

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon

**Rapport d'observations définitives en date du 20 novembre 2007
COMMUNE DE BAGNOLS SUR CEZE (GARD)**

Exercices 1999 et suivants

**Délibérations de la chambre : 24 avril 2007 (observations provisoires) et
27 septembre 2007 (observations définitives)**

Réponses aux observations provisoires : ordonnateur le 6 août 2007,

Réponses aux observations définitives : néant,

Document devenu communicable le 17 décembre 2007

**Rapport d'observations définitives n° 076/447
du 20 novembre 2007**

COMMUNE DE BAGNOLS-sur-CEZE (30)

Exercices 1999 et suivants

| | |
|--|-----------|
| 1- PRESENTATION DE LA COMMUNE..... | 2 |
| 2- LA SITUATION BUDGETAIRE, COMPTABLE ET FINANCIERE DE LA COMMUNE AU 31 DECEMBRE 2005..... | 2 |
| 2-1 LA FORMATION DE L'AUTOFINANCEMENT | 2 |
| 2-2 LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS :..... | 6 |
| 2-3 LA GESTION DE LA DETTE..... | 8 |
| 2-4 L'EQUILIBRE GLOBAL..... | 9 |
| 2-5 LES « RISQUES » DIVERS, SUSCEPTIBLES D'INFLUER SUR LES EQUILIBRES FINANCIERS : | 9 |
| 2-6 CONCLUSION..... | 11 |
| 3- LA GESTION PATRIMONIALE | 11 |
| 4- LA COMMANDE PUBLIQUE..... | 13 |
| 4-1 -LES TRAVAUX DE REMISE EN ETAT DE LA VOIRIE ENGAGES SUITE AUX INTEMPERIES DES 8 ET 9 SEPTEMBRE 2002 | 13 |
| 4-2 L'ECLAIRAGE PUBLIC, L'ECLAIRAGE SPORTIF ET DE SIGNALISATION TRICOLORE | 14 |
| 4-3 LA MISE A DISPOSITION D'ABRIBUS | 15 |
| 5- LE CONTRAT DE VILLE | 16 |
| 5-1 L'ECONOMIE DU CONTRAT..... | 16 |
| 5-2 LE BILAN DU CONTRAT..... | 17 |

Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la commune de Bagnols-sur-Cèze pour les exercices 1999 et suivants.

1- PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Bagnols-sur-Cèze compte 18 103 habitants. Entre les vallées du Rhône et de la Cèze, à la croisée des RN 86 et 580, sa topographie affecte son développement par les zones inondables (elle a lourdement pâti des inondations des 8 et 9 septembre 2002 suite à la crue de la Cèze), les zones agricoles (pour beaucoup en appellation AOC) et les collines.

Commune rurale viticole, elle a connu un essor important avec le développement de pôles industriels et technologiques sur les communes voisines, le centre métallurgique de l'Ardoise et surtout le site de retraitement des déchets et recherches nucléaires de Marcoule à quelques kilomètres au sud-est.

Bagnols-sur-Cèze concentre ainsi les emplois tertiaires sur son territoire et a les charges d'une ville centre mais sans en avoir les recettes. Elle a en outre en charge une population marquée par une paupérisation accrue par les mutations récentes du tissu économique avec le déclin des filières industrielles traditionnelles et notamment la fermeture d'Ugine en 2004.

Elle adhère, depuis le 22 décembre 2002 à la communauté de communes Rhône-Cèze-Languedoc à taxe professionnelle unique (TPU) qui regroupe 42 000 habitants, en réunissant Bagnols-sur-Cèze, Laudun, Pont-Saint-Esprit et sept villages viticoles. Les compétences transférées sont, pour le moment, à faible enjeu financier. Le site de Marcoule qui est le plus pourvoyeur d'emplois relève de la communauté de communes Cèze Sud, constituée de trois communes rurales.

2- LA SITUATION BUDGETAIRE, COMPTABLE ET FINANCIERE DE LA COMMUNE AU 31 DECEMBRE 2005

2-1 La formation de l'autofinancement

Les tableaux ci-dessous détaillent les charges et les produits de fonctionnement sur la période 2000-2005 :

CHARGES DE FONCTIONNEMENT

| En euros | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| CHARGES REELLES TOTALES : | 19 215 312 | 19 579 182 | 20 156 640 | 20 504 380 | 20 598 078 | 21 128 886 |
| (taux de réalisation :) | (99%) | (99%) | (99%) | (99%) | (99%) | (99%) |
| Dont charges réelles les plus significatives : | | | | | | |
| 012 Personnel | 10 513 227 | 10 267 838 | 10 833 597 | 11 277 768 | 11 420 468 | 11 068 448 |
| 011 Charges à caractère général | 4 577 108 | 4 639 109 | 4 702 733 | 4 913 782 | 4 919 680 | 5 157 340 |
| 65 Autres charges de gestion courante (contingents et participations, subventions...) | 2 695 684 | 3 238 048 | 3 454 745 | 3 335 191 | 3 185 996 | 3 986 295 |
| 66 Charges financières | 1 420 200 | 1 421 299 | 1 152 868 | 975 429 | 1 065 763 | 894 309 |

RECETTES DE FONCTIONNEMENT

| En euros | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| RECETTES REELLES TOTALES : | 20 326 948 | 20 064 653 | 21 157 712 | 22 269 783 | 21 292 672 | 21 535 995 |
| <i>(taux de réalisation :)</i> | <i>(100%)</i> | <i>(100%)</i> | <i>(100%)</i> | <i>(103%)</i> | <i>(99,5%)</i> | <i>(97,4%)</i> |
| Dont recettes réelles les plus significatives : | | | | | | |
| 73 Impôts | 9 154 288 | 8 643 559 | 8 828 193 | 11 225 037 | 11 429 791 | 11 797 752 |
| 74 Participations | 8 253 702 | 9 143 720 | 9 821 676 | 8 155 836 | 7 245 462 | 7 196 320 |
| 70 Produits des services | 1 431 831 | 1 351 868 | 1 295 721 | 1 312 408 | 1 387 382 | 1 547 639 |
| 75 Autres produits de gestion courante (essentiellement le produit des loyers...) | 342 318 | 325 300 | 311 270 | 293 317 | 341 580 | 348 745 |

2-1.1 Les charges réelles de fonctionnement ont augmenté de 10% (soit en moyenne 1,66% par an) passant de 19 215 312 € en 2000 à 21 128 886 € en 2005. Parallèlement, les produits réels de fonctionnement n'ont augmenté que de 6% (1% par an en moyenne) passant de 20 326 948 € en 2000 à 21 535 995 € en 2005.

L'augmentation annuelle des dépenses paraît maîtrisée, de 1 à 3% selon les exercices. La commune avec 1 137 € de charges par habitant en 2005, se situait légèrement au-dessus de la moyenne nationale qui était de 1 008 € pour les communes de même strate démographique.

La ventilation s'opère entre 53% pour les charges de personnel, 24% pour les charges à caractère général, 19% pour les autres charges de gestion courante, 4% pour les charges financières.

Les charges de personnel ont progressé de 5% sur la période 2000-2005. Elles se sont élevées à 11 M€ en 2005 où elles enregistraient une baisse de 3%, suite à la mutation de personnels au centre communal d'action sociale dans le cadre du transfert de la compétence halte garderie et crèche.

La ville emploie une centaine d'agents d'entretien pour des travaux en régie. Une part conséquente du personnel travaille également dans les écoles et pour les divers services à caractère social de la ville.

