

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

sur la gestion

de la commune de Draguignan (Var)

- À partir de l'année 2003 -

Rappel des procédures

La chambre avait inscrit à son programme pour 2010 l'examen de la gestion de la commune de Draguignan (Var), à partir de l'année 2003.

Par lettre en date du 6 avril 2010, le président de la chambre avait informé M. Piselli, maire, de l'ouverture du contrôle.

L'entretien de fin de contrôle s'était déroulé avec M. Piselli, le 9 décembre 2010.

Lors de sa séance du 12 janvier 2011, la chambre, 3^{ième} section, a arrêté les observations provisoires portant sur les années 2003 à 2009. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Piselli et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Tous ont répondu à l'exception de la société Auxitec bâtiment.

Après avoir entendu le rapporteur et vu les conclusions du procureur financier, la chambre, 3^{ième} section, a arrêté le 24 mai 2011, le présent rapport d'observations définitives.

M. Max Piselli a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le maire à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

SOMMAIRE

I. <u>LA SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DEPUIS 2004</u>	5
I.1 Les dépenses de fonctionnement.....	5
I.2 Les recettes de fonctionnement.....	9
I.3 Les dépenses d'investissement.....	12
I.4 Les recettes d'investissement.....	12
I.5 La dette et sa gestion.....	13
I.6 Les avances en garantie d'emprunts.....	17
I.7 Conclusion sur la situation financière de la commune de Draguignan.....	18
II. <u>LA POLITIQUE DE LA VILLE</u>	18
II.1 Le contrat de ville 2000-2006.....	19
II.2 L'organisation de la ville en matière de politique de la ville depuis la création de la CAD : le CUCS Draguignan – Le Muy.....	20
II.3 Le suivi de la politique de la ville.....	21
II.4 Les relations entre la ville et les acteurs associatifs financés au titre de la politique de la ville.....	22
III. <u>LA RESTRUCTURATION DU CENTRE VILLE DE DRAGUIGNAN</u>	23
III.1 Les missions de la SAIEM et les conditions financières de la CPA.....	24
III.2 L'exécution de la convention publique d'aménagement.....	25
IV. <u>LES TRAVAUX DE RÉAMÉNAGEMENT ET D'EXTENSION DE L'HOTEL DE VILLE</u>	25
IV.1 La définition du projet et le marché de maîtrise d'œuvre.....	25
IV.2 Les marchés de travaux.....	26
V. <u>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES</u>	27
V.1 Généralités.....	27
V.2 Les agents contractuels.....	28
VI. <u>LA CONCESSION DE RESTAURATION COLLECTIVE</u>	28

SYNTHÈSE

L'examen de la gestion de la commune de Draguignan à partir de 2003, a porté sur les points suivants :

- la situation budgétaire et financière depuis 2004 ;
- la politique de la ville ;
- la restructuration du centre ville ;
- les travaux de réaménagement et d'extension de l'hôtel de ville ;
- la gestion des ressources humaines ;
- la concession de restauration collective.

La situation budgétaire et financière de la ville de Draguignan peut être qualifiée de tendue. En effet, malgré un resserrement significatif des charges de fonctionnement, la ville ne peut assurer un autofinancement significatif. Sa fiscalité d'un niveau élevé comparée à celle des communes de même taille ne lui permet pas de dégager de nouvelles marges de manœuvre. Le poids de la dette dont le capital à rembourser représente encore près de 55 M€ fin 2009, niveau identique à 2004 et qui comporte encore un emprunt structuré, pèse sur l'équilibre du budget. La commune garantit, en outre, des emprunts pour la société d'économie mixte SAIEM. Enfin, les conséquences des inondations du 15 juin 2010 devraient peser sur sa situation financière future.

C'est dans le cadre d'une enquête nationale de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes que le point relatif à la politique de la ville a été examiné.

La politique de la ville est partagée avec la communauté d'agglomération dracénoise (CAD). Comme cette compétence a été transférée à cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI), l'intervention de la ville est contraire à la loi. La ville a cependant manifesté son intention de transférer cette compétence à la CAD sans délai. Faisant suite au contrat de ville de la période 2000 à 2006, le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) a bénéficié, de 2007 à 2009, de 167 312 € de dépenses communales. La ville a également subventionné à hauteur de 592 646 € des associations œuvrant pour la cohésion sociale.

La restructuration du centre ancien a été confiée à la société d'économie mixte SAIEM de Draguignan sans mise en concurrence préalable. Le montant de l'opération a plus que doublé passant de 3,2 M€ HT à plus de 7,2 M€ HT des prévisions. Est venue s'y ajouter une opération de résorption de l'habitat insalubre (RHI) dont le montant a également sensiblement crû, passant de 2,36 M€ HT à plus de 3,64 M€ HT. Fin 2009, 733 logements ont été concernés par l'opération programmée d'amélioration de l'habitat et trois sites étaient en cours de rénovation dans le cadre de la RHI. Au 31 décembre 2010, les aménagements du parking Bontemps, de la place Pasteur et de la rue des Endoumes étaient achevés.

L'estimation financière concernant l'extension de l'hôtel de ville est passée de 798 500 € HT à 1 304 472 € HT. Une part de cette augmentation résultait d'une demande de l'architecte des bâtiments de France. La mise en place d'un nouveau système de chauffage rafraîchissement et des travaux d'aménagement de la cour d'honneur ont également participé à ce renchérissement du coût de l'opération. Le marché de travaux, insuffisamment défini par le maître d'œuvre a nécessité l'organisation de deux appels d'offres successifs ayant conduit à une attribution de dix lots pour un montant de 1 586 491 € HT. Le montant réellement acquitté après actualisation des prix ressort à 1 658 730 € HT.

Les effectifs de la ville ont augmenté de 51 entre 2004 et 2010 malgré le transfert de 30 agents à la communauté d'agglomération. Le montant brut des rémunérations est ainsi passé de plus de 7 M€ à plus de 8,7 M€. Cet accroissement d'effectif conjugué à une politique active de promotions internes a engendré, sur la période, une augmentation de la masse financière du régime indemnitaire de 32 %.

Le contrat d'affermage de la restauration collective qui est entré en vigueur au 1^{er} septembre 2009 a conduit la ville à appliquer des tarifs de restauration scolaire fixés en fonction du quotient familial et de la composition de la famille.

INTRODUCTION

L'examen de la gestion de Draguignan à partir de 2003, a porté sur les points suivants :

- la situation budgétaire et financière depuis 2004 ;
- la politique de la ville ;
- la restructuration du centre ville ;
- les travaux de réaménagement et d'extension de l'hôtel de ville ;
- la gestion des ressources humaines ;
- la concession de restauration collective.

C'est dans le cadre d'une enquête nationale de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes que le point relatif à la politique de la ville a été examiné.

I. LA SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DEPUIS 2004

En 2009, la ville de Draguignan qui comptait 38 258 habitants au sens de la DGF¹ est une des six villes de 20 000 à 50 000 habitants du Var et des vingt-cinq communes de cette strate démographique en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Toutes les comparaisons qui suivront avec les communes des Bouches-du-Rhône sont établies sur la base de l'année 2008, dernière année de données publiées par la DGCL².

1.1 Les dépenses de fonctionnement

Entre 2004 et 2009, les charges de gestion ont crû de près de 16,5 %, soit une hausse moyenne annuelle de 3,1 %, passant d'environ 24 M€ à près de 28 M€. La DGCL avait évalué ce taux moyen à 2,6 % pour les dépenses de fonctionnement de l'ensemble des communes de la strate démographique.

En 2008, Draguignan avait dépensé environ 967 € par habitant (35 441 habitants au sens DGF en 2008) alors que selon la DGCL, pour les communes de cette strate, le montant était de 1 227 € par habitant au plan national et de 1 362 € par habitant pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Pour la période 2008 à 2010, selon les données du dernier budget primitif voté, les dépenses totales de fonctionnement devraient décroître d'environ 4,7 % sous le double effet d'une diminution des charges d'intérêt de la dette (pas d'emprunt nouveau contracté en 2009 et en 2010) et des charges nettes de personnel, qui baissent de 18,2 M€ en 2008 à 17,1 M€ en 2009. Dans sa réponse, la ville a précisé que cette décroissance serait plus faible, environ 2,7 %, du fait des inondations survenues en juin 2010.

La catastrophe climatique du 15 juin 2010 va probablement remettre en question cet équilibre. Au 22 juillet 2010, la ville avait chiffré à environ 13 M€ le montant des dégâts occasionnés par les inondations. Ce chiffre provisoire s'entendait hors demandes de participation aux réparations qui seront formulées par les organismes auxquels la commune adhère au prorata de son taux de participation. Ainsi, la collectivité dénombre 40 véhicules municipaux sinistrés à remplacer. Elle chiffre à près de 260 000 € le surcoût lié au nettoyage des artères et lieux publics communaux. Le budget annexe du service de l'eau devra supporter une charge supplémentaire de 800 000 € pour la remise en état des réseaux détruits.

¹ Dotation globale de fonctionnement

² Direction générale des collectivités locales

Entre 2004 et 2009, les charges nettes de personnel, qui sont passées de 14 M€ à plus de 17,2 M€ ont augmenté d'environ 23 %, accusant un rythme moyen annuel de 4,2 %, légèrement supérieur au taux annuel moyen d'accroissement du seul GVT³. Selon la DGCL, le taux d'évolution constaté au plan national, entre 2007 et 2008, était de 2,4 % pour les communes de cette strate. Les charges de personnel représentaient, en 2009, près de 53 % des dépenses réelles de fonctionnement, soit un taux inférieur à celui de la strate au plan national qui était proche de 57 % selon la DGCL. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, le ratio de la strate s'établissait à 56,3 %, en 2008.

Afin d'alléger sa masse salariale, la ville a décidé, depuis 2008, de ne plus remplacer les agents partant à la retraite, de ne plus recruter de personnel saisonnier, d'externaliser certaines tâches jusque là accomplies par des vacataires ou des contractuels (restauration scolaire, centre de loisirs sans hébergement, accueil périscolaire, etc.), enfin de limiter les mesures d'avancement d'échelon et de grade. En 2009, une cinquantaine de départs (mutation et retraites) n'a pas été compensée. Au budget primitif pour 2010, les charges de personnel étaient inscrites à hauteur de 17,5 M€, soit une baisse prévisionnelle de 5,6 % par rapport à 2008 et un niveau quasi équivalent à 2009 où le montant net constaté avait été de 17,2 M€.

Les effectifs des personnels titulaires, en termes d'emplois pourvus, ont augmenté de 12 % passant de 420 emplois pourvus à 471, en 2009. En revanche, le nombre d'emplois de non titulaires est passé de 87 agents, en 2004, à 51 agents en 2009.

