal de la 1ère tranche du "Centre Technique Municipal" d'un montant de 30.024.961,92 frs HT, il n'existait pas de dossier "extension zone bureaux" Dès lors, ce dernier dossier élaboré en 2000 et approuvé par le Conseil Municipal en octobre de la même année a été considéré comme indépendant de la 1ère tranche (dossier 1ère et 2ème phases) d'un point de vue réglementaire.

7 - LES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNÉES

7.1 La production des comptes.

La Commune avait créé, au sein de la Direction des Affaires Culturelles, un service de la vie Associative qui avait parmi ses missions le suivi financier des associations, le suivi des aides directes et indirectes qui leur étaient consenties, ainsi que le conseil de gestion pour les organismes qui avaient besoin de ce type de soutien (association du domaine sportif notamment). Il serait utile que la Chambre puisse se procurer les documents correspondant à l'important travail accompli dans ce domaine.

7.2 Les liens conventionnels avec la Commune.

Le conventionnement rendu obligatoire par la Loi n°2000-321 du 13 avril 2000 avait été anticipé par l'ancienne équipe municipale pour les organismes que cite le rapport provisoire, la MJC et la Salle des Fêtes et des Spectacles notamment.

Pour le COSE, association de gestion des œuvres sociales en direction du personnel, une convention a été également signée pour 3 ans (de mémoire en 1999). Elle précisait en particulier les conditions de versement de la subvention municipale qui devait être, au terme des 3 ans, portée progressivement à 1 % de la masse salariale, ce pourcentage comprenant l'aide matérielle (locaux, photocopieurs, moyens bureautiques, fournitures) et le ou les salaires des agents mis à disposition.

Sur la base de la loi d'avril 2000, le travail de conventionnement devait se poursuivre dès lors qu'était atteint le seuil d'aide annuelle fixé à 23 000 €.

TRAVAUX SECURITE PISCINE A FRAIS AVANCES

Sociétés	Type de travaux	Nature des travaux	Montant H. T. en Euros	T.V.A. en Euros	Montant T.T.C. en Euros
SOYER	Maître d'œuvre ville	Assistance Tech. Ville	12 000,00	2 352,00	14 352,00
SOCOTEC	Bureau de contrôle	Contrôle travaux	5 500,00	1 078,00	6 578,00
FORET	Climatis./chauffage Ventilation	Déplac. Batteries/ Reprise ventilation	83 014,20	16 270,78	99 284,98
PROCLIM	Calorifuge/peinture	Calorifuge+ tôleries+ peinture Sur les gaines des vestiaires	27 640,00	5 417,44	33 057,44
SMIF	Métallier	Chassis désenfumage Passerelles combles	2 966,57 6 026,98	581,45 1 181,29	3 548,02 7 208,27
AUGAGNEUR	Faux-plafonds	Trappes faux-plafonds	2 105,00	412,58	2 517,58
SAT	Plomberie	Tuyauterie chaufferie contrôle des clapets coupe feu fixation des blocs froid	1 320,00* 1 740,00* 828,00*	258,72 341,04 162,29	*1 578,72** *2 081,04** *990,29**
SNEF	Electricité	Spots bassins + éclairage combles	11 933,79	2 339,02	14 272,81
AQUABELLEC	Hydraulique Bassin	Protection provisoire petit bassin	Réserves du marché de base	0 euro	0 Euro
BERIM	Maître d'œuvre	Maître d'œuvre contractuel	0 Euro		0 Euro
Géry Duthell	Gros-Œuvre	Calfeutrement T.G.B.T. + arasements socles béton	2 203,00	431,79	2 634,79
Gardiennage	Protection/travaux	Gardiennage du site pendant les travaux	En attente facture	En attente facture	En attente facture
AVOCAT	Frais juridique	Honoraires avocat de la ville			
EXPERT	Frais expertise	Honoraires expert			
Préjudice/Ville					
TOTAL			A chiffrer	A chiffrer	A chiffrer
			157 277,54	30 826,40	188 103,94

N.B. :les montants de travaux suivis par ce symbole (*) signifient que ces travaux étaient à charge de la société Climatechnique qui a déposé son bilan, c'est pour cette raison que ces prestations ont été réalisées par les sociétés SAT.

