

**CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
DE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR**

3^{ème} section

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

**sur la gestion de la commune d'Orange
(Département de Vaucluse)**

- A compter des exercices 2001 et suivants -

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune d'Orange, à partir de l'année 2001.

Par lettre en date du 18 juin 2010, le président de la chambre en a informé M. Bompard, maire.

L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 2 décembre 2010 entre M. Bompard et le rapporteur.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 3 février 2011, ses observations provisoires portant sur les années 2001 et suivantes.

Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Bompard, le 25 février 2011, et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Par courrier du 22 mars 2011, le président de la 3^{ème} section a accordé au maire et aux personnes mises en cause, à leur demande, un délai supplémentaire, jusqu'au 31 mai 2011, pour répondre au rapport d'observations provisoires.

Le maire de la commune a répondu le 1^{er} juin 2011 et les autres parties mises en cause ont également répondu dans les délais prévus.

M. Pierre Roulph a été auditionné par la chambre, à sa demande, le 21 juin 2011.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre, a arrêté, le 21 juin 2011, le présent rapport d'observations définitives.

M. Jacques BOMPARD a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engage 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 à 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

1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE D'ORANGE	4
2. L'ANALYSE FINANCIÈRE	4
2.1 Les ressources communales	5
2.2 Les charges communales	5
2.3 La capacité d'autofinancement	5
2.4 Le financement des investissements	6
2.5 Les grands équilibres financiers : fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie ..	6
2.6 Les marges de manœuvre de la commune	6
3. LA GESTION DU PERSONNEL	8
3.1 L'évolution des effectifs permanents de la commune	8
3.2 Les modalités de gestion des agents communaux	8
3.3 Le temps de travail des agents	9
3.4 La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences	10
3.5 La formation des agents	10
3.6 Le régime indemnitaire	10
3.7 Les heures supplémentaires	11
3.8 La gestion de l'absentéisme	12
3.9 Les emplois de cabinet et les agents contractuels de catégorie A	12
3.10 Les logements de fonction par utilité de service	13
4. MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES	14
4.1 La politique culturelle	14
4.2 La politique associative	17
4.3 La politique de la Ville	18
4.4 La politique en matière de sécurité publique	19
5. LA GESTION DE CERTAINS SERVICES PUBLICS	21
5.1 Le transport urbain et scolaire	21
5.2 La restauration scolaire	22
5.3 Le nettoyage des locaux communaux	23
5.4 La gestion de la commande publique	24
5.5 La gestion du service de l'eau et du réseau d'assainissement	25
6. LES FRAIS DE REPRÉSENTATION ET L'USAGE DES VÉHICULES	26
6.1 Les frais de représentation du maire	26
6.2 L'utilisation des cartes de péage d'autoroute	28
6.3 Les véhicules communaux	29
7. LES CESSIONS D'IMMOBILISATIONS DE LA VILLE	30

SYNTHÈSE

La situation financière de la commune d'Orange est bonne, notamment au regard de son faible endettement, de la maîtrise de ses charges et de l'importance de son fonds de roulement. La commune s'est nettement désendettée sur la période et sa capacité d'autofinancement a progressé.

La ville a su contenir ses effectifs et gérer les personnels, notamment en diminuant l'absentéisme. Cependant, un fort recrutement de personnels contractuels sur des postes stratégiques de la collectivité a pu être relevé au cours de la période sous contrôle. La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) reste à développer.

Les crédits consacrés aux politiques locales sont en diminution, notamment les crédits consacrés au secteur culturel, à l'exception de la politique sportive et de l'ambitieuse politique de sécurité publique dont les effets n'ont pas été évalués. La politique de la ville est inexistante.

En matière de gestion des associations, la procédure de demande de subventions est formalisée, la part des subventions exceptionnelles accordées représente toutefois un cinquième du montant total distribué.

La gestion des services publics, pour la plupart délégués, est perfectible : ont été examinés le suivi du théâtre Antique depuis 2002, le transport urbain et scolaire, qui connaît une baisse de fréquentation, et le service de restauration scolaire. La chambre a, en outre, relevé le recours irrégulier à une société privée pour effectuer la vidéosurveillance.

Enfin, la chambre a relevé d'autres irrégularités qui demandent à être corrigées rapidement. Elles portent sur les frais de représentation du maire qui constituent en partie un supplément de traitement déguisé ainsi que sur l'utilisation des véhicules et des cartes d'autoroute.

Les cessions d'immobilisation par la ville nécessiteraient une gestion et un suivi plus rigoureux.

1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE D'ORANGE

La commune d'Orange, qui compte 30 025 habitants, une population relativement stable depuis dix ans (+ 0,9 %), est la deuxième ville de Vaucluse après Avignon.

Si la ville jouit d'un rayonnement culturel certain, du fait de son patrimoine historique, notamment son théâtre Antique, et des Chorégies, elle souffre aussi d'une situation économique et sociale difficile, illustrée par l'implantation d'une zone urbaine sensible (ZUS) sur son territoire combinée à un taux de chômage de 16,6 % en 2007 (contre 8,6 % au niveau national).

Même si la commune collabore avec d'autres collectivités, notamment pour le conservatoire de musique, les écoles ou les piscines, elle ne fait partie d'aucun établissement public intercommunal d'envergure. Toutefois dans le cadre de la réforme issue de la loi du 16 décembre 2010, le préfet de Vaucluse a présenté le 18 avril 2011 un projet de schéma départemental de coopération intercommunale sur lequel la collectivité a engagé un travail de réflexion.

La ville d'Orange ne gère en régie simple que la collecte de ses ordures ménagères et l'entretien de son domaine public et en régie autonome (par le biais d'un budget annexe) son service funéraire. La commune a délégué les services de l'eau et l'assainissement, les transports urbains et l'exploitation du théâtre Antique. Elle gère sous forme de marchés publics le reste des services : la restauration scolaire, le transport et le traitement des déchets, le service de la fourrière, l'aire des gens du voyage, la surveillance des bâtiments communaux et l'exploitation du centre de surveillance urbain.

2. L'ANALYSE FINANCIÈRE

La situation financière de la ville est satisfaisante, du fait d'une réelle maîtrise de ses dépenses de fonctionnement et de sa capacité à dégager un autofinancement de son investissement très important, limitant au maximum le recours à l'emprunt. Le fonds de roulement est proche de 10 M€ au 31 décembre 2009 :

Tableau de synthèse (Budget principal)

Budget principal Cadre modèle M. 14 – Montants en milliers d'euros

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Produits de gestion	36 391	37 732	39 929	40 307	42 716	41 927	42 505	42 948	44 086
Contributions directes	18 641	18 706	19 698	20 036	20 689	20 809	21 375	21 785	22 492
Charges de gestion	24 699	25 170	25 758	25 776	26 265	27 591	26 986	29 023	29 501
Charges de personnel	14 628	14 096	14 081	14 015	14 434	14 598	15 148	16 008	16 270
Charges à caractère général	4 752	6 172	7 366	7 102	7 279	8 613	7 361	8 327	8 438
Excédent brut de fonctionnement	11 692	12 562	14 171	14 531	16 451	14 335	15 519	13 925	14 586
Intérêts des emprunts	2 240	1 787	1 737	1 328	1 079	885	733	607	409
Résultat de fonctionnement	8 444	9 441	11 136	12 235	9 783	12 535	13 538	12 101	12 632
Capacité d'autofinancement brute	9 124	10 017	11 795	12 991	10 628	13 289	14 449	13 176	14 007
Amortissement du capital de la dette	4 833	4 936	4 778	5 801	3 696	4 306	3 499	3 384	4 910
Capacité d'autofinancement disponible	4 291	5 081	7 016	7 189	6 932	8 983	10 951	9 792	9 097
Dépenses d'équipement (réel)	8 349	6 119	9 132	12 457	14 803	16 245	16 790	14 476	13 289
Emprunts nouveaux de l'année	2 294	1 765	25	12	460	8	8	8 937	14 949
Trésorerie	14 890	20 134	23 769	24 957	17 307	16 219	9 572	8 937	14 949
Fonds de roulement au 31 décembre	11 232	16 175	15 933	15 780	10 802	9 883	8 664	9 205	9 693

2.1 Les ressources communales

Les produits de gestion représentent 44 M€, dont la moitié est constituée par les contributions directes (produit de la taxe d'habitation, de la taxe sur le foncier bâti et non bâti, de la taxe professionnelle), 62 % si l'on inclut les autres impôts et taxes. La part du produit des impositions par habitant (757 € en 2008) est supérieure à la moyenne régionale (665 € en 2008), mais reste inférieure à la moyenne nationale (790 €). Les contributions directes évoluent à un rythme annuel moyen de 2,38 %, soit un peu moins que les produits de gestion (2,43 % par an).

La dotation globale de fonctionnement (DGF), qui représente un quart des ressources, progresse fortement, passant de 5,5 M€ en 2001 à près de 11 M€ en 2009. La dotation a augmenté d'1 % en 2007 et 2008 et de 3 % en 2006 et 2009. La commune a précisé que cette progression correspond à la refonte de cette dotation en 2004 et à l'intégration d'une partie de la somme relative au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle dans la dotation globale de fonctionnement. La DGF par habitant (362 € en 2008) est supérieure à la moyenne régionale (317 €), mais inférieure à la moyenne nationale (417 €).

2.2 Les charges communales

Les charges nettes (32 M€) augmentent de moins de 2 % par an. Les charges de personnel progressent au rythme annuel de 1 à 4 % et même de 6 % en 2008. Les charges à caractère général, quant à elles, ont quasiment doublé entre 2001 et 2009 (évolution moyenne de 7,44 % par an). Ainsi, la part des charges à caractère général représentait 17 % des charges en 2001, et 26 % en 2009. Les intérêts des emprunts diminuent fortement, passant de 2,2 M€, en 2001 à 410 000 € en 2009. En outre, en 2005, la commune a versé une subvention exceptionnelle de 5,2 M€ (hors intérêts) à son budget eau en conséquence de la rupture de la délégation de service public qui la liait à la SAUR (voir point 5.5).

2.3 La capacité d'autofinancement

Les produits de gestion augmentant plus vite que les charges, l'excédent brut de fonctionnement progresse de 2,8 % en moyenne annuelle pour passer de 11,7 M€ en 2001 à 14,6 M€ en 2009.

La commune s'est désendettée sur l'ensemble de la période et la charge des intérêts des emprunts diminue. La capacité d'autofinancement brute progresse plus que l'excédent brut de fonctionnement : de 5,5 % par an en moyenne.

Enfin pour les mêmes raisons, la capacité d'autofinancement disponible, qui mesure l'épargne que dégage la commune pour autofinancer son investissement, déjà élevée en 2001, progresse de presque 10 % par an en moyenne.

Le ratio d'autofinancement net, qui mesure la part d'autofinancement disponible sur les recettes réelles, est élevé : 20 % des recettes de fonctionnement sont dégagées, après remboursement de la dette, pour le financement de l'investissement.

2.4 Le financement des investissements

Les dépenses réelles d'investissement (hors emprunts) progressent à un rythme annuel moyen de 5 %, avec un pic en 2006 et 2007 (plus de 16 M€).

La commune d'Orange consacre une part importante de ses recettes réelles de fonctionnement au financement de l'investissement. D'ailleurs, le montant des investissements par habitant, qui s'élève à 433 € par habitant en 2009, est supérieur à celui des communes de la même strate (400 € par habitant). En 2007, le même ratio était de 611 € contre 416 € au niveau national.

La ville n'a pas eu recours à l'emprunt depuis 2002. Son financement propre disponible¹ a suffi à couvrir la majeure partie de son investissement. Lorsque cela a été insuffisant, la commune, à hauteur de 1,5 M€, a puisé dans ses réserves qui le lui permettaient largement.

2.5 Les grands équilibres financiers : fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

Le fonds de roulement, qui constitue les réserves accumulées dans le temps, s'élève au 31 décembre 2009 à presque 10 M€. Ce montant, très important, représente la moitié des contributions directes.

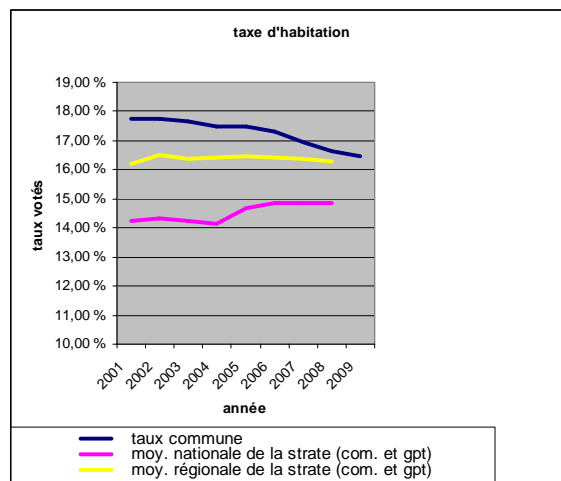
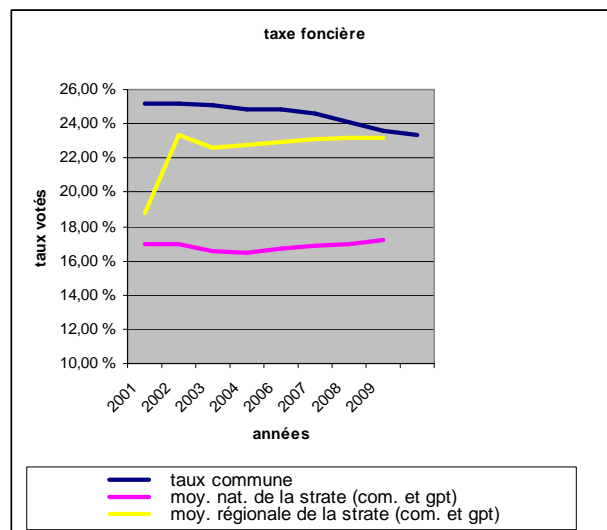
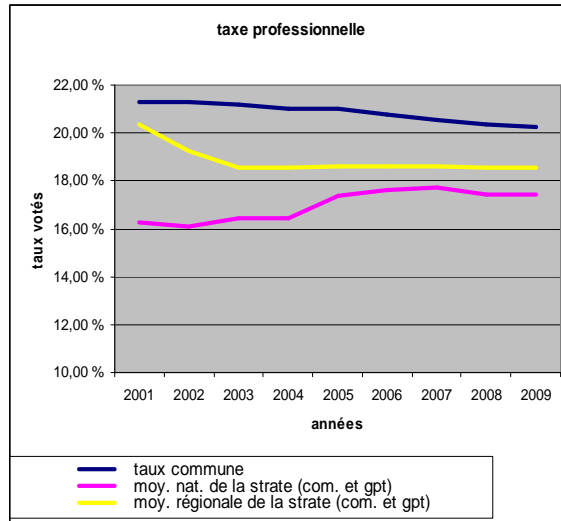
La particularité de la commune est de n'avoir aucun besoin en fonds de roulement : ainsi ses créances de court terme sont inférieures à ses dettes de court terme. Le fonds de roulement doit être suffisant pour couvrir le besoin en fonds de roulement (la différence est constituée de la trésorerie qui ne peut être négative dans les collectivités). Dans le cas de la commune d'Orange, son besoin en fonds de roulement est négatif, ce qui signifie qu'il génère une trésorerie importante. Les budgets annexes génèrent en moyenne une trésorerie de 5 M€, notamment de la part des secteurs de l'assainissement et du crématorium et pour les années 2004 et 2009 de la part de la ZAC Portes Sud.

2.6 Les marges de manœuvre de la commune

Malgré une baisse des taux (inférieure à 1 % par an en moyenne), le produit fiscal continue d'augmenter (2,25 % en moyenne par an) en conséquence de la progression régulière et plus importante des bases d'imposition.

Cette augmentation est de l'ordre de 4,04 % par an en moyenne pour la taxe d'habitation, de 3,47 % pour le foncier bâti et de 2,50 % pour la taxe professionnelle. Malgré un resserrement des taux entre la commune et les communes de la même strate, les taux communaux demeurent élevés :

¹ Toute collectivité dispose de trois moyens pour financer son investissement : l'épargne qu'elle a pu dégager (capacité d'autofinancement disponible), ses ressources externes (comme le fonds de compensation de la TVA ou les subventions), le produit de ses cessions d'immobilisation. Ces trois sources de financement constituent le financement propre disponible. En cas de besoin de financement complémentaire, la commune peut avoir recours à de nouveaux emprunts ou puiser dans ses réserves lorsque ces dernières le permettent.



