

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives en date du 10 septembre 2009
Commune de LODEVE
(HERAULT)

Exercices 2005 et suivants

Délibérations de la chambre : 7 avril 2009 (observations provisoires)
29 juillet 2009 (observations définitives)

Réponses aux observations provisoires : ordonnateur le 25 juin 2009,
ancien ordonnateur le 19 juin 2009.

Réponses aux observations définitives : ordonnateur le 2 septembre 2009,
ancien ordonnateur le 13 août 2009

Document devenu communicable le 21 septembre 2009

**Rapport d'observations définitives n°096/933
du 10 septembre 2009**

COMMUNE DE LODEVE

Exercices 2005 et suivants

1- LA SITUATION FINANCIÈRE	3
1-1 Un autofinancement en diminution	3
1-2 Les investissements.....	4
1-3 Un niveau d'endettement élevé	4
1-4 Conclusion sur la situation financière	4
2- LE TRANSFERT DU SERVICE DE DISTRIBUTION DE L'EAU POTABLE	5
3- LA COMMANDE PUBLIQUE.....	6
3-1 Rappel des principes	6
3-2 Les procédures formalisées.....	6
3-3 Les procédures adaptées	8
4- LA POLITIQUE CULTURELLE	12
4-1 Le Musée	12
4-2 Le Festival des Voix de la Méditerranée.....	13
5- LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS.....	15
5-1 Enjeux financiers, organisation générale des relations avec les associations et risques	15
5-2 Les relations avec l'« Association Lutéva »	16
6- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE.....	17
6-1 L'absence d'outils de gestion.....	17
6-2 L'encadrement	17
6-3 La formation permanente.....	18
6-4 Le recrutement des agents contractuels.....	18
Réponses de l'ordonnateur et de l'ancien ordonnateur	19

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 Lodève sur les exercices 2005 et suivants. Cet examen a porté sur la situation financière, le transfert du service de distribution de l'eau potable, la commande publique, la politique culturelle, les relations avec les associations et la gestion des ressources humaines.

1- LA SITUATION FINANCIÈRE

Les comptes de la commune de Lodève, commune de 7 101 habitants au recensement 1999, sont composés d'un budget principal et de trois budgets annexes (assainissement, eau, ZAC de Versailles-Prémerlet). L'analyse qui suit a été effectuée à partir des comptes de gestion du budget principal de la commune dont les données synthétisées sont accessibles sur le site internet du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique¹. Les comparaisons par habitant ont été systématiquement opérées au regard des moyennes nationales des communes appartenant à la fois à la strate de population 5 000-10 000 habitants et à un groupement de communes percevant la TPU.

1-1 Un autofinancement en diminution

Sur la période 2004-2007, les dépenses réelles de fonctionnement s'élèvent de 8,10 M€ à 9,02 M€, soit une hausse de 11,4%. En 2007, ces dépenses réelles de fonctionnement représentent 1 270 € par habitant contre 926 € en moyenne pour les communes de la même strate au niveau national. Ces dépenses sont essentiellement composées, d'une part, des charges nettes de personnels, lesquelles ont progressé de 20,9% sur la période, passant de 3,03 M€ à 3,83 M€, et représentaient en fin de période 539 € par habitant contre 458 € au niveau national, et, d'autre part, des « achats et charges externes », lesquels ont augmenté à un rythme moins élevé et représentaient 432 € par habitant en 2007 contre 233 € par habitant ailleurs. Le poste « achats et charges externes » comprend notamment le poids important des charges de la politique culturelle qui, selon la présentation fonctionnelle du compte administratif, représentaient 295 € par habitant en 2007².

Parallèlement, les recettes réelles de fonctionnement se sont élevées de 8,57 M€ en 2004 à 8,88 M€ en 2007, soit une hausse de 3,6%. En 2007, elles représentaient 1 251 € par habitant contre 1 065 € par habitant au niveau national. La dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat représentait une ressource de 314 € par habitant contre 201 € en 2007. En raison du niveau des taux pratiqués à Lodève, le produit des impôts locaux représentait à la même date une ressource de 438 € par habitant contre 358 € au niveau national.

La commune exerce une pression fiscale élevée. En effet, alors que, d'un montant de 409 € en 2007, le potentiel fiscal³ par habitant de la commune de Lodève est nettement inférieur au niveau moyen des communes de la strate 5 000-10 000 habitants appartenant à une intercommunalité à taxe professionnelle unique (711 €), les taux d'imposition s'établissent respectivement à 35,37 contre 20,16 pour la taxe foncière sur le bâti, 129,00 contre 56,48 pour la taxe foncière sur le non bâti, et à 19,52 contre 13,92 pour la taxe d'habitation. Au surplus, ces taux ont augmenté plus vite que dans les communes de la même strate sur la période 2004-2007.

¹ <http://www.budget.gouv.fr/> puis onglets « gestion des collectivités locales », « les comptes des collectivités », « les comptes des communes ». Saisir alors le département et la commune.

² Il n'existe pas de données statistiques comparatives sur le poids de la politique culturelle dans les communes de moins de 10 000 habitants.

³ Le potentiel fiscal d'une commune appartenant à un groupement de communes percevant la taxe professionnelle unique est calculé en appliquant aux bases communales du foncier bâti, du foncier non bâti et de la taxe d'habitation le taux moyen national d'imposition de ces trois taxes.

Compte tenu de l'évolution plus rapide sur la période des dépenses réelles de fonctionnement (+ 11,4%) que des recettes réelles de fonctionnement (+ 3,6%), l'excédent brut de fonctionnement baisse de 1,06 M€ à 0,33 M€. En 2007, il représente 75 € par habitant contre 198 € par habitant dans les communes de même taille. En raison d'un endettement élevé, la capacité d'autofinancement disponible de la commune ne permet plus de financer de nouveaux équipements sans recourir substantiellement à l'emprunt, alors qu'à titre comparatif, elle était en 2007 de 84 € par habitant dans les communes de même strate.

1-2 Les investissements

Les dépenses d'équipement se sont élevées à 6,71 M€ sur la période 2004-2007. Elles ont représenté sur la période 944 € par habitant contre 1 294 € par habitant dans les communes de même strate.

Pour financer ses dépenses d'équipement, la commune a eu majoritairement recours aux emprunts bancaires à hauteur de 4,67 M€, les subventions reçues et l'autofinancement ne représentant respectivement que 1,90 M€ et 0,78 M€.

La commune a puisé dans ses réserves pour financer ses dépenses d'équipement de telle sorte que son fonds de roulement⁴ est passé de 0,66 M€ en 2004 à 0,11 M€ en 2007. En 2007, le fonds de roulement représentait 15 € par habitant alors qu'il s'élève en moyenne à 147 € par habitant dans les communes de même strate démographique.

1-3 Un niveau d'endettement élevé

L'encours de la dette a fortement progressé passant de 6,49 M€ au 31 décembre 2004 à 7,51 M€ au 31 décembre 2007 (soit une hausse de 15,7% sur la période 2004-2007). A cette date, il représentait un encours de 1 058 € par habitant contre 872 € en moyenne pour les communes de la même strate. L'annuité de la dette représente une charge de 204 € par habitant contre seulement 119 € par habitant dans les autres communes de même strate démographique.

La chambre recommande à la commune de Lodève de s'attacher à souscrire des emprunts dont les mécanismes de remboursement restent aisément intelligibles, ce qui diminuera d'autant les risques potentiels financiers tels ceux des produits dits structurés.

1-4 Conclusion sur la situation financière

Compte tenu de son endettement élevé, de la forte mobilisation de son potentiel fiscal et de la faiblesse de son autofinancement, la commune ne dispose plus de marges de manœuvre importantes pour recouvrer les capacités de financement nécessaires au rattrapage de son retard en matière d'investissements, si ce n'est la révision de ses valeurs locatives et la recherche d'économies dans son fonctionnement courant. Selon le maire de la commune, la situation analysée par la chambre serait actuellement plus dégradée qu'elle ne paraît car elle ne prendrait pas en compte ni un montant élevé de dépenses non mandatées, principalement au profit du service départemental d'incendie et de secours, ni la constitution de provisions nécessaires à la couverture du risque d'irrécouvrabilité de certaines créances communales.

Le transfert du musée et des activités culturelles à la communauté de communes à compter de l'exercice 2009, poids budgétaire important, ne constituera pas un soulagement pour les finances de la commune dans la mesure où il devrait vraisemblablement s'accompagner d'une diminution sensiblement équivalente de la dotation de compensation versée par la communauté.