Les charges à caractère général ont progressé sur la période de 12,6%, passant de 4,5 M€ en 2000 à 5 M€ en 2005.

Pour ces deux postes la commune se situait au-dessus des moyennes nationales en 2005 : 571 € par habitant pour les charges de personnel, la moyenne étant de 519 ; 273 € par habitant pour les charges à caractère général pour une moyenne de 231 €.

Les autres charges de gestion courante ont augmenté sur la période de 48% en passant de 2,7 M€ en 2000 à près de 4 M€ en 2005. Ceci s'explique notamment par l'augmentation des contingents et participations obligatoires qui représentent une part croissante des dépenses. Avec un montant moyen de 138 € par habitant en 2005, Bagnols-sur-Cèze, qui participe à 9 structures intercommunales (dont le syndicat d'assainissement de Bagnols-sur-Cèze et de sa région, SABRE, à l'origine de la récente construction d'une station d'épuration), se situe très largement au-dessus de la moyenne des communes de sa strate qui est de 31 €.

Les charges financières ont baissé, quant à elles, de 37% sur la période, passant de 1 420 200 € en 2000 à 894 309 € en 2005, sous l'effet de la réduction de l'annuité de la dette.

Le coefficient de rigidité des charges de structure, qui correspond au quotient des charges de personnel, charges d'intérêts et contributions obligatoires sur les produits de fonctionnement, s'est élevé à 67% sur la période 2001-2005, il traduit la très faible marge de manœuvre de la collectivité.

2-1.2 La chambre note que, sur la période, la progression des recettes a été en moyenne inférieure à la progression des dépenses.

La ventilation s'opère entre 55% pour les recettes fiscales, 33% de dotations et participations, 7% pour les produits des services et 2% pour les produits de gestion courante, les 3% restant correspondent à des produits exceptionnels et des atténuations de charges.

2-1.2.1 Les tableaux ci-dessous fournissent le détail des recettes fiscales sur la période :

Impôts directs et fiscalité reversée

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|------------|------------|------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| Taux Bagnols | | | | | | |
| TH | 2,28% | 12,28% | 12,28% | 12,28% | 12,28% | 12,64% |
| TF | 21% | 21% | 21% | 21% | 21% | 21% |
| TFNB | 67,50% | 67,50% | 67,50% | 67,50% | 67,50% | 67,50% |
| TP | 17,50% | 17,50% | 17,50% | --- ⁽¹⁾ | --- ⁽¹⁾ | --- ⁽¹⁾ |
| Bases | | | | | | |
| TH | 13 796 636 | 14 041 012 | 14 484 000 | 16 317 000 | 16 773 000 | 17 280 000 |
| TF | 13 302 701 | 13 409 415 | 13 735 000 | 14 176 000 | 14 500 000 | 14 982 000 |
| TFNB | 193 610 | 198 184 | 196 000 | 195 400 | 199 400 | 198 200 |
| TP | 14 773 834 | 12 221 838 | 10 538 000 | | | |
| Produit effectivement perçu : (compte 7311 « Impôts locaux ») | 7 496 192 | 6 872 453 | 6 803 835 | 5 278 620 | 5 268 278 | 5 583 604 |
| Fiscalité reversée : Attribution de compensation Dotation de solidarité | | | | 3 704 131 88 400 | 3 560 892 227 076 | 3 560 992 311 815 |
| Total produit des impôts directs (c/7311) + fiscalité reversée (c/732) | 7 496 192 | 6 872 453 | 6 803 835 | 9 071 151 | 9 056 246 | 9 456 411 |

Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

| En euros | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Produit (compte 7331) | 1 125 620 | 1 220 870 | 1 387 540 | 1 513 203 | 1 618 640 | 1 607 482 |
| Autres impôts (dont droits de mutation) | | | | | | |
| En euros | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| | 532 476 | 550 236 | 636 818 | 640 683 | 754 905 | 733 859 |

Les recettes fiscales ont progressé de 29% passant de 9 154 288 € en 2000 à 11 797 752 € en 2005.

Elles sont constituées pour 47% par les contributions directes. Le solde est constitué pour l'essentiel par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (1,6 M€ en 2005) et surtout la fiscalité reversée par la communauté de communes Rhône-Cèze-Languedoc (environ 3,9 M€ en 2005).

Depuis l'adhésion en 2003 à cet organisme de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique, le rapport des contributions directes aux autres impôts s'est inversé. Cet effet d'aubaine est cependant appelé à disparaître dès lors que la communauté de communes va commencer à réaliser ses premiers projets.

⁽¹⁾ Transfert du produit de la taxe professionnelle à la communauté de communes.

L'effet de levier attendu de l'intercommunalité paraît par ailleurs compromis dans l'immédiat car le projet de création d'une ZAC d'intérêt intercommunal à Laudun a été abandonné avec le départ d'Ugine.

La juridiction note que les taux d'impositions sont restés inchangés sur la période (à l'exception d'une hausse de la taxe d'habitation de 3% en 2005) et tendent à devenir inférieurs aux moyennes nationales. La commune avait ainsi, en 2005, un taux d'imposition de 12,64% pour la taxe d'habitation pour une moyenne nationale de 15,22%. Le taux sur le foncier bâti était de 21% pour une moyenne nationale de 22,19%. En revanche, le taux sur le foncier non bâti, 67,50%, était supérieur aux moyennes nationales, 57,23%, mais le produit de cette taxe est cependant marginal.

Le produit fiscal total, de l'ordre de 5 M€ depuis 2003, année de perte de la taxe professionnelle, a progressé très légèrement, en raison d'une sensible hausse des bases (de + 2 ou 3% par an pour la taxe d'habitation et la taxe foncière) et en 2005 du fait de l'augmentation du taux de la taxe d'habitation. De 2004 à 2005, la progression a ainsi été de 6%. La taxe foncière sur le bâti y a participé pour environ 3 M€ contre un peu plus de 2 M€ pour la taxe d'habitation.

Pour autant, le potentiel fiscal, de 495 €, c'est-à-dire la somme que produiraient les taxes communales si les taux appliqués aux bases de la commune étaient égaux aux taux moyens nationaux, est resté inférieur à la moyenne nationale qui était de 696 € par habitant en 2005, traduisant la faiblesse des bases.

Il en résulte un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, défini comme le rapport entre le produit fiscal effectif encaissé par la commune et le produit fiscal théorique, légèrement supérieur ou égal à 1 sur toute la période. Ce signe d'une pression fiscale forte rend délicate une éventuelle hausse des taux.

2-1.2.2 Les dotations et participations étaient fortement en baisse en 2004 et 2005 du fait de la diminution d'un tiers de l'attribution du fonds départemental de la taxe professionnelle (400 000 € environ sur ces deux années alors qu'antérieurement le commune percevait 1,5 M€).

Pour ces exercices, Bagnols-sur-Cèze n'était en effet plus éligible à l'attribution qu'elle percevait antérieurement de ce fonds départemental grâce à l'entreprise MELOX, cette entreprise n'ayant plus suffisamment de salariés résidents sur la commune de Bagnols-sur-Cèze pour que celle-ci puisse prétendre à la compensation.

Selon l'ordonnateur, ce droit serait à nouveau acquis pour 2006, l'effet de seuil jouant cette fois en faveur de la commune, d'où un produit attendu de 1,2 M€.