Le potentiel fiscal² 2009 de la commune est de 726 € par habitant contre 1 002 € dans les communes similaires. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal³, en diminution au cours de la période, reste supérieur à 1, signe d'une pression fiscale forte à Orange.

² Bases d'imposition au taux moyen de la strate

³ Rapport entre le produit des quatre taxes et le potentiel fiscal

L'encours de la dette est passé de 41 M€ au 1^{er} janvier 2001 à 5,6 M€ au 31 décembre 2009. La capacité de désendettement, qui exprime en années la durée théorique de remboursement de la dette si la commune consacrait l'intégralité de sa capacité d'autofinancement à rembourser son emprunt, est inférieure à une année en 2009 (0,75). L'endettement est même à un niveau exceptionnellement faible par rapport aux communes comparables : il est passé de 1 415 € à 183 € par habitant entre le 1^{er} janvier 2001 et le 1^{er} janvier 2010 pour une moyenne nationale au 1^{er} janvier 2010 de 1 082 € par habitant. La commune dispose, là aussi, d'une marge de manœuvre significative.

En conclusion, la situation financière de la commune d'Orange est bonne. Les fondamentaux sont sains. La commune a dégagé tout au long de la période une capacité de financement élevée, notamment du fait de la diminution des charges de personnel entre 2001 et 2004, même si ce phénomène s'inverse en fin de période. Les subventions versées n'ont pas augmenté. Ses marges de manœuvre sont donc importantes.

3. LA GESTION DU PERSONNEL

3.1 L'évolution des effectifs permanents de la commune

Les dépenses de personnel ont progressé de 1,34 % en moyenne annuelle sur la période observée, pour atteindre 16,27 M€ en 2009.

Les effectifs de la commune ont baissé de 11,5 %, alors que le nombre de policiers municipaux a augmenté de 20 % (+ 5 agents) de 2007 à 2009 pour arriver à un total de trente deux agents. Dans le même temps, la commune d'Orange ayant choisi d'externaliser le nettoyage de ses bâtiments (voir 5-3), le nombre d'agents de service a diminué fortement (- 25 postes en 10 ans) avec pour objectif affiché de ne plus recruter dans cette filière.

La répartition des effectifs par filière montre d'une part, une assez faible représentation de la filière administrative (19,3 %) et une forte représentation de la filière technique (57,5 %) et de la filière police (8,26 %) par rapport aux moyennes régionales et d'autre part, un sous-encadrement des agents de catégorie A : 4,2 % pour l'ensemble des filières : 5 % pour la filière technique (A et B compris). La commune d'Orange conserve un bon encadrement de sa filière administrative : 11,4 % d'agents de catégorie A et 27 % si l'on intègre également les agents de catégorie B⁴.

La chambre observe que le poste de directeur des services techniques n'est pas pourvu. La ville estime «*que les services de l'Etat freinent ses projets d'investissement*» et que, par conséquent, ce recrutement n'est pas indispensable.

3.2 Les modalités de gestion des agents communaux

Les principes de gestion affichés par la commune, assez ambitieux, qui se combinent avec une pratique plutôt centralisée, visent à lier le grade à la fonction et la notation à l'assiduité.

⁴ Dans sa synthèse des bilans sociaux 2007 de la région PACA, la DGCL du ministère de l'intérieur observe, d'une part, que la filière administrative représente 26,3 % du total, la filière technique 47,1 %, la filière police 3 % et d'autre part, que le taux d'encadrement régional est de 7,5 % pour le niveau A et de 12,6 % pour le niveau B.

Ainsi s'agissant de l'avancement d'échelon, l'évaluation des agents relève de la procédure statutaire de la notation annuelle réalisée par le supérieur hiérarchique, validée par le directeur général des services puis de manière définitive par l'autorité territoriale. Les agents n'avancent pas de façon systématique à l'ancienneté minimale.

Pour les avancements de grades et les promotions internes, les ratios d'avancements des agents promus par rapport aux promouvables, revus chaque année, ne sont pas fixés à 100 % comme les textes l'autorisent mais sont plus proches de 25 à 40 %.

Engagée depuis un an dans une démarche d'entretien d'évaluation, avec l'aide d'un consultant extérieur, la commune d'Orange envisage de mettre en œuvre les dispositions du décret n° 2010-716 du 29 juin 2010 en vue d'expérimenter l'entretien professionnel, prescrit par la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique. Ce texte permet à l'autorité territoriale, à titre expérimental et au titre des années 2009 et 2010, d'apprécier la valeur professionnelle des agents sur la base d'un entretien professionnel, à la place de la traditionnelle notation chiffrée qui ne revêt qu'une valeur toute relative.

Concernant la mobilité interne du personnel, la ville a mis en place depuis 2006 un «formulaire de mobilité volontaire» qui permet aux agents de faire connaître à la DRH leur souhait de changement en précisant le savoir-faire dont ils disposent. Cette procédure est encore peu utilisée, puisque sur trente et une demandes formulées en trois ans, neuf seulement ont été satisfaites.

Enfin la collectivité, souhaitant mutualiser les moyens humains et matériels de certains services et diminuer les embauches ponctuelles, s'est engagée depuis octobre 2009 dans une démarche de restructuration des services des sports et des espaces verts, qui devait être accompagnée d'un projet de modernisation informatique. Même s'il est trop tôt pour vérifier les effets de cette démarche, la DRH semble déjà satisfaite des résultats obtenus en termes de rationalisation des tâches.

3.3 Le temps de travail des agents

Par délibération du 19 décembre 2001, le conseil municipal de la commune d'Orange a fixé la durée hebdomadaire du travail à 36 heures, avec fermeture le vendredi après-midi pour la plupart des services et un régime de congé fixé à cinq fois les obligations hebdomadaires auquel s'ajoutent huit jours fériés forfaitisés et cinq jours au titre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT). Les services d'éducation et d'enlèvement des ordures ménagères bénéficient, du fait d'horaires décalés ou de la pénibilité de leur travail, d'un régime horaire de 1 565 heures.

L'évaluation interne de la mise en place de l'ARTT, effectuée au titre de l'année 2002, préconisait une évolution du dispositif. Ce qui n'a pas été jugé souhaitable, dès lors que ce bilan était jugé très positif tant du point de vue des agents que de l'organisation du service.

Le dispositif du compte épargne temps (CET), mis en place par délibération du 10 novembre 2004, n'a pas prévu la monétisation des jours épargnés. Pour alimenter ce compte, les agents peuvent reporter des jours de congés annuels dans la limite de vingt deux jours par an et ne peuvent utiliser leurs droits à congés que lorsqu'ils ont accumulé vingt jours. Trente cinq CET ont été ouverts, soit pour 7 % des agents. Ce taux est supérieur au taux national qui était de 5,7 % au 31 décembre 2007. Les CET permettent à certains agents de partir plus tôt à la retraite ou d'épargner des jours de congés non pris. Par exemple 6 agents ont un quota supérieur à vingt-trois jours, dont 47,5 jours pour un agent né en 1948 ou 73,5 jours pour une autre née en 1950.

3.4 La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences

La collectivité s'engage très progressivement dans la gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et compétences (GPEEC). Sur la période observée, les vingt et une fiches de service et les cent trente-trois fiches de postes réalisées ne sont pas encore utilisées par les services. Si la DRH ne dispose pas de tableaux précis des départs potentiels en retraite, elle a toutefois établi un tableau des agents susceptibles de partir d'ici cinq à sept ans et un état nominatif de 2008 recensant les postes vacants au cours des cinq prochaines années.

La chambre recommande à la commune de développer le volet prévisionnel de sa gestion, notamment en testant son référentiel des métiers par filière élaboré en juillet 2010, à partir des postes types, qui lui permettra de mieux qualifier les postes de travail liés aux départs en retraite annoncés dans les cinq années à venir.

3.5 La formation des agents

La commune d'Orange n'est dotée que depuis juin 2010 d'un plan de formation, qui s'inscrit essentiellement dans une démarche d'identification à court terme des besoins individuels des agents. La démarche est bien engagée, dès lors que la charte de la formation expose de façon claire et précise le régime juridique de la formation issu des lois des 2 et 19 février 2007.

Afin de mieux répondre aux attentes des agents et des usagers, la chambre recommande à la collectivité de traduire en actions les besoins collectifs de formation identifiés, dans le détail, par la direction des ressources humaines (DRH) dans son document du 24 août 2010. Ils concernent par exemple l'informatique, la restauration scolaire, la sécurité des bâtiments ou le management.

3.6 Le régime indemnitaire

De 2001 à 2009 le montant des primes versées aux agents a augmenté de 53 %. Si une bonne partie provient des mesures de revalorisation⁵ du régime indemnitaire des agents territoriaux, le doublement de la prime versée en fin d'année explique la moitié de la hausse constatée (24 % sur les 53 %) et constitue, depuis 2008, un élément actif du management par son lien direct avec l'assiduité des agents.

⁵ Comme par exemple les critères retenus pour la mise en place du régime indemnitaire issu des décrets du 14 janvier 2002 pour la filière *administrative* ; l'institution d'une indemnité d'administration et de technicité (IAT) pour la filière *technique* ; la création en 2003 de l'indemnité spécifique de service : ISS (décret n° 2003-799) pour les grades des catégories A et B.

A la suite de leur annulation par le tribunal administratif, le 5 juillet 2006, la commune d'Orange a été amenée à revoir les règles du régime indemnitaire des agents publics. Elles ont été fixées par deux délibérations des 24 janvier et 25 avril 2007. Elles peuvent s'analyser d'une part en une «délibération cadre» qui énumère les primes et indemnités formant le régime indemnitaire avec les coefficients de modulation par cadre d'emploi, en distinguant celles liés à l'exercice des fonctions et celles qui ont un caractère forfaitaire, et, d'autre part, une délibération d'application qui fixe les critères d'attribution des indemnités (assiduité et manière de servir), le niveau de responsabilité et les contraintes du poste de travail afférents à ces primes et indemnités.

Si le montant des sommes consacré à la NBI n'a augmenté que de 6,8 % depuis 2002 (90 825 € en 2009), la proportion d'agents qui la perçoivent est élevée : 28 %, contre 23,5 % en 2002. Elle est supérieure à la moyenne nationale qui se situe autour de 10 à 15 %. La plus grande partie du contingent est consacrée aux fonctions d'accueil exercées à titre principal, aux activités à destination des très jeunes enfants et aux fonctions de sécurité.

3.7 Les heures supplémentaires

De 2001 à 2009, le nombre d'heures supplémentaires a diminué de 12 %, mais le montant payé à ce titre a augmenté de 34 % avec des écarts très importants entre les catégories d'agents : une moyenne annuelle de 1 524 € pour les agents de la police municipale (en augmentation de 90 %) contre une moyenne de 96 € pour la filière administrative.

Une quinzaine d'agents relèvent du cadre de l'article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002⁶, en application de la délibération du 30 juin 2004, qui a fixé la liste des services concernés par le dépassement du contingent horaire légal de 25 heures supplémentaires par mois. Toutefois, la chambre observe qu'un agent a obtenu pendant dix-sept mois (de septembre 2004 à janvier 2006) une moyenne de 50 heures par mois au seul prétexte, allégué par la commune, qu'en l'absence de supérieur hiérarchique direct, l'intéressé s'octroyait lui-même le montant des heures supplémentaires effectuées, sans qu'aucun responsable ne soit en mesure de contrôler et de rationaliser son service. De la même façon, le chef de la police municipale a perçu un contingent élevé d'heures supplémentaires : 305 heures en 2006, 314 heures en 2007, 222 heures en 2008.

Ces exemples de dérives ont conduit la commune d'Orange à mettre en place une procédure de contrôle en 2009, qui a conduit à une diminution des heures (de 1 418 en 2007 à 533 en 2009) et qui vise à vérifier le motif des heures supplémentaires afin d'éviter tout excès. La mise en place de la gestion informatisée du temps de travail prévue fin 2011 devrait également améliorer cette gestion.

⁶ Le décret de 2006 prévoit que le nombre d'heures supplémentaires ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures, mais que des dérogations au contingent mensuel peuvent être accordées, à titre exceptionnel après consultation du comité technique paritaire ministériel ou du comité technique paritaire d'établissement, pour certaines fonctions dont la nature est précisée par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de la fonction publique et du ministre concerné.

3.8 La gestion de l'absentéisme

La commune d'Orange connaît une amélioration de son taux d'absentéisme qui passe de 8,71 %⁷ en 2003 à 6,18 % en 2009, soit une baisse de 19 jours à 13,6 jours en moyenne par agent. Le nombre de jours de congé annuels pour maladie ordinaire est passé d'environ 7 000 pour la période 2001-2003 à 3 000 pour 2009.

La collectivité s'est donné les moyens d'évaluer le coût de l'absentéisme pour ses finances (850 000 € pour l'année 2009). Elle s'est dotée d'une procédure interne de contrôle des absences médicales, en vue de prévenir les arrêts et d'opérer un suivi individualisé sur la justification de ces arrêts. Plus globalement, c'est une véritable politique de gestion de l'absentéisme qui est mise en place par la commune d'Orange. Deux agents de la DRH (en charge de la formation et de la santé au travail) sont en relation étroite avec les intervenants médicaux (médecins de prévention, comités médicaux ...) et assurent une gestion rigoureuse des accidents du travail ou des arrêts de travail : suivi des visites médicales obligatoires, adaptation du poste de travail ou reclassement, enquête administrative en cas d'accident du travail, visite d'aptitude en cas d'arrêt supérieur à huit jours. En 2009, la collectivité a même mis en place une commission de réforme communale, dont l'action reste toutefois à développer.

3.9 Les emplois de cabinet et les agents contractuels de catégorie A

1. Deux agents contractuels sont rémunérés sur la base maximum de l'article 7 du décret du 16 décembre 1987⁸ relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales : à savoir 90 % du traitement et du régime indemnitaire du plus haut traitement administratif. Le directeur de cabinet a perçu la somme de 1 563 € correspondant au remboursement de quatorze jours de son compte épargne temps (CET) sur la paye du mois de mars 2008. Cette rémunération possible était prévue par un avenant à son contrat de travail. Cependant, la délibération du 10 novembre 2004 n'a pas prévu la monétisation des jours épargnés.
2. Sur la période 2001-2010, la commune d'Orange a recruté 7 agents contractuels de catégorie A sur des postes de chargés de mission, à des fonctions pour la plupart stratégiques pour la collectivité : un contrôleur de gestion, un chargé du contrôle de légalité interne, un chargé de communication, un ingénieur urbanisme, un responsable du développement économique, un responsable de la cellule système d'information géographique sur un poste d'ingénieur et un responsable budgétaire et comptable.

En outre les actuels responsables du service juridique, de la médiathèque, des affaires culturelles ou du service environnement sont des agents non titulaires. La proportion de contractuels dans l'encadrement de la commune est donc particulièrement élevée jusqu'en 2010. Elle tend à diminuer en 2011, et la chambre note avec satisfaction que la commune s'engage pour l'avenir à privilégier son recrutement par la voie normale, c'est-à-dire l'appel à des personnels titulaires.

4 A titre de comparaison, selon une étude publiée en novembre 2009 par la société d'assurance spécialisée Dexia Sofcap le taux d'absentéisme se situerait en 2008 autour de 8,7 % pour les communes de plus de 350 agents, soit 25 jours par agent et aurait un coût moyen par agent de 1 800 €.

⁸ Le décret de 1987 dispose d'une part, que la rémunération individuelle de chaque collaborateur de cabinet, qui est fixée par l'autorité territoriale, comprend un traitement indiciaire, qui ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du traitement correspondant soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité et d'autre part, que le montant des indemnités ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du montant maximum du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante de la collectivité.

3.10 Les logements de fonction par utilité de service

L'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 prévoit que *«Les organes délibérants des collectivités territoriales ... fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance par la collectivité ..., en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois»*.

En vertu du principe de parité entre les agents relevant des diverses fonctions publiques et en application du code général de la propriété des personnes publiques qui renvoie à la loi du 28 novembre 1990, le code du domaine de l'Etat s'applique aux agents logés par utilité de service⁹.