A l'exception de la filière sportive, tous les secteurs ont bénéficié d'un accroissement d'effectifs. De nombreux emplois ont fait l'objet d'une transformation (agents administratifs et techniques en adjoints) et les emplois précaires, emplois jeunes ou aidés, ont été résorbés par titularisation pour les mêmes catégories d'agents. Enfin, les agents affectés aux activités périscolaires du CLSH⁴ ont été transférés à l'ODEL Var⁵.

Les charges à caractère général, qui représentaient plus de 28 % des charges de gestion de la ville en 2009, ont augmenté de près de 12,3 % entre 2004 et 2009, soit un rythme annuel moyen d'environ 2,3 %. Le montant annuel dépensé est passé d'environ 7 M€ à près de 7,9 M€ en 2009. Rapporté aux dépenses réelles de fonctionnement le ratio était de 22,3 % en 2008, soit un chiffre inférieur à celui de la strate qui s'établissait selon la DGCL à 24,8 % au plan national et à 23 % pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Parmi ces charges, les achats ont augmenté de plus de 4,5 % atteignant 3,2 M€ de dépenses en 2009. Les dépenses d'électricité ont crû de plus de 27 %, entre 2004 et 2009. La collectivité a précisé que la hausse de tarif avait été d'environ 3 à 4 % par an au cours des cinq dernières années. En outre, la climatisation des bâtiments municipaux ainsi que les nouvelles constructions, le passage d'un éclairage public jaune à un éclairage blanc pour accroître la sécurité des personnes ont contribué à augmenter sensiblement la consommation d'énergie. En 2009, la ville avait dépensé plus de 1,2 M€ pour des dépenses d'alimentation liées à la confection des repas des écoles, en hausse de plus de 8 % par rapport à 2004. En revanche, d'autres postes ont connu des baisses sensibles telles les fournitures administratives dont les dépenses ont été divisées par 2 durant cette période.

³ Glissement vieillissement technicité

⁴ Centre de loisirs sans hébergement

⁵ Office départemental d'éducation et de loisirs du Var

Les autres charges de services extérieurs (compte 61) ont augmenté de plus de 12,5 % depuis 2004 passant de 2,37 M€ à 2,67 M€. Les dépenses liées à des contrats de prestations de service (article 611) ont crû de plus de 27,5 %. Le poste entretien de matériel roulant et de mobilier a vu ses dépenses diminuer de moitié alors que dans le même temps le poste maintenance augmentait de plus de 30 %. Enfin, les dépenses du service de police municipale inscrites au compte 6156 notamment de maintenance de la vidéosurveillance ont augmenté de 92 000 €, en 2009. La collectivité a précisé qu'elle disposait d'un nombre de contrats de maintenance plus important qu'auparavant tant pour ses logiciels et matériels informatiques que, dans le domaine des bâtiments communaux, pour l'entretien des ascenseurs, des climatiseurs, de la télésurveillance ou de la téléphonie.

Les dépenses imputées au chapitre 62 «autres services extérieurs» ont fortement augmenté, passant de 1,55 M€, en 2004, à près de 2M€, en 2009, soit un accroissement de 29 %.

L'article 6227 «frais d'actes» enregistre une hausse sensible en 2009, suite à la conclusion par la ville d'une convention avec un cabinet conseils (SCP SCHRECK). Cette convention porte sur un montant forfaitaire annuel de 38 880 € TTC. Elle avait également demandé à un conseil juridique d'étudier la nouvelle DSP⁶ de la restauration scolaire.

A l'article 6228 «rémunérations d'intermédiaires et honoraires – divers», les dépenses ont fortement augmenté en raison du détachement d'agents de la ville auprès du délégataire Avenance, chargé de la restauration scolaire. La ville lui rembourse les rémunérations majorées de 15 % dans le cadre des détachements.

Le montant des dépenses du chapitre «fêtes et cérémonies» a diminué, passant de 343 559 € à 284 333 €. Cependant, l'ajout des dépenses inscrites au compte 6233 «foires et expositions» à hauteur de 30 754 € qui n'existaient pas en 2004 amènerait à constater un montant total dépensé proche de celui de 2004.

L'article 6236 «catalogues et imprimés» a vu ses dépenses plus que doubler, passant de 120 147 € à 267 692 €. Dans le même temps, les dépenses imputées au compte 6238 «relations publiques diverses» ont été divisées par 3 pour atteindre environ 100 000 €. Selon la ville, la création d'un service de communication avec la confection mensuelle de la revue municipale «séduction provençale» depuis 2006 explique cette augmentation.

Les dépenses comptabilisées à l'article 6288 «autres services extérieurs» ont augmenté notamment en 2009 suite à la reprise des activités CLSH⁷ et activités périscolaires par l'ODEL Var au 1^{er} juillet 2009. Les dépenses afférentes à ce transfert se sont élevées à près de 400 000 € pour le second semestre.

Les dépenses du compte 625 «déplacements, missions et réceptions» ont été également réduites de plus de la moitié pour atteindre 22 800 €, en 2009.

⁶ Délégation de service public

⁷ Centre de loisirs sans hébergement

Les indemnités au maire et aux conseillers, article 6531, cotisations retraites incluses, ont crû de près de 29 % durant la période examinée, passant de 219 654 € à 284 097 €. Cette augmentation résulte, selon la collectivité, de l'augmentation de la valeur du point d'indice (+ 4,8 %) et de l'application, à compter du mois d'avril 2008, des dispositions de l'article R. 2123-3 du CGCT⁸ relatives aux communes assujetties à la DSU-CS⁹ qui fait passer la commune dans la strate des 50 000 à 100 000 habitants (+ 23 %). Les indemnités de logement des instituteurs, article 6556, ont été divisées par 6 passant de 63 640 € à 11 682 € en conséquence d'intégrations d'instituteurs dans le corps des professeurs. Enfin, la participation de la ville aux dépenses de fonctionnement de l'école privée Sainte Marthe¹⁰ a généré un accroissement des dépenses imputées à l'article 6558, qui sont passées de 67 361 €, en 2004, à 107 260 €, en 2009, à la suite de l'augmentation des effectifs qui y sont scolarisés.

Entre 2004 et 2009, les subventions de fonctionnement accordées à des associations ou organismes de droit privé (article 6574) ont légèrement diminué, - 5,3 %, passant de 1 310 232 € à 1 241 124 €. Elles ont plus significativement diminué, près de 26 %, si l'on considère la période 2006 à 2010, passant de plus de 1,5 M€ à 1,1 M€. Chaque année, la ville demande à toutes les associations qui perçoivent une subvention d'un montant inférieur à 23 000 € d'attester que celle-ci ne représente pas plus de 50 % des recettes associatives. Celles percevant plus de 23 000 € et/ou celles dont le montant de cette subvention représente plus de 50 % de leurs recettes doivent lui adresser le rapport financier décrivant les conditions d'utilisation de la subvention reçue. Les prestations en nature offertes aux associations, locaux mis à disposition, prestations des services municipaux font également l'objet d'un suivi dont il est rendu compte dans une annexe budgétaire.

En 2009, les principaux bénéficiaires en étaient : le sporting club Dracénois (200 000 €), le rugby club Dracénois (146 000 €), l'animation Dracénoise (114 000 €), le centre social et culturel de Draguignan (80 000 €) ainsi que le Groupe de recherche et d'action pour la prévention, l'éducation spécialisée et l'accueil – GRAPESA - (60 000 €). Certains ont vu leur subvention augmentée : rugby club (+ 38 %) et d'autres l'ont vu baisser : sporting club (- 12,5 %) et animation Dracénoise (- 5 %). Selon la collectivité, les conventions de subventionnement conclues depuis 2007 prennent en compte l'effort réalisé en termes de service rendu après avis des adjoints concernés.

Il est cependant apparu que certaines d'entre elles se contentaient d'adresser un rapport financier sommaire sans aucun compte de résultat ni bilan.

La chambre invite la ville à exiger des rapports plus étoffés qui lui permettent d'apprécier l'utilisation des subventions qu'elle verse. Dans sa réponse, la ville en a pris acte.

Le CCAS¹¹ avait reçu une subvention de 412 433 € en 2004. En 2009, elle est passée à 950 000 €. Le conseil général ayant de ne plus verser de subvention à la ville pour son CCAS. De ce fait, la ville qui subventionnait le CCAS à hauteur de 480 500 €, en 2007, a dû réajuster son versement à hauteur de 950 000 € depuis 2009.

⁸ Code général des collectivités territoriales

⁹ Dotation de solidarité urbaine – cohésion sociale

¹⁰ Convention adoptée par délibération n° 94-133 du 6 octobre 1994

¹¹ Centre communal d'action sociale

Les autres postes de dépenses à caractère social n'ont pas connu de hausse suite à la crise financière. Les interventions sociales et de santé de la ville ont même diminué de près de 25 % depuis 2006, passant de 317 180 € à 240 829 €, en 2009 puis 238 850 €, selon le BP pour 2010. Depuis 2007, le montant des subventions versées en faveur des actions sociales y compris le CCAS est passé d'environ 803 000 € à moins de 1 200 000 €.

Pour leur part, les charges financières et les charges d'intérêts sont passées de 2 M€, environ à plus de 2,4 M€, les seules charges d'intérêts de la dette ayant connu une hausse de plus de 29 %. Elles représentaient 2 403 923 €, en 2009, soit 7,6 % des dépenses totales de fonctionnement. A titre comparatif, en 2008, selon la DGCL, les charges d'intérêt de la dette représentaient un taux de 3,7 % des dépenses réelles de fonctionnement au plan national pour les communes de cette strate ; ce ratio était de 4,4 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Les charges exceptionnelles (chapitre 67) ont nettement diminué passant d'environ 1,2 M€ à 61 583 €, en 2009.

Le coefficient de rigidité des charges de structure, qui rapporte les charges des dépenses de personnel et d'intérêts aux produits de fonctionnement, était supérieur à 61,2 % en 2008, alors que pour les collectivités de même strate situées dans la région, il se situait à 55,5 % et à environ 54 % pour celles de la même strate nationale. En 2009, le coefficient communal s'établissait à plus de 50,5 %.

Enfin, la ville n'a pas allongé ses délais de paiement malgré la crise financière. Entre 2005 et 2010, elle n'a acquitté que 317 € d'intérêts moratoires au titre de retards. Depuis le 1^{er} juillet 2010, elle impose à ses services le respect du délai de paiement fixé à 30 jours dont 20 jours pour l'ordonnateur et 10 jours pour le comptable.

1.2 Les recettes de fonctionnement

En 2008, les recettes de fonctionnement représentaient 999 € par habitant contre 1 400 € pour la moyenne nationale de la strate et 1 527 € en Provence-Alpes-Côte d'Azur selon la DGCL.

Entre 2004 et 2009, les produits de gestion ont augmenté de 14,8 %, soit à un rythme inférieur de 1,7 point par rapport aux charges de même nature, passant d'environ 30 M€ à plus de 34,5 M€, en 2009.