Les produits des services ont évolué, quant à eux, faiblement : 1,5 M€ en 2005 contre 1,4 M€ en 2000. La commune se situe en la matière dans la moyenne nationale des communes de sa strate démographique.

2-1.3 Face à des dépenses de fonctionnement contenues mais relativement rigides et des recettes de fonctionnement qui évoluent peu, la capacité d'autofinancement est systématiquement insuffisante et ne permet pas de couvrir le remboursement de la dette en capital, ainsi qu'en témoigne le tableau suivant :

| En euros | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|----------------|----------------|----------------|------------------|---------------|---------------|
| Résultat comptable | 727 777 | 310 977 | 567 428 | 1 487 834 | 22 225 | 42 318 |
| CAF [résultat comptable - (comptes n°68, 675 et 676) - (comptes n° 775, 776, 777, 78)] | 972 858 | 587 302 | 821 670 | 1 784 828 | 360 129 | 352 494 |
| CAF nette (après remboursement de la dette en capital) | -4 408 672 | - 1 467 526 | - 1 092 431 | - 111 635 | - 1 325 821 | - 1 482 501 |

Ce tableau révèle un résultat comptable en « dents de scie », et en baisse sur les deux dernières années, les recettes progressant moins vite que les dépenses.

L'année 2003 était à cet égard atypique car le résultat largement excédentaire provenait notamment de l'encaissement d'une indemnité de sinistre suite aux inondations et de l'augmentation du niveau des dotations et participations.

La chambre relève par ailleurs que le résultat comptable a vocation à être affecté dans les années à venir par l'apurement d'une somme de 1 380 201 € qui figure indûment en solde débiteur du compte 4815 « subventions d'équipement de tiers ».

En effet avant l'entrée en vigueur, au 1er janvier 2006, de la nouvelle instruction comptable M14, les subventions d'équipement versées à des tiers étaient considérées comme des charges de fonctionnement mais pouvaient, afin d'en lisser l'impact sur la section de fonctionnement, faire l'objet d'un étalement de la charge sur plusieurs exercices. Pour cela, elles étaient transférées momentanément en section d'investissement puis réintroduites progressivement en section de fonctionnement par la voie des dotations aux amortissements de charges à répartir sur plusieurs exercices.

Au cas d'espèce il n'y a eu aucune dotation aux amortissements.

La chambre note que l'amortissement de cette somme, sur la durée de droit commun de 5 ans, conduirait à une dotation annuelle aux amortissements de 276 040 €, affectant d'autant le résultat comptable de ces exercices.

2-2 Le financement des investissements :

Les tableaux suivants détaillent les dépenses et les recettes d'investissement sur la période :

DEPENSES D'INVESTISSEMENT

| En euros | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| DEPENSES REELLES TOTALES : | 9 147 992 | 4 056 511 | 3 580 032 | 5 581 765 | 5 151 505 | 5 649 941 |
| (Taux de réalisation) : | (83%) | (73%) | (57%) | (60%) | (53%) | (53%) |
| <i>Avec les restes à réaliser :</i> | <i>10 979 346</i> | <i>5 393 234</i> | <i>5 833 522</i> | <i>8 968 346</i> | <i>9 509 272</i> | <i>8 998 202</i> |
| Dont dépenses réelles les plus significatives : | | | | | | |
| 16 Remboursement d'emprunts | 5 395 994 | 2 065 303 | 1 923 733 | 1 906 420 | 1 698 297 | 1 838 007 |
| 20, 21, 23 Dépenses d'équipement | 3 750 473 | 1 984 874 | 1 656 299 | 3 675 284 | 3 439 487 | 3 811 934 |
| <i>(pour info : restes à réaliser des chapitres 20, 21, 23 :)</i> | <i>(1 821 925)</i> | <i>(1 305 571)</i> | <i>(2 253 490)</i> | <i>(3 365 782)</i> | <i>(4 357 767)</i> | <i>(3 348 261)</i> |

RECETTES D'INVESTISSEMENT

| En euros | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| RECETTES REELLES TOTALES : | 8 815 505 | 2 370 380 | 2 136 303 | 3 998 567 | 5 940 590 | 4 156 844 |
| (Taux de réalisation :) | (79%) | (44%) | (31%) | (39%) | (53%) | (41%) |
| <i>Avec les restes à réaliser :</i> | 10 878 300 | 5 205 211 | 6 405 951 | 9 541 133 | 10 742 422 | 8 966 038 |
| Dont dépenses réelles les plus significatives : | | | | | | |
| 10 Dotations, réserves et fonds divers (FCTA, TLE...) | 816 284 | 598 332 | 693 628 | 401 349 | 459 908 | 747 103 |
| 13 Subventions d'investissement | 1 042 879 | 446 443 | 678 185 | 304 742 | 1 365 752 | 451 741 |
| (pour info : restes à réaliser du chapitre 13 :) | (1 400 053) | (1 322 537) | (954 752) | (1 833 943) | (1 249 812) | (1 400 892) |
| 16 Emprunts et dettes assimilées | 6 683 029 | 1 281 915 | 764 490 | 3 090 000 | 4 105 567 | 2 958 000 |
| (pour info : restes à réaliser du chapitre 16 :) | (561 012) | (1 512 294) | (3 090 043) | (2 726 000) | (2 943 000) | (3 000 000) |

Le montant des dépenses réelles d'investissement a diminué de 38% sur la période 2000-2005, passant de 9 147 992 € en 2000 à 5 649 941 € en 2005.

Toutefois, en incluant les restes à réaliser, de 3 à 4 M€ par an depuis 2003, les dépenses ont atteint 9 M€ et sont comparables aux moyennes nationales avec, une baisse de 18% imputable à la diminution de l'annuité de la dette en capital.

En regard, les recettes sont passées de 8 815 505 € en 2000 à 4 156 844 € en 2005. En tenant compte des restes à réaliser, la baisse est de 17,5%, sensiblement identique à l'évolution des dépenses.

La chambre relève l'importance des restes à réaliser en dépenses comme en recettes. En dépenses leur montant est quasiment identique aux dépenses d'équipement réalisées de 2003 à 2005 ; le taux de réalisation par rapport aux prévisions est particulièrement faible, en diminution constante sur la période : 83% en 2000, 73% en 2001, 53% en 2004 et 2005.

Le taux de réalisation, pour les recettes, a varié de 31 à 53% selon les années, excepté en 2000 où il était de 79%.

L'ordonnateur a fait valoir à la chambre que les années 2000 et 2001, qui servent de référence pour faire les comparaisons, étaient des années de fin de mandat électif, donc à fort taux de réalisation. Il précise que le rythme normal du taux de réalisation des investissements est de l'ordre de 50 à 60%, en raison notamment d'un vote tardif du budget primitif (fin mars ou début avril).

Depuis 2003, les programmes d'équipement ont été relancés et représentent 70% des dépenses, le remboursement de la dette intervenant pour 30%. Ils portent, pour l'essentiel, sur les bâtiments publics, les équipements sportifs, la voirie, les réseaux et l'acquisition de terrains. La municipalité les justifie par sa volonté de développer les équipements collectifs pour attirer une nouvelle population dans la ville centre afin de dynamiser les bases fiscales. Il y a en revanche peu de foncier industriel disponible pour attirer les entreprises (les friches industrielles d'Ugine sont elles-mêmes en zone inondable).

