

Objet : Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion de la ville de Luisant (article L. 241-11, alinéa 5 du code des juridictions financières).

Monsieur le maire,

En application de l'article L. 211-8 modifié du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes du Centre a examiné la gestion de la ville de Luisant que vous administrez. L'entretien préalable avec le magistrat rapporteur a eu lieu le 1er mars 2005.

Dans sa séance du 10 mai 2005, la chambre a retenu des observations provisoires auxquelles vous avez apporté réponse le 26 juillet 2005.

La chambre, dans sa séance du 16 septembre 2005 a arrêté des observations définitives qui vous ont été adressées le 24 octobre 2005, que vous avez reçues le 26 octobre 2005 et auxquelles vous avez apporté réponse le 8 novembre 2005.

En conséquence, conformément aux nouvelles dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport d'observations définitives ci-joint auquel a été jointe votre réponse.

Ce rapport devra être communiqué à l'assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il devra faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à débat.

Par ailleurs, en application de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, les observations définitives de la chambre régionale des comptes sont communicables aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception par la ville.

Afin de permettre à la chambre de répondre aux demandes éventuelles de communication des observations définitives, je vous prie de bien vouloir informer le greffe de la chambre de la date de la prochaine réunion de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous informe qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, les observations définitives arrêtées par la chambre sont communiquées au représentant de l'Etat et au trésorier-payeur général.

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

Michel-Pierre PRAT

Monsieur Wilson VALOR

Maire de Luisant

108 avenue Maurice Maunoury

28000 LUISANT

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

(art. L. 241-11, alinéa 5 du code des juridictions financières)

arrêtées par la chambre régionale des comptes du Centre

dans sa séance du 16 septembre 2005 sur la gestion de la ville de Luisant

L'article L. 211-8 du code des juridictions financières définit les modalités selon lesquelles la chambre régionale des comptes examine la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Il dispose que cet examen porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en oeuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations.

C'est donc dans ce cadre que la chambre a examiné la situation budgétaire et financière, la gestion du personnel, la rénovation des vestiaires du stade Jean Bouin, l'aménagement de la Z.A.C du val Luisant, le contrôle de la ville sur les associations et enfin les relations entre la ville et le comité de développement économique d'Eure-et-Loir (CODEL).

I- LA SITUATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

La chambre a d'abord examiné la fiabilité des comptes produits par la commune. Elle a constaté, d'une part, le défaut d'observation de certaines règles de transparence et, d'autre part, l'évaluation erronée de certaines dépenses d'ordre.

Ainsi, pour les exercices 2001 et 2002, contrairement aux préconisations de l'instruction comptable M14, les informations relatives aux redevances de crédit-bail et aux engagements d'attribution de subventions, notamment en faveur du CODEL, ne figuraient pas dans l'annexe relative aux engagements donnés à joindre au compte administratif.

De même, les annexes concernant les états du personnel ainsi que la liste des concours attribués aux associations étaient absentes. Cependant, comme le souligne l'ordonnateur, il convient de

préciser qu'à compter de 2003, les comptes administratifs comprenaient ces informations.

S'agissant des dépenses d'ordre, la chambre a observé la surévaluation des charges à rattacher à l'exercice 2002 ainsi que des dotations aux amortissements de l'exercice 2003. En raison des régularisations intervenues depuis, l'image de la commune peut être aujourd'hui considérée comme fidèle à la réalité de sa situation patrimoniale. Des retraitements s'avèrent néanmoins indispensables afin de rétablir l'équilibre des recettes et des dépenses entre les exercices affectés par ces opérations.

Suite à ces retraitements, l'analyse financière révèle qu'entre 2001 et 2003, les produits et les charges de gestion ont respectivement évolué à un rythme annuel moyen de 4,98 % et de 2,19 %. Les deux postes dont l'évolution est la plus significative sont les " autres impôts et taxes " et les " contributions directes ". Le premier comprend l'attribution de compensation ainsi que la dotation de solidarité communautaire qui résultent de l'adhésion de la commune de Luisant à la communauté d'agglomération chartraine, laquelle est intervenue à compter du 1er janvier 2001. Le second concerne les impôts ménages dont les taux ont augmenté d'environ 2,5 points.