Le produit des services du domaine qui avaient crû de près de 30 % sur la période 2004-2008 ont diminué de près de 27 % en 2009 atteignant un niveau légèrement inférieur à celui de 2004. En 2008, selon la DGCL, pour la strate, ce produit représentait 6,1 % des recettes de fonctionnement au plan national et 4,6 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur, alors qu'il n'était que de 2,8 % à Draguignan.

Dans le même temps, certains tarifs de services municipaux ont augmenté : concession des cimetières, restauration scolaire, droits de place et autorisation de voirie, taxe sur la publicité extérieure enfin, locations de salles et de matériel municipal. Certains tarifs n'ont subi aucune variation notamment le raccordement au réseau d'eau et d'assainissement, depuis 1995, l'accueil des enfants en centre de loisirs, depuis 2001, les parkings, depuis 2005.

Le produit des contributions directes est passé de 14,6 M€ à plus de 18 M€, en 2009. La hausse a été ainsi de plus de 23 %, soit 3,6 % par an en moyenne. En 2008, la fiscalité directe (ménage) représentait environ 49 % des recettes totales de fonctionnement. Selon la DGCL, ce ratio était de 58 % au plan national et de 67,1 %, en Provence-Alpes-Côte d'Azur. La collectivité avait voté un produit de plus de 18,5 M€, pour 2010. L'augmentation entre 2008 et 2010 serait ainsi proche de 7 %.

La croissance du produit fiscal résulte uniquement d'une évolution favorable des bases fiscales puisque les taux sont demeurés constants sur toute la période étudiée, respectivement 18,34 % pour la TH¹², 21,24 pour la TFPB¹³ et 76,02 % pour la TFPNB¹⁴. La ville avait eu recours durant près de trois ans aux services d'un agent des impôts détaché auprès d'elle pour effectuer un audit des bases fiscales ce qui avait facilité les réajustements.

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal était proche de 112 %, en 2008 puisque, pour un potentiel de 15 497 626 €, elle avait perçu 17 340 907 €. Ce taux est de 61,6 % si l'on tient compte de la fiscalité liée à son appartenance à la CAD¹⁵.

La loi n° 73-1229 du 31 décembre 1973 sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale, dans son article 5 a prévu que la valeur locative afférente à l'habitation principale servant de base à la taxe d'habitation est diminuée d'un abattement pour charges de famille. Elle peut également, sur décision du conseil municipal, être diminuée d'un abattement à la base. L'abattement obligatoire pour charges de famille est fixé à 10 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune pour chacune des deux premières personnes à charge et de 15 % pour chacune des personnes suivantes. L'abattement facultatif à la base est de 10 % de cette valeur locative. La loi de finances rectificative pour 1974 (loi n° 74-1114 du 27 décembre 1974), dans son article 7, dispose que les taux de l'abattement facultatif à la base et de l'abattement obligatoire pour charges de famille peuvent être majorés de 5 ou de 10 points par le conseil municipal.

Par deux délibérations n° 75.020 et 75.021 du 4 février 1975, le conseil municipal de Draguignan avait décidé d'appliquer un abattement à la base majoré de 5 points portant le taux facultatif à 15 % (délibération n° 75-020) et un abattement pour charges de famille également majoré de 5 points portant les taux applicables à Draguignan à 15 % pour les deux premières personnes et à 20 % pour chaque personne suivante. En 2009, le montant total des abattements représentait 22 % des bases brutes, soit un montant total d'environ 13,2 M€. Au taux de 18,34 %, cela correspond à un montant de plus de 2,4 M€ qu'il est impossible de récupérer en totalité. En 2009, avec un taux de TH de 18,34 %, la commune se situait déjà au dessus des taux moyens communaux au niveau national (14,97 %) et au niveau départemental (14,55 %). Les bases ayant déjà été auditées, la commune ne pourrait que réduire les abattements supplémentaires pour générer un produit fiscal supplémentaire.

Le produit de la fiscalité reversée par la CAD, attribution de compensation et DSC¹⁶, est demeuré constant entre 2006 et 2010 à hauteur de 2 106 000 € par an.

¹² Taxe d'habitation

¹³ Taxe foncière sur les propriétés bâties

¹⁴ Taxe foncière sur les propriétés non bâties

¹⁵ Communauté d'agglomération Dracénoise

¹⁶ Dotation de solidarité communautaire

De 2006 à 2010, les dotations et participations perçues sont passées de 10,34 M€ à 10,52 M€. La DGF est passée de près de 7,5 M€ à environ 8,3 M€. Seules les compensations versées par l'État accusent une légère diminution de 3,35 %. En 2008, la DGF représentait environ 216 € par habitant à Draguignan contre 304 € au plan national et 230 € en PACA¹⁷. La collectivité bénéficie toujours d'une DSU majorée, environ 880 000 €, en 2009.

Le produit des droits de mutation est passé de près de 1,3 M€, en 2004, à 1,06 M€, en 2009. Le BP pour 2010 les budgétise à hauteur de 0,9 M€.

Les produits des cessions constatés ont représenté 303 906 €, en 2007, 833 011 €, en 2008 et 43 500 €, en 2009. Au mois de mai 2010, ils ont d'ores et déjà été enregistrés pour 573 200 €.

Depuis 2005, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale a varié de 768 693 €, en 2005 à 888 804 €, en 2010, soit un taux de croissance de 15,6 %.

Le produit total de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale constaté en section de fonctionnement de 2005 à 2009, environ 4,2 M€, a contribué au financement des projets associatifs de la politique de la ville dont le coût total ressort, pour la même période à plus de 10,3 M€, soit deux fois plus que le produit de la DSU-CS. C'est donc l'excédent des recettes de fonctionnement viré à la section d'investissement qui contribue en partie aux financements des investissements nécessaires à la politique de la ville.

La ville de Draguignan n'a pas élaboré ni transmis à la préfecture le rapport sur l'emploi de la DSU-CS.

La ville de Draguignan n'est pas favorable à une perception de la DSU-CS directement par la communauté d'agglomération car cette dotation participe de l'équilibre budgétaire communal comme les autres dotations favorisant l'amélioration du cadre de vie et des services rendus à la population.

La chambre invite la ville de Draguignan à une réflexion sur ce thème, car le transfert entier de la compétence politique de la ville vers la communauté d'agglomération dans l'esprit de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale devrait intégrer un transfert intégral des charges et des produits.

Enfin, il faut noter que la ville qui ne dispose pas encore d'un parc immobilier de logements sociaux répondant aux critères de l'article 55 de la loi SRU du 13 décembre 2000 ou à ceux de l'article 11 de la loi DALO du 5 mars 2007, n'a toujours pas été assujettie au prélèvement sur sa fiscalité. Dans un courrier du 18 août 2009, le préfet du Var attirait son attention sur le fait que dans un délai de cinq ans, soit avant 2012, elle devrait s'y conformer faute de se voir appliquer cette pénalité.

¹⁷ Source DGCL

Au 1^{er} janvier 2009, le nombre de logements sociaux était évalué à 2 493. Le nombre de logements total de la commune s'élevait à 16 932, soit un ratio de 14,72 %, alors que la moyenne de la strate s'élevait à 22,62 %. La commune a fait valoir que sur un programme de 757 logements en chantier 274 logements relèveront du logement social d'ici deux ans. Cela portera le nombre total de logements à 17 689 logements et celui des logements sociaux à 2 563, soit un ratio de 15,64 % qui restera toujours inférieur au seuil de 20 %. En fait, il manque environ un millier de logements sociaux à Draguignan. Dès le 1^{er} janvier 2014, la commune subira donc un prélèvement sur sa fiscalité au titre de l'article 55 de la loi SRU qui pénalisera encore ses résultats et l'obligera à dégager de nouvelles économies de gestion faute de trouver des ressources nouvelles.

1.3 Les dépenses d'investissement

Le taux de réalisation des dépenses budgétaires d'investissement a, durant la période 2004 à 2009, toujours été supérieur à 65 % atteignant même 94 % en 2009. S'agissant des seules dépenses d'équipement, ce taux sans avoir été inférieur à 77 % à atteint 92 % en 2009, ce qui témoigne d'une bonne maîtrise à la fois de la programmation et dans l'exécution des plans d'investissements.

De 2004 à 2009, les dépenses réelles d'équipement, hors restes à réaliser, se sont élevées à un total de 50 012 881 €, soit une moyenne annuelle de plus de 8 M€. Les principales dépenses d'équipement ont bénéficié aux opérations de rénovation du centre ancien, plus de 5,4 M€, et de l'hôtel de ville, près de 2,5 M€, ainsi qu'à la construction ou à l'entretien des bâtiments scolaires, plus de 3,5 M€.

Depuis 2008, les dépenses d'équipement ont diminué de plus de 24 %, mais elles représentaient encore plus de 59 % du total des dépenses d'investissement contre près de 65 % en 2007. La ville souhaite mettre en adéquation sa politique d'équipement avec sa capacité de financement.

En 2009 et en 2010, la ville a limité ses dépenses d'investissements au montant de son financement propre disponible (voir ci-après). Les dépenses d'équipement ont ainsi diminué de plus de 19 %, soit environ 1,5 M€ entre 2008 et 2010. Les subventions d'équipement versées ont diminué de près de 58 % entre 2008 et 2010 passant de 1,2 M€ à 0,5 M€.

La ville ne rédige pas de plan pluriannuel d'investissements. Ses services techniques confectionnent annuellement des tableaux de bord dans le cadre de la préparation budgétaire où ils font ressortir l'urgence de l'opération ou la faisabilité à court terme. L'arbitrage du conseil municipal se fait au vu de ces tableaux.

1.4 Les recettes d'investissement

Le montant du FCTVA¹⁸ qui avait sensiblement progressé en 2009 par rapport à 2008, passant de 1,85 M€ à 2,83 M€, devrait fléchir de plus de la moitié selon les prévisions inscrites au budget primitif pour 2010 (environ 1,25 M€).

Le 14 avril 2009, la ville avait signé une convention avec l'État pour l'application du dispositif du plan de relance de l'économie relatif au versement anticipé du FCTVA. Partant de la moyenne des dépenses d'équipement (comptes 20 à 23 y compris les restes à réaliser) incluant les dépenses des budgets annexes eau, assainissement et parking pour les années 2004 à 2007 de 10 378 772 €, la commune s'était engagée à effectuer des dépenses d'équipement en 2009 pour un montant supérieur (article L. 1615-6 du CGCT). En 2009, ce montant avait été de 10 757 444 €, soit 103,6 % de la moyenne de référence. La ville ayant respecté ses engagements a été informée de la pérennisation de ce dispositif à partir de 2010 (arrêté préfectoral du 5 mars 2010).

¹⁸ Fonds de compensation de la TVA

De son côté, la TLE¹⁹ a diminué de plus de 39 % entre 2006 et 2010 passant de 647 972 € à 400 000 €.