La chambre recommande à la commune de réorganiser la fonction financière et budgétaire, condition indispensable à un pilotage plus rigoureux des finances de la commune. Cette réorganisation pourrait se matérialiser par la diffusion d'une nouvelle note interne décrivant de manière détaillée l'ensemble des procédures budgétaires et comptables applicables par les différents services.

⁴ Le fonds de roulement est constitué de l'excédent des ressources stables par rapport aux emplois durables utilisé pour financer une partie des actifs circulants.
ROD2 – commune de Lodève

2- LE TRANSFERT DU SERVICE DE DISTRIBUTION DE L'EAU POTABLE

Jusqu'au premier trimestre 2007, la distribution de l'eau potable au profit des usagers sur le territoire de la commune était principalement assurée par la régie communale du service des eaux et à titre marginal par le Syndicat intercommunal des Eaux du Lodévois. Un arrêté préfectoral en date du 29 mars 2007 étend le périmètre syndical à la couverture de l'ensemble du territoire de la commune de Lodève, transférant ainsi la compétence distribution de l'eau de la commune vers le syndicat à vocation unique. Cette extension de périmètre permet notamment de supprimer la double tarification existant jusque là sur le territoire de la commune.

Non dotée de la personnalité juridique, la régie communale disposait uniquement de l'autonomie financière, sa gestion faisant l'objet d'un budget annexe rattaché au budget principal de la commune. Au 31 décembre 2007, le budget annexe du service de l'eau présentait un résultat excédentaire cumulé de clôture de 483 684 €. Lors de l'adoption du budget primitif 2008 de la commune, le conseil municipal a décidé de reprendre au budget principal en recettes exceptionnelles ce résultat composé d'un excédent de fonctionnement de 329 625 € et d'un excédent d'investissement de 154 058 €.

Or, selon l'état de développement du compte 4114 du budget annexe de l'eau en date du 31 décembre 2007 établi par le trésorier de la commune, il apparaissait que la commune détenait des créances sur les exercices 1989 à 2006 d'un montant global de 356 762 €. Compte tenu notamment de l'ancienneté de certaines de ces créances, le montant des créances irrécouvrables pouvait être évalué entre 100 000 et 140 000 €. D'autre part, une facture de 103 198 € due à l'agence de bassin au titre de l'exercice 2006 n'avait pas été comptabilisée ainsi qu'une somme de 15 412 € au titre de l'exercice 2002.

Dans ces conditions, la reprise du résultat cumulé du budget annexe de l'eau en produits exceptionnels, sans tenir compte des créances douteuses non provisionnées et des charges non comptabilisées, a faussé la sincérité de l'équilibre budgétaire du budget principal de la commune adopté le 11 février 2008 tel que défini par l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales. Dès lors, la commune doit apurer, en liaison avec le comptable, les créances irrécouvrables. La chambre rappelle à cette fin que les dispositions de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales rendent obligatoire la constitution de provisions notamment « (...) 3° lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrécouvrabilité estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public. »

Dans le cadre d'un transfert de compétences, le code général des collectivités territoriales prévoit de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. Le service de distribution de l'eau potable constituant un service public industriel et commercial, financé par les redevances acquittées par les usagers du service, les instructions comptables prévoient en cas de transfert de la compétence, compte tenu de la nature particulière de ce service et de ses modalités de financement, trois étapes, d'abord la clôture du budget annexe M4 avec transfert de l'actif et du passif dans le budget principal de la commune, ensuite la mise à disposition par la commune des biens et immeubles utilisés pour l'exercice de la compétence avec transfert des emprunts et des restes à réaliser, et enfin le transfert éventuel des excédents ou déficits budgétaires selon des modalités arrêtées conjointement entre la commune et l'établissement de coopération intercommunale. A ce jour, il n'existe pas de convention entre la commune et le syndicat réglant les modalités de ce transfert autre que celle en date du 8 octobre 2007 concernant les conditions et modalités de mise à disposition du personnel communal au profit du syndicat prise sur le fondement de l'article L. 5211-4-1 II du code général des collectivités territoriales. Dans ces conditions, la chambre constate que le processus de transfert n'a pas été achevé. Elle invite la commune, en liaison avec le syndicat, une fois les soldes de gestion apurés des anomalies précédemment exposées, à parachever ce processus, lequel doit se matérialiser par une convention évoquant les différents points ci-dessus exposés.

3- LA COMMANDE PUBLIQUE

3-1 Rappel des principes

Le code des marchés publics détermine l'ensemble des procédures relatives à l'achat public. Prônant le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, son application, qui s'impose aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, doit permettre d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.

En dépit d'évolutions successives, les points principaux suivants, relatifs aux procédures de passation sont demeurés constants pendant la période sous revue. Les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont ainsi tenus de recourir à des procédures formalisées lorsque le montant estimé du besoin à satisfaire est supérieur à 210 000 €HT pour les fournitures, les services ou les travaux, la plus courante étant l'appel d'offres⁵. En deçà de ce seuil, ils peuvent mettre en œuvre une procédure dite « adaptée » dont les modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat. En tout état de cause, seuls les achats d'un montant estimé inférieur à 4 000 €HT peuvent faire l'objet d'un marché passé sans publicité ni mise en concurrence préalable⁶. Pour l'appréciation des différents seuils, l'évaluation des besoins s'opère au regard de la notion d'opération de travaux ou de celle d'ouvrage, s'il s'agit de travaux, ou bien du caractère homogène, s'il s'agit de fournitures ou de services.

3-2 Les procédures formalisées

Les procédures dites « formalisées » sont les procédures à respecter pour la passation d'un marché public, lesquelles sont constituées d'un ensemble de règles édictées de manière précises par le code des marchés publics. Les plus usitées par la commune sont l'appel d'offres, qui peut être « ouvert » ou « fermé », et le marché négocié.

Entre 2005 et 2008, la commune a signé cinq marchés suite à des procédures formalisées pour la restauration de la cathédrale Saint-Fulcran (598 000 €HT), le nettoyage de la voirie communale (426 000 €HT), l'agrandissement de la cour de l'école Prosper Gély (294 000 €HT), l'aménagement de la place du marché (576 000 €HT) et fourniture de produits pétroliers (107 000 €HT). Sur les cinq marchés, trois d'entre eux ont donné lieu aux observations ci-après.

3-2.1 Le marché de nettoyage de la voirie municipale

La Société Méditerranéenne de Nettoyement s'est vu confier en 1997 le nettoyage de la voirie municipale, jusque là assuré en régie par le personnel communal. En 2002, cette société a conservé son marché suite à une nouvelle procédure de consultation pour une nouvelle durée de 3 ans.

Par délibération en date du 30 septembre 2005, le conseil municipal a décidé de lancer une consultation pour renouveler le marché de nettoyage de la voirie communale sous la forme d'un appel d'offres ouvert avec publicité au niveau européen. Les avis de publication ont été adressés aux différents journaux le 14 octobre 2005 pour une remise des offres le 6 décembre 2005 au plus tard. L'examen du procès-verbal de la commission d'appel d'offres réunie le 9 décembre 2005 laisse apparaître que, si la Société Méditerranéenne de Nettoyement, l'Entreprise Sévigné et l'entreprise Travaux publics lodévois ont retiré un dossier de consultation, seule la Société Méditerranéenne de Nettoyement a déposé une offre de prix, laquelle d'un montant de 498 653 €HT (hors prestations optionnelles) s'avérait largement supérieure au coût estimatif (387 000 €HT). La commission d'appel d'offres a alors déclaré l'appel d'offres infructueux et décidé de relancer la consultation sous la forme d'un marché négocié. Les avis d'appel public à la concurrence ont été à nouveau publiés le 23 décembre 2005 dans les mêmes supports que précédemment en invitant les entreprises à se porter candidates avant le 9 janvier 2006, les offres devant parvenir au plus tard le 23 janvier 2006. Trois entreprises ont retiré un dossier de consultation, la Société Méditerranéenne de Nettoyement, l'entreprise Urbain Net et l'entreprise Travaux publics lodévois. Seules la Société Méditerranéenne de Nettoyement et l'entreprise Travaux publics lodévois ont déposé des offres pour les prestations de base de montants respectifs de 448 392 €HT et 514 950 €HT. Après négociations,

⁵ Montant porté à 5 150 000 € HT pour les travaux et 206 000 €HT pour les fournitures par le décret n°2008-1356 du 19 décembre 2008 relatif au relèvement de certains seuils du code des marchés publics

⁶ Montant porté à 20 000 € HT par le décret n°2008-1356 du 19 décembre 2008.

les deux entreprises ayant consenti des remises, la commission d'appel d'offres, dans sa séance du 27 février 2006, a décidé de confier le marché à la Société Méditerranéenne de Nettoyement, mieux disante, pour un montant de 426 540 €HT. Le marché a été signé le 20 mars 2006 par le maire de la commune et a pris effet le 3 avril 2006.