Faute d'un autofinancement disponible suffisant, les ressources réelles sont constituées à 60% par l'emprunt, de 3 à 7 M€ par an, les subventions d'investissement intervenant en moyenne pour 2 M€ par an sur la période.

2-3 la gestion de la dette

Le tableau ci-dessous restitue les principaux éléments chiffrés relatifs à la situation de la dette de la collectivité sur la période 2000 -2005 :

| En euros | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Remboursement de la dette en capital (compte 1641 « Emprunt en euros ») | 5 381 530 | 2 054 828 | 1 910 290 | 1 892 652 | 1 685 950 | 1 834 955 |
| Intérêts (compte 6611 « Intérêts des emprunts ») | 1 420 200 | 1 421 299 | 1 152 868 | 974 754 | 869 522 | 894 027 |
| ANNUITE totale (comptes 1641 + 6611) | 6 801 730 | 3 476 127 | 3 063 158 | 2 867 406 | 2 555 472 | 2 728 982 |
| Emprunts mobilisés au 31/12 | 6 683 029 | 1 281 915 | 764 490 | 3 090 000 | 4 105 567 | 2 958 000 |
| (pour info : restes à réaliser sur emprunts :) | (561 012) | (1 512 294) | (3 090 043) | 2 726 000) | (2 943 000) | (3 000 000) |
| ENCOURS au 31/12 (compte 1641 "Emprunt en euros") | 22 764 974 | 21 984 439 | 20 159 739 | 20 809 557 | 23 227 494 | 24 350 539 |
| Ratio de désendettement (Encours/ CAF) : nombre d'années d'épargne nécessaires pour rembourser la dette | 23 | 37 | 24 | 12 | 64 | 69 |

La charge de la dette en capital était en diminution sur la période 2000-2004, passant de 5 381 530 € en 2000 à 1 685 955 € en 2004, à la suite d'opérations de renégociations en 2000 et 2004 qui en étalent le remboursement. La renégociation de 2004 a ainsi porté sur un montant total de l'ordre de 3 M€ et conduirait, selon les données fournies par la collectivité, à un gain de 400 000 € en contrepartie d'un allongement de 4 ans de la durée d'amortissement.

La tendance s'est inversée cependant en 2005 avec une charge de remboursement en capital de 1 834 955 €, soit une augmentation de 8% par rapport à 2004, le recours à l'emprunt s'étant accru depuis 2003 pour financer la relance des investissements.

L'encours de la dette a ainsi progressé de 11% entre 2003 et 2004 et de près de 5% entre 2004 et 2005. Au 31 décembre 2005 l'encours de la dette bancaire a atteint ainsi 24 350 539 €, soit 1 312 € par habitant, pour une moyenne nationale de 905 €.

Il en résulte que depuis 2004 le ratio de surendettement, mesurant le poids de l'encours par rapport aux recettes réelles de fonctionnement, atteint la valeur « limite » de 1 (1,09 en 2004, 1,13 en 2005, contre 0,93 en 2002 et 2003).

Il s'agit d'une dette relativement récente ; une large part (20 M€ environ) datant des années 1999 et suivantes. Elle se compose d'une majorité d'emprunts à taux fixe, d'une durée moyenne de 15 ans, pour des taux oscillant entre 3,3% pour les plus récents et 10% pour les plus anciens.

Si l'annuité par habitant n'est pas très éloignée des moyennes nationales (147 € par habitant en 2005, contre 139 en moyenne), la capacité de désendettement de la collectivité, mesurée par le rapport entre l'encours et la CAF, s'est en revanche considérablement dégradée. En 2005, le nombre d'années d'épargne nécessaire à la collectivité pour rembourser sa dette était de 69 ans contre 64 ans en 2004 alors qu'auparavant il fallait de 12 à 37 ans selon les exercices.

L'inscription au budget primitif de 2006 de 5,6 M€ d'emprunts supplémentaires¹ dont 3 M€ ont été effectivement mobilisés, si leur réalisation est avérée, contribuerait encore à l'aggravation de la situation).

¹ L'inscription comprend 3 000 000 euros de restes à réaliser sur 2005 qui correspondent à un contrat souscrit mais dont l'emprunt n'a pas été mobilisé et 2 600 000 euros d'emprunts nouveaux.

La chambre constate que l'augmentation de l'endettement de ces dernières années paraît dépasser les capacités de remboursement de la collectivité et incompatible avec une relance des investissements.

L'ordonnateur a précisé que les prêts réalisés ces dernières années ont servi à financer des constructions pour l'installation de services publics (douanes et mission locale d'insertion) et que les conventions de mise à disposition de ces locaux prévoient le paiement d'un loyer compensant l'annuité de la dette.

La chambre note en effet que l'annuité relative aux emprunts souscrits pour la réalisation de ces immeubles, d'un montant de 105 000 €, est presque compensée par un loyer annuel de 95 000 €. Elle relève toutefois que l'annuité en cause ne représente qu'une faible part de l'annuité globale en capital de la commune qui, considérée dans sa totalité, est d'un montant supérieur à 1 M€ alors que le total des loyers encaissés pour des bâtiments loués à des tiers ne constitue qu'une recette de 135 000 € environ.

2-4 L'équilibre global

Le résultat global de clôture du budget principal est positif sur toute la période si l'on prend en compte les restes à réaliser, comme en témoignent les tableaux suivants. Ce résultat est toutefois en baisse depuis 2003 :

| | 1998 (pour mémoire) | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-------------------------------------|---------------------|-----------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | -542 296 | -958 186 | -179 038 | -1 379 698 | -1 822 356 | -1 640 151 | -156 472 | -1 242 181 |
| Avec les restes à réaliser : | NC | NC | +52 403 | +164 146 | +189 990 | +515 834 | +287 593 | +218 751 |

La situation « agrégée » (budget principal + budgets annexes à caractère administratif et industriel et commercial), conduit aux mêmes constats :

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-------------------------------------|-----------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | -319 628 | +640 571 | -197 706 | -632 182 | -523 027 | +888 436 | -368 186 |
| Avec les restes à réaliser : | NC | +633 235 | +860 567 | +494 494 | +930 174 | +606 398 | +233 222 |

La section d'investissement du budget principal était déficitaire sur la fin de la période, même avec la prise en compte des restes à réaliser. Seul l'excédent cumulé de fonctionnement permettait d'obtenir une situation positive. Ce résultat global de fonctionnement étant lui-même en baisse, le résultat global de clôture était à la baisse et la collectivité a du recourir à une ligne de trésorerie durant les 5 premiers mois de l'année (tirages de 720 000 € en 2005, 1 524 000 en 2004, 912 000 en 2003).

La chambre relève à cet égard que les frais inhérents à cette ligne de trésorerie ne sont pas isolés sur le compte prévu à cet effet : 6615 « *intérêts de comptes courants et de dépôts créditeurs* ».

2-5 Les « risques » divers, susceptibles d'influer sur les équilibres financiers :

2-5.1 Certains engagements pris par la commune sont susceptibles de générer des charges supplémentaires à court ou moyen terme alors même qu'aucune provision n'a été constituée pour anticiper d'éventuels risques.

Il en va ainsi des emprunts garantis au profit d'organismes publics et privés pour des opérations ayant trait essentiellement à la réhabilitation, la construction et l'amélioration de logement, ainsi que pour quelques opérations d'aménagement dans des établissements de santé.

L'annuité totale à garantir durant l'exercice 2005 s'est élevée à 2,2 M€ pour un capital restant dû de 24,5 M€ à quoi s'ajoutent les nouveaux emprunts souscrits en 2005, pour un total de 4,5 M€ à garantir en sus lors de l'exercice suivant.