L'article R. 100 du code du domaine de l'Etat précise *«qu'en cas de concession de logement pour utilité de service, les redevances mises à la charge des bénéficiaires sont égales à la valeur locative des locaux occupés, qui est déterminée conformément à la législation relative aux loyers des locaux à usage d'habitation»*. Cette valeur locative est diminuée d'un abattement destiné à tenir compte de l'obligation faite au fonctionnaire de loger dans les locaux concédés, de la précarité de l'occupation et des charges anormales que la concession de logement fait supporter à son bénéficiaire. L'article A 92 du même code précise comment déterminer cet abattement (fixé à une quote-part de la valeur locative, par le service des domaines) qui ne peut représenter qu'une réduction maximale de 46 %.

La commune n'a pas été en mesure de fournir les avis des services des domaines en application de l'article A 92, et précise que la quote-part versée par chaque agent ne repose pas «sur un calcul prédéterminé et identique».

Dans les quatre cas détaillés ci-après, les agents versent des redevances qui représentent une part variant de 12 à 39 % du loyer : un agent verse une redevance de 100,09 € pour un loyer estimé à 850,79 €, un autre paie 112,42 € pour un loyer de 753,85 €, un troisième 280,84 € pour un loyer de 816,39 € et un dernier 425,75 € pour un loyer de 1 100 €.

La chambre observe que la perte annuelle pour la commune d'Orange par rapport au loyer autorisé après abattement maximal est de 11 791 € (4 312,04 € pour le premier bénéficiaire, 3 528,22 € pour le deuxième, 1 920,12 € pour le troisième et 2 031 € pour le dernier) et que cette pratique ne repose sur aucun critère objectif.

La chambre qui avait recommandé à la commune d'Orange de pratiquer l'abattement prévu par le code du domaine de l'Etat, de façon équitable entre les différents bénéficiaires des logements occupés par utilité de service, note avec satisfaction que la commune a saisi le service des domaines en ce sens le 8 avril 2011.

⁹ Dans l'arrêt de principe «commune de Muret et Darrigaud» du 30 octobre 1996, classé A, le Conseil d'Etat, n° 153679, a appliqué aux communes le code du domaine de l'Etat en vertu du principe de parité entre les agents relevant des diverses fonctions publiques dont s'inspire l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

4. MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES

4.1 La politique culturelle

4.1.1 Les objectifs et les moyens de la politique culturelle de la commune d'Orange

Après avoir identifié un public potentiel (évalué à 15 % de la population), la commune d'Orange a décidé, dès 1995, d'une part de diversifier son offre culturelle (danse, théâtre, musique, expositions) et d'autre part, de favoriser l'accès des spectacles municipaux au plus grand nombre. Le nombre d'abonnements aux spectacles organisés par le théâtre municipal est ainsi passé de 14 en 1998 à 208 en 2009. Certaines manifestations, entièrement gratuites, ont été pérennisées (la fête de la danse, la fête médiévale, le festival de jazz et les rencontres théâtrales) et connaissent une hausse régulière de leur fréquentation. En 2009, les nouvelles propositions «Coup de cœur» ont eu pour ambition d'attirer un nouveau public mettant en scène, à prix réduits, de jeunes talents.

L'action de la commune dans ce domaine a été renforcée par le dispositif mis en place en 2010 : «le Pass Culture» a pour but de permettre aux familles d'accéder gratuitement ou avec un tarif préférentiel aux différents sites culturels de la ville (les Archives municipales, le Conservatoire de musique et d'Art dramatique, la médiathèque, le musée d'Art et d'histoire).

4.1.2 Le budget culturel d'Orange

Alors que la commune d'Orange consacrait en 2000 la somme de 4,7 M€ (11,6 % de son budget) à la politique culturelle, elle a dépensé 4,1 M€ (6,7 % du budget) au titre de l'année 2009. Cette diminution s'explique en partie par le fait que les frais de personnel ne représentent plus que 34 % des dépenses contre 59 % en 2000. Il convient cependant, comme le précise la commune, de tenir compte des subventions en nature qui représentent 251 572 €.

La part du budget «Fêtes et cérémonies» consacrée à la culture au sens strict (spectacles culturels par exemple) a progressé de 32 %, passant de 268 000 € en 2001 à 354 000 € en 2009, alors que le budget (compte 6232) «Fêtes et cérémonies» augmentait de 70 % sur la même période.

Les crédits du secteur culturel associatif (subventions aux associations culturelles) ont diminué depuis 2001 de près de 10 %. La subvention aux Chorégies d'Orange, d'un montant de 152 450 €, qui ne représente qu'une faible part du budget de cette manifestation (qui s'autofinance à 80 %) reste inchangée depuis 2001.

4.1.3 La gestion du Théâtre Antique d'Orange

Par délibération du 27 mars 2002, la commune d'Orange a concédé pour une durée de quinze ans la gestion du théâtre Antique (d'une capacité de 8 500 places) et du musée municipal à la société Culture Espace¹⁰. A ce titre, les principales missions confiées au concessionnaire concernaient l'accueil, la gestion de la billetterie et du site, l'animation et la communication, à l'exception de la conservation du Théâtre, des réserves du musée et du festival des Chorégies.

¹⁰ La société Culture Espace, société anonyme, est une filiale du groupe Suez et gère onze autres sites culturels dont le musée Jacquemart André ou la Villa Ephrussi de Rothschild pour un chiffre d'affaires annuel de 20 M€.

Le rapport du maire joint à la délibération du 27 mars 2002 indiquait d'une part, que le mode de gestion en régie n'était plus approprié pour le développement touristique de la ville et d'autre part, que la mission du délégataire consistait à améliorer la fréquentation du théâtre et du musée en échange d'une redevance annuelle de 457 347 € versée à la commune. Ce document mentionnait également la hausse du tarif d'entrée de 40 % (de 5 à 7 €) et l'augmentation prévisionnelle de la fréquentation du site de 50 % à l'expiration du contrat. Le rapport évoquait une fréquentation de 300 000 visiteurs en 2017 fondée sur une hypothèse prudente, alors que «*le développement touristique laisse présager de meilleurs résultats*». Le rapport indiquait enfin que l'ensemble des investissements initiaux et nouveaux représenterait un montant de 1,5 M € dont 80 % seraient réalisés dans les deux premières années.

a. Le bilan de la gestion de 2002 à 2009

La chambre constate que la commune n'a pas mis en place de contrôle formalisé de son délégataire, notamment dans le domaine financier, et se trouve dans l'impossibilité de fournir de nombreuses informations sur cette gestion déléguée. Cette absence de demande de justification du délégant vis-à-vis du délégataire, pourrait s'avérer préjudiciable lors de la renégociation de la délégation, particulièrement en cas de discordance entre les comptes réels et les comptes prévisionnels. Selon la commune, le service des finances suit régulièrement les délégations de service public (DSP) depuis l'année 2008.

Le rapprochement entre le chiffre d'affaires et le bilan des encaissements, produits par le délégataire, fait apparaître des discordances. De surcroît, les «frais de siège», qui correspondent à l'assistance apportée par le siège social du délégataire, c'est-à-dire sa rémunération, et qui représentent 9 % du chiffre d'affaires HT, ne sont pas évoqués dans les comptes-rendus prévisionnels et ne sont pas justifiés dans les comptes-rendus de la délégation. De même depuis 2005, la société délégataire verse une participation à ses salariés sans mention dans les comptes-rendus financiers ni information de la commune.

Le délégataire doit verser à la commune d'Orange une redevance fixe et une redevance variable, fonction du chiffre d'affaires. La redevance fixe devait être actualisée selon un mode de calcul défini dans le cadre de la négociation et entériné dans la convention (articles 7.4 et 15.3). Cette revalorisation n'a été opérée que très tardivement, à partir de l'année 2008. En outre, l'indexation de la redevance (réalisée en 2004, 2005 et 2006) a été étalée sur dix ans, sans qu'un avenant ne l'autorise. S'il est possible de déduire des comptes-rendus que la formule de révision a changé en août 2005¹¹, cette modification semble avoir été décidée unilatéralement par la société. La redevance variable¹² reste faible et varie de 23 000 € à 30 000 € (en 2008).

La fréquentation ne dépasse pas les 200 000 entrées (197 603 en 2007 et 185 904 en 2009), partant de 160 000 entrées en 2003. La commune a tenu à préciser que l'objectif de 300 000 visiteurs peut encore être atteint d'ici 2017.

¹¹ Il s'agit du remplacement d'un indice (indice des produits et services divers matériel électro et radio) par un autre (indice des prix à la consommation-loisirs et culture-équipement audio-visuel).

¹² La redevance variable est de 3 % si la différence entre le chiffre d'affaire et la redevance est inférieure à 2 M€, de 4 % si la différence est comprise entre 2,5 et 2 M€ et de 5 % si elle est supérieure à 2,5 M€ (article 7.4).

Alors que les investissements prévisionnels prévus dans l'annexe de la convention devaient représenter un montant de 1,5 M€ sur cinq ans, dont 80 % devaient être réalisés dans les deux ans, la lecture des comptes-rendus d'activité fait apparaître la somme totale de 230 000 € à la fin de l'année 2009¹³, mais d'autres documents du délégataire indiquent qu'ils s'élèveraient depuis 2003 à 1,1 M€ au 31 décembre 2010, somme à laquelle il faut ajouter le montant du matériel financé par leasing (574 766,99 €) et par crédit-bail. La chambre s'interroge sur le décalage entre ces deux résultats. De même, bien que la convention de délégation de service public ait prévu que le compte-rendu technique intègre un inventaire mis à jour des biens confiés au concessionnaire et le planning de renouvellement des investissements, ce document n'existe pas. Enfin, les informations relatives à la réalisation des investissements, très laconiques, rendent difficile leur suivi.

Enfin, la hausse des tarifs a été constante¹⁴. Par exemple, le prix d'entrée normal est fixé à 8 € en 2010 avec une progression de 14 % en septans, après une hausse de 40 % en 2002, soit une hausse totale de 3 € (+ 60 %) depuis 2002.

b. L'avenant de 2004

L'article 8-1 de la convention de délégation de service public du théâtre Antique et du musée municipal du 28 mars 2002 prévoit que la commune d'Orange a la faculté d'organiser des spectacles, évènements et animations culturelles du 15 avril au 31 août de chaque année civile. Mais un avenant en 2004 est venu renforcer la position du délégataire en raison de la baisse de l'activité touristique en 2003. La société Culture Espace a ainsi obtenu la mise à disposition temporaire du Théâtre pour organiser des spectacles et concerts culturels (à l'exclusion des Chorégies et des spectacles et manifestations gérés par la collectivité) en échange d'une part de recettes correspondant à 33 % du montant total de la recette versée à la commune. La commune d'Orange s'engage, en outre, à mettre à disposition les régies techniques et les tours d'éclairage.

Au final, les retombées pour la commune restent faibles, de l'ordre de 10 000 € par an (minimum de 3 400 €, en 2006 et maximum de 13 200 € en 2008) et l'information de la commune est là encore incomplète. A titre d'exemple, Culture espaces décompte une recette de 32 000 €, en 2006 (qui entraîne donc pour elle une recette de 10 560 €), sans préciser le nombre d'évènements et les manifestations qui relèvent de la commune ou du concessionnaire. En 2007, l'information est plus précise, il est fait mention de cinq concerts pour un montant de 40 000 €.

c. La compensation des travaux de toiture du Théâtre

L'article 5.3 de la convention de délégation de service public du théâtre Antique et du musée municipal du 28 mars 2002 prévoit qu'«*en cas de travaux importants, entraînant la fermeture, totale ou partielle, du site, les parties se concerteront pour déterminer les éventuelles conséquences financières et modalités de compensations économiques, sur justificatifs*».

¹³ 66 000 € en 2004, 53 000 € en 2005, 26 000 € en 2006, 10 500 € en 2007, 65 000 € en 2008, 9 000 € en 2009 mais 364 000 € au titre des fantômes du théâtre non prévus dans la convention.

¹⁴ Le tarif famille a évolué en 2005 passant de 23 € pour 2 adultes et 2 enfants à 26 € pour 2 adultes et 3 enfants, puis 3 personnes payantes et 1 enfant gratuit. Le tarif réduit (enfants de 7 à 17 ans, étudiants, chômeurs, invalides) a progressé de 5,50 € à 5,60 € pour 2007, il est passé à 5,80 € et à 5,90 € en 2008.

La délibération du 21 mars 2007 précise que du mois de septembre 2005 au mois de juin 2006, la commune d'Orange a entrepris des travaux relatifs à la toiture du mur de scène du Théâtre, obligeant le concessionnaire à fermer le site à trois reprises courant décembre et à réduire le parcours de visite.

Arguant d'une baisse de fréquentation de 17 195 visiteurs de septembre 2005 à juin 2006 pour un chiffre d'affaire moyen par visiteur de 9,12 €, la commune d'Orange a alloué une indemnité de 156 818 € au concessionnaire.

Si pour la commune, la perte de 17 000 visiteurs a été causée par la fermeture d'une partie du site, il ressort des rapports d'activité 2006 et 2007 de la délégation de service public que la fréquentation de l'année 2006 (170 346 entrées) a été supérieure à celle de l'année 2005 (168 186 entrées), laquelle est identique à celle de 2004 (168 642 entrées). Il n'est nullement évoqué le fait qu'après des travaux relatifs à la toiture du mur de scène du Théâtre, le nombre d'entrées a progressé en 2007 (197 603 entrées) et en 2008 (190 962 entrées). D'ailleurs en 2007, la progression des visites du théâtre est largement supérieure à la fréquentation touristique dans le département¹⁵. Cette plus-value future devait venir en déduction de l'éventuelle compensation.

De plus, le chiffre de référence de 9,12 € n'est fondé que sur une seule année et sur des données différentes de celles figurant dans les rapports d'activité, lesquelles font apparaître un chiffre moyen de 7,5 à 7,6 € de 2004 à 2008 et non de 9,12 €.

Enfin, à la lecture du bilan des encaissements, la baisse des recettes n'est que de 38 981 €, baisse de 4,96 % qui aurait pu servir éventuellement de référence au calcul de la compensation.

Dans ces conditions, la chambre en déduit qu'une indemnité calculée sur la base d'une baisse de la fréquentation non vérifiée dans les faits a été attribuée au délégataire.

4.2 La politique associative

4.2.1 Le financement des associations

La politique de financement des associations de la commune d'Orange se fonde sur des critères de répartition différents selon le secteur concerné. Pour les associations culturelles, le critère déterminant d'attribution vise à retenir les actions tendant à dynamiser l'image de la ville, à valoriser le cadre de vie ou à renforcer les liens inter générations. Pour le domaine sportif, il s'agira de privilégier le niveau de compétition, les résultats ou les effectifs de licenciés.

Si la commune d'Orange consacre entre 1 M€ et 1,1 M€ au financement des associations depuis 2001, les différents secteurs associatifs ne bénéficient pas de la même situation. Le secteur sportif a vu sa dotation globale progresser de 230 000 € en 2001 à 600 000 € en 2009, soit une augmentation de 160 % sur la décennie.

La subvention de l'association Nassau Volley-ball est passée de 3 811 € en 2001 à 250 000 € en 2010 du fait du passage du club depuis 2005 du niveau régional au championnat professionnel B. La part du secteur de la petite enfance a doublé pour passer de 86 000 € à 161 000 € en 2009. A l'inverse comme indiqué ci-dessus (4.1.2), les crédits du secteur culturel associatif ont diminué de près de 10 % depuis 2001.

¹⁵ Fréquentation mesurée par le nombre de nuitées, selon les données de l'Observatoire Régional du tourisme en PACA.

La commune d'Orange a pu estimer que les avantages en nature accordés aux associations (occupation des installations sportives, locaux occupés à l'année, prêt de salles et de matériels et coût de trois mises à disposition de personnels communaux) représentent 1,33 M€, au titre de l'année 2009 contre 0,780 M€, en 2005.

4.2.2 La gestion des associations

La procédure de demande de subvention est formalisée¹⁶. Les associations qui relèvent du régime juridique de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 (qui fait obligation aux collectivités locales de conclure une convention lorsque le montant de la subvention annuelle accordée dépasse la somme de 23 000 €) font l'objet d'un suivi plus attentif, notamment par le biais de la signature d'une convention d'objectifs et de moyens, établie par le service juridique. Les éléments d'évaluation de l'association portent sur son dynamisme, la fiabilité de ses structures, son encadrement administratif et technique et la clarté de sa gestion.