En premier lieu, la chambre observe la faiblesse de la concurrence lors du renouvellement du marché en l'absence de toute participation d'entreprises du secteur autre que la Société Méditerranéenne de Nettoyement. Elle constate, à prestations jugées équivalentes, le doublement du montant du marché 2006 par rapport au marché 2002. Elle s'interroge par ailleurs sur les modalités de la négociation et notamment l'égalité de traitement des candidats, la Société Méditerranéenne de Nettoyement ayant choisi de consentir une remise de prix sur l'offre de base tout en y incluant des prestations supplémentaires alors que l'entreprise Travaux publics Iodévois a uniquement présenté une remise de prix.

En deuxième lieu, l'efficacité économique du mode de gestion choisi par la commune n'est pas avérée, une étude interne concluant à un coût nettement plus modique pour une exploitation du service en régie. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien maire fait valoir que ce mode de gestion a été écarté car il ne présentait pas les mêmes garanties de fiabilité en matière d'exécution du service.

En troisième lieu, alors qu'elle avait déjà connu le problème du caractère infructueux de l'appel d'offres lors de la procédure 2002, la collectivité a fait preuve de maladresse en lançant la procédure de renouvellement du marché en cours alors que la durée de ce dernier venait d'expirer. Dans ces conditions, la commune a payé des prestations des mois d'octobre 2005 à décembre 2005 et de février 2006 à mars 2006 sur des bases d'une extrême fragilité juridique.

En quatrième lieu, concomitamment au renouvellement du marché de nettoyage de la voirie, la commune a négocié et signé le 12 avril 2006 avec la Société Méditerranéenne de Nettoyement une « convention de partenariat » dans laquelle la société cocontractante s'engage sur une durée de cinq ans à verser une somme de 80 000 €TTC. La chambre relève que la conclusion d'un tel accord est totalement étrangère à l'objet du marché de nettoyage et sans contrepartie réelle pour la société signataire, tout en pouvant être interprétée comme une atteinte au jeu normal de la concurrence.

En cinquième lieu, la commune a décidé d'appliquer à la Société Méditerranéenne de Nettoyement des pénalités de 4 500 € et 10 000 € pour défaut avéré d'exécution de prestations (lettres en date des 7 mars et 3 mai 2006). Ces pénalités n'ont jamais donné lieu à paiement. En l'espèce, ni le cahier des clauses administratives générales applicable aux marchés de fournitures courantes et de services, ni le cahier des clauses administratives particulières du marché ne prévoyaient de mise en demeure préalable. Dans sa réponse, l'ancien maire de la commune fait valoir qu'il était inutile d'engager un contentieux avec le prestataire, ce dernier n'hésitant pas à assurer des prestations supplémentaires non prévues au marché. La chambre rappelle que, lorsque les manquements sont établis, il appartient à la collectivité publique de sanctionner le cocontractant, cette dernière n'ayant pas à procéder à des compensations.

En sixième et dernier lieu, ce marché, passé sous l'empire des dispositions du code des marchés publics dans sa version dite de 2004 alors en vigueur, présente diverses anomalies. Lorsqu'il doit être procédé à un avis d'appel public à la concurrence dans le cadre d'une procédure négociée faisant suite à une procédure infructueuse, un délai minimum de 37 jours entre la date d'envoi à la publication et la date limite de réception des candidatures doit être respecté, sauf en cas d'urgence ne résultant pas du fait de la personne publique où ce délai peut être ramené à 15 jours. Cette règle qui permet entre autre de faire jouer pleinement la concurrence en laissant aux candidats un délai suffisamment long pour décider de se porter candidat n'a pas été respectée au cas d'espèce, la commune ne pouvant sérieusement justifier du caractère urgent du recours à la procédure négociée. Il est rappelé par ailleurs qu'au niveau des critères de choix, les garanties professionnelles et financières ne sauraient constituer un critère d'attribution au sens de l'article 53 du code des marchés publics mais constituent uniquement des critères de sélection des candidatures⁷. Enfin, le rapport de présentation établi en application de l'article 75 du code des marchés publics apparaît très succinct dans la mesure où, contrairement au canevas défini, il ne mentionne notamment pas le coût estimatif de la prestation ni ne motive le recours au délai d'urgence, lequel ne saurait en aucun cas être justifié par les maladroites de la commune dans la conduite des opérations de renouvellement du marché.

3-2.2 L'aménagement de la place du marché

⁷ CJCE 19 juillet 2003 Gat / CE 29 décembre 2006 Société Bertele, req. n°273783.
ROD2 – commune de Lodève

La commune a lancé le 4 juillet 2005 un appel d'offres ouvert pour l'aménagement d'une place de centre ville destinée à accueillir le marché hebdomadaire et à servir de parc de stationnement. Réunie le 5 septembre 2005, la commission d'appel d'offres a constaté que, si 9 entreprises avaient retiré un dossier de consultation, aucune d'entre elles n'avait déposé d'offres au 2 septembre 2005, date limite de remise des offres. Elle a alors décidé de poursuivre la consultation sous la forme d'un marché négocié. 10 entreprises ont été contactées, 6 ont retiré un dossier, 1 seule a déposé une offre, la société Rouvier, société implantée à Lodève. D'un montant de 634 346 €HT, l'offre de la société Rouvier était supérieure de 14,37% à l'estimation de la maîtrise d'œuvre (554 616 €HT). Après quelques ajustements, la société Rouvier s'est vu attribuer le marché pour un montant de 576 944 €HT.

La chambre ne peut que constater la faiblesse de la concurrence pour des travaux qui ne sont pas d'une grande technicité (VRD).

3-2.3 Le marché négocié pour les travaux d'agrandissement de la cour de l'école Prosper Gély

Au cours de l'année 2004, la commune de Lodève a préempté un immeuble vétuste contigu à la cour de l'école Prosper Gély afin de programmer une opération de démolition et permettre l'agrandissement de la cour ainsi que la construction d'un nouveau préau et de nouveaux sanitaires. Le marché a été lancé le 27 avril 2006 sous la forme d'un appel d'offres ouvert comprenant un lot unique, les offres devant être remises au plus tard le 18 mai 2006. Si 6 entreprises ont retiré un dossier de consultation, seules trois d'entre elles ont déposé une offre. La commission d'appel d'offres s'est réunie le 19 mai 2006 pour procéder à l'ouverture des offres, puis le 2 juin 2006 pour examiner l'analyse des offres. L'entreprise ID Métal n'a présenté une offre que pour la réalisation du préau (montant 26 000 €HT), au surplus son dossier n'était pas complet. Les offres des entreprises CTL (357 734 €HT) et LDR (309 662 €HT) étant supérieures aux estimations de la commune (299 000 €HT), l'appel d'offres a été déclaré infructueux. La commission d'appel d'offres a décidé de négocier avec les seuls entrepreneurs ayant remis une offre. La nouvelle offre de l'entreprise CTL (350 000 €HT) a été jugée irrecevable, cette entreprise ne s'étant pas présentée à la réunion de négociation. La société LDR a consenti une remise commerciale de 5%, ramenant ainsi son offre à 294 179 €HT. Dans sa séance du 20 juin 2006, la commission d'appel d'offres a donc décidé d'attribuer le marché à la société LDR.

A l'occasion de ce marché, le délai de 52 jours, prévu à l'article 57-II du code des marchés publics dans sa version alors applicable, entre l'envoi de l'avis d'appel public à la concurrence et la date butoir de réception des offres n'a pas été respecté, ce qui n'a pas favorisé le libre jeu de la concurrence. Par ailleurs, l'offre de la société ID Métal n'aurait pas dû être examinée, sa candidature étant irrecevable en l'absence des certificats fiscaux et sociaux ainsi que de la déclaration du candidat. Enfin, la Chambre s'interroge sur les conditions de la sous-traitance confiée par la société LDR à la société ID Métal pour les travaux du préau, travaux pour lesquels la société ID Métal avait présenté une offre de prix identique à celle de la société LDR, quand bien même cette sous-traitance aurait permis à la commune d'obtenir une offre globale de prix plus compétitive.