La commune indique n'accorder sa garantie qu'à des organismes publics d'HLM oeuvrant en matière de réhabilitation de logements sociaux. La chambre constate cependant qu'elle l'octroie aussi à des sociétés anonymes, à une société d'économie mixte et à divers organismes publics tels un centre hospitalier et des maisons de retraite.

Cependant, si la constitution de provisions pour garantie d'emprunt n'est obligatoire que lorsque l'organisme bénéficiaire de la garantie fait l'objet d'une procédure collective, il peut cependant être de bonne gestion de constituer une dotation aux provisions sur le compte 1517 « *provisions pour risques liés aux garanties d'emprunt accordées à des tiers publics ou privés* ».

2-5.2 Il subsiste par ailleurs en solde débiteur des comptes 45621 « *opérations d'investissement sur établissement d'enseignement (collèges) remis au département - dépenses* » et 45811 « *opération d'investissement sous mandat – dépenses* » les sommes respectives de 1 125 832 € et 240 020 €.

L'instruction comptable M14 prévoit que lorsque les collectivités interviennent pour le compte de tiers, dans le cadre d'un transfert de compétence comme c'est le cas pour une opération d'investissement sur un collège remis au département, cette opération doit être soldée, dans la comptabilité de la collectivité, par la constatation d'une dépense de subvention d'équipement si les dépenses dépassent les financements, ce qui est le cas ici.

La chambre invite en conséquence la collectivité à apurer ces comptes.

2-5.3 La juridiction note l'existence au 31 décembre 2005 d'une créance du budget annexe « *liquidation du syndicat d'électrification de Bagnols-sur-Cèze Lussan* » sur l'office public départemental d'HLM (OPHLM) du Gard pour un montant de 30 489,80 €, correspondant à la participation forfaitaire aux ouvrages du quartier des Fontanelles, pour laquelle l'OPHLM du Gard s'était engagé en 1990 à hauteur de 200 000 F.

L'office a contesté la validité de la créance.

La chambre constate que le recouvrement de cette somme n'a cependant, là non plus, fait l'objet d'aucun provisionnement de droit commun contrairement aux dispositions de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales et fait observer que le maintien en solde de cette créance risque, de surcroît, de gêner l'apurement de ce budget annexe, qui a vocation à disparaître.

La commune a indiqué que des négociations étaient en cours pour aboutir à un règlement amiable.

2-5.4 La chambre appelle par ailleurs l'attention de la collectivité sur l'absence d'autorisation au comptable de procéder au recouvrement forcé des créances par voie de saisie. De ce fait, de nombreuses petites créances concernant la cantine scolaire ou des taxes d'occupation du domaine public n'ont pu être recouvrées, conduisant le comptable à en solliciter l'admission en non valeur. La commune ne répondant pas non plus à ces demandes d'admission en non valeur, les sommes demeurent en solde des comptes de tiers malgré leur caractère irrécouvrable masquant ainsi la constatation d'une perte dont le budget communal devra à terme assumer la charge.

Le maire fait valoir qu'il a donné au comptable une autorisation permanente et générale de poursuite.

La chambre rappelle que l'article R. 2342-4 du code général des collectivités territoriales n'offre cette possibilité que pour les commandements. Le comptable du Trésor est, en revanche, tenu de solliciter l'autorisation expresse de l'ordonnateur, au cas par cas, pour poursuivre par voie de saisie.

Elle prend acte cependant que, depuis 2006, des admissions en non valeur ont été prononcées et des mesures de poursuites engagées afin d'améliorer le recouvrement des créances.

2-5.5 Enfin, s'agissant des opérations restant à régulariser, il convient de signaler l'existence depuis 2004 d'un solde débiteur de 947,22 € sur le compte 429 « *déficits et débits des comptables et régisseurs* ». Cette somme correspond à un déficit de caisse de la régie crèche municipale constaté par le comptable par procès-verbal de vérification du 25 octobre 2004, déficit faisant suite à un vol intervenu dans les locaux.

Le régisseur a sollicité la décharge de responsabilité et la remise gracieuse ; toutefois, faute d'avis de l'ordonnateur et de l'assemblée délibérante sur ces demandes, la trésorerie générale ne peut se prononcer et la somme demeure en solde du compte 429.

Le maire indique en réponse que le régisseur a été déchargé de sa responsabilité par délibération du conseil municipal en date du 25 juin 2007 ; dès lors la chambre invite la commune à prendre en compte, en relation avec le comptable public, la dépense correspondante dans le budget de la collectivité.

2-6 Conclusion

Au 31 décembre 2005, la situation financière de la commune de Bagnols-sur-Cèze se caractérise par des charges de fonctionnement, certes contenues, mais pour beaucoup incompressibles, avec en regard une évolution moindre des recettes, du fait d'une faible marge de manœuvre fiscale et de la fluctuation des dotations et participations.

L'activité courante ne dégage pas assez de recettes pour financer les programmes d'équipement, le remboursement de la dette en capital absorbant toute la capacité d'autofinancement.

Le recours régulier à l'emprunt ces dernières années aggrave encore la faiblesse de la capacité de désendettement de la collectivité.

Le redressement des finances passe par la restauration de la capacité d'autofinancement. A cet égard, l'augmentation des dépenses d'investissement essentiellement financée par l'endettement, paraît lourde de conséquences alors que la situation financière de la collectivité est déjà tendue et que la non prise en compte d'un certain nombre de risques (créances irrécouvrables, écritures budgétaires à régulariser...) la fragilise encore.

3- LA GESTION PATRIMONIALE

Les contrôles, qui ont porté sur l'exercice 2004 et sur le budget principal, ont révélé des carences dans le recensement du patrimoine et son affectation.

3-1 L'inventaire

Au 31 décembre 2004, il existait ainsi une différence de 24 747 565 € entre la « *valeur historique* » des biens figurant à l'état de l'actif et la « *valeur d'acquisition* » apparaissant sur l'inventaire de l'ordonnateur.

3-1.1 Les immobilisations

Cette différence provient essentiellement des réseaux de voirie, qui sont répertoriés sous un numéro d'inventaire unique sur l'état de l'actif du comptable, pour les années antérieures à 1999, alors que l'inventaire de l'ordonnateur ne répertorie la voirie qu'à partir de 1999 et sous un numéro différent.

Un certain nombre d'installations de voirie, de réseaux d'électrification, d'œuvres d'art, du matériel de bureaux et du matériel d'incendie ne sont pas non plus recensés à l'inventaire alors qu'ils figurent à l'actif.

La chambre a relevé également que certains biens ne sont pas valorisés pour le même montant. Ainsi l'office de tourisme a une valeur à l'état de l'actif de 131 301,87 € contre 128 941,91 € à l'inventaire.

Il existe également des différences dans la répartition entre les comptes. Ainsi, des travaux concernant une piste d'athlétisme ont été portés sur l'état de l'actif au compte définitif 2113 « *terrains aménagés autres que voirie* » alors qu'ils figurent encore au titre de travaux en cours sur l'inventaire.

Des travaux réalisés sur des immobilisations existantes ne sont pas rattachés au numéro d'inventaire initial mais sur un autre numéro, lequel peut différer chaque année. Il en va ainsi des travaux effectués sur la mairie, l'église, la bibliothèque, le centre technique municipal et le centre sportif des Eyrieux de 2001 à 2004.