Entre 2004 et 2009, la capacité d'autofinancement disponible (cf. annexe 1), c'est-à-dire l'autofinancement brut déduction faite de l'amortissement de l'annuité en capital de la dette, n'a été positive qu'à deux reprises en 2006 et en 2007 et fortement négative en 2005, près de 2,6 M€ et en 2007, plus de 2,2 M€. C'est qu'à la faveur du dynamisme du FCTVA, qui a rapporté près de 8,8 M€ en 2004, que la commune a pu bénéficier d'un financement propre disponible positif, plus de 11,2 M€, en 2004 et près de 7 M€, en 2009, et a pu limiter son recours à l'emprunt.

La ville a recouru à l'emprunt à hauteur de 21 M€, soit près de 47 % de ses dépenses d'investissement, pour financer ses dépenses d'équipement sur la période 2005 à 2008. En 2006 et 2008, elle avait mobilisé l'emprunt par des montants supérieurs d'environ 800 000 € et 500 000 €, à ses besoins réels de financement. Dès lors, pour ces deux années, le fonds de roulement avait augmenté respectivement de 924 517 € et de 586 789 €. En 2009 et 2010, elle n'a pas recouru à l'emprunt.

Les subventions obtenues ou demandées à l'État ont diminué de plus de 4 % depuis 2006. Depuis le début de la crise, la région et le département ont modifié les taux de subvention voire pour le département un recentrage de ses interventions sur ses compétences légales.

1.5 La dette et sa gestion

En matière d'emprunts, le maire avait été autorisé par une délibération du 5 avril 2001 à passer les actes nécessaires à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget dans les limites du montant des emprunts votés de chaque exercice.

Une délibération du 7 mars 2002 avait complété la première délibération et prévu que dans le cadre de la gestion active de la dette que les emprunts pouvaient être à court, moyen ou long terme, libellés en euros ou en devises, à taux d'intérêt fixe et/ou indexé (révisable ou variable), avec un TEG²⁰ compatible avec les dispositions légale et réglementaires applicables. Le contrat de prêt pouvait comporter d'autres caractéristiques notamment des droits de tirages échelonnés dans le temps avec faculté de remboursement et/ou consolidation par mise en place de tranches d'amortissement, de modifier une ou plusieurs fois l'index ou le taux relatif aux calculs du taux d'intérêt, de modifier la devise, de réduire ou d'allonger la durée d'amortissement en outre, de modifier la périodicité et le profil de remboursement. Le maire était autorisé à exercer les options prévues au contrat et conclure tout avenant permettant d'inclure une ou plusieurs des caractéristiques évoquées ci-avant. Dans tous les cas, il devait rendre compte de ses décisions à une prochaine réunion du conseil municipal.

Une délibération du 28 mars 2008, faisant suite aux dernières élections municipales, a autorisé le maire à procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change et de passer les actes nécessaires. Elle ne mentionne plus aucune caractéristique particulière des emprunts dont la souscription est déléguée au maire.

¹⁹ Taxe locale d'équipement

²⁰ Taux effectif global

D'une manière générale, les délibérations successives de délégation n'ont pas fixé de limite quant aux taux ou aux durées souscrits, pas plus que pour les commissions. Elles autorisaient donc le maire à conclure des emprunts dits structurés à fort coefficient de risque.

Sur la période 2002 à 2008, le maire a rendu compte à plusieurs reprises de l'exercice de cette délégation. La sobriété des informations sur le contenu et caractéristiques du prêt souscrit fournies au conseil municipal en guise de rendu compte empêche de satisfaire aux règles de parfaite information des élus municipaux. La complexité de certains montages financiers et leurs enjeux devraient inciter à une information plus complète.

La collectivité rédige chaque fin d'année des notes de cadrage budgétaire pour l'année suivante et de recommandations relatives à la clôture de l'exercice en cours. Elle ne définit aucune stratégie en matière d'objectifs d'emprunt et de gestion de sa dette.

Pour mettre en concurrence des établissements de crédit, la commune a régulièrement consulté les organismes financiers susceptibles de répondre à ses demandes de financement, essentiellement Dexia CLF, Crédit agricole, Caisse d'épargne. Les propositions devaient lui parvenir à une date fixée. Elle rédigeait ensuite un tableau d'analyse des offres qui servait à la négociation conduite par le service financier jusqu'au moment de la décision finale prise par le maire. Il n'est pas apparu que la commune ait été en mesure de bien appréhender les risques inhérents à certains contrats d'emprunts structurés. Elle n'effectuait aucun calcul d'actualisation de type valeur actuarielle nette. L'assemblée délibérante qui n'est informée qu'a posteriori n'avait donc plus le moyen d'intervenir. Au demeurant, il n'a pas été trouvé la trace d'un quelconque rapport de la collectivité démontrant l'intérêt de recourir à des produits structurés tels que ceux qui avaient été souscrits et d'en mesurer les risques (cf. infra).

La crise financière apparue dès 2007 l'a conduite à prendre conscience des risques financiers engendrés par ces produits. Avant d'envisager d'initialiser une consultation en vue d'obtenir une assistance pluriannuelle en matière de gestion de sa dette, la commune avait souscrit une convention de conseil avec la société Concertaux Finance pour un coût forfaitaire de 4 000,00 € HT, pour la période du 1^{er} mars 2007 au 31 décembre 2007. Cette société assurait des consultations en matière de financements, d'analyse des propositions ou des offres, de gestion de la dette communale, une aide à la renégociation des emprunts, une assistance et un conseil sur les couvertures des taux ainsi que sur la mise en place et la gestion de ces couvertures. Les contraintes budgétaires qui pesaient sur la collectivité l'ont conduite à ne pas poursuivre cette collaboration. Elle s'est attachée à partir des conclusions obtenues de Concertaux à sécuriser sa dette en ne recourant plus qu'à des emprunts ou des refinancements à taux fixe. Toutefois, eu égard aux enjeux financiers liés aux renégociations opérées, un conseil avisé aurait peut être permis d'éviter des conclusions hâtives et coûteuses (cf. infra). La ville a indiqué dans sa réponse qu'elle envisageait de recourir à nouveau, après mise en concurrence, à un service de conseils en matière de prospective financière et de gestion de sa dette

La commune met en œuvre le logiciel Windette pour gérer la totalité de sa dette. Le suivi de la trésorerie est assuré à partir des situations transmises par le comptable public par messagerie électronique. Les données ainsi transmises sont ensuite intégrées dans Excel pour le suivi quotidien de la trésorerie de la ville.

Tous les tirages sur contrat de ligne de trésorerie sont régulièrement remboursés dans l'exercice budgétaire. En 2009, le contrat de ligne de trésorerie de 2 M€, conclu avec la Société générale, n'a donné lieu à aucun tirage.

Il a également pu être relevé que la commune éprouvait des difficultés concernant l'optimisation de sa gestion de trésorerie. Les relations avec le comptable public seraient à parfaire dans ce domaine.

L'encours de la dette bancaire, hors ICNE au 31 décembre 2009, s'établissait à près de 55 M€, soit un niveau légèrement inférieur à celui constaté au 1^{er} janvier 2004 (58,6 M€) ou à la fin du dernier exercice examiné lors du précédent contrôle (56,7 M€, en 2001). Exception faite des années 2004 et 2007 où l'encours de dette avait diminué respectivement de près de 2,2 M€ et de 17 000 €, tous les exercices l'ont vu augmenter. En 2009, aucun emprunt nouveau n'ayant été souscrit, l'encours avait diminué de près de 3,7 M€. Il a dû encore décroître en 2010 si la prévision budgétaire de ne pas emprunter a pu être respectée²¹. Fin 2009, l'encours représentait 1 436 € par habitant (pour 38 258 habitants). L'annuité de la dette correspond à 157 € par habitant en 2009 contre 137 € dans les communes de la strate.

Début 2010, l'encours de dette représentait encore près de 1,7 fois le montant des recettes réelles de fonctionnement de l'année 2009 (environ 35 M€). Ce ratio est deux fois plus élevé que celui de la moyenne nationale de la strate de communes qui était de 81 %. La capacité de désendettement de la ville qui rapporte l'endettement à la capacité d'autofinancement brute du même exercice (4,4 M€) s'établissait, fin 2009, à environ 12,5 années. Sans emprunt nouveau en 2010, elle serait de 7 années, selon la réponse formulée par la collectivité. Calculée sur la base de l'autofinancement disponible, c'est-à-dire après paiement de l'annuité en capital, elle était proche de 76 années. Certes, en 2009, la ville n'avait pas recouru à l'emprunt et n'envisage pas d'emprunter en 2010, mais cet endettement, nettement supérieur à la moyenne de la strate, est préoccupant à moyen terme. La ville devrait donc dégager rapidement de nouvelles marges d'autofinancement si elle veut pouvoir réaliser des investissements sans alourdir son endettement. La récente catastrophe naturelle du 15 juin 2010 l'a conduite à estimer à plus de 13 M€ les sommes qui devront être déboursées pour les réparations. Sans emprunt nouveau, il lui sera vraisemblablement impossible d'assumer une telle charge.

La dette était en début d'année dernière constituée d'emprunts à taux fixe pour plus de 29,5 M€ (53,7 % du total), d'emprunts à taux indexés sur la durée du contrat pour plus de 14 M€ (25,6 % du total) et d'emprunts avec plusieurs tranches de taux pour près de 11,4 M€ (20,7 % du total). Sur 24 contrats, Dexia en détenait 10, le Crédit agricole 7, la Caisse d'épargne 3, la Société générale 2, enfin, la Caisse d'allocations familiales et la Caisse des dépôts et consignations chacune un contrat. Chaque organisme financier présente régulièrement à la ville ses offres en matière de conditions de prêts. En mars 2010, Dexia a communiqué la valorisation des contrats d'emprunt structuré de la ville comme l'y invite la charte de bonne conduite «Gissler» qui a établi la classification des risques :

Charte de bonne conduite dite Gissler

Indices sous-jacents	
1	Indices zone euro
2	Indices inflation française ou inflation zone euro ou écart entre ces indices
3	Ecart d'indices zone euro
4	Indices hors zone euro. Ecart d'indices dont l'un est un indice hors zone euro
5	Ecart d'indices hors zone euro
HE	Hors échelle

²¹ Ce présent rapport a été instruit avant la fin de l'année 2010

	Structures
A	Taux fixe simple - Taux variable simple Echange de taux fixe contre taux variable ou inversement Echange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique) Taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel)
B	Barrière simple. Pas d'effet de levier
C	Options d'échange (swaption)
D	Multiplicateur jusqu'à 3 ; multiplicateur jusqu'à 5 capé
E	Multiplicateur jusqu'à 5
HE	Hors échelle

Fin 2009, sur un encours total de dette de 54 929 063 €, 79 %, soit 43,2 M€ provenant de 22 contrats étaient classés en catégorie 1A, la moins risquée puisque comprenant des emprunts à taux fixes ou simples, 14 % du même encours, soit 7,9 M€ étaient au contraire classés dans la catégorie risquée 3E où les écarts d'indices sont affectés d'un fort coefficient multiplicateur, l'encours résiduel 3,9 M€ était classé en 4B, c'est-à-dire à barrière simple mais sans effet de levier.