Sept 2002

REPONSE DE Mme Nicole GOUETA,

Maire de COLOMBES(*)

(Exercices 1995 à 2000 inclus)

Ainsi qu'elle le précise dans sa lettre d'envoi du 1er juin 2004, la Chambre régionale des comptes a examiné la gestion de COLOMBES sur la période 1995 à 2000 inclus. Au lieu de se limiter à ces cinq années pour lesquelles elle a jugé les comptes du trésorier principal de la Ville, elle a étendu sa mission à 2001 et s'est intéressée au résultat de la gestion de 2002 et 2003.

Cette extension apporte des éléments qu'il convient de souligner :

* elle permet de dissocier la fin du long mandat de l'ancienne municipalité et le début de celui de l'équipe actuelle qui s'est vue dans l'obligation de redresser la situation financière dont elle a hérité.
* elle permet à la Chambre de porter une appréciation critique sur les pratiques comptables et financières antérieures au changement de majorité, et de relever notre forte volonté d'y remédier.
* elle permet d'enregistrer les premiers résultats de notre action traduits en termes d'amélioration de la situation financière.

Le contrôle de la Chambre a porté d'abord sur cette situation financière, puis sur le personnel communal, le centre municipal de santé, les conventions de mandat d'ouvrage public, certains marchés de travaux et enfin sur les relations entre la commune et diverses associations.

La juridiction financière n'a pas jugé opportun, et elle n'était pas tenue de le faire, d'appréhender l'ensemble des activités de la collectivité ni de ses relations contractuelles avec ses principaux satellites (CODEVAM, OPHLM, SEMCO, MJC et AVANT-SEINE). Elle n'a pas voulu non plus s'attacher à relever la totalité des anomalies qu'elle aurait pu déceler dans les différents domaines sur lesquels a porté son contrôle.

Et pourtant, en dépit des limites qui viennent d'être précisées, elle a estimé que la commune de COLOMBES se trouvait « dans une situation très tendue ». L'approfondissement des observations qu'elle a formulées, comme le regard que nous devons porter sur les rubriques écartées du champ de ses investigations, nous conduisent à accentuer ce jugement. D'autant que l'examen d'un certain nombre de rubriques, au delà de la seule situation financière, fournit l'occasion de mettre en évidence d'autres dysfonctionnements qui ne peuvent d'ailleurs que l'aggraver.

La Chambre, en outre, porte une appréciation sur les mesures que nous avons prises dès notre élection. Nous pouvons y puiser la légitimité de nos décisions, la confirmation de ce que nous écrivions en 2002 dans *le livre blanc* et la justification de la poursuite de notre action.

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

Ces considérations guideront notre réponse articulée ainsi :

Tout d'abord, nous allons reprendre, avec une préoccupation pédagogique, les faits relevés dans le rapport de la Chambre, car il ne faut pas oublier que la réponse de la Ville doit connaître la même publicité que ce document. Mais, dans un souci d'exhaustivité, ne pouvant nous limiter aux rubriques retenues, nous y ajouterons nos propres constatations.

Dans un second temps, pour chacune d'elles, prolongeant les appréciations de la Chambre, nous préciserons les actions de redressement entreprises, en cours et à venir.