Par ailleurs, avec une moyenne de 70 % entre 2001 et 2003, le taux de réalisation des opérations d'investissement s'avère satisfaisant. L'effort d'investissement considérable entrepris par la commune en 2001 a été poursuivi au cours des exercices 2002 et 2003.

30 à 40 % de ces dépenses ont été financés par des ressources propres disponibles constituées de ressources d'investissement et de la capacité d'autofinancement disponible. Cette dernière est passée de 74 810 euros en 2001 à 242 700 euros en 2003.

En définitive, l'augmentation des recettes fiscales conjuguée à une relative maîtrise des dépenses de fonctionnement a permis à la collectivité de constituer une capacité d'autofinancement suffisante pour couvrir l'amortissement en capital des emprunts et contribuer au financement des nouveaux investissements. En outre, au regard de l'encours de la dette d'une part et de la capacité d'autofinancement brut d'autre part, la chambre estime satisfaisante la capacité de remboursement de la commune. Dès lors, au 31 décembre 2003, la situation financière de la ville de Luisant respecte les principaux équilibres financiers.

II- LA GESTION DU PERSONNEL

Compte tenu de l'absence des annexes relatives aux états du personnel censées accompagner les comptes administratifs 2001 et 2002, du renouvellement de l'équipe de direction administrative intervenu en 2002 et 2003, ainsi que du recrutement d'agents contractuels en 2001 et 2002, la chambre a fait porter ses investigations sur les modalités de recrutement et de rémunération adoptées par la commune.

S'agissant des modalités de recrutement des contractuels de catégorie A, elle a observé que les

délibérations, bien que constituant des autorisations, étaient postérieures, soit à l'arrêté voire au contrat portant recrutement, soit à la prise de fonction de l'agent recruté. Il est à noter toutefois que ces contre-temps n'allaient jamais au-delà de quelques jours.

De plus, ces délibérations, contrairement aux dispositions de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, ne précisaient pas systématiquement le motif du recours aux agents contractuels, la nature des fonctions ainsi que les niveaux de recrutement et de rémunération envisagés.

Concernant le fondement juridique du régime indemnitaire, la chambre a observé qu'à défaut de délibération, le mode de calcul du treizième mois était brièvement mentionné dans un document daté du 17 mai 1982. Ce document fonde ainsi de fait la mise en place d'un avantage collectivement acquis ayant le caractère d'un complément de rémunération au sens de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984. La chambre a estimé toutefois qu'il revient à la commune de prendre la décision formelle de nature à régulariser la situation. L'ordonnateur s'est engagé à appeler le conseil municipal à réaffirmer le caractère d'avantage acquis du treizième mois.

La chambre a en outre observé que le calcul de cette prime est basé sur le traitement indiciaire de l'année en cours et non sur celui de l'année précédente, comme le prévoit le document du 17 mai 1982. L'ordonnateur a indiqué qu'à l'avenir, dès que le paramétrage du logiciel de paye aura été effectué, les modalités de ce calcul seront conformes au document sus évoqué.

Par ailleurs, des logements de fonction ont parfois été attribués aux agents de la commune moyennant le versement d'un loyer minoré. Le contrôle des délibérations et décisions y afférents a aussi mis en évidence des contradictions.

Ainsi, il a été constaté qu'une délibération précisait les modalités d'attribution d'un logement par nécessité absolue de service tandis que la décision qui s'en était suivie faisait référence à l'utilité de service. Les termes employés ont toute leur importance puisque le cumul de cet avantage avec la prime d'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) perçue par l'agent bénéficiaire n'est possible que dans le second cas. Au regard des articles R. 100 et A. 92 du code des domaines de l'Etat, l'examen des modalités de cette attribution a permis de conclure qu'en pratique, il s'agissait d'utilité de service et qu'en conséquence, le cumul était autorisé.