Plusieurs opérations de renégociation de dettes ont affecté la gestion de la dette à taux indexé ou à plusieurs tranches de taux durant la période examinée. Elles semblent avoir été conduites dans la précipitation. Certains taux comme le CHF Libor s'étant effondrés depuis 2008, des renégociations ont été entreprises notamment pour le contrat n° 2006-044-1058 bilibor, alors que la seule année indexée sur le CHF Libor (2006) était déjà passée. En avril 2009, la renégociation du contrat 2006-043 Pentifix 1059 conclu avec la caisse d'épargne a généré le paiement d'une pénalité de 250 000 € alors que sa durée résiduelle n'était que de huit années. En outre, pour cet emprunt, la commune avait pris un risque avéré puisque la barrière de pente qui le sous-tendait, différence entre le CMS²² 10 ans et le CMS 2 ans, affectée d'un coefficient multiplicateur de 5, conduisait, au 9 juin 2008, à un taux de 9,66 % alors qu'à la signature le taux fixe s'élevait à 2,97 %.

Fin 2010, le contrat MIN982458 1054 conclu avec Dexia CLF, emprunt également à barrière de pente, différence entre le CMS 30 ans et le CMS 2 ans affectée d'un coefficient multiplicateur de 5, a fait l'objet d'une offre de réaménagement contre un contrat à taux fixe jusqu'en janvier 2026. Le montant de la pénalité est tel, à ce jour, que la commune n'y a pas donné suite. Il s'agit d'un contrat toujours classé 3E selon la charte de bonne conduite.

Réagissant à court terme, la commune de Draguignan semble avoir été séduite par des propositions qui, à l'époque, sur une très courte période, au maximum deux ans, laissaient entrevoir des taux fixes relativement intéressants. La seconde phase de tous les emprunts structurés se réalisait au détriment de la ville dès lors que des coefficients multiplicateurs significatifs, souvent supérieurs à 5, étaient appliqués à des différentiels de taux portant sur des index parfois abscons. Les réaménagements successifs de dettes que la ville a conduits démontrent sans doute une volonté de remédier à cette situation.

²² Constant maturity swap : taux de swap annuel à durée fixe de 2 ans contre Euribor 6 mois

Cependant, l'organisation interne de la commune conduit à confier la gestion de la dette à des personnels insuffisamment avertis pour appréhender des risques financiers complexes. La ville a été séduite par les banques qui lui ont fait espérer des gains rapides en omettant de lui préciser les risques à venir. La ville doit à ce jour encore assumer au moins un contrat à risques sur lequel elle devra veiller.

La ville a pris acte des remarques de la Chambre et lancera à l'avenir une consultation afin de bénéficier d'un conseil en matière de gestion prospective de la dette.

1.6 Les avances en garantie d'emprunts

L'article L. 2252-1 du CGCT dispose qu'une commune peut accorder à une personne de droit privé une garantie d'emprunt sous la condition que trois critères prudentiels soient réunis de manière cumulative :

- la division du risque implique que le montant des annuités garanties au profit d'un même débiteur, soit plafonné à 10 % du montant total des annuités garantis ;
- le partage du risque oblige les collectivités territoriales à ne pas garantir la totalité d'un emprunt mais seulement 50 % ou 80 % pour certaines opérations réalisées par des personnes privées ;
- le plafonnement des garanties d'emprunts impose que la part représentée par le montant total des annuités déjà garanties à échoir au cours de l'exercice, majoré du montant de la première annuité entière du nouveau concours garanti et du montant des annuités de la dette de la collectivité ne soit pas supérieur à 50 % des recettes réelles de fonctionnement de son budget.

Ces critères prudentiels ne sont toutefois pas applicables pour (article L. 2252-2 du CGCT) :

- les avances en garantie d'emprunts relatifs à des opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisés par les organismes d'habitation à loyer modéré ou les sociétés d'économie mixte ;
- pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements qui bénéficient d'une subvention de l'Etat ou réalisées avec le bénéfice de prêts aidés par l'Etat ou adossés en tout ou partie à des ressources défiscalisées.

La ville de Draguignan a accordé des garanties d'emprunts à différents organismes à vocation sociale (coopération et famille, logis familial varois, Var habitat ...) et à la société anonyme d'économie mixte de construction de Draguignan (SAIEM), dont elle est actionnaire.

A ce jour, l'application des critères prudentiels aux garanties d'emprunts accordées à la SAIEM de Draguignan, montre un risque financier pour la ville qui n'est pas l'actionnaire principal de cette société.

Le montant total des annuités garanties au profit de la SAIEM de Draguignan ne cesse d'augmenter, passant de 41 % en 2004 à 56 % en 2009, très au-delà des plafonds ordinaires prudentiels fixés par débiteur à 10 % du montant total garanti (article D. 1511-34 du CGCT) dans les cas ordinaires.

Au 31 décembre 2009, le montant total du capital garanti à ce titre s'élevait à 13 172 886 €. Avec un taux de garanti de 80 %, le risque pour la ville, en cas de défaillance de la SAIEM, s'établirait à environ 4 M€ sur la base de son engagement de 39,4 % dans le capital de la SAIEM.

La ville de Draguignan devrait veiller à ce que ces ratios n'évoluent pas davantage dans un sens défavorable. Elle pourrait même constituer des provisions à ce titre, même si la réglementation ne l'y oblige pas, hormis en cas d'ouverture d'une procédure collective (article R. 2321-2 du CGCT).

1.7 Conclusion sur la situation financière de la commune de Draguignan

La ville de Draguignan qui a entrepris des efforts importants de maîtrise de ses charges de fonctionnement éprouve encore des difficultés à financer ses programmes d'équipement faute de dégager un excédent brut de fonctionnement suffisant pour faire face, à la fois, à ses annuités de remboursement du capital de sa dette et à ses nouveaux investissements.

La fiscalité, d'un niveau élevé comparé à celui des communes de strate démographique équivalente, réduit ses marges de manœuvre. Un retour sur les abattements à la base, approuvés dans les années 75, pourrait apporter un produit fiscal estimé à environ 600 000 € par an. Faute de quoi, elle n'aura pas d'autre choix, à moyen court terme, que de tenter de réduire encore ses charges de gestion notamment ses charges de personnel pour dégager les marges nécessaires à l'apurement de son très important stock de dettes.

La situation financière de la ville risque encore de se tendre suite aux conséquences de la catastrophe climatique du 15 juin 2010.

II. LA POLITIQUE DE LA VILLE

Le 24 mai 2006, les contrats de ville arrivant à échéance le 31 décembre 2006, le Gouvernement avait décidé de mettre en place un nouveau cadre contractuel de la politique de la ville en faveur des quartiers en difficulté défini par le CIV²³ du 9 mars 2006. Les CUCS²⁴ naissaient alors pour une durée de trois ans reconductibles à compter du 1^{er} janvier 2007. Une lettre circulaire du 5 juin 2009 les a prolongés jusqu'au 31 décembre 2010.

Le CUCS sert de cadre pour la mise en œuvre du projet de développement social et urbain en faveur des habitants de quartiers en difficulté reconnus prioritaires. Il est élaboré à l'initiative conjointe du maire ou du président d'un EPCI²⁵ et du préfet du département. Il doit être l'occasion, dès son élaboration, d'associer d'autres collectivités territoriales et d'autres partenaires.

Le département du Var compte plus d'un million d'habitants dont 38 044 habitants recensés dans 10 ZUS²⁶ selon le décret du 26 décembre 1996 : La Gabelle à Fréjus, quartier est : Les Mouissèques, La Rouve et la ZUP²⁷ de Berthe à La Seyne-sur-Mer, le centre ancien, La Beaucaire, Le Jonquet, La Baume, Le Guynemer et Sainte-Musse à Toulon.

Enfin, 47 CUCS ont été conclus dans ce département dont celui de la communauté d'agglomération de Draguignan.

²³ Comité interministériel des villes et du développement urbain

²⁴ Contrats urbains de cohésion sociale

²⁵ Etablissement de coopération intercommunale

²⁶ Zones urbaines sensibles

²⁷ Zones à urbaniser en priorité

II.1 Le contrat de ville 2000-2006

La ville de Draguignan disposait d'un contrat de ville couvrant la période 2000 à 2006 signé le 22 novembre 2000. Il associait l'État, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le département du Var, la commune et le fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles.

Il ambitionnait de ré-agréger des territoires urbains et des populations en situation de marginalisation à l'ensemble de la ville. Il proposait d'enrayer les mécanismes de dévalorisation de certains sites, d'exclusion de leurs habitants, de discrimination afin que la ville retrouve une unité sociale solidaire. Les interventions prioritaires concernaient le centre ancien (environ 4 000 habitants), la ZAC les Collettes (environ 5 000 habitants et 70 % de logements sociaux) et les Floralies Saint-Hermentaire (environ 300 logements sociaux).

Il déclinait ensuite des axes généraux prioritaires et des actions spécifiques en retenant six grands domaines d'intervention :

- habitat, recomposition urbaine et gestion urbaine de proximité ;
- emploi, formation et développement économique ;
- action sociale, santé, famille ;
- éducation, culture, loisirs ;
- justice, sécurité, prévention ;
- et un thème transversal sur la participation des habitants.

Le rapport d'évaluation du contrat de ville, rédigé en juillet 2006, constatait que les crédits de fonctionnement n'avaient pas été dépensés en totalité ; seule la région avait rempli son contrat à 91 % selon le rapport. C'est l'État qui a été le principal financeur bien que n'ayant dépensé que 62 % des crédits contractualisés ; les crédits non consommés avaient été réaffectés par la préfecture aux autres sites en contrat de ville dans le département du Var. Les crédits demandés ont augmenté constamment pendant la période du contrat, alors que le montant accordé est demeuré stable. La grande majorité des actions concernait des associations, jusqu'à trente-deux associations bénéficiaires, soit une moyenne d'un peu plus d'un dossier financé par association. Les actions liées à l'emploi ont été essentiellement financées sur des crédits de droit commun ou du PTE²⁸. C'est le thème culture-loisirs qui a obtenu les plus forts financements suivi par l'insertion sociale, le soutien à la parentalité, le sport, l'insertion scolaire et l'emploi. En matière d'investissement, les crédits contractuels ont été entièrement consommés à hauteur de 5 M€. Enfin, ce rapport notait une dynamique partenariale faible, les espaces de coordination, de réflexion, de confrontation de points de vue et de coproduction entre acteurs étant peu visibles voire inexistantes : le CLSPD²⁹ n'était plus animé, les rencontres d'acteurs sur une même thématique étaient rares, le contrat a eu du mal à entretenir une dynamique, l'absence de dispositifs PLIE³⁰, CEL³¹ ou la GUP³² était également mentionné. Cette évaluation notait la cohabitation de deux dispositifs sur un même territoire animés par la ville et le département sur des thématiques identiques avec pour chaque collectivité un agent spécialisé dans les questions de développement. De fortes disparités sur le plan des territoires prioritaires étaient observées, le quartier des Floralies-Saint-Hermentaire ayant été le parent pauvre du contrat de ville. Quant à la gouvernance du contrat, le rapport d'évaluation notait l'absence de dynamique interinstitutionnelle.