A- Le Rapport définitif de la Chambre et nos remarques complémentaires

La situation financière de COLOMBES

« La commune de COLOMBES s'est trouvée dans une situation financière très tendue ». Pour arriver à cette conclusion, la Chambre a relevé les points suivants :

« de 1997 à 2001 les dépenses [de fonctionnement] croissent presque trois fois plus que les recettes [...] conduisant à une baisse de 80 % du résultat comptable » . La Chambre explique cette dégradation en se fondant sur les indices suivants :

- « le produit des impôts locaux s'est accru de 3 % seulement » du fait « du départ d'entreprises »,
- « les dépenses de personnel progressent de 18.6% »,
- « les charges financières augmentent plus fortement » (22.1%) et « l'annuité de la dette » augmente « de 54% ». Il apparaît que la dette par habitant augmente de 1 813 F (276 €) en 4 ans. Elle n'augmente que de 572 F (87€) pour les villes de même importance en Ile de France et baisse même sur les autres villes du département d'une centaine de Francs (page 15 du rapport),
- Il en découle une « dégradation de l'indice de rigidité budgétaire » et donc, « la capacité d'autofinancement s'est dégradée jusqu'en 2000 ». « De ce fait, le financement des équipements a nécessité un fort recours à l'emprunt ».

Pour illustrer ce commentaire, nous avons tenu à joindre en annexe à cette réponse un tableau synthétique reprenant les chiffres clefs des 5 tableaux des pages 10 à 15 du rapport de la Chambre[1]. Et, pour une plus grande lisibilité, nous avons transformé en graphes certaines données.

Il convient d'ajouter que le rapport de la Chambre est muet sur des faits qui auraient pu venir conforter ses conclusions. Il paraît utile, sans pouvoir les énumérer tous, de prendre les éléments complémentaires suivants.

Si l'ancienne municipalité pouvait s'enorgueillir de présenter des comptes excédentaires, c'est qu'elle avait pris le parti de masquer la réalité au Conseil Municipal et aux Colombiens en se livrant à une

[1] Sources de la Chambre régionale des comptes ; Ministère des Finances , Direction Générale de la Comptabilité Publique

qui se déroulait en 3 temps :

- la création de recettes fictives,
- la présentation, grâce à cela, d'un compte administratif excédentaire en investissement,
- l'affectation par anticipation de cet excédent en fonctionnement afin d'équilibrer le budget primitif de l'année suivante.

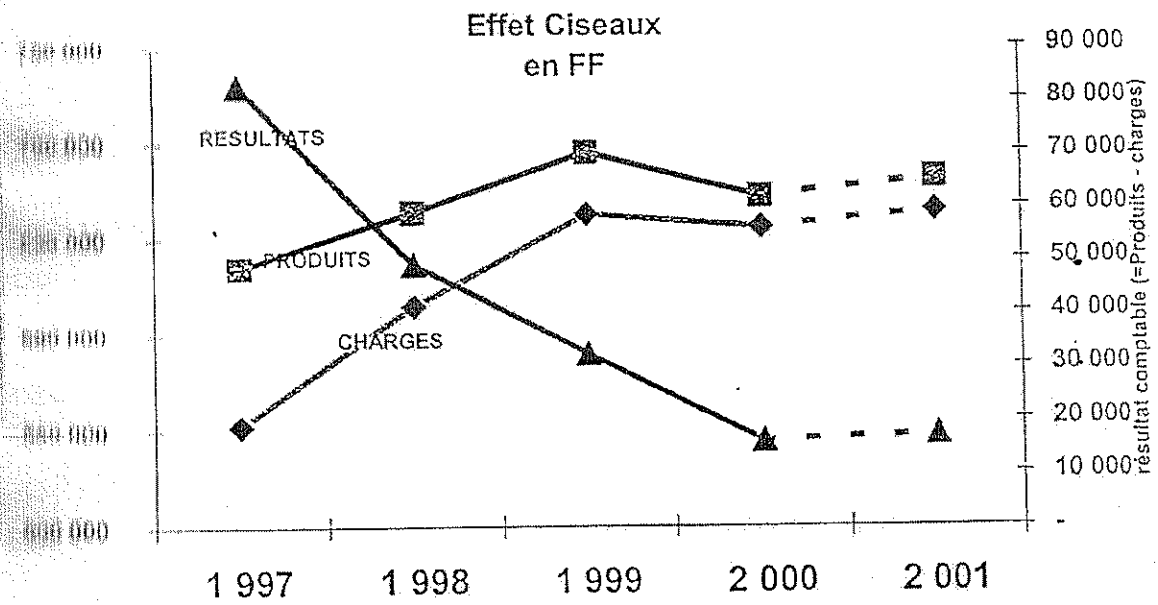
Cette pratique a été renouvelée chaque année. La récursivité de cette pratique s'est avérée dangereuse.