3-3 Les procédures adaptées

Les procédures dites « adaptées » constituent le mode de fonctionnement usuel de la commune pour la réalisation de ses achats. Par la souplesse d'action qu'elles procurent à l'acheteur public, ces procédures, qui échappent à tout contrôle externe (pas de transmission au contrôle de légalité, absence de contrôle du comptable public), méritaient une attention particulière car elles doivent respecter les grands principes dictés par le code des marchés publics. C'est pourquoi environ une centaine de ces procédures ont été examinées.

L'article 28 du code des marchés publics dispose ainsi que lorsque leur valeur estimée est inférieure à certains seuils, les marchés de fournitures, de services ou de travaux peuvent être passés selon une procédure dite « adaptée », dont les modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat. Cette disposition implique que le pouvoir adjudicateur se prononce sur le choix de la procédure retenue pour chaque achat ou pose, pour échapper à cette contrainte particulièrement lourde, les principes régissant les achats sous la forme d'un guide de procédure interne. A défaut, il ne peut alors recourir qu'à l'une des procédures formalisées dont les modalités de mise en œuvre sont rigoureusement définies par le code des marchés publics. Or, il n'existe pas de guide interne des procédures en matière d'achats publics contrairement à ce qui est généralement considéré comme une bonne pratique en la matière. La chambre recommande dès lors à la commune de finaliser le projet du guide interne existant à fin 2008. Cette action est d'autant plus nécessaire que les différents agents intervenants dans la procédure des achats, à de très rares exceptions, manquent de qualifications dans ce domaine. Le document deviendrait alors le support de la commande communale dans le cadre des procédures adaptées, l'absence d'un tel guide ayant entraîné de nombreuses anomalies.

En premier lieu, c'est le montant estimatif des achats ou des travaux envisagés qui conditionne le recours à telle procédure plutôt qu'à une autre. L'absence de suivi des achats en section de fonctionnement par groupe homogène ne permet pas d'apprécier le respect des seuils qui déterminent les procédures à mettre en œuvre pour la réalisation des achats. En effet, seuls les achats d'un montant inférieur à 4 000 €HT ne nécessitent ni la mise en œuvre de publicité ni la consultation de plusieurs fournisseurs. Or, une multitude d'achats a été réalisée sans recourir à une procédure simplifiée alors que le montant de 4 000 €HT a été dépassé. Tel a été le cas, sans qu'il soit besoin de citer les fournisseurs, en matière de carburants et de combustibles, d'éclairage public, d'assurances, de produits d'entretien, de vêtements de travail, de fournitures électriques, de plomberie, de menuiserie, de matériel de signalisation et de voirie, de fournitures de bureau et informatique, de pièces de rechange, de sable ou d'agrégats divers, etc... Outre que l'absence de suivi par groupe homogène ne permet pas de vérifier les différents seuils instaurés par le code des marchés publics (notamment ici, celui de la publicité), cette carence ne permet pas de rationaliser les achats, lesquels sont trop souvent effectués au coup par coup, sans aucune vision stratégique.

En matière de travaux, la notion d'opération, à laquelle il convient de se référer, consiste à faire masse de tous les travaux qui concourent à un ensemble caractérisé par son unité et son inscription dans une période de temps et un espace limités pour apprécier le type de procédure à mettre en œuvre. La réalisation en 2005 de différents travaux au camping « les Vailhès » illustre cette méconnaissance. Si la commune a retenu les intervenants au terme de consultations organisées par corps de métier, il est incontestable que si elle avait regroupé les différents travaux dans une même opération, tout en scindant les travaux par lots, elle aurait dû organiser une publicité moins confidentielle, le montant global des travaux s'étant élevé à la somme de 132 000 €HT. En l'espèce, la commune ne peut se retrancher derrière le caractère urgent de la réalisation des travaux, ceux-ci relevant de l'entretien courant et de la mise aux normes, pour déroger aux règles de procédure de droit commun.

En deuxième lieu, l'absence de programmation des travaux peut conduire au risque de « saucissonnage ». A titre d'illustration, le remplacement des menuiseries de l'école Pasteur a été étalé sur les années 2005, 2007 et 2008 en lançant pour chaque tranche annuelle une procédure de consultation. Outre la lourdeur de telles procédures, un renchérissement des coûts économiques peut être parfois observé comme pour le remplacement de la clôture de l'aire de jeu du Grézac qui a été réalisé en quatre tranches de 2004 à 2007, à raison d'un côté chaque année. Une seule consultation a été organisée pour l'attribution de la première tranche, la commune se trouvant dès lors liée techniquement avec la société titulaire de la première tranche pour réaliser les trois autres côtés du terrain selon le même type de clôture. Outre l'irrégularité juridique de la procédure, l'étalement des travaux a renchéri le coût de l'opération de 62%, le portant de 22 771 €TTC tel qu'il figurait au devis de l'entreprise titulaire des travaux à 36 979 €TTC.

Par ailleurs, l'absence de programmation apparaît dans différentes autres opérations comme la réfection du revêtement de la place de la République, la commune s'étant rendu compte que le chantier avait été engagé sans intégrer la réfection des réseaux eau potable et eaux pluviales. Elle a alors lancé en urgence une procédure de consultation pour réaliser ces travaux, mais faute de programmation, elle n'a pas pu retenir l'offre la plus avantageuse, l'entreprise la mieux disante ne pouvant pas exécuter les travaux à la période désirée. Il en résulte un surcoût de 6 200 € pour la commune. De même, des travaux sur le réseau enterré de l'éclairage public de la rue du 8 mai d'un montant de 41 500 €HT ont été attribués à une entreprise de travaux publics sans aucune procédure de consultation, la commune s'étant rendu compte de la nécessité de réaliser ces travaux alors que l'opération de réfection de la voirie était en cours de réalisation. De même, lorsque la commune a réalisé en 2006 l'agrandissement de la cour de l'école Prosper Gély pour 294 179 €, elle a omis de programmer le ravalement de la façade de l'école pour 7 530 €. En 2005, la commune a remis aux normes l'éclairage des courts de tennis pour un montant de 34 181 €TTC alors même que cette opération n'était pas programmée.

La réfection de la couverture de la salle Ramadier et celle du bâtiment municipal abritant les salles de cinéma et de sports ont été réalisées en 2007 et 2008. S'agissant de bâtiments municipaux attenants, la commune aurait dû envisager une opération unique, quitte à la réaliser en deux tranches de travaux dans le temps, et par prudence retenir une procédure formalisée, le montant global des travaux atteignant 192 000 €HT, au-delà de 210 000 €HT le recours obligatoire à une procédure formalisée étant alors obligatoire.

En troisième lieu, la chambre observe que la commune a cherché à répartir les commandes entre les fournisseurs locaux. A titre d'exemple, en 2006, deux consultations ont été lancées pour l'achat d'un véhicule de type compact et pour l'achat d'un véhicule de transport des repas. S'agissant de la réalisation du second véhicule, le rapport d'analyse des offres laisse apparaître que le marché a été confié au fournisseur ayant proposé l'offre classée troisième, alors même que les critères de choix étaient insuffisamment hiérarchisés. Selon le rapport d'analyse relatif à l'achat du véhicule de type compact, la commune a porté son choix sur l'offre d'un fournisseur local qui ne présentait pas le meilleur rapport qualité-prix. Cette volonté de répartir les achats entre les fournisseurs locaux conduit également à une pratique fort critiquable qui consiste à proposer aux fournisseurs et aux entreprises de participer à une consultation portant sur un ensemble de prestations constituant un lot unique et, au moment de l'attribution, de répartir le lot unique entre plusieurs fournisseurs. Cette pratique permet de réserver une partie des achats ou des travaux à des entrepreneurs locaux. Elle revêt deux formes principales, soit la commune décide de ne réaliser qu'une partie du marché objet de la consultation tout en retenant les prix individuels de la meilleure offre, comme pour les illuminations de Noël 2004, soit elle décide de réaliser l'ensemble de l'opération en panachant les propositions de prix des entreprises de sorte que chaque entreprise se voit confier la réalisation des prestations individualisables pour lesquelles elle est la mieux-disante. C'est le cas du marché de travaux de voirie réparti entre les sociétés Baldare et Rouvier où l'avis d'appel public à la concurrence en date du 3 mai 2007 fait état d'un marché comprenant un seul lot. Le rapport d'analyse des offres laisse apparaître que le marché qui comprenait une série de réparations en divers endroits de la commune (rue de l'indépendance, rue de la convention, place de l'abbaye, chemin de Fontbonne, chemin de la décharge, rue du 8 mai, corniche de Fontbonne, chemin de Bellevue, mas de Mérou) a été réparti entre les sociétés Baldare et Rouvier en fonction du caractère mieux disant de leur proposition pour chacune des opérations individualisées. Si cette pratique est d'une efficacité économique indiscutable, elle est contraire aux règles de transparence édictées par le code des marchés publics qui doivent permettre aux fournisseurs de soumissionner en toute connaissance de cause des conditions économiques, et notamment du volume des prestations.