²⁸ Pacte territorial pour l'emploi

²⁹ Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance

³⁰ Plan local d'insertion par l'économie

³¹ Contrat éducatif local

³² Gestion urbaine de proximité

Les acteurs se retrouvaient ponctuellement sur des actions précises ou sur des thématiques sans que soit apparue de dynamique porteuse de l'ensemble du contrat. Le rapport préconisait de renforcer le portage politique, de clarifier, de renforcer et d'organiser la maîtrise d'œuvre des futurs dispositifs pour alimenter la compétence communautaire tout en renforçant les moyens humains relatifs aux thématiques développées.

II.2 L'organisation de la ville en matière de politique de la ville depuis la création de la CAD : le CUCS³³ Draguignan – Le Muy

Le CUCS de la Dracénie, signé entre l'Etat, la région, la communauté d'agglomération de la Dracénoise et les villes de Draguignan et du Muy le 14 mars 2007, a succédé au contrat de ville. Il couvre la période 2007 à 2009 prolongée depuis jusqu'en 2010. Il concerne les communes de Draguignan et de Le Muy qui disposent de territoires prioritaires. Pour Draguignan, son périmètre est identique à celui qui était défini dans le contrat de ville.

C'est la communauté d'agglomération Dracénoise (CAD) qui exerce la compétence de l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de la politique de la ville.

Or, ces deux compétences sont dites partagées (avec la ville de Draguignan) car la CAD n'a pas repris les opérations en cours telles que la rénovation du centre ancien. Aucune mention n'est faite de ce partage dans les délibérations de la CAD. Or, lorsqu'une compétence est transférée à un EPCI, les collectivités en sont dessaisies.

Cependant, chacune des deux organisations a affecté des personnels au suivi de la politique de la ville alors que des économies d'échelle seraient envisageables. La commune a précisé que le partage opéré confie à la CAD les thématiques intercommunales et à la ville les actions de proximité. Le service politique de la ville de Draguignan est composé de deux salariés représentant 1,5 ETP³⁴ et une masse salariale charges comprises de 58 727,00 € en 2009.

La chambre estime que l'esprit pousse la ville de Draguignan à transférer l'intégralité de cette compétence à la CAD. Dans sa réponse, la collectivité a indiqué qu'elle avait saisi le préfet du Var pour lui signifier le transfert plein et entier de cette compétence à la CAD.

Dans le cadre du CUCS, l'engagement financier de la ville portait sur un montant de 125 000 € par an, soit 375 000 € sur trois ans. Durant les années 2007 à 2009, elle n'aura dépensé que 167 312 €, soit 44,6 % de son engagement contractuel. La ville a également consacré 592 646 € pour subventionner des associations œuvrant à la cohésion sociale. Le CUCS apparaît ainsi plus comme un outil d'opportunité qui se rajoute mais pour un montant marginal, aux dépenses de cohésion sociale effectuée par la ville.

La commune ne dispose pas d'une comptabilité analytique pour retracer ces interventions. Toutefois, les subventions du CUCS accordées aux associations sont facilement identifiables car elles sont retracées dans un tableau annuel.

Mais l'ensemble des subventions accordées pour le fonctionnement d'associations qui contribuent à la cohésion sociale n'est pas facilement identifiable puisqu'elles peuvent être inscrites indifféremment sur le budget du service politique de la ville, sur celui de l'action culturelle et sur celui de l'action sociale.

³³ Contrat urbain de cohésion sociale

³⁴ Equivalent temps plein

Enfin, les actions menées par des services municipaux qui entraient dans le cadre de la politique de la ville ne sont pas financièrement valorisées.

II.3 Le suivi de la politique de la ville

La ville a indiqué qu'elle ne disposait pas d'un dispositif de suivi des quartiers entrant dans le champ de la politique de la ville pour deux raisons essentielles :

- les données de l'INSEE³⁵ sur les trois territoires prioritaires de Draguignan datent de 1999 alors que sa population a pratiquement augmenté de 10 000 habitants depuis ;
- lors de la rédaction du CUCS, une liste d'indicateurs par thématique du contrat a été élaborée et annexée. La ville s'était déjà heurtée à la quasi impossibilité d'obtenir des données à l'échelon des quartiers. Le CUCS prévoyait donc que ces indicateurs soient renseignés au niveau communal. Malgré cela, certains indicateurs n'avaient pas pu être renseignés en 2007.

L'action de la ville se décline selon un programme d'actions couvrant la période du CUCS qui fixe des objectifs généraux et opérationnels pour l'ensemble de la ville et par quartier prioritaire. La ville n'a arrêté aucun indicateur de résultats pour les objectifs qu'elle s'est fixée. Les actions sont nombreuses et de petites dimensions car il n'y a que peu d'opérateurs professionnels sur le territoire communal en dehors du tissu associatif. Il n'existe pas de projet éducatif local. Le centre social et culturel implanté aux Collettes serait, selon la ville, le fer de lance de la politique de la ville à Draguignan. C'est lui qui a notamment en charge l'aide aux devoirs pour les élèves. Il comptait 600 adhérents qui participent aux différentes activités proposées.

En l'absence d'indicateurs, aucun bilan n'a donc été établi, la préfecture du Var (sous préfet ville) ayant souhaité privilégier la mise en place d'une évaluation à partir de questions sur quelques thématiques du CUCS. De son côté la ville a précisé qu'elle n'effectuait pas de mesures en termes d'impacts mais qu'elle portait un regard critique sur les actions menées notamment par le centre social et culturel et celles aux pieds des tours du quartier Saint-Hermentaire. Dans sa réponse, elle fait également valoir que, chaque année, la commune et la CAD établissent un rapport d'activités qui présente un bilan quantitatif du CUCS et qualitatif de toutes les actions financées. Un rapport annuel d'évaluation portant sur les thématiques du CUCS tant au niveau communal qu'au niveau intercommunal est également rédigé.

Quelques évaluations thématiques effectuées par la CAD ont cependant concerné Draguignan, en 2008, pour le thème «citoyenneté et prévention de la délinquance». En 2009, le même thème et celui relatif à la «réussite éducative» ont été évalués par la CAD dont le rapport est en cours de rédaction. Toutes ces évaluations donnent lieu à la rédaction d'un rapport.

Ces évaluations thématiques ne rendaient pas inutile une évaluation de l'impact de la politique de la ville dans le cadre du CUCS 2007-2009. Interrogée par la chambre, la ville a précisé s'intéresser uniquement à la cohérence des actions mises en place et à l'efficacité du CUCS. Selon elle, l'étude de l'impact de cette politique est délicat faute de pouvoir renseigner à l'échelle des quartiers des indicateurs et corrélérer l'évolution d'un quartier aux seules actions de cette politique.

³⁵ Institut national de la statistique et des études économiques

Des diagnostics de GUP³⁶ avaient été établis en même temps que le contrat de ville. La ville souhaitait aboutir à la signature de deux conventions de GUP pour les deux quartiers prioritaires (Floralies-Saint-Hermentaire et Les Collettes). Faute d'un engagement des partenaires institutionnels ces projets n'ont pas abouti. Le CUCS de Dracénie n'a pas prévu de GUP. Seulement quelques actions dans ce sens ont été initiées : gestion des véhicules «ventouses» ou épaves, création d'un centre social basé aux Collettes qui intervient ponctuellement durant les congés scolaires au quartier des Floralies-Saint-Hermentaire.

En février 2002, la ville avait signé un CLSPD avec l'État, la région et le département qui couvrait la période 2002 à 2006. Il n'a fait l'objet d'aucun bilan et d'aucune actualisation. Depuis le 1^{er} janvier 2007, il n'existe donc plus de CLSPD.

II.4 Les relations entre la ville et les acteurs associatifs financés au titre de la politique de la ville

La ville subventionne des associations qui portent des projets inscrits dans le CUCS. En 2010, ces subventions variaient de 500 € à 4 000 €. Aucune convention n'avait été conclue pour la mise en œuvre des projets subventionnés.

Par ailleurs, hors CUCS, elle attribue des subventions de fonctionnement variant de 500 € à 80 000 € à neuf associations œuvrant dans le domaine de la politique de la ville. Dans ce cadre, elle a conclu trois conventions avec les associations ayant perçu plus de 23 000 €. Arrivées à échéance fin 2009, ces trois conventions sont en cours de renouvellement pour la période 2010-2012.

Le versement des subventions suppose que le comité de pilotage du CUCS se soit réuni, qu'il ait statué sur les participations de chaque financeur et que le maire soit autorisé par le conseil municipal à verser lesdites subventions. Un dossier unique de demande de subvention disponible sur le site internet «Poliville» accessible par les associations via un code confidentiel est renseigné par l'association. Ce dossier est ensuite accessible à tous les financeurs dans le cadre d'une instruction partagée des demandes de subventions.

L'identification des associations intervenant dans le domaine de l'emploi et du développement économique n'est pas réalisée par la ville mais par le service politique de la ville et habitat de la CAD lors de l'élaboration de son rapport annuel d'activité du CUCS de la Dracénie. De 2007 à 2009, le nombre de projets d'emploi et développement économique a varié de 7 à 9 uniquement en 2008. Cela représentait environ 13 % des projets recensés dans le CUCS et 17 % des subventions accordées dans ce cadre, de 63 000 à 45 000 € par an.

A titre d'exemple, avaient été financés en 2009 :

- un projet d'insertion hôtellerie-restauration au cercle du mess du camp militaire de Canjuers, - un projet de prise en charge de la souffrance psychique et de redynamisation des demandeurs d'emplois,
- un projet d'informatique pour la réalisation de support multimédia pour les demandeurs d'emploi,
- l'ouverture d'une épicerie solidaire,
- un projet d'accompagnement renforcé et personnalisé des demandeurs d'emplois des quartiers prioritaires favorisant le retour à l'emploi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans le domaine des services à la personne,

³⁶ Gestion urbaine de proximité

- et un projet de micro crèche d'entreprise aux Collettes pour permettre aux mères une insertion professionnelle.

III. LA RESTRUCTURATION DU CENTRE VILLE DE DRAGUIGNAN

En 1995, la ville de Draguignan avait décidé de requalifier son centre ancien qui a fait l'objet de deux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH : 1995-1998 et 1999-2002).

Ces opérations ont été pilotées par la SAIEM de construction de Draguignan dans le cadre d'une concession conclue le 21 juin 1994.