Un nombre de résultats constatés nous ont permis de reconstituer ces méthodes utilisées :

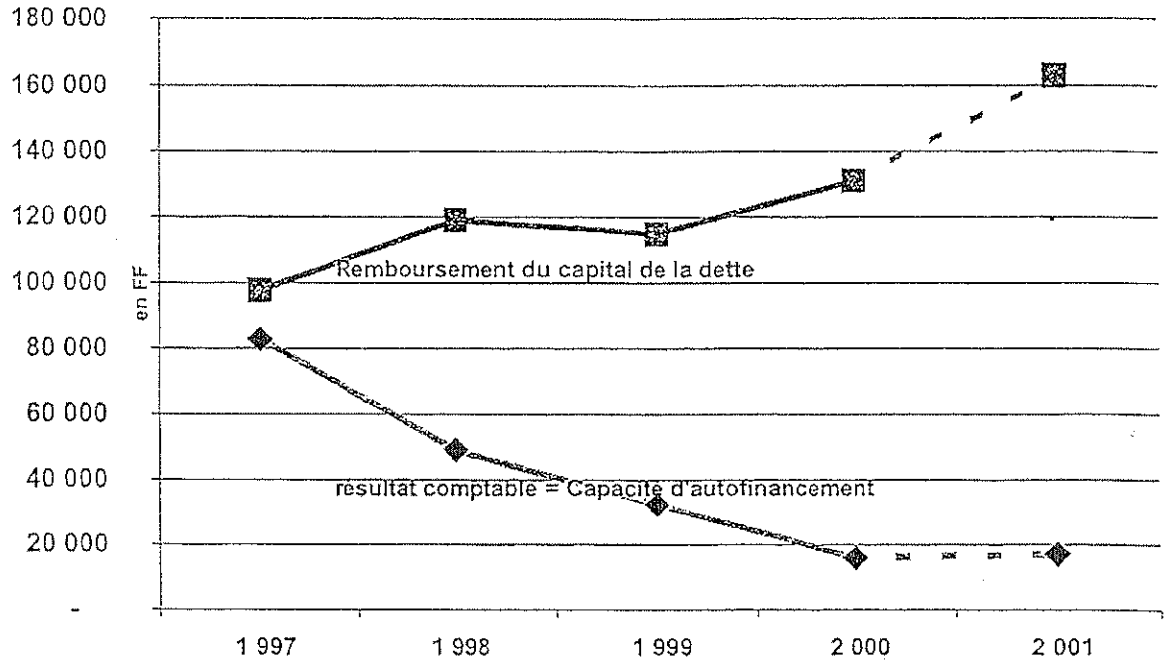
- Un endettement supérieur au montant des investissements. Ainsi, pour 2000, l'emprunt est de 201 MF (30 M€) alors que les dépenses d'équipements ne sont que de 142 MF (21 M€).
- Une création systématique d'une capacité de financement en investissement. En 2000, cette capacité atteint 13 MF (1,9 M€) soit 5% d'emprunts en trop.
- Une présentation au budget primitif d'une épargne nette positive quand elle se retrouve négative au compte administratif.
- Un stock d'impayés très important dont 5 MF (0,8 M€) de titres émis à tort que nous devons régulièrement purger, venant obérer notre redressement.

Cette technique extrêmement pernicieuse a eu pour conséquence la dégradation des finances de la ville. Les principaux indicateurs de gestion en sont l'illustration. La Chambre régionale retient pour sa démonstration la dégradation de l'indice de rigidité budgétaire et celle de la capacité d'autofinancement.