Toutefois la chambre observe que le montant des subventions exceptionnelles est important et représente 20 % du montant des subventions accordées. Ce montant n'a pas cessé d'augmenter sur la période, passant de 82 550 € en 2001, à 105 000 € en 2004 et à 165 000 € en 2007. Le secteur sportif en est le principal bénéficiaire (196 000 € sur 210 000 € octroyés en 2010). Si l'octroi de ces subventions exceptionnelles est parfois lié aux performances des clubs sportifs, une grande partie d'entre elles répond plutôt à des demandes ponctuelles qui pourraient être traitées dans la phase normale d'attribution.

4.3 *La politique de la Ville*

La politique de la ville a été interrompue à Orange à partir de 1996. Peu à peu, les financements, notamment de fonctionnement, ont diminué ou même disparu et la politique spécifique d'actions dans les quartiers s'est éteinte avec les associations qui leur servaient de support. Une seule association a survécu avec l'aide de la caisse d'allocations familiales, celle du quartier de l'Aygues. Le contrat de ville n'a finalement pas été reconduit entre l'Etat et la commune. La démarche n'a pas non plus été reprise dans un Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS).

La commune d'Orange a adressé les cinq derniers rapports prévus à l'article L. 1111-2 du CGCT¹⁷ sans apporter d'analyse spécifique.

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) perçue par la commune d'Orange a augmenté de 10,12 % de 2005 à 2010.

2005	2006	2007	2008	2009	2010
851 679	894 263	938 376	954 000	973 080	984 757

Montant en euros de la DSU

¹⁶ Le dépôt des demandes de subvention se fait au service des associations et une commission d'examen des subventions (composée du maire, des élus délégués, des services) étudie les propositions de subvention pour permettre au conseil municipal de délibérer sur la proposition d'attribution des subventions.

¹⁷ «Chaque année, dans les communes ayant conclu avec l'Etat un contrat d'objectifs et de moyens relevant de la politique de la ville ou ayant bénéficié de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, au cours de l'exercice précédent, il est présenté ... un rapport aux assemblées délibérantes ... sur les actions menées en matière de développement social urbain. Ce rapport retrace l'évolution des indicateurs relatifs aux inégalités, les actions entreprises sur les territoires concernés et les moyens qui y sont affectés».

Le rapport au titre de l'année 2009 indique que les actions menées pour cette ressource non affectée visent les garanties d'emprunt auprès d'organismes sociaux, la rénovation des façades (43 250 € en 2009), les actions sociales qui comprennent les subventions dans le domaine social (155 000 €, dont 110 000 € à une association qui gère une crèche), le financement des actions liées au contrat enfance jeunesse (13 108 €), et le financement des actions menées par le centre communal d'action sociale. Le montant de la subvention versée à ce dernier est stable (+1,22 % sur cinq ans) et représente 81 % du total des actions : 909 878 € pour l'action sociale, les services à la personne, la petite enfance.

Le même rapport de 2009 précise que le coût pour la commune est de 1,121 M€ et que «la DSU-CS a représenté 86,79 % de l'effort financier consenti par la ville au titre des actions menées dans le cadre de la politique sociale et urbaine en faveur de tous les orangeois». Le rapport au titre de l'année 2005 faisait état, quant à lui, d'une participation de 76,33 %.

4.4 La politique en matière de sécurité publique

4.4.1 La mise en œuvre de la politique de sécurité publique

La commune d'Orange ne dispose d'aucun document précis établissant un diagnostic et fixant une politique globale en matière de sécurité publique, ni même de projet de service fixant les objectifs assignés au service de police municipale. Toutefois la collectivité a mis en place le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), par délibération du 16 janvier 2008. Ce conseil, prévu par le décret n° 2007-1126 du 23 juillet 2007, constitue le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et de la prévention de la délinquance dans la commune, d'une part, et favorise d'autre part l'échange d'informations entre les responsables des institutions et organismes publics et privés concernés en vue de définir des objectifs communs pour la préservation de la sécurité et de la tranquillité publiques.

Selon la mairie, la mise en évidence «des besoins non satisfaits» en matière de sécurité publique se fait de façon informelle à travers des rencontres avec les partenaires concernés. Le maire est informé des infractions causant un trouble à l'ordre public par le biais de réunions mensuelles ou de contacts téléphoniques ponctuels et estime qu'il reste associé aux actions de lutte contre l'insécurité, en application de la convention de coordination signée le 19 septembre 2000 avec le représentant de l'Etat.

En 2009, la ville d'Orange occupait le 72^{ème} rang des 122 circonscriptions de sécurité publique comprenant de 25 000 à 50 000 habitants¹⁸.

Son effectif de police municipale est composé en 2009 de 32 postes de policiers et il a progressé de 9 agents au cours de la période de 2001 à 2009.

La ville n'a pas souhaité se doter d'un poste de chef de service de police municipale (poste de catégorie B) qui serait pourtant utile dans une collectivité de cette taille et alors que l'actuel responsable détient le même grade que six de ses collègues.

¹⁸ La circonscription d'Orange (qui a enregistré un total de 1 818 crimes et délits et de 60,89 faits pour 1 000 habitants) se situait un peu au-dessus de la moyenne nationale qui était de 56,39, mais en-dessous de la moyenne départementale qui était de 73,12 faits pour 1 000 habitants - Source : statistiques centralisées par la direction centrale de la police judiciaire - la criminalité et la délinquance constatées en France, données locales 2009.

4.4.2 Le marché de vidéo protection

a. Le cadre juridique

Depuis la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (article 10), les opérateurs publics sont seuls autorisés à visionner la voie publique, afin, notamment, de constater des infractions aux règles de la circulation ou de prévenir des atteintes à la sécurité des personnes et des biens. L'installation d'un système de vidéosurveillance est subordonnée à l'autorisation du représentant de l'Etat dans le département, délivrée après avis d'une commission départementale, pour une durée de cinq ans renouvelable.

Une collectivité locale ne peut donc confier à un prestataire privé l'exploitation et le visionnage d'un dispositif de vidéosurveillance installé dans un lieu public et couvrant la voie publique ou orienté vers des espaces ou bâtiments ouverts au public.

Ce principe a été rappelé par le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 10 mars 2011, sur la loi LOPPSI 2¹⁹.

b. Les décisions du conseil municipal relatives à la mise en place d'un système de vidéo protection

Le conseil municipal a décidé en 1998, d'une part, de développer un réseau de vidéo surveillance du domaine et des équipements publics en vue de «*conserver aux sites sous contrôle la quiétude qui est la leur*» et, d'autre part, qu'une équipe spécialisée de surveillance sera composée de «*cinq nouveaux agents de la fonction publique territoriale*» pour assurer une veille 24 h sur 24 et 7 jours sur 7, en liaison avec la police municipale.

Le préfet de Vaucluse, le 27 décembre 2001, a autorisé le dispositif de vidéosurveillance sur quatorze sites particulièrement exposés aux dégradations et actes de vandalisme Il a été complété le 16 février 2005 par un système d'enregistrement des images (conservées durant sept jours), puis étendu au parking souterrain du Théâtre antique le 8 juillet 2005 et à douze nouveaux sites le 3 juin 2008. La demande d'autorisation de la commune d'Orange du 10 octobre 2001 précisait, en page 94, que seuls les «*agents municipaux, opérateurs du centre de supervision urbaine (CSU) pouvaient avoir accès aux images en temps réel*».

En conclusion le système, mis en service le 19 décembre 2002, compte aujourd'hui 26 caméras de voie publique et 9 dans le parking souterrain pour un coût d'investissement d'un peu plus d'un million d'euros (1,138 M€) et un coût annuel de maintenance du matériel de 53 000 €.

c. L'historique du marché

Alors qu'il ressort de la demande d'extension présentée par la ville que le système de vidéosurveillance n'avait été mis en service que le 19 décembre 2002, la commune avait, dès juin 2002, conclu un marché avec la société APGS et avait versé 28 000 € à cette dernière, au titre de la seule exploitation du centre de surveillance.

¹⁹ La loi LOPPSI 2 (Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure) permettait de déléguer à des personnes privées l'exploitation et le visionnage de la vidéo protection. Le Conseil constitutionnel a censuré ces dispositions en jugeant qu'elles permettaient de confier à des personnes privées la surveillance générale de la voie publique et ainsi de leur déléguer des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la «force publique».

Pour l'année 2003, la collectivité a payé 59 680 € au titre de l'exploitation du centre et 47 505 € au titre de la surveillance des spectacles et des bâtiments, soit un total de 107 185 €. La même société APGS, la seule à avoir déposé son offre dans les délais, a obtenu le contrat de l'année 2004, pour un coût de 108 849 €, après une mise en concurrence simplifiée.

Par contrat du 22 novembre 2004, la commune d'Orange a confié à l'EURL Agence de Prévention, de Gardiennage et de Services (APGS) l'exploitation du centre de surveillance urbaine au titre de l'année 2005, pour un coût de 106 357 €. La chambre observe qu'il ressort des arrêtés du préfet de Vaucluse du 3 décembre 2004 et du 24 mars 2005 que cette société n'était pas autorisée à exercer ses activités du 3 décembre 2004 au 24 mars 2005 et que les documents fiscaux et de l'URSSAF fournis à la commune d'Orange par l'intéressée faisaient mention d'une SARL APGS située à Nîmes.

Par contrat du 15 décembre 2005, la ville a confié à la même EURL²⁰ l'exploitation du centre de surveillance urbaine pour trois années, du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2008, suite à un avis d'appel à la concurrence du 30 septembre 2005 concernant également la surveillance des bâtiments municipaux et des spectacles. La ville a été amenée à lancer un nouvel appel d'offres le 3 novembre 2007 qui a conduit au choix de la société ASM comme nouveau prestataire.

La chambre a rappelé à la collectivité la réglementation interdisant à un délégataire d'assurer directement l'exploitation du système par ses agents hors la présence d'un officier de police judiciaire. La commune a assuré que les agents privés étaient accompagnés d'un officier de police judiciaire lors du visionnage des différentes caméras.

d. Le bilan en matière de vidéoprotection

Le coût de la délégation a progressé en six ans de 103 000 €, pour l'année 2003 à 144 586 € en 2009. L'impact du dispositif semble difficile à mesurer, en l'absence d'outils de suivi internes et faute de connaître le nombre d'interpellations opérées par les services de police au vu des images transférées par le centre de vidéosurveillance.

5. LA GESTION DE CERTAINS SERVICES PUBLICS

5.1 Le transport urbain et scolaire

La gestion du service public des transports urbains et scolaires a été déléguée, à compter du 1^{er} septembre 2001, à la société Transports en commun de la ville d'Orange (TCVO) (qui assurait ce service depuis 1987) par convention du 27 juillet 2001 pour une durée de 10 ans. Le contrat stipulait que la commune devait verser à l'exploitant une contribution financière forfaitaire, qui s'établissait pour la première année à 585 528 € HT, dont le montant demeurerait inchangé en cas de baisse de recettes, mais avec un intéressement de la collectivité à hauteur de 50 % de l'augmentation des recettes.

²⁰ Une entreprise unique à responsabilité limitée (EURL en France) jouit d'un statut similaire à celui de la société à responsabilité limitée (SARL), à la différence qu'il suffit d'une seule personne pour la constituer.

La chambre dans son rapport de juillet 2002 mettait en garde la commune d'Orange sur le montage financier du contrat, qui n'apparaissait pas suffisamment incitatif à l'égard de l'entreprise exploitante, dont la motivation à développer et à rentabiliser un réseau de transports risquait d'être faible²¹. Le bilan de l'exploitation au cours de la décennie semble confirmer cette prévision. En effet, les recettes ont baissé de 4,6 % de 2002 à 2009 (- 10,5 % de 2002 à 2008) et la fréquentation a reculé de près de 30 %, alors que la population orangeoise a augmenté de 1 % au cours de la même période. Le prix du ticket plein tarif d'1 € (prix dont il n'est jamais fait mention dans les rapports d'activité) reste inchangé depuis 2002. La fréquentation scolaire a, quant à elle, baissé de 40 %, alors que le taux de scolarisation est passé pour les 15-17 ans de 95,2 % à 96,1 % sur le territoire de la commune. Dans le même temps, la commune a vu sa contribution financière forfaitaire augmenter de près de 20 % (de 609 434 €, en 2002 à 727 884 €, en 2009).

La qualité du service rendu (apprécié, aux termes mêmes du contrat, en fonction de la régularité, du confort, de la propreté, de la sécurité, de la rapidité, mais sans aucune sanction financière en cas de non-respect de ces critères qualitatifs), n'a été prise en compte qu'à la fin de l'année 2007 quand le délégataire a lancé une enquête de clientèle, qui a montré un taux de satisfaction de 74 % et un besoin d'information aux points d'arrêt. Un meilleur affichage par arrêt a été mis en place durant l'année 2009. Un projet d'évolution du réseau était prévu pour l'année 2010.

En réponse aux recommandations de la chambre de réétudier des solutions techniques qui permettraient une fréquentation normale de la ligne, la collectivité précise qu'elle a conclu avec l'association AGIR une convention relative à une mission de conseil afin de répondre précisément aux besoins de la commune.

5.2 La restauration scolaire

Géré en régie jusqu'en 1986 puis confié à une société d'économie mixte locale jusqu'au 31 août 2001, le service de la restauration collective (scolaire et municipale) avait fait l'objet d'une mention au rapport de la Chambre de 2002, qui concluait que le contrôle de la ville sur la gestion de la SEM avait été défaillant²².

Changeant de stratégie, la ville a décidé de déléguer cette gestion à partir de la rentrée scolaire 2001. Le marché de la restauration scolaire, en liaison froide, a été attribué, le 31 décembre 2001, pour une période de trois ans, à la société Provence Plats, qui avait présenté l'offre économiquement la plus avantageuse (prix de 2,44 € TTC par repas et 0,26 € pour les goûters) et avait donné toute satisfaction dans le cadre du précédent marché passé du 31 août au 31 décembre 2001, selon l'appréciation de la ville. Pour les périodes suivantes c'est de nouveau la société Provence Plats qui a été retenue pour un prix de 2,33 € TTC par repas et 0,26 € pour les goûters en 2005-2007 et de 2,29 € et 0,26 € pour 2008-2010.

²¹ La chambre régionale des comptes précisait dans son rapport d'observations (page 18) «*que le contrat n'intègre pas suffisamment la notion d'exploitation aux risques et périls de l'exploitant et l'entreprise cocontractante, qui n'assume quasiment pas le risque d'exploitation en réalité transféré sur la commune, est assurée pendant une nouvelle période de dix ans d'encaisser un montant minimum de ressources. De plus, aucune clause du contrat ne met à la charge de l'exploitant une réelle obligation d'augmenter les recettes*».

²² La chambre relevait notamment l'absence de comptes rendus techniques et financiers d'activité, le fait que la mission de traiteur non prévue au contrat avait bénéficié des installations mises à la disposition de la SEM et que la qualité du service rendu par la société d'économie mixte s'était dégradée à partir de 1996, comme l'attestait la baisse de fréquentation enregistrée à partir de cette date, ainsi que les problèmes de conformité en matière d'hygiène révélés en 1999 par les services vétérinaires.

Au final, cette société, qui possède sa propre cuisine, a donc géré ce service pendant neuf ans et quatre mois sans que la commune d'Orange ne dispose d'un bilan qualitatif de la prestation fournie.

A compter du 1^{er} janvier 2011 et pour une période de trois ans, le marché a été attribué à la société Scolarest pour un prix de repas fixé à 2,26 € et à 0,39 € pour les goûters.

La chambre recommande à la collectivité, qui assure en avoir pris acte, de s'assurer en priorité du respect d'une part, de l'article 8 du CCTP qui prévoit qu'«une évaluation de la prestation sera effectuée dans les six mois dans une démarche d'amélioration de la qualité et des consommations» et d'autre part, de l'article 3 qui permet la mise en place d'indicateurs de satisfaction périodique, gages d'un maintien de la qualité du service des repas scolaires.

5.3 Le nettoyage des locaux communaux

Jusqu'en 2003, le nettoyage des bâtiments communaux affectés aux services publics administratif, technique, culturel, sportif et de la police municipale était assuré en régie directe par des agents titulaires et non titulaires (vacataires, contrats aidés).