La concession d'aménagement initiale avait été prorogée une première fois jusqu'au 22 juin 2003, mais ce n'est que le 15 octobre 2003 qu'elle a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2003. L'avenant ne précisait pas de manière explicite que cette dernière prolongation était rétroactive, et que du 23 juin 2003 au 15 octobre 2003, la SAIEM était intervenue sans titre légal.

Une CPA³⁷ a été signée le 24 octobre 2004, pour une durée de sept ans, à compter du 26 octobre 2004 devrait s'achever en octobre 2011. Le recours à une nouvelle convention serait précédée d'une mise en concurrence ouverte et équitable comme l'a indiqué la ville dans sa réponse.

Conformément aux dispositions des articles L. 300-4 et suivants du code de l'urbanisme, la ville a confié à la SAIEM de construction de Draguignan, la réalisation des tâches suivantes :

- l'opération programmée d'amélioration de l'habitat ;
- l'assistance à la revitalisation économique ;
- les aménagements urbains ;
- la restructuration d'îlots et la RHI³⁸ ;
- la gestion financière de la recomposition du centre ville.

La CPA n'avait pas fait l'objet de mesures de publicité, ce que semblaient admettre les dispositions de l'article 11 de la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement. Les juridictions administratives évoluent sur ce point. Ainsi, le 10 novembre 2009, la cour administrative d'appel de Nantes a remis en cause l'application de l'article 11 précité au motif que les CPA «*ne sont pas compatibles avec les objectifs de la directive 93/37/CEE* » et «*ne peuvent avoir d'incidence sur l'illégalité dont est entachée (ladite) convention publique d'aménagement*» (arrêt n° 08NT02570).

Pour l'avenir, la Chambre recommande à la ville d'effectuer des démarches de publicité conformes aux dispositions de la directive européenne 93/37/CEE.

³⁷ Convention publique d'aménagement

³⁸ Résorption de l'habitat insalubre

III.1 Les missions de la SAIEM et les conditions financières de la CPA

La SAIEM a été créée le 3 mai 1972 pour une durée de 99 ans. Au 12 mai 2010, les principaux actionnaires étaient la caisse des dépôts et consignations (48,6 %), la ville de Draguignan (39,4 %), la ville de Cogolin (10,4 %), la ville du Muy (1,2 %) et quatre particuliers (0,4 %).

Dans le cadre de la 3^{ème} OPAH, la SAIEM était chargée en tant que maître d'ouvrage, de la mise en œuvre des projets issus à la fois du contrat de ville et du projet global initié par la ville de Draguignan.

Cette opération impliquait, outre l'acquisition et la cession de biens immobiliers, la réalisation de travaux d'aménagement foncier, de démolition et de curetage mais aussi l'étude, la coordination, l'animation et le suivi des actions et outils mis en place en accord avec la ville (article 1 CPA).

L'opération confiée à la SAIEM avait fait l'objet d'une convention quadripartie de financement, pour trois années depuis juin 2004, entre l'État, l'ANAH³⁹, le département et la ville. Cette convention impliquait notamment que :

- la ville de Draguignan s'engageait à financer l'équipe opérationnelle chargée du suivi et de l'animation de l'OPAH (coût prévisionnel de 153 500 € HT/an) et à réserver une enveloppe financière globale de 1 034 300 € pour financer l'ensemble des travaux des propriétaires privés ;
- l'État s'engageait à subventionner, dans la limite de 18 K€ /an, l'équipe opérationnelle, à dé plafonner le montant des loyers, à octroyer une dotation PLUS supplémentaire ;
- l'ANAH s'engageait à réserver une enveloppe financière globale de 660 000 € pour 3 ans ;
- le département s'engageait à accorder différents types de subventions aux propriétaires bailleurs ou occupants.

La 3^{ième} convention d'OPAH signée en juin 2004 avait été prolongée jusqu'en juin 2009, date à laquelle elle a pris fin. Un bilan est en cours de réalisation.

Le montant total des dépenses et recettes prévisionnelles de l'opération ressortait à 7 M€ TTC dans la convention initiale avec un apport financier de la commune de 6,588 M€ TTC pour assurer l'équilibre financier.

Par avenant du 18 octobre 2007, un nouveau bilan prévisionnel avait été établi, portant les dépenses à 13,855 M€ TTC, suite à l'intégration des travaux relatifs à la résorption de l'habitat insalubre. La participation de la ville avait été portée à 12,914 M€ TTC.

Un second avenant, en date du 23 juin 2009, avait validé la réalisation d'opérations d'aménagements urbains et de résorption de l'habitat insalubre portant le budget prévisionnel à 16,96 M€ TTC. La participation de la ville s'élevait alors à 15,77 M€ TTC, soit une différence de 1,19 M€ qui devrait être supportée par la ville en fin d'opération.

³⁹ Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

Le financement des opérations de RHI était assuré principalement par des subventions d'État (80 % du déficit prévisionnel de l'opération), le solde restant à la charge de la ville.

Ces deux avenants ont donc plus que doublé le montant de l'opération qui est passé d'environ 3,2 M€ HT à plus de 7,2 M€ HT. L'opération de RHI passant pour sa part d'environ 2,36 M€ HT à plus de 3,64 M€ HT.

III.2 L'exécution de la convention publique d'aménagement

La rémunération de la SAIEM comprenait sa rémunération proprement dite comme le décrit l'article 20 de la CPA, celles de l'équipe opérationnelle mise à disposition par la SAIEM ainsi que celle de l'équipe externe (article 2-1 Bis de la CPA). Son taux s'établissait à 22,5 % ramené à 19 % par l'avenant n° 2.

A l'origine, la ville devait rembourser à la SAIEM des sommes de plus de 6,38 M€ au titre des travaux, lui verser une participation de 2,8 M€ HT, soit un total de 9,18 M€ HT. Au 31 décembre 2009, elle avait payé des sommes totales à ce titre à hauteur de plus de 7,35 M€ HT.

Pour sa part, la SAIEM avait payé des sommes totales de 11,15 M€ HT à la même date au titre de cette opération.

Fin 2009, 733 logements avaient été concernés par l'OPAH⁴⁰ et trois sites étaient en cours de rénovation dans le cadre de la RHI. Fin 2010, les aménagements du parking Bontemps, de la place Pasteur et de la rue des Endoumes étaient achevés.

Les modalités de contrôle par la ville sont conformes aux dispositions de l'article L. 1523-2 du CGCT qui prévoient la mise en place d'un contrôle technique et d'un contrôle financier et comptable. Un comité technique entre la ville et la SAIEM se réunit plusieurs fois par an en associant des partenaires tels la région Provence-Alpes Côte d'Azur, l'ANAH⁴¹, la DDASS⁴² ou la CAD⁴³.

IV. LES TRAVAUX DE RÉAMÉNAGEMENT ET D'EXTENSION DE L'HOTEL DE VILLE

Depuis 1986, l'hôtel de ville de Draguignan n'avait plus de salle de conseil municipal car elle avait été transformée en bureaux pour le cabinet du maire. La salle des mariages n'était pas accessible pour les handicapés et ne répondait pas aux normes applicables aux établissements recevant du public.

Par une délibération de 2004, la ville a donc décidé de procéder au réaménagement et à l'extension de l'hôtel de ville, afin de se doter d'une nouvelle salle de conseil et de mariages.

IV.1 La définition du projet et le marché de maîtrise d'œuvre

Un programme fonctionnel a été établi par le cabinet Benoît le 17 juin 2004, dans lequel n'apparaissait pas d'enveloppe financière. Seule une évaluation des besoins en termes de surfaces utiles (pages 6 et 7) y figurait.

⁴⁰ Opération programmée d'amélioration de l'habitat

⁴¹ Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

⁴² Direction départementale de l'action sanitaire et sociale

⁴³ Communauté d'agglomération Dracénoise

Le forfait provisoire de rémunération du maître d'œuvre s'élevait à 95 820 € HT pour un montant de travaux estimé à 798 500 € HT mais l'avenant fixant la rémunération définitive a porté sur un montant de 143 491 € HT suite à l'augmentation substantielle du montant des travaux qui est passé à 1 304 472 € HT.

L'augmentation du montant total des travaux résulte de sujétions techniques et imprévues :

- le maintien du mur séparant le parking du reste de l'hôtel de ville nécessitant la réalisation de la salle du conseil sur pilotis et l'aménagement du parking ;
- la réalisation de fondations spéciales sur micro-pieux suite à cette modification, compte tenu de la médiocre qualité du sol ;
- la mise en place d'un système de chauffage-rafraîchissement généralisé suite à l'impossibilité de réutiliser la chaufferie existante ;
- des prestations relatives à la cohésion esthétique et architecturale (aménagement de la cour d'honneur et ravalement des façades).

En règle générale, la théorie des sujétions imprévues repose sur :

- * l'existence de difficultés *matérielles* rencontrées lors de l'exécution du marché,
- * le caractère *exceptionnel et imprévisible* des difficultés,
- * enfin, la cause des difficultés qui doit être *extérieure aux parties*.

La lecture des comptes rendus de réunions entre la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et l'architecte des bâtiments de France permet de conforter l'existence de sujétions imprévues.

Au 31 décembre 2008, le montant définitif des honoraires payés aux architectes s'élevait à 156 647 € HT après application de pénalités suite au dépassement du seuil de tolérance pour un montant de 11 339 € HT.

IV.2 Les marchés de travaux

Les dix lots du marché de travaux ont été attribués en 2005 pour un montant de 1 586 491 € HT. A l'origine, ce montant avait été estimé à 1 304 472 € HT. Le dépassement est donc d'environ 21 %.

L'insuffisance de l'estimation établie par la maîtrise d'œuvre a conduit à une déclaration d'infructuosité car pour le lot n° 1 «gros œuvre» aucune offre n'était parvenue et que pour d'autres lots le coût des offres dépassait les estimations dans des proportions variant de 14 à 75 %. Le maître d'œuvre a alors été invité à réétudier le dossier technique et de proposer un nouveau cahier des charges.

Après avoir relancé la procédure, il s'est avéré que pour le lot n° 1 «gros œuvre», les trois offres remises dépassaient, à nouveau, le coût estimé conduisant à la conclusion d'un marché négocié.

Le montant total des travaux ressortant des DGD⁴⁴ et des procès verbaux de réception s'établit à 1 658 730 € HT, soit une augmentation de 5,2 % suite aux actualisations des prix. Une subvention du département du Var à hauteur de 616 354 € avait été obtenue pour cette opération.

⁴⁴ Décompte général et définitif

Une entreprise a obtenu une indemnité d'imprévision justifiée par une augmentation très importante du cours du cuivre conduisant à un renchérissement du coût du marché idoine de près de 26,5 %. Si les conditions réglementaires d'octroi de ladite indemnité ont été respectées, la chambre observe que la circulaire applicable⁴⁵ a prévu des modalités précises de liquidation de l'indemnité et la nécessité de conclure un avenant. Or, ces modalités ne figurent au certificat administratif du 4 septembre 2007 et aucun avenant n'a été conclu à cette occasion.