La chambre estime néanmoins qu'il convient de rappeler que l'article 2 du décret 2002-63 du 14 janvier 2002 s'oppose au cumul de la prime IFTS avec l'attribution d'un logement de fonction par nécessité absolue de service. Afin de clarifier la situation, l'ordonnateur a indiqué à la chambre que le conseil municipal serait prochainement saisi d'un projet de délibération sur l'attribution des logements de fonction.

Enfin, l'examen des bulletins de salaire du directeur général des services sur la période du 1er octobre 2000 au 31 octobre 2003 a révélé que l'avantage en nature constitué par la minoration de loyer de 30 %, n'avait été intégré ni dans les bases de calcul des charges sociales, ni dans la

somme nette imposable de l'agent communal. Bien que les minorations sur les loyers n'aient plus cours depuis 2004, la chambre rappelle qu'il appartient à l'ordonnateur de veiller à intégrer ces avantages dans les bases de calcul.

III- LA RENOVATION DES VESTIAIRES DU STADE JEAN BOUIN

L'estimation du maître d'oeuvre était de 577 983 euros et le montant global des offres de 600 944,99 euros. Compte tenu des avenants et des pénalités de retard, le coût global de l'opération s'est établi à 607 841,21 euros. L'analyse de la passation puis de l'exécution du marché donne lieu aux remarques qui suivent.

La chambre a ainsi observé que la commune avait signé les actes d'engagement avant de publier les avis d'attribution. Cette pratique est contraire à la jurisprudence européenne (JCE, 28 octobre 1999, Alcatel Austria, aff C-81/98) laquelle, pour permettre aux candidats écartés de procéder à un recours contre la décision d'attribution, recommande de respecter un délai raisonnable entre la publication de l'avis d'attribution et la signature de l'acte d'engagement.

La chambre a également observé que les avenants relatifs aux lots n° 1, 4, 6, 7 et 10, exécutoires le 24 juillet 2002 et destinés à satisfaire aux recommandations consécutives au contrôle technique, étaient postérieurs au procès verbal de réception des travaux daté du 28 juin 2002. Ces avenants n'ayant pas vocation à satisfaire les réserves émises à la date de réception, il y a tout lieu de penser que ces formalités administratives ne sont intervenues que pour régulariser la situation, a posteriori.

IV- L'AMENAGEMENT DE LA ZAC DU VAL LUISANT

Le 26 septembre 1994, la ville de Luisant a signé avec la société d'aménagement et d'équipement du département d'Eure-et-Loir (S.A.E.D.E.L), une convention de concession de travaux. Sa durée initiale de 5 ans a été prolongée de 4 ans par 2 avenants respectivement datés du 28 septembre 1999 et du 13 septembre 2001.

L'article 1 de la convention stipulait que la commune de Luisant concédait à la S.A.E.D.E.L l'aménagement de la Z.A.C du val Luisant d'une superficie d'environ 41 hectares.

Celle-ci devait permettre la création d'environ 180 logements, d'un lycée d'enseignement général, d'un gymnase et l'installation d'activités industrielles, commerciales et de services. La chambre a constaté que l'opération s'était soldée par un excédent de 174 832,18 euros, soit plus du double de l'estimation initiale de 78 489 euros.

L'article 20 de la convention prévoyait qu'en contrepartie des frais généraux et de fonctionnement occasionnés par l'aménagement de la ZAC, le concessionnaire percevrait une rémunération égale à 4 % du montant T.T.C. des dépenses de frais de géomètre, d'acquisitions des terrains et de frais

d'acquisition, de V.R.D, d'honoraires du maître d'oeuvre et 3 % du montant T.T.C des recettes après déduction de la participation du concédant. Par décision du conseil d'administration du 23 septembre 1996, la S.A.E.D.E.L a décidé que les taux de rémunération prévus dans la convention seraient portés à 5 et 3,5 %, imputés non plus sur des montants T.T.C mais sur des dépenses et recettes hors taxe. Bien que les motifs aient pu être de bonne gestion, la chambre a observé qu'aucune délibération ni avenant n'avaient officialisé cette modification.