En quatrième lieu, en matière de procédures adaptées, il appartient au pouvoir adjudicateur de retenir des modalités pertinentes permettant de préserver les principes définis par le code des marchés publics en fonction des enjeux économiques, et favoriser la concurrence. A cet égard, il appartient à la commune de veiller à laisser aux entreprises potentiellement intéressées par un marché le temps utile pour présenter leur offre. Ces délais ont été parfois très insuffisants. Ce fut notamment le cas pour le marché de « régulation-chloration-télesurveillance », l'avis ayant été publié le 28 novembre 2006 pour une remise des offres au 14 décembre 2006. De même pour trois marchés de relations publiques dans le domaine culturel passés entre 2006 et 2008, les candidats potentiels n'ont disposé que de 8 jours pour retirer les dossiers de consultation, les avis de publicité étant au surplus parfois publiés de manière confidentielle sur le seul site internet de la commune. Il a été relevé par ailleurs que les marchés relatifs à la mission d'attaché de presse du musée ont été systématiquement signés une fois les prestations entamées.

Les avis de publicité manquent parfois de précision. En raison d'un archivage défaillant, il n'a pas été possible de retrouver puis de rattacher avec certitude certains avis aux procédures associées. C'est le cas pour l'amélioration du réseau d'eau pluvial. Cette imprécision nuit au jeu de la concurrence dans la mesure où les entreprises doivent systématiquement se reporter au dossier de consultation pour avoir une idée suffisamment précise des travaux à réaliser.

En cinquième lieu, la commune a décidé en 2008 de passer un marché pour la réalisation des fournitures de bureaux. Toutefois l'examen de la procédure montre que le marché ne couvre pas l'ensemble des besoins de la commune en fournitures de bureaux mais uniquement l'administration générale, les écoles et les services culturels conservant leur autonomie alors que ces derniers demeurent de gros consommateurs. Par ailleurs la sélection de l'offre la moins disante a été effectuée à partir de la somme des prix unitaires des différents produits recherchés, ce qui n'est pas le critère le plus pertinent. La chambre rappelle par ailleurs de manière plus générale que les critères de sélection des offres doivent être pondérés et non pas simplement hiérarchisés.

En sixième lieu, la chambre rappelle que l'engagement comptable doit toujours précéder l'engagement juridique, car une dépense juridiquement engagée crée une obligation dont il est généralement impossible de se soustraire. Ainsi, la société Florian Lopez, retenue au demeurant aux termes de procédures de consultations régulières, a réalisé en 2007 des travaux de montants respectifs de 38 140 € TTC et 13 928 € TTC sans que les services techniques de la commune n'engagent budgétairement les crédits correspondants auprès des services financiers de la commune.

En septième et dernier lieu, la communauté de communes du Lodévois, qui dispose de la compétence tourisme, a entrepris des travaux pour la réalisation d'un gîte d'étape et de séjours et passé au mois de mai 2007, suite à un appel d'offres ouvert, un marché comportant un lot relatif au traitement des façades d'un bâtiment dénommé la Mégisserie avec l'entreprise Muzarelli pour un montant de 330 102 € HT. Pendant la réalisation des travaux, la commune a jugé judicieux de procéder au ravalement de la partie de façade de ce bâtiment qui accueille la mosquée. Par souci de cohérence technique et esthétique, elle a confié les travaux à l'entreprise Muzarelli pour un montant de 48 805 € HT sans mise en concurrence. La chambre rappelle à la commune les dispositions de l'article 8 du code des marchés publics qui instaure la faculté pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics de constituer des groupements d'achats dépourvus de personnalité morale, lesquels permettent aux acheteurs publics de coordonner et de regrouper leurs achats pour, non seulement, réaliser des économies d'échelle, mais aussi pour choisir le ou les mêmes prestataires. Si le recours concerté à ce type de procédure aurait permis à la commune de confier en toute régularité apparente au regard du code des marchés publics les travaux sur la mosquée à l'entreprise Muzarelli, la Chambre observe que, nonobstant la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, la commune ne pouvait pas assurer la prise en charge financière de ces travaux qui portaient sur des bâtiments ayant fait l'objet d'un bail emphytéotique d'une durée de 99 ans et n'appartenait plus de ce fait au domaine communal tant public que privé.

Compte tenu des nombreux dysfonctionnements rencontrés, la chambre recommande à la commune :

1) de finaliser la mise en place du projet de guide interne de l'achat public, lequel devra impérativement préciser les modalités d'évaluation des besoins, de détermination du choix de la procédure, de détermination du niveau de la publicité, les règles de sélection des candidatures, de choix des offres, de fonctionnement de la commission d'appel d'offres,

2) de mettre en place un suivi des achats par groupe homogène afin de faciliter le choix des procédures en fonction des seuils tout en ayant une vision plus stratégique des achats,

3) de veiller à respecter la notion d'opération en matière de travaux et de programmer des opérations pluriannuelles de manière à recourir à des procédures juridiques plus respectueuses des principes énoncés par le code des marchés publics, et de coordonner avec la communauté de communes sa politique d'investissement et d'achats publics,

4) sur le plan de l'organisation interne, de veiller à faire précéder tout engagement juridique en matière de commande publique d'un engagement comptable, et de confier à un seul responsable l'ensemble de la commande publique et des finances,

5) de parfaire la formation de l'ensemble des acteurs de la commande publique dans le cadre d'actions à mettre en place.

4- LA POLITIQUE CULTURELLE

La commune a délibérément misé, dans une phase de désindustrialisation, sur la politique culturelle avec pour principaux objectifs de restaurer l'image de la ville, de fournir une meilleure cohésion sociale et de relancer l'économie locale.

La politique culturelle ainsi développée depuis le milieu des années quatre-vingt-dix comprend de nombreux volets : musée, médiathèque, Festival des Voix de la Méditerranée, animations culturelles diverses. La commune y consacre une part substantielle de ses ressources budgétaires. Selon les comptes administratifs de la commune, et notamment leur présentation fonctionnelle, les dépenses culturelles se sont élevées de 1,95 M€ en 2005 à 2,10 M€ en 2007, soit une dépense comprise entre 275 et 295 € par habitant. Les recettes culturelles se sont établies entre un minimum de 0,81 M€ en 2007 et 1,23 M€ en 2006. Il en résulte pour la commune un effort financier net de 1,08 M€ en 2005, 0,86 M€ en 2006 et 1,29 M€ en 2007, soit entre 121 et 181 € par habitant selon les années. Compte tenu de cet effort important consenti par la commune, le ministère de la culture a signé avec la collectivité une convention de développement culturel, laquelle comporte un volet « musée », un volet « Festival des Voix de la Méditerranée » et un volet « patrimoine » (cathédrale Saint-Fulcran) et se traduit par l'attribution de subventions.

Selon les données budgétaires des exercices 2005 à 2007, le coût net moyen (charges-produits) pour la commune des principales activités peut être évalué à 0,49 M€ pour le musée, 0,28 M€ pour l'action culturelle -laquelle comprend principalement le Festival des Voix de la Méditerranée- et 0,24 M€ pour la médiathèque.

L'étude qui suit porte exclusivement sur le musée et le Festival des Voix de la Méditerranée. Ces actions présentent en effet les véritables enjeux en termes financier et d'évaluation, lesquelles au demeurant doivent être transférées à la nouvelle communauté de communes à compter du 1er janvier 2009, selon des modalités restant à formaliser au travers d'une convention de transfert.