3-1.2 Les véhicules

L'inventaire n'est pas à jour. Ainsi, un véhicule Renault Master cédé en 2004, s'il figure bien sur un état des cessions de l'année 2004, continue à figurer également à l'inventaire au 31 décembre 2004 alors qu'il ne figure plus à l'état de l'actif. La cession de ce bien ne figure pas non plus sur l'annexe du compte administratif 2004 relative aux cessions et acquisitions de l'exercice contrairement aux dispositions de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales. Il en va de même pour deux véhicules Peugeot acquis en 2004.

En outre, le comptable n'a pas connaissance de l'ensemble des opérations de réforme de biens.

3-2 Les mises à disposition de biens

La chambre a relevé que si la caserne des pompiers a été mise à disposition du SDIS, à titre gratuit, par convention du 22 décembre 2000, les écritures comptables de mise à disposition ne sont toujours pas passées à ce jour et le matériel incendie figure toujours à l'actif du comptable.

Le bâtiment de l'office de tourisme, qui a été mis à disposition à titre gratuit de la communauté de communes « *Rhône-Cèze-Languedoc* » (ainsi qu'il ressort du rapport de la commission d'évaluation des charges transférées précisant que le transfert de la compétence tourisme comporte celui des dépenses de personnel tout comme de celles relatives aux bâtiments), n'a pas davantage été transféré comptablement.

Les locaux de la crèche et de la halte-garderie ont été mis à disposition gratuite du centre communal d'action sociale au 1er janvier 2005 (aux termes d'une délibération du conseil municipal du 20 décembre 2004 prévoyant le transfert des services d'accueil de la petite enfance au centre communal d'action sociale) sans que les écritures comptables correspondantes soient effectuées.

La chambre rappelle que la mise à disposition, si elle ne modifie pas le droit de propriété de la collectivité remettante, nécessite cependant des écritures comptables non budgétaires afin de mettre à jour tant l'inventaire de l'ordonnateur que l'état de l'actif du comptable.

Ces diverses carences dans le recensement et la mise à jour du patrimoine, outre l'incidence qu'elles ont sur la fidélité de l'image du bilan et la fiabilité des comptes, nuisent à la détermination de la base amortissable des biens ainsi qu'à la fixation de leur valeur nette comptable en vue de cessions, tout comme à la précision des programmes d'entretien et des contrats de maintenance.

En conclusion, la chambre invite en conséquence la commune à procéder à un recensement exhaustif de ses biens dans l'inventaire et prend acte du fait que des contacts seront pris avec le trésorier pour procéder aux ajustements comptables utiles.

4- LA COMMANDE PUBLIQUE

Le contrôle a porté sur trois opérations de travaux (remise en état de la voirie suite aux inondations, travaux de rénovation de la piste d'athlétisme, marché d'entretien des ouvrages et réseaux d'assainissement) et trois prestations de services (éclairage public, collecte et évacuation des ordures ménagères, mise à disposition d'abribus).

La chambre a constaté que la composition de la commission d'appel d'offres n'était pas toujours conforme aux prescriptions réglementaires.

La chambre rappelle à cet égard que l'article 22-1 du code des marchés publics issu du décret n°2001-210 du 7 mars 2001 alors en vigueur précise que « *la désignation des membres de la commission pour les collectivités territoriales est, à l'inverse de ce qui existe pour l'Etat, réglementée qu'il s'agisse des membres à voix consultative ou à voie délibérative. La commission doit être régulièrement composée. Sa composition irrégulière constitue une cause de nullité de la procédure. Il est procédé au remplacement d'un membre titulaire de la commission d'appel d'offres par le suppléant inscrit sur la même liste et venant immédiatement après le dernier titulaire élu de ladite liste. Le remplacement du suppléant, ainsi devenu membre titulaire, est assuré par le candidat inscrit sur la même liste, immédiatement après ce dernier* ».

Dans son arrêt « *syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable du Pont-du-Gard* » du 13 mars 1998, le Conseil d'Etat invalide la procédure dès lors que des membres suppléants, alors que tous les membres titulaires de la commission sont présents, assistent à la séance de la commission et corrélativement prennent part au vote.

Bien que les procès-verbaux ne comportent ni compte-rendu des débats de la commission ni décompte de ses votes, la chambre prend acte de ce que le maire indique que les membres suppléants concernés n'ont pas pris part au vote.

Dès lors que les dispositions du code des marchés publics (CMP) actuellement applicables sont de même teneur, la chambre appelle la collectivité à les mettre désormais en pratique.

4-1 -les travaux de remise en état de la voirie engagés suite aux intempéries des 8 et 9 septembre 2002

Les travaux de voirie engagés à la suite des inondations subies par la commune ont été réalisés sous maîtrise d'oeuvre communale et ont donné lieu à sept procédures d'achats successives, soit au total 63 opérations conduites au fur et à mesure de l'avancement des études et de la disponibilité des crédits entre 2002 et 2005 pour un coût total de 1 405 650 €. La chronologie en est la suivante :

-1- mise en concurrence simplifiée, en application de l'article 32 du CMP alors en vigueur, pour l'exécution de l'opération de travaux de grosses réparations de la voirie suite aux inondations et aux intempéries de septembre 2002 et conclusion d'un marché le 23 janvier 2003 pour 132 928,82 € TTC avec une tranche ferme pour six zones et une tranche conditionnelle pour une septième ;

-2- appel d'offres ouvert, en application de l'article 33 du CMP, pour huit chantiers supplémentaires au titre de la même opération et conclusion d'un marché le 2 octobre 2003 pour 209 011,17 € ;

-3- appel d'offres ouvert, en application de l'article 33 du CMP pour six autres chantiers au titre de la même opération (délibération du 29 septembre 2003) et conclusion d'un marché le 29 janvier 2004 pour 249 107,66 € ;

-4- procédure adaptée en application de l'article 28 du CMP avec comme objet « *travaux 2004 suite aux inondations* » et conclusion d'un marché le 15 juillet 2004 pour 156 089,96 € TTC ;

-5- procédure adaptée en application de l'article 28 du CMP avec comme objet « *travaux 2004 suite inondations et travaux de réhabilitation* » et conclusion d'un marché le 6 octobre 2004 pour 167 206,78 € ;

-6- procédure adaptée en application de l'article 28 du CMP pour les travaux de voirie 2004 suite aux inondations (10 chantiers) et conclusion d'un marché le 10 février 2005 pour 165 172,13 € ;

-7- procédure adaptée en application de l'article 28 du CMP pour des travaux de grosses réparations de la voirie communale suite aux inondations (11 chantiers) et conclusion d'un marché de 143 274,22 € le 16 novembre 2005.

Cette façon de procéder de manière fractionnée n'est pas conforme aux dispositions du CMP qui imposent le choix de la procédure à mettre en œuvre en fonction d'un seuil, c'est-à-dire après avoir estimé le montant et les caractéristiques des prestations à réaliser, la personne publique ayant l'obligation d'analyser et de déterminer précisément ses besoins avant toute décision de passation.