Par délibération du 12 février 2003, le conseil municipal d'Orange a décidé de confier ce service à un prestataire privé au motif que «dans les prochaines années le personnel sera uniquement du personnel non titulaire» et a autorisé le lancement d'un appel d'offres ouvert.

A la suite d'un appel public à la concurrence du 4 mars 2003 qui a suscité seize candidatures, en juillet 2003, le nettoyage des bâtiments communaux a été confié à la société PEGASE pour une durée de trois ans pour un coût estimé à 112 836 €. Mais seulement deux mois plus tard, un avenant du 26 septembre 2003 a augmenté de 20 % le montant de la prestation, pour faire passer le marché à 135 000 €, du fait du départ à la retraite d'agents titulaires. Dès lors que cet avenant a modifié de façon substantielle l'économie du contrat, il aurait été préférable de décaler l'appel d'offres de deux mois pour anticiper les départs en retraite. En effet, la mise en concurrence initiale, qui a été faite sur de mauvaises bases, a été faussée, ce qui est de nature à vicier la procédure, d'autant que cette société a été ensuite placée en redressement judiciaire au mois de mars 2004 et que son activité a été transférée à la société Partenaire nettoyage à Aix-en-Provence. La commune a précisé à la chambre que c'est pour cette raison qu'elle a opté par la suite pour des procédures d'achat par marchés à bons de commande.

A partir de 2006, en vue de mieux définir ses besoins en matière de surface à nettoyer et de cycles de nettoyage, la commune a fait appel à un consultant extérieur, qui a établi une prévision d'heures annuelle de travail à effectuer de 17 745 pour un coût estimé à 376 000 €. La collectivité se réservant la possibilité, du fait du départ à la retraite de certains agents et d'une modification de l'amplitude horaire de nettoyage de certains bâtiments, d'augmenter le volume financier du marché. Parmi les seize candidats qui ont soumissionné, le marché a été attribué à l'entreprise Sabatier pour trois ans le 31 mai 2006 pour un montant compris entre 360 000 € et 460 000 €.

A partir de 2009, la même société de conseil chargée d'évaluer les besoins a fixé son coût estimatif à 558 000 € (suite à l'ajout de trois groupes scolaires). Le marché a été attribué au prestataire en poste, à compter du 1^{er} juillet 2009 pour la période 2009-2010 pour un montant compris entre 480 000 € et 750 000 € TTC. Là encore, un avenant approuvé le 18 novembre 2009 pour l'entretien de quatre gymnases et de cinq stades a modifié le contrat signé trois mois plus tôt.

En conclusion la chambre observe, en premier lieu, que la définition des besoins du nettoyage reste encore imprécise, malgré l'intervention d'une société de conseil chargée d'évaluer les besoins. En second lieu, que cette activité a été déléguée sans étude d'impact pluriannuelle qui aurait permis de mesurer les effets de ce transfert sur la gestion du personnel et sur les finances locales.

La collectivité fait valoir que le vieillissement du personnel municipal affecté au nettoyage et les pathologies liées à cette activité, incitent à opter pour la délégation à un prestataire extérieur. Par ailleurs, vingt-huit agents restent chargés du service des repas, de la surveillance des cantines et de l'entretien de deux groupes scolaires qui seront délégués au secteur privé.

Sans remettre en cause le choix de la commune d'externaliser les prestations de nettoyage, la chambre recommande à la collectivité de mieux évaluer ses besoins et de se doter d'outils d'analyse prospectifs permettant de mesurer l'impact de sa politique sur ses propres agents.

5.4 La gestion de la commande publique

La direction des marchés publics, composée de douze agents, suit d'une part, l'ensemble des procédures formalisées, y compris les marchés non soumis à formalité obligatoire, qui font l'objet d'une mise en concurrence simplifiée et d'autre part, l'ensemble des achats de la ville. Un document mis à jour régulièrement pour tenir compte des dernières évolutions du code des marchés publics (janvier 2004, 2006 et 2009), définit précisément les règles internes organisant la commande publique.

Selon ses propres déclarations, la commune d'Orange affiche des délais moyens de paiement proches de vingt jours, inférieurs au délai de trente jours imposé par le décret n° 2008-1365 du 19 décembre 2008, permettant de conserver un visa financier de qualité.

S'agissant de la procédure d'achat, la commune n'utilise pas de logiciel de gestion des achats, mais depuis 1996, l'ensemble des commandes de fournitures est géré par le magasin général (qui est rattaché à la direction des marchés publics) par le biais d'un tableur Excel. A la lecture des procès-verbaux de la commission d'appels d'offres prévue par l'article 22 du code des marchés publics, il apparaît que la collectivité invite systématiquement le comptable public et un représentant du directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes²⁴.

²⁴ Nouvelle appellation Direccte : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

Bien que l'organisation des achats soit formalisée et que des cahiers des charges précis soient élaborés, il arrive que les exigences du cahier des charges ne soient pas opposées aux soumissionnaires qui ne remplissent pas toutes les conditions prévues. Ainsi, pour le cas particulier des marchés onéreux des services juridiques, la chambre observe que la commune a eu recours aux services d'un avocat honoraire qui ne pouvait plaider, alors que le cahier des charges de la consultation prévoyait que le juriste choisi devait représenter le maire à certaines audiences.

5.5 La gestion du service de l'eau et du réseau d'assainissement

Par deux contrats d'affermage conclus en 1989 et en 1991, la commune d'Orange avait confié, pour une durée de vingt ans, l'exploitation des services publics de distribution de l'eau potable et de l'assainissement à la société SADE. Par délibération du 3 septembre 1996, le conseil municipal d'Orange a décidé de résilier ces contrats à compter du 1^{er} janvier 1997.

La délibération du 3 janvier 1997 approuvant l'attribution du service à la société SAUR pour une durée de douze ans, ainsi que la décision du maire de signer les contrats d'affermage ont été annulées par le tribunal administratif de Marseille le 3 mai 2000 au motif de l'absence de rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations confiées au délégataire.

Sur déféré préfectoral, le même tribunal a annulé, le 16 mai 2006, d'une part, les délibérations, en date du 12 décembre 2000, par lesquelles le conseil municipal d'Orange a retenu, aux termes de procédures de passation de délégation de service public, l'offre de la société SAUR pour l'affermage des services d'adduction d'eau et d'assainissement et d'autre part, les contrats passés le 16 décembre 2000 entre la société SAUR et la commune d'Orange ayant pour objet l'affermage de ces services au motif du caractère incomplet de l'offre présentée par ladite société. Ce jugement a été confirmé par la cour administrative d'appel de Marseille le 19 novembre 2007.

A la suite de cette annulation, la commune a conclu avec la société SAUR France une convention provisoire d'exploitation des services qui a également été annulée par le tribunal administratif de Nîmes le 24 mai 2007 au motif que les signataires de ces conventions avaient entendu, non pas définir des stipulations contractuelles nouvelles, mais rétablir purement et simplement les conventions annulées pour les prolonger pour une période d'une année. Ce jugement a toutefois été annulé par la cour administrative de Marseille le 9 avril 2009.

Le tribunal administratif de Marseille a également annulé la délibération en date du 28 juin 2002 par laquelle le conseil municipal d'Orange a approuvé le programme prévisionnel d'investissement du service de l'eau et autorisé l'augmentation subséquente de la «surtaxe eau» à 0,29972 € HT à compter du 1^{er} juillet 2002, au motif que la délibération litigieuse avait fait l'objet de modifications substantielles portant notamment sur la durée et la teneur du programme de réalisation prévisionnelle de travaux de conduite d'eau potable, ainsi que sur le montant estimé des travaux, privant ainsi les conseillers municipaux de leur droit à l'information et de la faculté de remplir normalement leur mandat. En outre la cour administrative d'appel de Marseille, le 8 décembre 2009, a annulé le jugement du tribunal administratif de Nîmes rejetant la demande d'annulation de l'arrêté du 27 juillet 2006 par lequel le maire d'Orange avait rayé des effectifs de la commune l'agent prétendument responsable d'avoir rédigé des documents erronés dans le cadre de la délibération du 28 juin 2002, au motif que la décision du maire reposait sur des faits matériellement inexacts.

A la suite de ce long épisode judiciaire, la commune d'Orange a finalement choisi, le 30 mai 2007, de retenir comme délégataire la Société SAUR pour l'exploitation en affermage de son service public d'eaux usées et d'adduction d'eau potable, pour une durée de sept ans, à compter du 4 juin 2007. En application du jugement du tribunal administratif du 19 avril 2005, la commune d'Orange a versé à la société SADE la somme de 5,256 M€, avec intérêts à compter du 15 septembre 1997 et frais d'expertise. Au total la commune a donc dû déboursier la somme de 6,86 M€.

Selon la commune, la résiliation de ces deux contrats d'affermage lui a permis, en tenant compte des montants versés à la SADE, d'économiser la somme de 6,7 M€ sur huit ans (soit environ 846 127 € par an), ce qui lui a évité de payer un surcoût de 13 M€ relatif aux travaux à entreprendre et au prix de facture de l'eau. Pour justifier ses allégations la commune a adressé à la chambre une analyse réalisée en interne non datée et non signée, qui émane du chef de service eau de la ville (et non d'un organisme extérieur indépendant) et qui n'a pas fait l'objet d'une communication au conseil municipal.

6. LES FRAIS DE REPRÉSENTATION ET L'USAGE DES VÉHICULES

6.1 Les frais de représentation du maire

1. Le régime juridique des frais de représentation :

a- L'article L. 2123-19 du code général des collectivités territoriales prévoit que *«le conseil municipal peut voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités au maire pour frais de représentation»*.

La jurisprudence administrative et la doctrine donnent peu de précisions sur ce type de frais, alors même que le Conseil d'Etat (dans son avis n° 287656 du 1^{er} février 2006) a clarifié la situation des agents territoriaux qui peuvent en bénéficier sur le fondement de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990²⁵.

Ces frais de représentation accordés au seul exécutif communal ont pour objet de couvrir ses dépenses dans l'exercice de ses fonctions (frais de réceptions organisées en l'honneur de certaines personnalités par exemple) et dans l'intérêt des affaires de la commune. L'indemnité, qui n'est pas imposable, peut revêtir la forme d'une indemnité unique, forfaitaire et annuelle, qui ne doit pas excéder les frais auxquels elle correspond sous peine de constituer un traitement déguisé.

La forme d'attribution la plus transparente consiste donc pour le maire à se faire rembourser ces frais sur présentation de factures justificatives. Mais dans l'hypothèse où il choisit l'option d'une somme forfaitaire en début d'année, faculté qui lui est ouverte par les textes, il doit pouvoir rendre compte de toutes ses dépenses devant le juge administratif et le juge des comptes. C'est le sens de la réponse ministérielle du 18 juillet 2006, publiée au JO du 18 juillet 2006, page 7524 : *«Compte tenu du contrôle susceptible d'être exercé par le juge administratif et le juge des comptes, il est conseillé aux maires concernés de conserver par devers eux toute pièce justificative des dépenses qui ont fondé le bénéfice de l'indemnité dite de représentation»*.

²⁵ Les hauts fonctionnaires des collectivités territoriales ont le choix entre deux régimes : le versement d'une somme forfaitaire, qui n'est pas subordonné à la production de justificatifs mais qui constitue un complément de rémunération, ou bien la prise en charge directe de ces frais sur justificatifs, qui ne sont plus considérés comme des compléments de rémunération et ne sont donc pas imposables.

b- Au-delà de ces deux modes de prise en charge, il est nécessaire de préciser les catégories de dépenses qui sont exclues du dispositif.

Les dépenses strictement privées ne peuvent pas faire l'objet d'un remboursement au titre des frais de représentation. En l'absence d'un texte spécifique aux dépenses d'habillement,²⁶ les frais de représentation ne peuvent, en principe, englober les frais d'habillement, sauf à justifier que ces frais sont directement liés à la participation à une cérémonie particulière, exigeant par exemple une tenue de gala.

2. La gestion des frais de représentation du maire de la commune d'Orange

a- Le cadre juridique.

Le conseil municipal de la commune d'Orange a voté l'attribution au maire d'une indemnité pour frais de représentation, par différentes délibérations : 80 000 F (12 213 €) par délibération du 5 avril 2001, 16 000€ le 28 juin 2002 ; cette indemnité a été mensualisée à hauteur de 1 333,33 € par délibération du 12 décembre 2007, puis 916,66 € à compter du 14 mars 2008. Ce qui représente un total versé de 158 194 € pour la période de 2001 à 2010²⁷.

La délibération du 5 avril 2001, visée par le contrôle de légalité le 24 avril, toujours en vigueur, a précisé d'une part, qu'il s'agit de dépenses supportées personnellement par le maire à l'occasion de réceptions, manifestations, organisation de congrès dans le cadre de ses fonctions et dans l'intérêt de la commune et d'autre part, que *«les justificatifs de l'emploi de ces frais de représentation doivent être produits»*.

Il ressort des pièces comptables que les sommes correspondant aux dépenses occasionnées ont été imputées de 2001 à 2008 sur le compte 6536 (frais de représentation) et puis sur le compte 6531 (indemnités) en 2009 et 2010.

b- Les justificatifs produits par la commune d'Orange.

Les pièces justificatives des dépenses ont été fournies à la demande du magistrat instructeur pour toutes les années de la période 2002 à 2010 à l'exception de l'année 2005, les justificatifs ayant été égarés.

Il ressort de l'examen de ces pièces qu'une grande partie des dépenses correspondent à une consommation personnelle ou familiale et sont donc sans rapport avec la fonction de représentation du maire. Elles sont de ce fait étrangères à l'intérêt des affaires de la commune.

²⁶ Le décret n° 2001-1045 du 6 novembre 2001 par exemple se borne à indiquer qu'une indemnité forfaitaire pour frais de représentation est prévue pour certains magistrats, militaires et fonctionnaires de l'Etat et que des arrêtés fixeront les modalités d'attribution et les taux de cette indemnité. Arrêtés qui n'ont fixé que des montants sans autre précision. Il existe également une indemnité d'habillement, qui est attribuée à certains personnels auxquels est imposée l'obligation du port d'une tenue dont ils doivent faire l'acquisition.

²⁷ 12 213 €, pour 2001 ; 112 000 € (7 x 16 000 €), de 2002 à 2007 ; 5 332 €, de janvier à mai 2008 ; 6 665 €, de juin à mai 2008 et 21 984 € (10 992 € x 2), de 2008 à 2010.

L'instruction a relevé des factures récurrentes de restaurant pour deux ou trois convives le dimanche, des factures d'hôtel au nom de Marie-Claude Bompard (séjour en Autriche une nuit en 2003 et cinq jours dans un hôtel à Spa en 2007, pour un coût de ce dernier séjour de 2 056,20 €), des soins de vinéothérapie hammam et bain thermal concernant M. et Mme Bompard (313,50 €), des achats de parfums Dior, Chanel, crèmes bronzantes et produits de bains, des achats de cigares et de cigarettes à l'étranger, des chèques emploi service et des factures réglées mensuellement au centre communal d'action sociale pour de l'aide ménagère (jusqu'à 37 heures par semaine), des cotisations d'assurance personnelle (899 €). Ces dépenses ne paraissent pas rattachables aux affaires de la commune, ni à l'activité de représentation du maire.

Certaines dépenses relèvent très clairement d'un usage à caractère familial, soit au profit de membres de la famille, soit pour les besoins quotidiens du foyer. Ainsi, des achats de billets de train, d'instruments de musique (1 035 €), de literie (1 000 €), le règlement d'une facture d'électricité pour un enfant, l'achat d'un téléphone Nokia (300 €) effectué au nom de jeune fille de l'épouse du maire, un grand nombre de factures mensuelles de boucherie, de boulangerie, d'alimentation en fruits et légumes, des factures de supermarché ou de magasin de bricolage correspondent à une consommation familiale.

Pour répondre aux observations provisoires de la chambre, la commune d'Orange allègue que la fourniture de ces justificatifs relève d'un «*malentendu*» et «*qu'il n'a jamais été question de regarder ces dépenses comme constitutives de frais de représentation*». Des instructions ont été données pour que, à l'avenir, les justificatifs afférents à ces dépenses soient suivis avec plus de rigueur par les services concernés. Il a été également proposé de limiter le montant de cette indemnité aux strictes dépenses nécessaires à l'exercice de la fonction de maire.