Les retards constatés dans l'exécution des travaux, dix-sept semaines, ont été justifiés et acceptés par la ville faisant suite à la découverte d'amiante ou de caves, à des libérations de locaux administratifs intervenus tardivement et à la nécessité de maintenir le réseau électrique existant.

V. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

V.1 Généralités

Les effectifs (emplois pourvus) du personnel, contractuels non compris, ont augmenté de 12 % entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2009 passant de 420 agents à 471.

Cet accroissement des effectifs a eu lieu, malgré le transfert à la CAD de 30 agents et le transfert ne s'est donc pas accompagné d'économies. L'accroissement de l'effectif a essentiellement concerné les filières animation (+ 82 %), police municipale (+ 47 %), administrative (+ 17 %) et enfin, au secteur médico-social (+ 17 %). Les effectifs du secteur culturel sont restés stables, ceux du secteur sportif ont diminué de 25 % après le transfert à la CAD de 14 agents de la filière sportive et de 13 agents du secteur culturel. Les effectifs du secteur technique ont d'abord progressé de 6,5 % entre 2005 et 2007, puis diminué en 2009, pour retrouver un niveau comparable à celui de 2005. Dans sa réponse, la ville a précisé que cet accroissement des effectifs répondait au développement de services rendus à la population comme la mise en place d'un service 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 à la police municipale ayant conduit à un recrutement de 8 agents. Pour la filière animation, il s'agit selon cette même réponse, de la pérennisation de 8 emplois jeunes et contractuels et du recrutement d'un médiateur social.

La collectivité a fait le choix de renforcer son encadrement intermédiaire ainsi que les effectifs des agents d'exécution dont les populations ont crû respectivement de 34 % et un peu moins de 10 %. Enfin, la police municipale a bénéficié d'un recrutement de 8 agents.

Le montant brut des rémunérations principales est passé de 7 069 048 € en 2004 à 8 724 361 € en 2009, soit une augmentation de 23,4%.

La masse financière propre au régime indemnitaire a fortement augmenté (+ 32 %) sous l'effet de l'accroissement des effectifs et d'une politique active de promotions et d'avancements internes à la collectivité.

⁴⁵ Circulaire du 20 novembre 1974 relative à l'indemnisation des titulaires de marchés publics en cas d'accroissement imprévisibles de leurs charges économiques

En outre, afin de favoriser la motivation, l'implication au travail et l'assiduité tout en pénalisant l'absentéisme, la ville de Draguignan applique une diminution du montant des primes versées aux agents au prorata de la durée de l'absence, au-delà d'un délai de carence de dix jours par année civile⁴⁶. Cette mesure s'applique également en cas de sanction disciplinaire infligée à un agent. Malgré ce dispositif, la chambre n'a pas constaté une baisse significative de l'absentéisme bien au contraire puisque, entre 2005 et 2009, le taux d'absentéisme est passé de près de 5 % à environ 9,4 % selon les bilans sociaux communaux. Cependant, la multiplication par 3,5 du nombre des congés de longue maladie durant cette période, alors que le nombre des autres absences demeurait stable altère sensiblement ce ratio. En 2007, le taux national se situait à 7,8 %⁴⁷.

Pour y remédier, la ville a indiqué qu'elle déclenchait fréquemment des contrôles médicaux ou des expertises car le préjudice financier, en 2009, pouvait être évalué à 1 M€ réparti entre la ville et l'assurance maladie⁴⁸.

V.2 Les agents contractuels

Représentant environ 24 % de l'effectif total jusqu'en 2008, l'effectif des agents contractuels qui comptait 51 agents en 2009 ne concerne plus que 11 % de l'effectif communal. La ville a procédé à des intégrations après réussite aux concours et a enregistré des démissions ou n'a pas renouvelé certains contrats. L'entrée en vigueur de la nouvelle délégation pour la restauration scolaire a conduit 24 agents de la commune à rejoindre le délégataire.

VI. LA CONCESSION DE RESTAURATION COLLECTIVE

Jusqu'au 31 août 2009, les élèves des douze écoles maternelles de la ville, leurs enseignants, les agents de service des écoles, les enfants fréquentant le centre aéré, les personnes âgées relevant du CCAS, et les pompiers de la ville pouvaient prendre des repas confectionnés par un délégataire. Les élèves et les personnels de l'école privée Sainte-Marthe bénéficiaient également de ce service dans le cadre d'une convention conclue avec la ville.

A l'origine, en 1993, le prix des denrées alimentaires, les frais de fonctionnement et les charges de personnel composaient environ 80 % du prix unitaire du repas. Le solde comprenait les dépenses d'investissement et de renouvellement, les frais d'entretien et la taxe professionnelle. Il s'élevait alors à 4,52 € HT. En 2004, la construction de la cuisine centrale, certifiée ISO 9001, et l'arrivée d'personnels supplémentaires avaient fait passer ce prix à 6,07 € HT. En 2009, il atteignait 6,86 € HT, soit une augmentation de près de 52 % depuis 1993.

Le prix acquitté dépendait de la catégorie des commensaux. Fin 2008, il variait ainsi de 6,53 € HT pour les scolaires à 7,07 € HT pour les personnes relevant du CCAS.

Aux termes de la convention de délégation, les prix des repas devaient être actualisés selon une formule de révision assise sur l'indice du prix des repas dans les restaurants et celui du prix des repas dans les cantines, indices n'ayant plus cours, la ville a précisé, dans sa réponse, que depuis 2010 ce sont les indices des prix à la consommation (identifiant 639025) et des salaires (identifiant 7567388) qui sont utilisés pour cette actualisation.

⁴⁶ Délibération n° 2003-18 du 6 février 2003

⁴⁷ Étude périodique Dexia-Sofcap

⁴⁸ Taux d'absentéisme 9,4 % X masse salariale nette de l'année 2009 (11,9 M€) = 1,1 M€

Une variation en plus ou en moins du nombre de repas commandés par rapport à celui prévu contractuellement chaque année, devait conduire au versement d'une compensation par la ville. En 2005, cette base contractuelle avait été fixée à 292 000 repas par an. En 2008, la ville avait versé à son délégataire 364 408 € à ce titre ce qui représentait 14,8 % du chiffre d'affaires réalisé par lui dans le cadre de sa convention⁴⁹.

La ville prenait également en charge le montant de la compensation tarifaire au titre de la différence existant entre le prix des repas et le montant acquitté par les différents commensaux. En 2008, cette compensation en sa faveur s'était élevée à 11 339 € HT (différence entre le chiffre d'affaires à compenser 353 268 € HT et le solde liée à la suractivité, soit 364 408 € HT).

A l'inverse, dans le cas où le délégataire fournissait des repas à des tiers, il devait verser à la ville une redevance égale à 10 % du montant annuel des ventes hors taxes réalisées dans ce cadre.

Au 1^{er} avril 2009, la ville de Draguignan est devenue propriétaire de tous les biens et équipements qui avaient été financés par le délégataire.

Depuis le 1^{er} septembre 2009, la société Avenance est titulaire du nouveau contrat de délégation sous forme d'un affermage pour une durée de cinq années. Depuis cette date, les tarifs d'accès au service de restauration collective scolaire dépendent du quotient familial c'est-à-dire qu'ils tiennent compte des revenus et de la composition de la famille. En moyenne, pour un repas dont le prix de revient est de 6,10 €, la ville acquitte 2,00 € et les parents, un maximum de 4,10 €. Leur participation varie en fait de 2,20 € à 4,10 €.

Le Président,

Bertrand SCHWERER

⁴⁹ Différence entre le chiffre d'affaires théorique soit 2 453 124 € HT et les montants acquittés par les commensaux en facturation directe (655 801 € HT), les recettes des usagers (578 464 € HT) et les acomptes prévisionnels (865 589 € HT) soit un chiffre d'affaires à compenser de 353 268 € HT.

ANNEXE 1

FINANCEMENT PROPRE DISPONIBLE

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Capacité d'autofinancement disponible	348 426	- 2 578 330	- 853 598	- 2 212 019	- 856 341	559 452
FCTVA et subventions (réel)	8 792 095	4 195 057	4 092 456	3 907 617	3 130 792	5 964 152
Subventions (ordre)						
Produit des cessions et remboursement des créances (réel)	157 746		1 515	371 912	823	3 204
Produit des cessions (ordre)	1 121 332	90 946	430 527	367 044	1 129 037	78 419
Variation de stocks (ordre)						
Autres recettes (réel)	655 255	552 764	662 972	858 714	658 566	424 293
Autres recettes (ordre)	160 237	- 177 003				
ICNE			323 610	193 514	844	-205 550
Financement propre disponible (b)	11 235 090	2 083 434	4 657 482	3 486 783	4 063 720	6 823 969

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Dépenses d'équipement budget principal	7 685 075	9 176 603	8 533 390	8 544 994	9 085 427	6 987 392	50 012 881
Subventions obtenues ou demandées	3 239 847	3 206 997	2 935 980	2 522 084	1 934 373	3 553 899	13 839 281
CAF nette ou disponible	348 426	- 2 578 330	- 853 598	- 2 212 019	- 856 341	559 452	
Financement propre disponible	11 235 090	2 083 434	4 657 482	3 486 783	4 063 720	6 823 969	
Besoin ou capacité de financement après amortissement du capital de la dette	2 095 290	8 237 045	4 241 340	5 424 985	5 613 211	470 237	
Emprunts réels hors refinancement	2 000 000	6 200 000	5 000 000	4 000 000	6 200 000	0	23 400 000

Source : logiciel Delphi

ANNEXE 2

Equilibre comptable du compte administratif						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Fonds de roulement au 1 ^{er} Janvier	1 312 468	1 366 332	1 902 197	3 259 161	1 827 151	2 413 741
Variation du fonds de roulement	53 864	7 543	924 517	- 1 265 209	586 789	- 247 879
Fonds de roulement au 31 Décembre	1 366 332	1 373 875	2 826 714	1 993 952	2 413 940	2 165 862
Restes à réaliser en recettes d'investissement ..	5 207 285	2 735 697	3 698 956	8 744 499	2 873 198	2 094 243
Restes à réaliser en dépenses d'investissement	4 405 592	2 242 048	2 982 590	7 893 388	1 515 821	957 088
Résultat après restes à réaliser	2 168 025	1 867 524	3 543 080	2 845 063	3 771 317	3 303 017
Résultat avant restes à réaliser / (RF + 110)	3,91 %	4,17 %	8,17 %	5,45 %	6,60 %	5,73 %
Résultat après restes à réaliser / (RF + 110)	6,20 %	5,66 %	10,25 %	7,77 %	10,31 %	8,74 %

Source : logiciel Delphi

REPONSE DE M. Max PISELLI