Pour évaluer le montant d'un marché de travaux, le CMP, dans sa version 2001 comme dans les suivantes, prévoit la globalisation de tous les travaux se rapportant à un même ouvrage ou à une même opération. Cette dernière notion, opérationnelle au cas d'espèce, désigne un ensemble de travaux réalisés sur une même zone géographique dans une période de temps limitée et caractérisés par une unité fonctionnelle, technique ou économique. Pour qualifier la notion d'opération la jurisprudence se réfère à un certain nombre d'indices, comme en particulier le contenu même des prestations et la similitude de leurs modalités de réalisation. Dans son arrêt du 26 septembre 1994 « *préfet d'Eure-et-Loir* », le Conseil d'Etat a ainsi considéré que la passation de quatre marchés pour la réalisation de trottoirs en quatre endroits différents d'une même commune constituait une même opération. Nonobstant l'argumentation développée par la commune, la chambre tend à considérer qu'il en va de même pour la réfection de la voirie sur 63 tronçons différents.

Sans méconnaître la nécessité qu'il y avait pour la commune de Bagnols-sur-Cèze de réparer rapidement les dégâts occasionnés par les inondations et ses contraintes budgétaires, la chambre rappelle de surcroît qu'il est possible alors de conclure un marché fractionné sous la forme d'un marché à tranches conditionnelles. L'article 72 du CMP (version 2001 alors en vigueur) le permet « *Lorsque, pour des raisons économiques, techniques ou financières, le rythme ou l'étendue des besoins à satisfaire ne peuvent être entièrement arrêtés dans le marché* » ; or ici l'ordonnateur fait précisément valoir des contraintes techniques et économiques. L'article 72 impose comme seule obligation de définir « *la consistance, le prix ou ses modalités de détermination et les modalités d'exécution des prestations de chaque tranche* ». Il ne paraît pas, s'agissant de la réfection de voiries endommagées par des inondations, que cette contrainte n'ait pu être assumée par une commune dotée de services techniques structurés.

4-2 L'éclairage public, l'éclairage sportif et de signalisation tricolore

Par délibération du 28 septembre 1998 le conseil municipal a approuvé la passation d'un marché public de travaux pour la modernisation, l'extension, la rénovation, la gestion et la maintenance des installations d'éclairage public, d'éclairage sportif et de signalisation tricolore.

Le contrat impose au prestataire une obligation de résultats, d'économies et de performances. L'article 10-1-4 du CCAP stipule ainsi que la réalisation des travaux neufs doit conduire « *en terme de performances à une amélioration du service et à une optimisation des installations dans le cadre de l'obligation de résultats imposée au gestionnaire* » tandis que l'article 10-2-2 précise que le gestionnaire s'engage à « *diriger, maintenir et entretenir les installations qui lui sont confiées afin de garantir au maître d'ouvrage le niveau de service optimum* ».

La mise en œuvre de ces dispositions peut être contrôlée grâce à un dispositif contractuel (prévu en page 11 de l'annexe 4 du CCTP) qui prévoit que le prestataire réalise trois relevés par an de l'ensemble des compteurs : « *les consommations relevées sont comparées aux consommations théoriques issues de la base de données descriptives du patrimoine et les écarts sont analysés pour déceler tout dysfonctionnement ou surconsommation intempestive* ».

Or, si les rapports d'exploitation établis pour les premières années d'exécution du contrat (1999 à 2002) font bien état de trois relevés annuels des compteurs qui permettent de chiffrer la consommation annuelle en KWH et de la comparer à celle de l'année précédente, les derniers rapports (2003 à 2005) ne chiffrant plus cette consommation et ne permettent donc plus à la collectivité de contrôler l'exécution de cette clause qu'il conviendrait de réactiver.

La chambre note enfin que, faute de clause d'intéressement aux économies d'énergie, les économies ou gains obtenus par l'entrepreneur, soit dans la gestion des équipements, soit dans le cadre des négociations avec EDF, lui sont nécessairement acquis et ne profitent pas à la collectivité.

Elle relève cependant que la commune a rappelé par courrier le concédant au respect de ses obligations contractuelles quant au contenu du rapport annuel d'exploitation.

4-3 La mise à disposition d'abribus

La collectivité a conclu, le 17 octobre 1989, une convention avec les établissements Publi-Essor pour la mise à disposition « *à titre gratuit* » de neuf abribus publicitaires et trois abribus non publicitaires, pour une durée de 12 ans à dater de la pose du dernier mobilier urbain, renouvelable par tacite reconduction par période de 9 ans, sauf en cas de dénonciation par acte extra judiciaire au moins trois ans avant son expiration.

L'entretien est à la charge de la société tandis que le branchement et la consommation électrique sont à celle de la ville qui s'engage, par ailleurs, à ne placer et à ne laisser installer aucun support publicitaire sur son domaine, à moins de 50 mètres des mobiliers urbains concernés et à ne laisser aucune végétation en gêner la visibilité.

Or, il est de jurisprudence constante que ce type de contrat est une variété de marché public de prestations de services assorti d'autorisation d'occupation du domaine public. En effet si les prestations fournies ne donnent pas lieu directement au versement d'une rémunération par la collectivité, les avantages consentis par cette dernière (à savoir l'autorisation d'exploiter à titre exclusif une partie des surfaces offertes par le mobilier urbain à des fins publicitaires et l'exonération de tout versement de redevance pour occupation du domaine public) doivent être regardés comme représentant le prix acquitté.

La chambre rappelle donc à la commune qu'il lui appartient d'organiser une mise en concurrence pour ce type de prestations. Elle appelle en outre son attention sur la durée excessive de la convention signée en 1989 au regard des nécessités de l'amortissement des équipements en cause et sur le caractère anticoncurrentiel tant de ses clauses de tacite reconduction que de celle fixant à trois ans le délai de dénonciation.

La commune a pris bonne note de l'observation et fait en sorte d'organiser une procédure de mise en concurrence afin qu'un marché de prestations de services prenne effet en 2010.

5- LE CONTRAT DE VILLE

Alors que la ville de Bagnols-sur-Cèze a signé un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) qui entre en vigueur le 1er janvier 2007, un bilan de l'exécution du contrat de ville de la période 2000-2006 peut être dressé.

5-1 L'économie du contrat

Le contrat de ville de Bagnols-sur-Cèze a été signé le 11 décembre 2000 pour la période 2000-2006 entre l'Etat, la ville, le département, l'office public départemental d'HLM et la SA Vaucluse logement.

Les partenaires s'y engageaient notamment à mettre en œuvre, de façon concertée, des actions pour pallier les phénomènes d'exclusion sociale et culturelle qui touchaient plus particulièrement trois quartiers de la ville : Escanaux, Citadelle, Coronelle en y intégrant le centre ville. Ces quartiers se caractérisent en effet par de forts taux de chômage et d'échec scolaire et une proportion très importante d'allocataires du RMI.

La signature du contrat de ville venait après celle d'un contrat éducatif local en septembre 1999 et celle d'un contrat local de sécurité en mars 2000.

Il reprenait les axes classiques de la politique de la ville : habitat, cadre de vie, prévention de la délinquance, insertion économique et sociale, développement des actions éducatives, culturelles et sportives et s'organisait autour de cinq objectifs, déclinés à l'article 2 de la convention cadre :

1- Construire un nouvel espace démocratique avec la participation des habitants et leur mobilisation autour du projet collectif qu'est le contrat de ville ;

2- Améliorer ce qui existe en matière d'habitat, de logement et de gestion urbaine de proximité ;

3- Aménager la ville en désenclavant les quartiers, en réalisant des équipements facilitant l'intégration sociale et urbaine, en améliorant l'environnement et en sécurisant les lieux de vie ;

4- Lutter contre les exclusions en favorisant l'intégration scolaire, en développant la pratique culturelle et la pratique sportive, par des initiatives en faveur de l'emploi et de l'économie et en renforçant le sentiment de citoyenneté et d'égalité devant le service public ;

5- Mettre en place une véritable politique partagée de prévention dans les domaines de la sécurité et de la santé, le contrat local de sécurité signé le 7 mars 2000 constituant le volet « *sécurité* » du « *contrat de ville* ».