Nous rajoutons le résultat comptable, conséquence d'un effet ciseaux. Le graphique suivant, de ce point de vue, est très démonstratif. (chiffres Chambre régionale des comptes)



On a pu contester le *livre blanc*. Nous y annoncions que la Ville « emprunte pour rembourser l'emprunt ». Il est difficile de contester les chiffres repris par la Chambre et ses conclusions. Le graphique qu'on en tire montre bien que la ville n'avait pas les moyens d'autofinancer le remboursement d'une dette croissante.



Comme l'a remarqué la Chambre, dès lors que « l'écart entre les charges et les produits de fonctionnement [est] mieux maîtrisé », il peut être assuré un « meilleur autofinancement des équipements, ce que paraissent prouver les exercices récents ». Les résultats de 2001 annoncent déjà une amélioration. Pourtant, si le budget voté le 7 mars 2001 par l'ancienne municipalité avait été exécuté par eux dans la continuité de ces méthodes, il n'y aurait pas eu le redressement observé sur 2001. Ce redressement est confirmé par les chiffres de 2002 et 2003 suivants :

	1997[2]	1998[2]	1999[2]	2000[2]	2001[2]	2002[3]	2003
encours / RRF[4] ratio couverture du risque seuil 1,00	1,17	1,12	1,14	1,28	1,28	1,01	0,89
Ratio encours /CAF[5] (nombre d'années pour rembourser la dette) (seuil maximum 15 ans)	7,75	9,82	10,08	15,63	13,73	5,41	3,96

[2] d'après les chiffres de la Chambre cf. annexe jointe
[3] sources 2002 et 2003 : Comptes de gestion et www.colloc.minefi.gouv.fr
[4] RRF = Recettes réelles de Fonctionnement
[5] CAF = Capacité d'autofinancement pour la DGCP et Epargne brute pour la DGCL

La gestion des personnels

En dehors des situations personnelles qui méritent un examen approfondi et sans doute une remise en ordre, il faut insister sur deux remarques majeures.

- Une méconnaissance des effectifs fondée sur la multiplication des emplois de vacataires dont beaucoup sont « des vacataires permanents ».
- Ce qui, corrélativement, « fausse l'image » de l'organisation de la collectivité et surtout « dessaisit le conseil municipal de sa compétence de création d'emplois permanents ».

On ne peut que confirmer les faits et leurs conséquences, et préciser qu'en 2001 la masse salariale représente 320 MF(48,8 M€), soit près de 50% des dépenses de gestion. De plus, la part affectée aux différentes catégories d'agents ne peut être extraite ni de la comptabilité, ni du bilan social, ni du système d'information. C'est dire la difficulté pour la nouvelle municipalité d'avoir une vue suffisante pour élaborer et appliquer une réelle politique de ressources humaines (promotion, remplacement, départs à la retraite,...) et pour les élus d'appréhender l'évolution d'un pan important de ses dépenses de fonctionnement.

Le centre municipal de santé (CMS)

La Chambre régionale relève des « flux financiers peu transparents et mal maîtrisés ». Ceci n'appelle aucun commentaire sauf à dire que la véracité des comptes administratifs peut être considérée comme sujette à caution. En outre, il faut remarquer que le centre municipal de santé est un service municipal parmi d'autres, et l'on peut s'interroger, de ce point de vue, sur la situation des autres structures municipales sur lesquelles la Chambre ne s'est pas penchée.