4-1 Le Musée

Le musée est installé en plein centre-ville dans l'Hôtel du Cardinal de Fleury. Ouvert toute l'année, son activité s'articule autour de collections permanentes et de 3 collections temporaires. Les collections permanentes du Musée comprennent deux grands départements. Le département « géologie, paléontologie, préhistoire et archéologie » présente, à partir de roches, minéraux et mobiliers collectés dans l'Hérault, le passé de la région de Lodève depuis 540 millions d'années jusqu'à la période gallo-romaine. Le département des beaux-arts présente essentiellement des œuvres de l'enfant du pays Paul Dardé, sculpteur et illustrateur, et diverses œuvres picturales de nombreux artistes de renom dont Atlan, Braque, Caillebotte, Camoin, Courbet, Dufy, Gris, Guillaumin, Jawlensky, Kisling, Léger, Loiseau, Luce, Manguin, Masson, Pascin, Poliakov, Soutine, Valadon, Vlaminck, etc... En ce qui concerne les collections temporaires, l'exposition de printemps est consacrée aux artistes contemporains. Il s'agit soit d'artistes méditerranéens suffisamment représentatifs d'un courant fort dans leur pays d'origine, soit d'un artiste étranger de renommée internationale qui vient travailler dans la région et exposera alors ses œuvres (locales). L'exposition d'été est consacrée à un grand artiste de renommée internationale (ex : Berthe Morisot en 2006, Moïse Kisling en 2008). L'exposition d'automne présente quant à elle une collection privée ou publique. A titre d'exemple, le musée a accueilli du 6 décembre 2008 au 1^{er} mars 2009, l'exposition des œuvres de la collection de dessins du Musée Atger de Montpellier.

La fréquentation du musée fait l'objet d'un suivi journalier distinguant les différents types d'entrées (entrées payantes plein tarif ou tarif réduit, entrées gratuites, groupes scolaires). Selon les informations disponibles, la fréquentation globale suivante a été enregistrée :

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Entrées	42 994	43 058	56 439	67 441	68 794	52 239	40 449	62 249	60 148	71 987	50 179	50 078

Alors que le nombre total d'entrées annuel était compris entre 1 500 et 2 500 au début des années 1990, la hausse de la fréquentation traduit le renouveau de l'attrait du musée. Le pic de fréquentation de l'année 2006 coïncide avec le succès de l'exposition Berthe Morisot qui a attiré 63 646 visiteurs. La commune a fait également un gros effort à l'adresse du public scolaire, les entrées de ces derniers représentant quasiment la population totale de Lodève avec par exemple 5 820 entrées pour l'année 2008.

Chaque exposition fait l'objet d'un bilan très complet comportant non seulement des éléments financiers et comptables (nombre d'entrées, nombre de livres et d'articles vendus, offerts, recettes quotidiennes, factures, etc...) mais aussi juridiques et organisationnels (arrêtés du conseil municipal fixant les prix des articles de la boutique). A titre d'exemple, l'exposition de la collection Oscar Ghez qui s'est déroulée du 16 juin au 28 octobre 2007 a enregistré 40 522 visiteurs, dont 26 905 entrées à plein tarif pour une recette de 188 335 €, 6 489 entrées à tarif réduit pour 35 698 €, 4 716 entrées pour des visites guidées pour une recette de 4 716 €⁸ et l'accueil de 60 classes scolaires payantes (1 440 €). Par ailleurs, 4 159 entrées gratuites ont été enregistrées dont 1 200 lors du seul vernissage.

Ce niveau de fréquentation permet au musée de Lodève de se classer parmi les trois plus importants de la région derrière le musée Fabre de Montpellier et sur le même niveau que celui de Céret.

Il existe un projet d'extension du musée qui devrait doubler sa capacité d'exposition et permettre notamment d'exposer un grand nombre d'œuvres pour l'instant stockées, faute de place. Ce projet, qui s'inscrit dans un projet scientifique et culturel, est bien avancé, le cabinet d'architecture devant conduire la réalisation du projet étant en cours de recrutement.

Si les coûts et les recettes directes engendrés par le musée sont aisément identifiables, il est difficile d'appréhender totalement l'impact de la fréquentation du musée sur l'économie lodévoise. En effet, les seules études disponibles, réalisées par deux universitaires montpelliérains⁹, dont l'un d'entre eux appartenait à l'équipe municipale, et citées dans un avis du Conseil économique et social régional du 14 mars 2006 s'intéressant particulièrement à la culture en tant que facteur de développement et d'attractivité du territoire, relèvent une augmentation du chiffre d'affaires des commerçants du centre ville sans chiffrage précis. Cette étude note également la « restauration d'un sentiment positif par les habitants pour leur ville ». Il est regrettable que la commune n'ait pas davantage recherché à mesurer les retombées économiques de l'activité muséale alors qu'il s'agit d'un objectif du développement de cette activité.

4-2 Le Festival des Voix de la Méditerranée

Le Festival des Voix de la Méditerranée semble constituer une manifestation unique en Europe de par sa durée (10 jours), son ampleur (80 à 100 poètes), la qualité des poètes invités (poètes reconnus dans leurs pays) et l'origine méditerranéenne. D'une grande variété artistique, il comprend de la lecture poétique, des spectacles poétiques-musicaux, des spectacles de danse-poésie, des expositions, de la danse, des performances poétiques (poésie sonore et visuelle), des récitals et des contes.

Il se déroule chaque année entre les deux derniers dimanches de juillet compris sur plus de 40 sites dans la commune. Plus de 100 bénévoles y participent.

Pour attirer un public qui ne viendrait pas spontanément pour écouter de la seule poésie, les organisateurs convient des artistes plus repérables tels Agnès Jaoui ou Juliette Gréco, ces artistes de renommée présentant toutefois toujours des spectacles en lien avec la poésie.

⁸ Un supplément de 1 € est acquitté en sus du billet d'entrée pour suivre une visite guidée.

⁹ MM. Monino et Kozianski.
ROD2 – commune de Lodève

Il est très difficile de mesurer le nombre de spectateurs présents sur l'événement car, en dehors des spectacles payants dont il est facile de comptabiliser les entrées, la plupart des représentations sont gratuites et se déroulent sur différents endroits d'accès totalement libre. Des agents, présents sur chaque site, comptent cependant les spectateurs au moyen d'appareils de comptage manuel. Selon ce mode de comptabilisation mis en place depuis la création du festival, le nombre de spectateurs serait passé de 8 000 en 1998, année de sa création, à plus de 45 000 aujourd'hui, sous réserve de la fiabilité d'un tel système de comptage.

Selon les chiffres communiqués par la commune¹⁰, les recettes et les dépenses de fonctionnement se sont élevées en 2007 respectivement à 308 006 € et 661 646 € engendrant ainsi un solde à la charge de la commune de 353 639 €. En 2008, avec des recettes de 354 681 € et des dépenses de 617 015 €, la charge résiduelle a été limitée à 262 333 €. Si ces montants retracent de manière plutôt fidèle les charges externes (coût des intermittents, cachets des poètes, frais d'hébergement et de restauration des intermittents et des poètes, frais de réception, frais de déplacement des poètes, carburants, locations de matériels scéniques, droits d'auteur, frais de publicité, frais de communications téléphoniques, etc...), ils ne prennent toutefois pas en compte les charges des personnels permanents de la commune et les prestations réalisées en régie par notamment les services techniques de la commune. Le coût en personnel permanent affecté aux services culturels et travaillant au profit de cette manifestation peut être évalué aisément à l'équivalent d'un agent titulaire à temps complet, poste au demeurant parfaitement identifié, soit environ 20 000 € charges sociales comprises. S'agissant des prestations réalisées en régie, il est plus délicat d'en mesurer le montant en l'absence d'outils analytiques fiables, et notamment de contradiction entre les services fournisseurs et les services bénéficiaires. La chambre recommande, dans le cadre du transfert de charge en cours entre la commune et la communauté de communes, de procéder à un suivi rigoureux de ces charges.

Les subventions publiques constituent la part prépondérante des recettes du Festival des Voix de la Méditerranée. La commune a ainsi perçu 160 000 € de subventions publiques en 2007 et 253 000 € en 2008, le montant des subventions versées par la région et le département de l'Hérault ayant doublé en 2008. Les différents partenaires privés ont apporté de leur côté 51 500 € en 2007 et 19 000 € en 2008. Le festival génère par ailleurs ses recettes propres, la billetterie des spectacles payants ayant rapporté 80 000 € pour l'année 2008.