La mise en œuvre de ces objectifs était traduite dans des fiches actions élaborées annuellement en fonctionnement et en investissement.

Le rapport public particulier de la Cour des comptes de février 2002 sur la politique de la ville relevait que « *en l'absence d'objectifs de résultats ou de moyens, les contrats sont essentiellement constitués par des programmes d'action regroupés autour d'orientations générales définies de manière parfois assez vague* ».

Il en va ainsi pour le contrat de ville de Bagnols-sur-Cèze qui ne hiérarchise ni ne coordonne ses objectifs, très généraux, par exemple en distinguant ce qui relève de l'amélioration de l'existant, des actions ou procédures innovantes. L'absence d'objectifs quantifiés montre par ailleurs que les partenaires en sont restés à une logique de moyens et non d'objectifs.

Aux termes de l'article 3-3 de la convention cadre les partenaires s'engageaient à mettre en place une procédure d'évaluation des actions du contrat de ville portant sur la pertinence des actions entreprises et leurs effets sur la population de la commune. Les modalités pratiques de mise en œuvre de la procédure d'évaluation devaient être définies par le comité de pilotage technique et validées par le comité de pilotage institutionnel.

Deux niveaux de maîtrise d'ouvrage étaient en effet distingués :

- un niveau politique stratégique assuré par un comité de pilotage institutionnel composé des partenaires signataires du contrat qui se réunit au moins deux fois par an pour définir et actualiser les orientations générales et la stratégie à mettre en œuvre ;

- un niveau opérationnel assuré par le comité technique composé des représentants des principaux services des institutions partenaires du contrat ville qui se réunit au moins une fois par trimestre.

Une cellule de gestion-animation, de type « *maîtrise d'œuvre urbaine et sociale* » (M.O.U.S.) était mise en place. Cette cellule, interne à la commune, comptait six personnes en 2005.

Or, aucun tableau de bord, aucune série d'indicateurs n'ont été élaborés alors même qu'il y avait redondance des missions en la matière entre le comité de pilotage qui devait « *se doter des moyens de suivi et d'évaluation des résultats* », et le comité technique en charge « *de proposer et mettre en place une méthode d'évaluation* ».

L'instruction a également conduit à relever le caractère tardif du vote des subventions annuelles. Certes, la commune délibère dès qu'elle a connaissance des contributions des différents financeurs, c'est-à-dire en novembre en 2001, septembre en 2002 et 2003, juin, septembre et novembre en 2004 et 2005, septembre en 2006, mais ce calendrier constitue un obstacle à une véritable programmation annuelle de leurs actions par les différents intervenants.

La ville précise que la possibilité offerte par le CUCS de construire une programmation pluriannuelle permettra une meilleure lisibilité des actions pour les différents intervenants.

5-2 Le bilan du contrat

5-2.1 La commune a sollicité un prestataire privé extérieur pour évaluer le dispositif à son terme mais, au vu du bilan du contrat établi par ce prestataire en octobre 2006, la chambre constate que les indicateurs retenus sont des indicateurs de moyens et non de résultats.

Le coût total du contrat est de 7 226 057 € soit 3 968 658 € de dépenses de fonctionnement (la ville y participe pour 37%), soit 55% et 3 257 399 € de dépenses d'investissement (la ville y participe pour 43%).

Les principales actions d'investissements ont consisté en la réalisation d'un boulodrome (640 000 €) et d'une piste d'athlétisme (400 060 €) en 2002, dans la création d'un cheminement piétonnier (1 129 210 €) en 2004.

178 actions sur 194 concernent le fonctionnement et sont portées à 47% par des associations (dont 1/3 par le centre social associatif), la commune venant en second.

Plus de la moitié des financements des actions relèvent de financements de droit commun et la part des financements « *politique de la ville* » concerne pour 56% les actions d'investissement, 38% des actions de fonctionnement.

La thématique « *prévention et lutte contre l'exclusion* » est celle qui a mobilisé le plus de financements avec un coût total de 2 909 806 € dont 48% au titre du contrat ville.

Enfin 64% du coût des dépenses de fonctionnement et 70% des dépenses d'investissement concernent l'ensemble du territoire communal, ce qui peut paraître contradictoire avec l'objectif affiché dans le contrat de cibler en priorité les quartiers défavorisés.

5-2.2 L'évaluation du contrat de ville apparaît comme insuffisante et réduite au seul document exposé ci-dessus.

En l'absence d'objectifs et d'indicateurs de résultats quantifiés et définis au préalable, il était illusoire d'attendre une évaluation véritable du contrat de ville.

Il est difficile de faire la part des crédits et subventions dus à la conclusion du contrat de ville de ceux que l'Etat ou d'autres collectivités publiques auraient de toute façon apportés. En principe, les crédits de la politique de la ville doivent être utilisés pour financer des opérations expérimentales ou innovantes qui ont vocation, en cas de succès, à être ensuite financées par des procédures usuelles. Or constat est fait que la part d'actions nouvelles en fonctionnement décroît au fil du contrat : celles-ci n'en représentent plus que 44% en 2004, 40% en 2005, 31% en 2006.

La chambre s'interroge sur le bien-fondé du financement par des crédits de la politique de la ville d'actions qui relèvent de l'action normale de la collectivité. Il en va ainsi des subventions versées à des associations sportives, du financement d'un jardin pédagogique, d'actions pour la sécurité routière. Le contrat ville a eu un effet d'appoint.

Le tableau ci-dessous élaboré à partir des délibérations de la collectivité sur la période, récapitule les actions de fonctionnement pour lesquelles les porteurs de projet sont autres que les institutionnels (la commune, le centre communal d'action sociale et les deux centres sociaux) :

| | Nombre de porteurs de projets | Nombre d'actions | Montant moyen en € subvention ville/action |
|------|-------------------------------|------------------|--|
| 2001 | 2 | 2 | 4 619 |
| 2002 | 4 | 6 | 3 358 |
| 2003 | 8 | 9 | 1900 |
| 2004 | 7 | 10 | 1113 |
| 2005 | 9 | 10 | 880 |
| 2006 | 12 | 16 | 880 |

Au regard du nombre de porteurs associatifs et du montant décroissant par action des subventions versées par la ville, la chambre s'interroge sur l'efficacité d'une démarche qui mobilise lourdement les services municipaux. La ville fait valoir que la faiblesse du tissu associatif dans certains secteurs (culturel, insertion, emploi) nécessite de fait une implication plus grande des services municipaux.

Toutefois si le contrat de ville de Bagnols-sur-Cèze révèle ainsi les faiblesses et difficultés observées dans la mise en œuvre des politiques de la ville, la chambre ne méconnaît pas la qualité du travail réalisé sur le terrain.

Par ailleurs, elle relève que selon la commune les partenaires institutionnels ont tenu compte des constats faits sur l'imprécision de l'évaluation pour la nouvelle contractualisation et que des indicateurs de moyens et de résultats ont été déterminés et qu'une méthodologie d'évaluation en continu sera mise en place.

Délibéré à la Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 27 septembre 2007.