S'agissant des contrôles exercés par la ville, la chambre a remarqué que les dispositions relatives à l'obligation de transmission des documents comptables et financiers avaient bien été respectées par le concessionnaire. De son côté, l'ordonnateur a mis en place un groupe de travail et fait appel à un cabinet d'expert comptable afin d'analyser au mieux les informations transmises par la S.A.E.D.E.L aux élus de la ville.

Par ailleurs, lorsque la convention le prévoyait, notamment à l'occasion des cessions de terrain, le concessionnaire a systématiquement sollicité l'accord de la ville.

V- LE CONTROLE SUR LES ASSOCIATIONS

La ville de Luisant attribuait en moyenne, entre 2001 et 2003, 180 000 euros de subventions, soit environ 4,5 % des charges de gestion.

Contrairement aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales, les comptes administratifs 2001 et 2002 ne comportaient ni l'annexe retraçant la liste des concours attribués par la commune aux associations, ni les bilans certifiés conformes du dernier exercice connu des organismes auxquels la ville avait notamment versé une subvention représentant plus de 50 % du budget de l'association subventionnée.

L'ordonnateur, s'il en est convenu, a rappelé toutefois que ces dysfonctionnements ont été corrigés dès la présentation des comptes 2003.

La chambre a constaté l'existence d'une procédure d'octroi des subventions comprenant notamment l'obligation de remplir un dossier type de demande avec des informations telles que le bilan de l'année écoulée. Cependant, la commune n'ayant pas été en mesure de transmettre ces dossiers, la chambre n'a pas pu en apprécier l'application.

Enfin, au cours de l'exercice 2003, le comité des fêtes et le comité des œuvres sociales ont respectivement perçu des subventions d'un montant de 24 407 euros et 25 443 euros, sans qu'aucune convention n'ait été établie. Bien qu'elles aient été régularisées en 2004, la chambre rappelle à l'ordonnateur que ces pratiques sont contraires aux dispositions de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, lesquelles prévoient l'obligation, pour une collectivité, de passer une convention avec une association, dès lors que cette dernière bénéficie d'une subvention supérieure à 23 000 euros.

VI- LES RELATIONS ENTRE LA VILLE ET LE CODEL

L'activité du comité d'expansion économique d'Eure-et-Loir (CODEL) consiste à collecter des fonds auprès des collectivités, puis à les répartir au profit de certaines entreprises dans le département. En application de la délibération du 24 juin 1999 d'une part, et de la convention pluriannuelle du 18 octobre 1999 d'autre part, la ville s'est engagée à verser une subvention annuelle de 7 622 euros au CODEL, lequel, en contrepartie, devait s'employer à créer entre 20 et 30 emplois sur la commune de Luisant.

En vertu de l'article L. 1511-4 du code général des collectivités territoriales, les aides communales directes ne peuvent être que complémentaires des dispositifs régionaux, dans un cadre conventionnel. Aucune convention n'ayant été signée avec la région, la chambre s'est attachée à apprécier le caractère direct ou indirect de la subvention versée par la commune au CODEL.

Il ressort des éléments de l'instruction, d'une part, que la commune avait connaissance, au moment de son engagement, du véritable destinataire de la subvention qui était une entreprise, d'autre part, que la participation demandée par le CODEL à la commune de Luisant a été calculée, en réalité, en fonction de l'aide accordée à l'entreprise bénéficiaire. Par voie de conséquence, elle constitue une aide communale à l'entreprise, versée par l'intermédiaire du CODEL, ce qui n'en fait plus une aide indirecte.

L'ordonnateur a tenu à préciser que, compte tenu de la participation d'un grand nombre de collectivités à un dispositif d'envergure départementale, les aides étaient versées sans imaginer le caractère illégal du procédé. La chambre souligne cependant qu'il s'agit là d'un montage par lequel la commune s'est affranchie des normes juridiques en vigueur.

REPONSE DE L'ORDONNATEUR :

[CEO291105.pdf](#)