Les conventions de mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée passées avec la CODEVAM

La Chambre a examiné trois conventions de mandat, c'est-à-dire des contrats par lesquels elle a confié à sa société d'économie mixte la réalisation de plusieurs opérations. Ce sont :

- la reconstruction du marché couvert des quatre chemins
- l'aménagement de la place publique et du mail des quatre chemins
- la réalisation des locaux d'activités sur le site des Champs Marie

Elle reproche à l'exécutif précédent une opacité dans ses relations avec la CODEVAM qu'il avait érigée en partenaire privilégié pour les projets municipaux. D'une part, la municipalité pèche par une insuffisance dans la définition des missions confiées à la SEM, « le programme paraît elliptique », ce qui d'ailleurs suppose que le conseil n'est pas informé en amont des opérations élaborées. D'autre part, « le conseil municipal n'a pas été en mesure de suivre régulièrement et précisément l'exécution des différentes opérations réalisées par le mandataire » alors qu'il aurait dû donner une « approbation préalable concernant le choix des titulaires des contrats ». C'est donc avec raison que la Chambre régionale écrit que « les relations [avec la CODEVAM] paraissent défavoriser la commune ».

Cela ne doit faire oublier que ces opérations finies depuis plus de 3 ans auraient dû être closes par délibération du conseil.

En outre, sur un plan plus général, on peut estimer que le flou maintenu sur le lien financier exact entre la ville et son mandataire a eu comme conséquence d'interdire au conseil d'exercer le contrôle réglementaire qui est de droit et surtout de mesurer le risque financier encouru lorsqu'il s'agit de valider une opération de garantie d'emprunts. A cet égard, la ville a accordé sa garantie sur 14 emprunts soit 107 MF (16 M€).

Les marchés de travaux

La Chambre sous cette rubrique évoque les travaux de réhabilitation de la piscine. Elle dénonce une « opération de réhabilitation [...] mal maîtrisée, puisque les travaux augmentent d'environ 85% entre les estimations arrêtées à l'automne 1999 et le montant après le dernier avenant aux marchés de travaux en mars 2001 ». De plus, elle critique « qu'aucun avis préalable pourtant obligatoire » n'ait été donné, conformément au Code des Marchés Publics, aux avenants au marché de maîtrise d'œuvre passé avec le BERIM.

Ces dépassements n'ont pas évité à la nouvelle municipalité d'avoir à apporter des correctifs majeurs en matière de sécurité pour 1,5 MF (0,22 M€) et il reste 5 MF (0,76 M€) de travaux de réfection des malfaçons à exécuter. De plus, ce chantier qui devait permettre la mise aux normes des équipements techniques, n'a pas réglé les problèmes de traitement d'air (5 MF (0,76 M€) de travaux en 2004).

Le centre technique municipal

Concernant cet investissement, la Chambre reproche à l'ancienne municipalité de ne pas avoir respecté les dispositions communautaires du code des Marchés Publics, compte tenu du montant prévisionnel des travaux, ce qui est « de nature à entacher d'irrégularité la procédure ».

La réponse de « l'ancien maire » n'a pas convaincu la Chambre, d'autant que le permis de construire accordé portait sur la totalité de l'opération. L'appel d'offre aurait dû être européen et comporter des tranches optionnelles. Dans la réalité, quatre appels d'offres ont été lancés. Les trois premiers ont été confiés aux mêmes entreprises. Pour le quatrième et dernier la nouvelle municipalité, tenue d'achever le programme, conformément aux projets et délais prévu dans le permis de construire initial, a respecté le code des Marchés Publics.

Pour faciliter la compréhension de ce dossier, il faut préciser que la tranche 1 de travaux concernait les murs, planchers et couverture, la tranche 2 (postérieure même si elle était indissociable de la tranche 1) l'aménagement intérieur de la tranche 1, la tranche 3 l'extension de bureaux (murs, planchers, couverture et aménagements) et la tranche 4 les ateliers municipaux. Le coût estimatif, cité par la Chambre était, de 40 MF (6,1 M€). En réalité, les trois premières tranches se sont élevées à 48 MF (7,5 M€). La nouvelle municipalité doit finir le programme initial (20 MF (3 M€)).

Les associations subventionnées

S'intéressant aux relations de la municipalité avec les associations (5 sont citées), la Chambre régionale formule deux reproches :