Le Festival des Voix de la Méditerranée constitue une manifestation lourde financièrement et complexe à monter, dont la préparation commence dès le mois de septembre de l'année précédente. La chambre recommande par conséquent de fixer le cadre budgétaire de cet événement dès cette époque. Une telle anticipation permettrait non seulement aux services d'organiser cette manifestation en disposant d'une meilleure lisibilité mais aussi d'avancer la date de la signature du contrat avec le cabinet de communication en charge également de démarcher des partenariats privés pour soulager les finances de la commune, le moment le plus propice pour ce type d'action étant apparemment le dernier quadrimestre de l'année précédant la manifestation à soutenir. Les parrainages de l'Unesco (quasiment la seule manifestation culturelle à en bénéficier) et de l'Institut du monde arabe peuvent constituer des atouts importants à valoriser dans le cadre de la recherche de partenariats privés.

S'agissant enfin de l'évaluation de l'impact du festival, le nombre important de visiteurs engendre des retombées économiques non seulement pour la commune mais aussi pour les villages des alentours, ce qui explique le transfert de cette activité de la commune vers la communauté de communes. Une étude plus fine permettrait à la commune de Lodève de mieux appréhender l'importance de cet événement et son impact sur l'activité locale et notamment en matière de restauration et d'hébergement. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'actuel maire annonce la réalisation toute prochaine d'une étude d'impact de l'ensemble de la politique culturelle en concertation avec la chambre de commerce et d'industrie.

En tout état de cause, la ville de Lodève a vu sa politique culturelle récompensée en 2006-2007 par le label « Ville d'art et d'histoire » pourtant réservé aux villes de plus de dix mille habitants.

¹⁰ Fiches comptables extraites du logiciel « VISA informatique ».
ROD2 – commune de Lodève

5- LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

5-1 Enjeux financiers, organisation générale des relations avec les associations et risques

La commune de Lodève a alloué un montant de 316 700 € de subventions aux associations en 2005, 325 400 € en 2006 et 358 200 € en 2007. Parallèlement, la commune a octroyé au centre communal d'action sociale 320 000 € en 2005 et 350 000 € en 2006 et en 2007. Les subventions accordées aux associations et au centre communal d'action sociale sont ainsi comprises dans une fourchette de 7,7% à 8,6% des dépenses réelles de fonctionnement. En 2007, leur montant représentait 100 € par habitant contre une moyenne de 70 € au niveau national dans les communes de même strate.

En 2007, la commune a versé des subventions à 49 associations. Les principales associations bénéficiaires ont été l'Office culturel d'animation du Lodévois (208 490 €), l'Etoile sportive lodévoise (28 000 €), le comité des fêtes (23 000 €), le Rugby olympique du Salagou (11 000 €), le centre de loisirs (7 500 €), le Réveil lodévois (7 020 €), l'Athlétic club lodévois (7 100 €), la Boub sauvage (6 000 €), La Trescoule (5 500 €) et l'Association nationale culturelle (5 100 €).

L'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations instaure les principes d'une clarification des relations entre les collectivités territoriales et les associations. Le décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2001 précise que l'attribution d'une subvention d'un montant annuel supérieur à 23 000 € à un organisme de droit privé doit donner lieu, à compter de l'exercice 2002, à la passation d'une convention définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. L'attribution contractualisée d'une subvention à une association implique le respect par cette dernière de l'objet en vue duquel elle lui a été accordée.

Par délibération en date du 26 avril 2004, le conseil municipal a décidé de mettre en place des conventions d'objectifs avec chaque association bénéficiant d'une subvention annuelle supérieure ou égale à 1 500 €. Si de telles conventions ont été effectivement mises en place, l'absence de mise en place d'indicateurs en matière de réalisation des objectifs contractuels, en dépit des engagements pris lors du précédent contrôle, les vide de leur substance.

Selon les dispositions de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales relatif à la publicité des budgets et des comptes : « (...) Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires (...) sont assortis en annexe : (...) 2° De la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif (...). ». L'instruction comptable M14 propose une annexe B1.6 dédiée à cet effet et intitulée « liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions ». Or cette annexe ne figurait pas aux comptes administratifs 2006 et 2007. L'absence de cette annexe, outre qu'elle constitue un manquement en matière d'information budgétaire, ne permet pas à la commune d'avoir une vision rigoureuse et complète des aides qu'elle distribue au milieu associatif.

Selon les dispositions de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales : « Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressé à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataire ». La chambre attire l'attention de la commune sur le fait que la participation d'élus au vote de subventions au profit d'associations qu'ils président, ou dont ils sont membres, peut fragiliser la délibération support sans compter le risque pénal de prise illégale d'intérêt encouru par les votants¹¹.

¹¹ Crim. 22 octobre 2008, n°08-82.068.
ROD2 – commune de Lodève

5-2 Les relations avec l'« association Lutéva »

L'Office culturel d'animation du Lodévois, plus couramment appelé « association Lutéva » a été créé en 1994 à l'initiative de la commune. Aux termes de l'article premier de ses statuts, cette association « a pour objet, dans le cadre d'une politique concertée, d'animer des actions dans les domaines : sports – loisirs – culture – formation et insertion professionnelle des jeunes. Et de favoriser l'harmonisation et la coordination des activités similaires entreprises par le milieu associatif lodévois ».

L'association Lutéva, qui compte aujourd'hui plus de 600 adhérents, organise et propose de nombreuses activités sportives, culturelles, artistiques et de loisirs. Dans ses locaux, elle accueille l'école de musique du Lodévois. Elle gère également le cinéma et le théâtre. Sur le site du domaine du Campeyrroux, elle organise un accueil de loisirs sans hébergement pour les enfants de 3 à 17 ans. Enfin, elle propose différents petits services en direction des associations adhérentes (salles de réunions, prêt de petit matériel, aides et conseils divers). Selon les rapports d'activités de l'exercice 2005-2006, transmis par la commune, le domaine de Campeyrroux avait accueilli 592 nuitées (location d'hébergement), le centre de loisirs sans hébergement avait réalisé 2 645 journées (enfants 3 à 12 ans), le club ados 1 716 journées (13-17 ans), le cinéma avait enregistré 20 931 entrées et l'école de musique dispensé 60 heures d'enseignement hebdomadaire et accueilli 119 élèves.

Pour permettre le bon fonctionnement de l'association, la commune a mis gracieusement à sa disposition, dans le cadre de conventions d'occupation du domaine public, le cinéma, l'espace Lutéva et le domaine de Campeyrroux, dont la valeur locative globale annuelle peut être évaluée à 150 000 €. Elle lui verse une subvention annuelle légèrement supérieure à 200 000 € et prend en charge le personnel d'entretien, les charges d'énergie et de chauffage des locaux mis à sa disposition, ces différentes charges pouvant être évaluées à environ à 60 000 €. L'association bénéficie également de la mise à disposition, à titre gratuit, d'un minibus (9 places) et, à titre payant (pendant les vacances d'été) ou gratuit (pendant les petites vacances scolaires et les mercredis), d'un véhicule isotherme qui permet d'assurer le transport des repas.

La commune de Lodève est liée avec l'association par une convention annuelle d'objectifs, la dernière en date du 3 mars 2008 prévoyant le versement d'une subvention de 210 000 € pour l'année 2008. En contrepartie de l'octroi de cette subvention, l'association Lutéva s'engage à optimiser la capacité d'accueil du centre de loisirs sans hébergement du domaine de Campeyrroux qui est prévu pour 50 enfants, à optimiser la programmation cinématographique et les représentations théâtrales afin de fidéliser le public dans le but de tendre vers 20 000 entrées, de programmer 1 800 jours d'activités pour le club des ados, 1 800 heures de cours d'école de musique et d'accueillir une moyenne de 120 élèves sur l'année, d'informer la commune de tous les recrutements qui pourraient être faits dans l'année. Ces objectifs sont quasiment identiques à ceux fixés pour l'année 2007 à l'exception du nombre d'heures de cours de musique qui était alors de 1 980.