Au regard des précisions apportées par la collectivité, la chambre est en mesure de considérer que, si ces dépenses justifiaient dans un premier temps l'emploi de l'indemnité ne se rattachent pas à des frais de représentation, le maire se trouve dans l'incapacité de justifier, depuis 2001, l'emploi de ces indemnités dans l'intérêt public communal. Les sommes versées peuvent, par conséquent, être considérées comme un complément de traitement déguisé.

6.2 L'utilisation des cartes de péage d'autoroute

Interrogée une première fois, lors de la phase d'instruction, sur l'utilisation des deux véhicules de fonction de la collectivité de 2001 à 2009, la commune d'Orange n'a pas souhaité répondre. Sollicité de nouveau, pendant la phase d'instruction, le responsable du service a invoqué une panne informatique rendant impossible l'édition des documents tout en précisant que la commune possédait quatre cartes de péage : une attribuée au cabinet du maire, une au directeur général des services, une au service des bâtiments et une dernière à la direction de la recomposition urbaine, sans pouvoir affecter un numéro de carte précis à ces quatre utilisateurs.

L'examen des factures détaillées d'autoroute pour 2008 a révélé que les cartes avaient été utilisées plusieurs fois par mois les samedi, dimanche et jours fériés pour des trajets récurrents vers des villes parfois éloignées du territoire de la commune d'Orange.

Ainsi, le montant des frais paraissant non justifiés de manière précise, au titre de l'année 2008, représente un montant de 3 111 €, pour un total de 36 792 kilomètres parcourus.

Les années 2005, 2006 et 2007 révèlent le même type de dérives.

En réponse à la recommandation de la chambre d'assurer un meilleur suivi des cartes de péage et de veiller à leur utilisation dans l'intérêt communal, la commune s'est engagée à mettre en place, de façon générale quel que soit le service concerné, un suivi de l'utilisation des cartes de péage d'autoroute par le biais de tableaux réalisés par les services titulaires d'une carte d'autoroute qui préciseront les utilisateurs, la date de départ, la date d'envoi de la carte, la date de retour de l'utilisateur, la date de restitution de la carte ainsi que la destination et le motif du déplacement.

6.3 Les véhicules communaux

Conformément à un principe posé par la loi et régulièrement rappelé par le Conseil d'État, les fonctions d'élu local sont gratuites. Toute dérogation apportée à ce principe, qu'il s'agisse d'indemnités ou d'avantages en nature, doit être prévue par un texte exprès, dont la portée est strictement interprétée.

Les véhicules communaux comprennent des véhicules de fonction mis à la disposition d'un élu ou d'un agent de manière permanente en raison de la fonction qu'il occupe, avec une utilisation pour leur usage exclusif même en-dehors des heures de service et des véhicules de service (utilisés par les agents pour les besoins de leur service et affectés à une direction ou un service en fonction des besoins et de la nature des missions).

L'attribution, par une collectivité, d'un véhicule de fonction à un maire ou à un adjoint n'étant prévue par aucun texte, toute délibération ou tout arrêté en faisant mention est irrégulier.

Or la commune s'est pourtant dotée de deux véhicules de fonction au sens de l'article 67 du 19 février 2007 modifiant l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990²⁸. Un véhicule est attribué au maire (Renault Espace immatriculé 5858 YC 84) par arrêté municipal du 5 décembre 2006 et un autre au directeur général des services par décision du 1^{er} août 2008.

Aucune délibération du conseil municipal ne prévoit ce type d'attribution.

En cours d'instruction, la commune a produit au magistrat instructeur des déclarations de souscription d'assurance automobile, à la date d'effet du 1^{er} novembre 2006, indiquant que le conducteur principal du véhicule Renault Espace était Mme Marie-Claude Bompard, alors que l'article 1^{er} de l'arrêté du 5 décembre 2006 attribue ce véhicule au maire et que l'article 2 précise que l'intéressé a souscrit une assurance complémentaire pour usage personnel de ce véhicule.

Pour les sept véhicules de service, s'il existe une délibération formelle, portant règlement intérieur, fixant le régime applicable aux véhicules de service et des autorisations écrites de remisage à domicile, la liste fournie par la commune mentionne qu'un véhicule de marque Citroën C4 immatriculé 6832 YJ 84 est affecté au cabinet du maire, alors que la déclaration de souscription d'assurance, du 1^{er} novembre 2006 (fournie par la commune) indique que le conducteur principal du véhicule C4 était M. Bompard.

27 L'article 67 prévoit «qu'un véhicule peut être attribué par nécessité absolue de service aux agents occupant l'un des emplois fonctionnels d'un département ou d'une région ou de directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants ...».

En réponse à cette observation, la commune a précisé d'une part, que l'affectation au maire d'un «véhicule de fonction» en réalité, «de service» réservé à son usage procède d'un souci de gestion économe des deniers communaux pour éviter de mobiliser un véhicule de service et un chauffeur et d'autre part, qu'il arrivait fréquemment au maire de demander à son épouse de le conduire, justifiant le fait qu'elle ait pu être mentionnée à l'époque comme conducteur principal d'un véhicule communal.

La commune ne justifie pas l'utilisation par le maire, en tant que conducteur principal, du second véhicule (C4), qui est en principe affecté juridiquement aux membres de son cabinet. La chambre peut en déduire que l'utilisation combinée des deux véhicules à l'usage du maire et de son épouse est irrégulière.

7. LES CESSIONS D'IMMOBILISATIONS DE LA VILLE

L'examen des cessions d'immobilisation a permis de relever des anomalies (présentées en annexe) qui peuvent se classer en plusieurs catégories.

- Tout d'abord, des désordres comptables ont été observés²⁹. De mauvaises comptabilisations des cessions entachent la fiabilité des comptes et nuisent à la comptabilité patrimoniale de la commune. Des cessions ne sont pas comptabilisées sur le compte approprié (imputation sur le compte 7718 au lieu du compte 775). Des sorties du patrimoine, des constatations de plus ou moins value ne sont pas ou sont mal comptabilisées.
- Certaines procédures révèlent une organisation déficiente et un manque de suivi dans la gestion des cessions. L'évaluation des domaines, dont l'avis est obligatoire en cas de cession, est parfois trop ancienne. Afin de préserver ses intérêts, la commune aurait dû renouveler une demande d'évaluation des biens lorsqu'un long délai s'était écoulé entre l'évaluation et la cession effective, surtout dans un contexte de forte hausse des prix immobiliers. La commune semble également être en difficulté pour suivre certains dossiers : absence de pièces obligatoires ou confusion pour le seuil de consultation des domaines en matière d'achat par la commune (75 000 €) avec celui des ventes (aucun seuil), absence de suivi des ventes déléguées à des agences immobilières.
- L'information du conseil municipal est insuffisante. La collectivité ne retrace qu'une partie de ses cessions en annexe obligatoire du compte administratif. Des cessions ont été autorisées par délibération mais accordées à des personnes autres que celles autorisées, ce qui a détourné ainsi l'autorisation accordée par l'assemblée délibérante.
- Enfin, des anomalies dans la procédure d'encaissement ont pu être observées pour les cessions formalisées par acte administratif ou notarié.

Dans le cas où la commune a recours à un simple acte administratif (l'acte notarié n'étant pas obligatoire) seul le comptable public est habilité, en application du principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable, à recevoir les fonds publics et à donner quittance du paiement. Or, la chambre a observé, dans certains cas, que l'acte ne mentionnait pas la présence du comptable et que le maire certifiait avoir reçu les fonds et donnait quittance du paiement, alors qu'il ne peut manier de fonds publics et ne peut fournir d'acquis libératoire.

²⁹ Le détail de ces erreurs figure en annexe au rapport.

En outre, la chambre a noté que, dans ces cas, la commune n'avait pas encaissé ses recettes dans des délais raisonnables, alors que les fonds provenant du produit de la vente doivent être reçus le jour de la signature de l'acte et remis dans les meilleurs délais au comptable public. Aucun délai de paiement ne peut être accordé aux acheteurs.

Deux cessions cumulent plusieurs anomalies.

En premier lieu, la vente d'un immeuble situé au 18, rue Saint-Florent (titre n° 135 du 5 février 2004) à M. Lainé a été autorisée par la délibération du 26 juillet 2002 du conseil municipal présidé par M. Jacques Bompard. Il s'agit d'un immeuble de deux étages sans confort vendu au prix de 25 950 €, qui avait fait l'objet, en 1999, d'une demande de vente ou de location par un médecin pour le déplacement de son cabinet médical. L'évaluation des domaines du 22 juillet 2002 était valable dix-huit mois. L'acte notarié est daté du 29 janvier 2003.

Dans ce dossier, la chambre observe d'une part, que la délibération de 2002 a autorisé la cession au seul M. Lainé, alors qu'Annick Bompard a également acquis pour moitié indivise ce bien sans que le conseil municipal ne l'ait autorisé. D'autre part, le titre a fait l'objet d'écritures de sortie du patrimoine et de constatation de plus-value erronées. En 2004, la sortie du bien avait été comptabilisée pour la totalité, alors que seule une partie de la parcelle avait été cédée. De ce fait, la constatation de la moins-value était erronée. En 2005, des corrections ont été portées, également erronées. Au final, la commune aurait dû comptabiliser une sortie du bien pour un montant de 43 384,06 € et une moins-value de 17 434,06 €.

En second lieu, la vente d'un délaissé situé place Lucienne Laroyenne à M. Christophe Lainé et à Mme Annick Bompard comptabilisée en 2006 pour la somme de 14 300 €³⁰.

Il s'agit d'une vente par acte administratif, en date du 23 mars 2005, qui a été reçu par le maire de la commune. La délibération du 30 juin 2004 a autorisé la commune à vendre à M. et Mme Christophe Lainé un délaissé d'une surface de 50 m². Ce projet de vente, qui a fait l'objet d'une publicité dans des agences immobilières de la ville, en novembre 2003, a abouti à deux propositions reçues en mairie le 25 mai 2004 à hauteur de 13 750 € et le 27 mai à 14 000 €. Le même jour, à savoir le 27 mai 2004, M. Lainé a surenchéri à 14 300 €. Cette proposition, qui a reçu l'aval de la mairie, était supérieure de 2 115 € à l'estimation des domaines.

En outre, l'acte de vente administratif, qui n'impose pas de remise des fonds au notaire et ne contient aucune référence à la présence du comptable, prévoit un paiement en trois fois avec la mention suivante : *«sur ce prix, il est payé ce jour la somme de 4 800 € à l'ancien propriétaire qui le reconnaît et dont il donne quittance ... quant au surplus du prix soit la somme de 9 500 €, il est convenu ... [que] cette somme sera payable à terme ... 4 750 € à échéance de six mois à compter de la signature des présentes 4 750 € à échéance de 12 mois à compter de la signature des présentes»*. Cette mention est irrégulière, dès lors qu'une commune ne peut se substituer à un organisme bancaire pour accorder des facilités de paiement, comparable à un prêt.

La chambre observe d'une part, que, du fait de l'unique habilitation du comptable à manier des fonds publics, l'ordonnateur ne pouvait fournir un acquis libératoire, alors même qu'il s'agissait en l'occurrence pour le maire de donner quittance à sa propre fille et à son gendre et d'autre part, que le paiement ne s'est pas opéré en trois fois comme prévu mais en une seule fois 14 mois après la signature de l'acte de vente.

³⁰ Le titre n° 563 du 30 mai 2006 n'était pas joint au compte de gestion mais la copie demandée a été fournie lors de l'instruction.

ANNEXE I : ANNEXE FINANCIÈRE

Calcul de l'autofinancement en milliers d'euros										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evol. Moy.
Contributions directes	18 641	18 706	19 698	20 036	20 689	20 809	21 375	21 785	22 492	2,38 %
Autres impôts et taxes	3 795	3 827	4 745	5 160	5 316	5 450	5 393	5 280	5 305	4,28 %
DGF	5 915	6 000	6 086	9 783	9 923	10 196	10 342	10 451	10 766	7,77 %
Autres dotations, subventions et participations	5 528	6 778	6 215	2 972	3 106	2 999	3 012	2 882	2 922	- 7,66 %
Produits des services et du domaine	2 212	1 605	1 502	1 502	1 607	1 607	1 502	1 730	1 800	- 2,54 %
Autres recettes	301	817	1 683	853	2 076	866	881	820	801	13,04 %
Produits de gestion	36 391	37 732	39 929	40 307	42 716	41 927	42 505	42 948	44 086	2,43 %
Charges de personnel	14 628	14 096	14 081	14 015	14 434	14 598	15 148	16 008	16 270	1,34 %
Charges à caractère général	4 752	6 172	7 366	7 102	7 279	8 613	7 361	8 327	8 438	7,44 %
Subventions	2 004	2 042	1 799	2 056	1 907	1 796	1 819	1 985	2 016	0,08 %
Autres charges	3 315	2 861	2 513	2 603	2 646	2 583	2 658	2 703	2 777	- 2,19 %
Charges de gestion	24 699	25 170	25 758	25 776	26 265	27 591	26 986	29 023	29 501	2,25 %
Excédent brut de fonctionnement	11 692	12 562	14 171	14 531	16 451	14 335	15 519	13 925	14 586	2,80 %
Produits financiers	15								31	9,80 %
Charges financières	144	146	117	101	87	71	54	36	132	- 1,08 %
Intérêts des emprunts	2 240	1 787	1 737	1 328	1 079	885	733	607	409	- 19,14 %
Produits exceptionnels	554	450	586	2 251	4 130	1 233	420	1 475	592	0,84 %
Charges exceptionnelles	753	1 061	1 108	2 362	8 788	1 324	705	1 584	661	- 1,62 %
Dotations aux Amortissements et aux provisions	680	577	659	755	845	754	911	1 074	1 374	9,20 %
Résultat de fonctionnement	8 444	9 441	11 136	12 235	9 783	12 535	13 538	12 101	12 632	5,16 %
Capacité d'autofinancement brute	9 124	10 017	11 795	12 991	10 628	13 289	14 449	13 176	14 007	5,50 %
Amortissement du capital de la dette	4 833	4 936	4 778	5 801	3 696	4 306	3 499	3 384	4 910	0,20 %
Capacité d'autofinancement disponible	4 291	5 081	7 016	7 189	6 932	8 983	10 951	9 792	9 097	9,85 %

Budget principal Cadre modèle M. 14 - Montants en milliers d'euros : Évolution moyenne courant

Dépenses d'investissement (Budget principal - Cadre modèle M. 14)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evol Moy
Dépenses d'équipement (réel)	8 349 309	6 119 464	9 131 652	12 457 412	14 803 072	16 245 314	16 790 344	14 476 341	12 686 866	5,37 %
Dépenses d'équipement (ordre)				2 375 408	425 086	698 570	868 911	332 929	601 977	
Immobilisations affectées ou mises à disposition (ordre)										
Immobilisations financières (réel)		1 218	1 372		700 000			169 041		
Autres dépenses (ordre)	1 050 599				15 169					
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunts) ...	8 349 309	6 120 682	9 133 024	12 457 412	15 503 072	16 245 314	16 790 344	14 645 383	12 686 866	5,37 %
Dépenses totales d'investissement (hors emprunts) (a)	9 732 837	6 120 682	9 133 024	14 832 820	15 943 327	16 943 884	17 659 255	14 978 312	13 288 843	3,97 %

Budget principal Cadre modèle M. 14 - Montants en euro

Financement propre disponible

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evol Moy
Capacité d'autofinancement disponible	4 290 709	5 081 431	7 016 317	7 189 183	6 931 536	8 983 208	10 950 526	9 791 749	9 096 793	9,85%
FCTVA et subventions (réel)	2 789 409	4 173 377	1 471 400	1 818 340	2 739 175	5 064 040	3 709 219	3 477 949	3 939 796	4,41 %
Subventions (ordre)				1 048 592	8 631	1 199	1 350	937	1 500	
Produit des cessions et remboursement des créances (réel)	529 398	4 252						374 504	56 347	- 24,42 %
Produit des cessions (ordre)	620 095	115 299	124 060	4 633 704	1 123 882	1 560 823	1 196 334	1 791 027	684 731	1,25 %
Autres recettes (réel)	223 448	180 676	313 668	111 638	157 116	145 614	174 984	130 847	137 068	- 5,93 %
Autres recettes (ordre)	- 56 753	- 257 181	- 59 741	- 122 417	- 97 461					- 100,00 %
ICNE	- 33 415					- 100 785	- 77 299	- 52 770	- 142 515	19,98 %
Financement propre disponible (b)	8 362 891	9 297 854	8 865 704	14 679 039	10 862 881	15 654 100	15 955 114	15 514 244	13 773 720	6,44 %