Les conventions d'occupation des différents sites renforcent le contrôle étroit de la commune sur le fonctionnement de l'association. A titre d'exemple, la « convention d'objectifs et de mise à disposition du cinéma C2000 », signée le 9 août 1996, outre qu'elle rappelle clairement la volonté de la commune de maintenir et soutenir une activité cinématographique sur le territoire de la commune impose au preneur un programme minimum de diffusion, une politique tarifaire, la mise à disposition des salles au profit de la commune et de différents publics scolaires ou autres.

Sachant que l'association est dirigée par un conseil d'administration composé de 21 membres ayant voix délibérative dont 10 membres de droit élus par le conseil municipal (dans les faits 10 conseillers municipaux) et 11 membres cooptés par les 10 premiers, la commune exerce dès lors un contrôle total sur l'association. Selon une jurisprudence du juge administratif bien établie : « lorsqu'une personne privée est créée à l'initiative d'une personne publique qui en contrôle l'organisation et le fonctionnement et qui lui procure l'essentiel de ses ressources, cette personne privée doit être regardée comme "transparente" »¹².

¹² CE 21 mars 2007 commune de Boulogne-Billancourt, req. n°281796.
ROD2 – commune de Lodève

Dans ces conditions, la chambre appelle l'attention de la commune sur les risques induits par la gestion d'une association qui pourrait être qualifiée de « transparente » : risques de conflits d'intérêts et de prise illégale d'intérêts pour les conseillers municipaux membres du conseil d'administration de l'association, risque de mise en jeu de sa responsabilité tant en cas de mauvaise gestion que de faute simple, risque de requalification des contrats de droit privé des employés¹³. Par ailleurs, il est signalé que, si les règles de concurrence ne sont pas applicables dans les rapports entre collectivités territoriales et associations transparentes, leur respect est exigé dans les rapports entre l'association et ses cocontractants pour l'exécution de sa mission de service public¹⁴. Dans sa réponse, le maire actuel assure que la commune va se désengager progressivement, mais rapidement, de l'association Luteva tout en préservant le maintien des services offerts à la population.

6- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

6-1 L'absence d'outils de gestion

L'article 33 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que « (...) L'autorité territoriale présente au moins tous les deux ans au comité technique paritaire un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement ou du service auprès duquel il a été créé. Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose cette collectivité, cet établissement ou ce service. Il inclut le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation, des demandes de travail à temps partiel ainsi que des conditions dans lesquelles la collectivité ou l'établissement respecte ses obligations en matière de droit syndical. La présentation de ce rapport donne lieu à un débat (...) ». Les modalités d'application de ces dispositions sont précisées par le décret n°97-443 du 25 avril 1997 modifié ainsi que par un arrêté ministériel du 5 septembre 2007. Il résulte notamment de ces précisions que les bilans sociaux doivent être établis les années paires au titre des années impaires.

La commune n'a jamais établi ces bilans sociaux. Outre le fait qu'il s'agit d'une obligation légale, la chambre rappelle à la commune que le bilan social constitue un élément important du dialogue social au sein de la collectivité, que son absence ne permet pas de porter un regard performant sur l'état des ressources humaines et d'effectuer des comparaisons intéressantes avec les collectivités de même taille. La réalisation des bilans sociaux constitue par ailleurs un préalable indispensable à toute démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, à laquelle la commune est invitée à souscrire.

6-2 L'encadrement

Au 31 décembre 2008, la commune disposait d'un directeur général des services, d'un ingénieur chef des services techniques, d'un ingénieur architecte, d'un conservateur en chef du patrimoine, d'un assistant de conservation du patrimoine, soit 5 cadres de catégorie A. Or, il est généralement admis qu'une ville de la taille de Lodève dispose d'une direction des services généraux composée de 2 agents de catégorie A, c'est-à-dire un directeur général des services et un adjoint en charge plus particulièrement d'un ou plusieurs secteurs.

Si en l'absence de bilans sociaux, il est plus difficile de porter une appréciation sur le niveau de l'encadrement intermédiaire (agents de catégorie B), il semble manifeste que celui-ci soit également insuffisamment étoffé. A titre d'exemple, un seul agent de catégorie B ne peut être responsable des finances de la commune et de la gestion des ressources humaines.

¹³ CAA Marseille 14 septembre 2004 Mme Martin-Méténier, n°00MA00560 relativement à une directrice adjointe d'un centre aéré, CAA Marseille 14 septembre 2004 Mme Parent, n°00MA00562 relative à la directrice, ainsi que d'autres requêtes jugées le même jour pour d'autres agents du centre aéré.

¹⁴ CE 21 mars 2007 Commune de Boulogne-Billancourt, req. n°281796 - CE 6 avril 2007 Commune d'Aix-en-Provence, req. n°284736.

La chambre recommande à la commune de faire un effort en matière d'encadrement administratif, et prioritairement au niveau de la fonction finances-marchés publics. Elle constate que cette recommandation a été suivie d'effet, la commune ayant recruté au 1^{er} juin 2009 un agent de catégorie A pour diriger les services financiers de la commune.

Par ailleurs, le pilotage de l'administration des services de la commune a été rendu difficile en raison de la forte rotation des directeurs généraux des services. En effet, pas moins de 7 directeurs généraux des services se sont succédé en 10 ans. Selon l'ancien maire, il s'agit d'un phénomène lié notamment à la difficulté du poste et à sa faible attractivité. Cette instabilité managériale a été de nature à compromettre le bon fonctionnement des services.

6-3 La formation permanente

La loi n°84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (chapitre 1er) a été modifiée par la loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale qui crée le droit individuel à la formation professionnelle (DIF).

La chambre relève que l'absence d'actions de professionnalisation, c'est-à-dire d'actions organisées tout au long de la vie professionnelle et notamment à l'occasion de l'affectation sur des postes de responsabilité (lesquelles sont aujourd'hui obligatoires et ne se limitent plus à la formation d'adaptation à l'emploi lors des 2 ou 3 premières années suivant la titularisation de l'agent) tout comme l'absence de formation de perfectionnement ont constitué des freins à l'amélioration de la qualité de l'action administrative.

6-4 Le recrutement des agents contractuels

L'article 3 de la loi n°84-53 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que « Les collectivités (...) ne peuvent recruter des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents que pour assurer le remplacement momentané de titulaires autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé de maladie, d'un congé de maternité ou d'un congé parental, ou de l'accomplissement du service national, du rappel ou du maintien sous les drapeaux, ou pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la présente loi. / Ces collectivités et établissements peuvent, en outre, recruter des agents non titulaires pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier pour une durée maximale de six mois pendant une même période de douze mois et conclure pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une seule fois à titre exceptionnel, des contrats pour faire face à un besoin occasionnel. / Des emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels dans les mêmes cas et selon les mêmes conditions de durée que ceux mentionnés à l'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ». La loi n°2007-209 du 16 février 2007 a remplacé le troisième alinéa de l'article 3 par les dispositions suivantes : « Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 du titre Ier du statut général, des emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels dans les cas suivants : 1° Lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ; 2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient ».

Au mois de mai 2005, la commune a décidé de lancer une procédure de recrutement pour le poste de directeur de la régie communale de distribution d'eau potable. La commune a enregistré 18 actes de candidature et auditionné 7 candidats. Alors que plusieurs candidats appartenaient à la fonction publique territoriale et disposaient des qualifications requises, la commune a préféré recruter un agent contractuel de droit privé qui n'avait ni les qualifications requises en termes de diplôme ni une expérience professionnelle équivalente. Ce recrutement a dès lors été opéré dans des conditions irrégulières¹⁵. La chambre rappelle à la commune que le recrutement d'emplois contractuels ne doit intervenir que dans des cas limitativement énumérés par la loi.

¹⁵ CE 8 juillet 1991 commune d'Igny, n°81700. CE 9 octobre 1991 commune de Fréhel, n°86852. ROD2 – commune de Lodève

L'intéressé s'est vu confier à compter du mois de janvier 2007 les fonctions de directeur des services techniques en sus de celle de directeur de la régie. La promotion de l'intéressé sur le poste de directeur des services techniques, en l'absence d'information du centre de gestion compétent et de publication de la vacance de poste, a été également opérée dans des conditions irrégulières au regard des dispositions de l'article 41 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée précitée.

Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 29 juillet 2009.

**Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 243-5
du code des juridictions financières**

Deux réponses enregistrées :

- Réponse de Mme BOUSQUET, maire de la commune de Lodève
- Réponse de M. LECOUC, Député de l'Hérault, ancien maire de la commune de Lodève.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières, 4^{ème} alinéa :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».