Budget principal Cadre modèle M. 14 - Montants en euro

Besoin ou capacité de financement (Budget principal - Cadre modèle M. 14)									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses totales d'investissement (hors emprunt) (a)	9 732 837	6 120 682	9 133 024	14 832 820	15 943 327	16 943 884	17 659 255	14 978 312	13 288 843
Financement propre disponible (b)	8 362 891	9 297 854	8 865 704	14 679 039	10 862 881	15 654 100	15 955 114	15 514 244	13 773 720
Besoin ou capa. de financement après rembours. de la dette (c)	1 369 946	-3 177 172	267 320	153 781	5 080 446	1 289 784	1 704 141	- 535 932	- 484 876
<i>Budget principal Cadre modèle M. 14 - Montants en euro</i>									

Variation du fonds de roulement (Budget principal M. 14)									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Emprunts nouveaux de l'année (d)	2 294 397	1 765 469	24 900	1 572	12 475	459 779	8 500	4 855	2 810
Besoin ou capa. de financement après remboursement de la dette (c)	1 369 946	- 3 177 172	267 320	153 781	5 080 446	1 289 784	1 704 141	- 535 932	- 484 876
Variation du fonds de roulement	924 451	4 942 641	- 242 420	- 152 209	- 5 067 971	- 830 005	- 1 695 641	540 787	487 686
<i>Budget principal Cadre modèle M. 14 - Montants en euro</i>									

Endettement (Budget principal M. 14)									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Encours de la dette									
Encours de dette au 01/01	40 881 222	38 342 603	35 458 153	29 023 830	24 905 007	21 231 300	17 375 350	13 885 172	10 506 162
Encours de dette au 31/12	38 342 603	35 458 153	29 023 830	24 905 007	21 221 234	17 385 416	13 885 172	10 506 162	5 599 097
Variation de l'encours	- 2 538 618	- 2 884 451	- 6 434 323	- 4 118 823	- 3 683 773	- 3 845 884	- 3 490 179	- 3 379 010	- 4 907 064
<i>Budget principal Cadre modèle M. 14 - Montants en euro</i>									

- 7 091 707 041

Equilibre comptable du compte administratif									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Fonds de roulement au 1 ^{er} janvier	10 307 947	11 232 398	16 175 039	15 932 619	15 780 411	11 190 033	10 360 028	8 664 387	9 205 173
Variation du fonds de roulement	924 451	4 942 641	- 242 420	- 152 209	- 5 067 971	- 830 005	- 1 695 641	540 787	487 686
Fonds de roulement au 31 décembre	11 232 398	16 175 039	15 932 619	15 780 411	10 712 440	10 360 028	8 664 387	9 205 173	9 692 859
Résultat avant restes à réaliser / (RF + 110)	27,09 %	35,44 %	31,96 %	31,16 %	19,40 %	20,67 %	16,95 %	17,69 %	18,59 %
<i>Budget principal Cadre modèle M. 14 - Montants en euro</i>									

Besoin en fonds de roulement (Budget principal Cadre modèle M.14)									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dettes court terme									
Fournisseurs	1 074 836	1 708 163	3 074 760	1 883 624	2 016 172	2 263 464	1 427 041	1 098 920	892 387
Etat et autres collectivités publiques			42	30 869	90 587	1 381	985		
Autres comptes créditeurs	399 575	3 516	116 586	228 357	587 997	49 136	43 806	57 672	8 968
Total du passif court terme	1 474 411	1 711 679	3 191 389	2 142 849	2 694 756	2 313 982	1 471 832	1 156 593	901 355
Créances									
Redevables et comptes rattachés	729 077	1 499 996	458 667	382 103	372 933	285 670	573 069	569 198	285 447
Etat et autres collectivités publiques									2 114
Comptabilités distinctes rattachées	- 3 219 592	- 3 752 748	- 5 106 177	- 8 463 086	- 4 291 113	- 4 339 231	- 490 614	295 486	- 5 243 832
<i>Dont BA assainissement non collectif</i>					- 492	- 1 260	7 411	14 986	- 4 482
<i>Dont BA assainissement</i>		- 2 190 739	- 2 990 775	- 4 757 338	- 3 043 856	- 3 672 659	- 397 896	54 93	- 1 721 186
<i>Dont crématorium</i>		- 648 252	- 985 016	- 1 164 363	- 1 334 770	- 1 398 649	- 1 319 728	- 993 003	- 1 572 175
<i>Dont eau</i>		- 268 730	- 442 854	- 691 467	- 532 868	- 263 571	103 511	97 217	- 87 649
<i>Dont parking théâtre antique</i>		- 42 578	- 10 150	- 6 622	- 32 389	- 38 318	- 40 254	- 52 340	- 42 693
<i>Dont pompes funèbres</i>		- 602 449	- 677 382	- 663 425					
<i>Dont ZAC Portes sud</i>				- 1 179 870	653 263	1 035 227	1 156 342	1 173 690	- 1 815 646
Déficits et débits des comptables et régisseurs	1 829	3 310	434	434					
Autres comptes débiteurs	19 582	1 662	2 555	1 046 888	17 891	30 637	3 957	82 451	52 358
Total de l'actif circulant	- 2 469 104	- 2 247 780	- 4 644 521	- 7 033 661	- 3 900 288	- 4 022 925	86 413	947 135	- 4 903 913
Besoin en fonds de roulement	- 3 943 514	- 3 959 459	- 7 835 910	- 9 176 510	- 6 595 044	- 6 336 906	- 1 385 419	- 209 458	- 5 805 268

Budget principal Cadre modèle M. 14 - Montants en euro

Trésorerie									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Trésorerie									
Comptes débiteurs	14 889 764	20 134 498	23 768 529	24 956 921	17 307 484	16 219 341	9 572 213	8 937 038	14 948 459
Dont comptes au trésor	14 862 246	20 017 513	23 726 206	24 917 698	17 234 478	16 163 033	9 518 178	8 771 079	9 618 459
Dont comptes à terme									5 330 000
Trésorerie	14 889 764	20 134 498	23 768 529	24 956 921	17 307 484	16 219 341	9 572 213	8 937 038	14 948 459
Zone de test									
Fonds de roulement (1)	11 232 398	16 175 039	15 932 619	15 780 411	10 712 440	9 983 220	8 664 387	9 205 173	9 692 859
Besoin en fonds de roulement (2)	- 3 943 514	- 3 959 459	- 7 835 910	- 9 176 510	- 6 595 044	- 6 336 906	- 1 385 419	- 209 458	- 5 805 268
Trésorerie (1 - 2)	15 175 912	20 134 498	23 768 529	24 956 921	17 307 485	16 320 126	10 049 806	9 414 631	15 498 127

Ratios (Budget principal M. 14)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Comparaison nationale	Comparaison régionale
Ratios d'équilibre financier											
Autofinancement brut	23,71 %	25,20 %	28,32 %	29,83 %	22,25 %	30,63 %	33,55 %	29,53 %	31,23 %		
Autofinancement net	11,15 %	12,79 %	16,85 %	16,51 %	14,51 %	20,70 %	25,43 %	21,95 %	20,28 %		
Coefficient de rigidité	50,79 %	46,17 %	42,57 %	39,51 %	36,57 %	39,97 %	41,01 %	41,40 %	41,29 %	50,41 %	45,55 %
Coefficient de mob. du pot. fiscal 4 taxes	123,76 %	113,63 %	113,02 %	108,95 %	108,77 %	84,01 %	83,02 %	81,65 %			
Coefficient de mob. du pot. fiscal 3 taxes		135,43 %	133,48 %	129,63 %	128,06 %	126,53 %	122,45 %	120,52 %			
Capacité de désendettement	4,48	3,83	3,01	2,23	2,34	1,60	1,20	1,05	0,75		
Ratios Art. R 2313-1 du CGCT											
DRF / Population	972	995	1 000	964	1 142	1 003	980	1 040	1 062	1 510	1 191
Dépenses de personnel / DRF	53,64 %	50,94 %	50,01 %	51,35 %	44,82 %	51,14 %	53,97 %	53,90 %	53,47 %	55,15 %	48,80 %
Charges à caractère général / DRF	16,93 %	21,48 %	25,51 %	25,50 %	22,07 %	29,71 %	25,99 %	27,74 %	27,52 %	27,98 %	24,81 %
Transferts versés / DRF	15,09 %	13,80 %	11,58 %	13,05 %	10,67 %	11,82 %	12,22 %	12,18 %	12,14 %	7,97 %	13,58 %
RRF / Population	1 289	1 337	1 411	1 466	1 531	1 502	1 486	1 540	1 550	1 744	1 389
Produits des impositions / Population	645	648	682	694	716	720	740	754	779	790	665
DGF / Population	205	208	211	339	343	353	358	362	373	417	317
Produits des services et du domaine / RRF	5,94 %	4,16 %	3,69 %	3,55 %	3,63 %	3,70 %	3,50 %	3,89 %	4,02 %		
Dépenses d'éqt brut / RRF	22,42 %	15,85 %	22,41 %	29,42 %	33,46 %	37,44 %	39,12 %	32,54 %	28,34 %	26,28 %	30,71 %
Encours de la dette / Population	1 415	1 327	1 227	1 005	862	735	601	481	364	1 137	1 184
Encours de la dette / RRF	109,79 %	99,30 %	87,02 %	68,54 %	56,30 %	48,93 %	40,49 %	31,21 %	23,47 %	65,18 %	85,22 %

Budget principal Cadre modèle M. 14 - Montants en euro

Décomposition du Produit fiscal (Budget principal M. 14)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evol. Moy.
Bases										
Taxe d'habitation	24 047	24 920	26 083	26 970	27 893	29 279	30 594	32 062	32 999	4,04 %
Foncier bâti	22 270	22 880	23 736	24 605	25 454	26 694	27 442	28 534	29 264	3,47 %
Foncier non bâti	809	812	817	827	837	710	719	722	733	- 1,22 %
Taxe professionnelle	38 653	36 572	40 591	40 606	41 185	41 902	43 444	43 953	47 110	2,50 %
Taux (en %)										
Taxe d'habitation	17,75 %	17,75 %	17,66 %	17,48 %	17,48 %	17,31 %	16,96 %	16,62 %	16,45 %	- 0,95 %
Foncier bâti	25,20 %	25,20 %	25,07 %	24,82 %	24,82 %	24,57 %	24,08 %	23,60 %	23,36 %	- 0,94 %
Foncier non bâti	57,32 %	57,32 %	57,03 %	56,46 %	56,46 %	55,90 %	54,78 %	53,68 %	53,14 %	- 0,94 %
Taxe professionnelle	21,30 %	21,30 %	21,19 %	20,98 %	20,98 %	20,77 %	20,56 %	20,35 %	20,35 %	- 0,63 %
Produit										
Taxe d'habitation	4 268	4 423	4 606	4 714	4 876	5 068	5 189	5 329	5 428	3,05 %
Foncier bâti	5 612	5 766	5 951	6 107	6 318	6 559	6 608	6 734	6 836	2,50 %
Foncier non bâti	463	465	466	467	472	397	394	387	390	- 2,15 %
Taxe professionnelle	8 233	7 790	8 601	8 519	8 641	8 703	8 932	8 944	9 540	1,86 %
Total	18 577	18 444	19 624	19 808	20 306	20 727	21 123	21 395	22 521	2,25 %
Evolution du produit										
Variation du produit fiscal		- 0,72 %	6,40 %	0,94 %	2,52 %	2,07 %	1,91 %	1,29 %	3,74 %	
Effet base		- 0,72 %	6,95 %	1,96 %	2,52 %	3,10 %	3,56 %	2,93 %	4,56 %	
Effet taux			- 0,55 %	- 1,02 %		- 1,03 %	- 1,64 %	- 1,64 %	- 0,83 %	

Budget principal Cadre modèle M. 14 - Montants en milliers d'euro

Comparatif sur les Taux (Budget principal)									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taxe d'habitation									
Taux commune	17,75 %	17,75 %	17,66 %	17,48 %	17,48 %	17,31 %	16,96 %	16,62 %	16,45 %
Moyenne nationale de la strate (com. et gpt)	14,22 %	14,31 %	14,25 %	14,15 %	14,69 %	14,84 %	14,86 %	14,87 %	14,88 %*
Moyenne régionale de la strate (com. et gpt)	16,19 %	16,49 %	16,39 %	16,41 %	16,44 %	16,42 %	16,39 %	16,29 %	
Taux plafond départemental	34,48 %	34,10 %	34,13 %	34,65 %	34,78 %	34,88 %	34,78 %	34,98 %	34,98 %
Taxe foncier bâti									
Taux commune	25,20 %	25,20 %	25,07 %	24,82 %	24,82 %	24,57 %	24,08 %	23,60 %	23,36 %
Moyenne nationale de la strate (com. et gpt)	16,98 %	16,95 %	16,55 %	16,46 %	16,68 %	16,90 %	16,96 %	17,22 %	17,23%*
Moyenne régionale de la strate (com. et gpt)	18,77 %	23,39 %	22,60 %	22,80 %	22,95 %	23,12 %	23,22 %	23,20 %	
Taux plafond départemental	51,05 %	51,05 %	51,43 %	52,13 %	52,38 %	52,65 %	52,53 %	52,80 %	52,80 %
Taxe foncier non bâti									
Taux commune	57,32 %	57,32 %	57,03 %	56,46 %	56,46 %	55,90 %	54,78 %	53,68 %	53,14 %
Moyenne nationale de la strate (com. et gpt)	52,59 %	53,19 %	53,33 %	51,19 %	53,39 %	50,26 %	49,63 %	50,92 %	53,14%*
Moyenne régionale de la strate (com. et gpt)	44,47 %	62,27 %	61,76 %	61,47 %	61,86 %	61,85 %	61,10 %	61,14 %	
Taux plafond départemental	123,25 %	123,35 %	124,40 %	126,13 %	126,73 %	127,10 %	127,15 %	128,43 %	128,43 %
Taxe professionnelle									
Taux commune	21,30 %	21,30 %	21,19 %	20,98 %	20,98 %	20,77 %	20,56 %	20,35 %	20,25 %
Moyenne nationale de la strate (com. et gpt)	16,25 %	16,08 %	16,44 %	16,43 %	17,36 %	17,63 %	17,74 %	17,45 %	15,88 %*
Moyenne régionale de la strate (com. et gpt)	20,35 %	19,23 %	18,52 %	18,56 %	18,61 %	18,62 %	18,62 %	18,55 %	
Taux plafond départemental	29,60 %	29,70 %	30,08 %	30,68 %	31,04 %	31,40 %	31,60 %	31,74 %	31,74 %

Budget principal Cadre modèle M. 14- Source Bercy colloc

Annexe II a

Liste des cessions mal imputées et sans constatation de plus-value

Ces anomalies qui portent sur la fiabilité des comptes concernent une mauvaise imputation du produit des cessions sur le 7718 au lieu du 775, généralement pour du mobilier réformé.

La plus-value, qui n'est pas constatée, n'est pas «remontée» en investissement et «reste» en section de fonctionnement, contrairement à ce que prévoit la nomenclature comptable M.14.

Cela concerne des montants peu significatifs non susceptibles d'entacher la fiabilité des comptes, mais qui doivent se régulariser à l'avenir.

En 2004 :

- ✓ Vente fontaine à C : Titre de recette (n° 605 d'un montant de 50 €) est mal imputé : compte 7718 au lieu du 775. Ce bien étant amorti, une plus value aurait due être constatée ;

En 2005 :

- ✓ Echange terrain A : Titre de recette (n° 1442 d'un montant de 1 890 €) est mal imputé : compte 778 au lieu du 775. La sortie du bien du patrimoine communal est en revanche bien faite ;
- ✓ Echange terrain M : Titre de recette (n° 1443 d'un montant de 150 €) est mal imputé : compte 778 au lieu du 775. La sortie du bien du patrimoine communal est en revanche bien faite ;
- ✓ M. P a bénéficié d'une cession gratuite de deux biens : 2949 TJ 84 et 9363 SA 84. La sortie de ces biens du patrimoine communal a mal été comptabilisée : la compte 21 a bien été crédité (titres n° 1440 de 12 653,27 € et n° 1465 de 4 415,91 €) mais pas le compte 675. Si le bien était entièrement amorti il doit y avoir une plus-value mais alors sa valeur de sortie doit être nulle ;
- ✓ Vente d'une presse hydraulique d'atelier d'un montant de 100 € comptabilisée non sur le compte 775 mais sur le 778. Ce bien étant amorti une plus value aurait du être constatée ;
- ✓ Vente d'une tondeuse autoportée d'un montant de 3 729 € non comptabilisée sur le compte 775 mais le 778. Ce bien étant amorti une plus value aurait du être constatée.

En 2006 :

- ✓ Vente portail à P: Titre de recette (n° 408 d'un montant de 70 €) est mal imputé : compte 778 au lieu du 775. Ce bien étant amorti, une plus value aurait due être constatée ;
- ✓ Vente 4 gardes corps usagés à L pour 100 € (titre n° 150) est mal imputé : compte 7718 au lieu du 775. Ce bien étant amorti, une plus value aurait due être constatée.

En 2007 :

- ✓ Vente Camion benne à A pour 3 200 € (titre n° 124) est mal imputé : compte 7718 au lieu du 775. Ce bien étant amorti, aucune sortie du patrimoine communal n'a été constatée, en revanche une plus value aurait dû être constatée ;
- ✓ Vente Renault express 1496 TJ 84 à A pour 150 € (titre n° 125) est mal imputé : compte 7718 au lieu du 775. Ce bien étant amorti, aucune sortie du patrimoine communal n'a été constatée, en revanche une plus value aurait dû être constatée ;
- ✓ Vente Tracteur CARRARO 657 TE 84 à A pour 2 400 € (titre n° 126) est mal imputé : compte 7718 au lieu du 775. Ce bien étant amorti, une plus value aurait dû être constatée.

En 2008 :

- ✓ Vente portail à P: titre de recette (n° 408 d'un montant de 70 €) est mal imputé : compte 778 au lieu du 775. Ce bien étant amorti, une plus value aurait dû être constatée.

Annexe II b

Liste des cessions dont la plus ou moins value n'est pas ou est mal comptabilisée ou dont la sortie n'est pas ou mal comptabilisée

<> **Cession d'un immeuble 1 rue des carmes à la SCI L...**, comptabilisée en novembre 2004, par acte notarié du 27 octobre 2004 (titre n° 1270 du 30/11/2004). L'acte de vente est joint ainsi que la délibération du 29 septembre 2004 autorisant la vente pour un montant de 11 000 € à la SCI «la source». Dans l'acte de vente il est fait référence à l'achat de cet immeuble par la commune le 22 juin 1999, moyennant le **prix de 1 franc symbolique** (auquel il faut rattacher les frais d'achat d'un montant de 585,39 €). Or ce bien est sorti pour la somme de **15 830,30€** (mandat compte 675 n° 6705 du 22/12/2004 et titre compte 2138 n° 1412 du 22/12/2004) et une moins value de 4 830,30 € a été constatée (mandat compte 192 n° 6699 du 22/12/2004 et titre compte 776 n° 1414 du 22/12/2004). Ce bien aurait dû être sorti (mandat 675 et titre au compte 2138) pour la somme 585,39 € et une plus value de 10 414,61€ (mandat compte 676 et titre compte 192) aurait dû être constatée.

<> **Deux cessions gratuites** en 2005 à P... d'une benne 2949 TJ 84 et d'une Acadiane 9363 SA 84 d'une valeur respective de 12 653,27 € et 4 415,91 € ont été comptabilisées au crédit du compte 2182 sans apparaître au compte 675. La contrepartie a été comptabilisée sur le compte 6741 comme une subvention d'équipement. S'agissant d'un bien réformé cédé gratuitement pour être détruit, il eut été préférable de constater la sortie du bien du patrimoine pour la valeur nette comptable par le biais des comptes 675 et 21 et une plus value de même montant par le biais des comptes 676 et 192 afin de neutraliser cette opération sur la section de fonctionnement conformément à la M.14.

Annexe II c

Evaluation des domaines obsolète ou inexistante

◇ **Cession d'un immeuble à Monsieur et Madame L**, comptabilisée le 16/11/2004 par le titre n° 1221 pour 60 000 € par acte notarié du 22 et 23 août 2004. La vente a été autorisée par une délibération du 24 septembre 2003. L'avis des domaines joint en date du 30 août 1999 estimait la valeur vénale entre 230 000 et 250 000 F (entre 35 063,28 € et 38 112,26 €). Il n'était donc plus d'actualité. Interrogée la commune reconnaît ne pas avoir de nouvelle estimation.

◇ **Cession terrain Avenue de Fourcheville, comptabilisée par le titre n° 1023 du 21/09/2005 à la SCI**, pour un montant de 472 052 €. L'acte de cession est un acte administratif du 14 septembre 2005. L'avis du domaine du 27 novembre 2001 n'avait plus de pertinence (validité de l'estimation : 18 mois) et ne concernait que la parcelle AB 96 qu'elle évalue à 1 900 000 F, soit 289 653,14 €. Interrogée, la commune a fait savoir qu'elle n'avait pas demandé l'avis des domaines (pourtant obligatoire) pour la seconde parcelle n° AB 92 et qu'elle n'avait pas demandé d'estimation plus récente pour la parcelle AB 96.

◇ **Titre 255** du 21/03/2006 d'un montant de 88 500 € concerne une vente d'un terrain à bâtir de 894m² aux consorts L. L'avis des domaines en date du 18 septembre 2003 n'était plus d'actualité au moment de la vente le 17 et 21 novembre 2005.

◇ **Titre 256 du 21/03/2006** d'un montant de 380 000 € concerne la vente d'un bâtiment anciennement cuisine centrale avec terrain attenant de 2 443 m² à la SCI. Les délais de cette vente ont été longs : l'avis des domaines date du 10 octobre 2003, la vente a été autorisée par la délibération du 15 décembre 2004 mais la vente n'a eu lieu que le 6 décembre 2005, alors que l'avis des domaines n'avait plus du tout de pertinence au vu de la hausse des prix intervenue pendant cette période.

Annexe II d

Actes administratif sans la présence du comptable

◇ **Cession d'une parcelle à Monsieur et Madame B**, comptabilisée en 2007 (titre n° 958) pour un montant de 1 4172 €, par acte administratif du 14 août 2007, sans que le comptable y participe.

◇ **Cession d'une parcelle à Monsieur et Madame C**, fonctionnaire de la commune, comptabilisée en 2007 (titre 957) pour un montant de 2002 €, par acte administratif du 14 août 2007, sans que le comptable y participe.

◇ **Cession terrain Avenue de Fourcheville, comptabilisée par le titre n° 1023 du 21/09/2005 à la SCI « »**, pour un montant de 472 052 € Il est fait mention que « le prix a été payé comptant ce jour, le vendeur en donne bonne et valable quittance sous réserve du bon encaissement du ou des chèques ». Or l'ordonnateur n'a pas le droit de manier l'argent de la collectivité et n'est donc pas habilité à donner quittance, seul le comptable public (ou le notaire) le peut.

Annexe II e – Dossiers mal suivis

<> **Un titre portant cessions de terrains ZAC PORTES SUD**, comptabilisé le 21/12/2004 par le titre n° 1357 d'un montant de 1 043 862,26 € n'était accompagné d'aucune pièce.

Suite à la demande de la chambre, l'ordonnateur a fourni : l'acte de vente, la délibération, les éléments de liquidation de la valeur historique du bien.

Par délibération du 21 janvier 2004, la commune décide, suite à la non reconduction de la convention publique d'aménagement qui liait la ville à la SAEM CITADIS pour la réalisation de la ZAC «Portes Sud», de la reprendre en régie directe et de racheter les parcelles restantes à titre gratuit. Ce titre est obscur, car on devrait avoir un mandat et non une cession..

<> **Complément titre 1357 cession ZAC**, comptabilisé en 2005 (titre n° 627) idem ci-dessus.

<> **Cession d'un terrain 2133 m² route du parc à la SCI A**, comptabilisée en 2008 (titre n° 361), à l'appui duquel sont joints une copie de l'acte de vente en date du 17 et 18 janvier 2008, une délibération du 16 juillet 2003 autorisant la vente de terrain à la SCI ARMEBIS à détacher de la parcelle communale cadastrée AM 36, une délibération du 24 janvier 2007 modifiant le prix au m² passant de 30 €/m² à 32 €/m², une consultation des services fiscaux du 29 novembre 2002, n'ayant qu'un rapport indirect avec l'opération (concernant un achat en parallèle de la commune d'un autre parcelle voisine pour réaliser un rond-point).

Il semblerait dans cette délibération de 2007 que la commune fasse une confusion : elle indique que la vente de la parcelle autorisée par la délibération de 2003 n'a pas été réalisée pour des raisons propres à la SCI mais que dorénavant le permis de construire relatif au projet de lotissement est prêt à être déposé, et qu'il faut régulariser la vente. En conséquence il faut revoir le prix du m² qui passe de 30 €/m² à 32 €/m² ce qui donne un prix de cession de 68 160 € «ce qui est inférieur au seuil de consultation des services fiscaux». La commune confond le seuil de consultation des services fiscaux d'achat et de vente : le seuil de 75 000€ concerne les achats des collectivités. En revanche, lorsqu'une commune cède un bien immobilier, elle se doit de consulter les services fiscaux, quel que soit le montant.

<> **Cession d'un immeuble (160 m²) + terrain (636 m²), 559, chemin de la passerelle à Monsieur et Madame G**, comptabilisée le 26 novembre 2008 par le titre n° 1127 au prix de 200 000 €. L'avis des domaines date du 18 octobre 2006, il était donc obsolète au moment de la vente le 4 septembre 2008. La commune a choisi de passer par des agences immobilières, 19 au total, pour vendre ce bien en décembre 2006, au prix de 300 000 € net vendeur. Le 9 novembre 2007, n'ayant pas reçu de proposition, la commune a baissé le prix à 250 000 €, puis à 220 000€ le 10 janvier 2008 pour finir par le vendre à 200 000 €.

Annexe II f

Ddiscordances entre les cessions enregistrées comptablement et l'annexe relative aux sorties des biens d'immobilisation

En 2008 :

Désignation du bien	Compte administratif	Enregistrement comptable
Palais des princes – sortie du patrimoine (cession gratuite ??)	1 647 672,38 €	Néant
Palais des princes- cession	???	Néant
Palais des princes– moins value	304 066,65 €	Néant
Immeuble Giordano cession Gueorguiev	200 000,00 €	200 000,00 €
Immeuble Giordano cession Gueorguiev – sortie du patrimoine	3 809,08 €	Néant
Immeuble Giordano cession Gueorguiev – plus value	199 352,08 €	Néant
Immeuble Giordano cession Gueorguiev – sortie du patrimoine	Néant	57 699,73 €
Immeuble Giordano cession Gueorguiev – plus value	Néant	142 300,27 €
Immeuble Girordano cession	200 000,00 €	Néant
Immeuble Girordano cession - sortie du patrimoine	274 408,00 €	Néant
Immeuble Girordano cession – plus value	153 323,49 €	Néant
Immeuble Girordano cession	200 000,00 €	Néant
Immeuble Girordano cession - sortie du patrimoine	10 375,30 €	Néant
Immeuble Girordano cession – plus value	89 624,70 €	Néant
Terrain DEVINE cession	???	Néant
Terrain DEVINE sortie du patrimoine	98 879,00 €	Néant
Terrain DEVINE moins value	13 163,00 €	Néant
Echange terrain Laroyenne – cession gratuite	Néant	150,00 €
Echange terrain Laroyenne – sortie du patrimoine	Néant	150,00 €
Echange terrain Mistral habitat –cession gratuite	Néant	150,00 €
Echange terrain Mistral habitat – sortie du patrimoine	Néant	150,00 €
Echange terrain ANPE –cession gratuite	Néant	150,00 €
Echange terrain ANPE– sortie du patrimoine	Néant	150,00 €

En 2007 :

Désignation du bien	Compte administratif	Enregistrement comptable
Palais des princes – sortie du patrimoine (cession gratuite ??)	1 930 100,04 €	Néant
Palais des princes- cession	???	Néant
Palais des princes– moins value	282 427,66 €	Néant
cession Immeuble Gueydan/Bruyat/ilôt Pontillac	Sur 5 lignes différentes : 80 000 € * 5 soit 400 000 €	80 000 €
– sortie du patrimoine Immeuble Gueydan/Bruyat/ilôt Pontillac	Sur 5 lignes différentes : 37 363 + 1010,48 + 61 + 40 237 + 951,20 soit un total de 79 622,68 €	79 622,68 €
– plus value Immeuble Gueydan/Bruyat/ilôt Pontillac	Sur 5 lignes différentes : 42 637 + 78 989,52 + 79 939,52 + 39 763 + 79 048,80 soit 320 377,32	377,82 €
Cession balayeuse + chassis	Sur 2 lignes 3 000 + 3 000 soit 6 000 €	3 000 €
Cession balayeuse + chassis – sortie du patrimoine	Sur 2 lignes 66 131,31 + 43 163,50 soit 109 294,81 €	109 294,81 €
balayeuse + chassis – plus value	Sur 2 lignes 63 131,31 + 40 163,5 soit 103 294 948,81 €	106 294,81 €
Cession canal de terrain lieu dit «cabirère»- sortie du patrimoine	155 914,76 €	27,22 €
Cession l'étang sud Chenaut Coquet– sortie du patrimoine	46 159,28 €	819,29 €
Cession l'étang sud Chenaut Coquet -sortie du patrimoine	46 159,28 €	579,89 €
Cession à titre gratuit sortie du patrimoine Fiat Uno 5471 VA	7 563,00 €	Néant
Cession – moins value	Néant alors que 7 563 €	Néant
Cession à titre gratuit sortie du patrimoine Opel rascal 2924TA	6 604,62 €	Néant
Cession – moins value	Néant alors que 6 604,62 €	Néant
Cession à titre gratuit sortie du patrimoine Renault11 2250 ST	9 143,44 €	Néant
Cession – moins value Renault11 2250 ST	Néant alors que 9 143,44 €	Néant
Cession à titre gratuit sortie du patrimoine Renault21 1166TK	16 642,86 €	Néant
Cession – moins value Renault21 1166TK	Néant alors que 7 563 €	Néant
Cession à titre gratuit sortie du patrimoine Renault Trafic 7215	8 630,14 €	Néant
Cession – moins value Renault Trafic 7215	Néant alors que 8 630,14 €	Néant

Annexe II g

Dysfonctionnement dans la prise en charge budgétaire de la recette

<> Cession d'un terrain de 597 m² à Madame C, de l'office du tourisme, comptabilisée le 16/11/2004 par le titre n°1219 de 26 900 €. L'acte de vente est un acte notarié du 24 juillet 2003, le titre a donc été émis 16 mois après l'acte de vente. En revanche, le comptable public a joint un état du compte 4718 qui fait état d'un paiement par Mme Chapon le 25/07/2003, ainsi qu'une copie de la lettre-chèque du notaire du 24 juillet 2003. L'inorganisation des services entraîne un retard dans la prise en charge d'une recette budgétaire.

<> Cession terrain S n° 193 à Monsieur D, comptabilisée en 2006 (titre n° 1050) pour un montant de 750 € alors qu'elle concerne un vente de 2003, par acte notarié. A l'appui du titre sont joints la délibération autorisant la vente en date du 24 septembre 2003, l'avis des domaines en date du 25 août 2003, ainsi que le bordereau de remise du chèque par le notaire en date du 22/12/2003, réceptionné en mairie le 5 janvier 2004. Or le titre a été émis le 09/10/2006 soit plus de trois ans après la vente puis soldé le 24/10/2006.

Les services de la mairie affirment ne pas avoir d'explications sur ce retard d'émission du titre. Une copie d'un courrier du notaire alertant les services communaux que son chèque n'avait pas été encaissé a permis de relancer le processus.

REPONSE DE

M. Jacques BOMPARD, Maire d'Orange