

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon

Rapport d'observations définitives en date du 2 juin 2009

Commune de LUNEL

- HERAULT -

Exercices 2002 à 2006

**Délibérations de la chambre : 28 octobre 2008 (observations provisoires)
9 avril 2009 (observations définitives)**

Réponses aux observations provisoires : ordonnateur le 5 mars 2009

Réponses aux observations définitives : ordonnateur le 26 mai 2009,

Document devenu communicable le 22 juillet 2009

Rapport d'observations définitives n° 096/605 du 02/06/2009

VILLE DE LUNEL

Exercices 2002 à 2006

1- LES AXES DE CONTROLE	2
2- PRESENTATION GENERALE	2
3- SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE.....	3
3-1 FISCALITE ET PRODUITS DE FONCTIONNEMENT	3
3-2 CHARGES DE FONCTIONNEMENT	4
3-3 PRODUITS D'INVESTISSEMENT	5
3-4 DEPENSES D'INVESTISSEMENT	6
3-5 L'ENDETTEMENT	7
3-6 EPARGNE ET AUTOFINANCEMENT	8
3-7 CONCLUSION GENERALE SUR LES EQUILIBRES FINANCIERS	8
4- LES RELATIONS AVEC L'INTERCOMMUNALITE	8
4-1 LA COLLECTE DES CARTONS AU CENTRE-VILLE	8
4-2 LA REINTEGRATION DES ROLES SUPPLEMENTAIRES DE LA TAXE PROFESSIONNELLE DANS L'ALLOCATION COMPENSATRICE (AC)	9
5- LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE.....	10
5-1 LES MARCHES RELATIFS A LA CREATION D'UNE STRUCTURE MULTI-ACCUEIL.....	10
5-2 LES MARCHES DE VIDEOSURVEILLANCE	13
5-3 SUR LA FONCTION MARCHES AU SEIN DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE	14
6- LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC (DSP).....	15
6-1 LES DSP DE STATIONNEMENT PAYANT	15
6-2 LA DSP DE DISTRIBUTION D'EAU POTABLE.....	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 ville de Lunel pour les exercices 1994 et suivants, et principalement la période 2002-2006.

1- LES AXES DE CONTROLE

Le contrôle de la chambre a porté sur les thèmes suivants :

- L'examen des équilibres financiers de la commune sur la période. Deux postes de dépenses de fonctionnement ont bénéficié, dans ce cadre, d'un examen particulier : les dépenses de personnel et les subventions aux associations ;
- L'examen des relations entre la commune et la communauté de communes du Pays de Lunel ;
- Au travers du contrôle des dossiers de marchés les plus significatifs, l'évaluation de la gestion de la commande publique au regard de la régularité, des modes de financement retenus mais aussi au niveau de l'adéquation de ces opérations avec les objectifs définis par l'assemblée délibérante ;
- Le contrôle des délégations de service public les plus importantes.

2- PRESENTATION GENERALE

Lunel, commune chef lieu de canton d'environ 25 000 habitants (22 346 habitants au dernier recensement de 1999), se situe à peu près à mi-chemin entre Montpellier et Nîmes, entre les premiers contreforts des Cévennes et la Méditerranée en un lieu où les collines de garrigues bordent les premiers marais de la Camargue.

Ainsi positionnée, la commune conjugue une situation qui lui permet de bénéficier des principaux axes de transport routiers et ferroviaires et d'offrir l'attrait d'un environnement riche d'une grande variété de paysages. Lunel dispose par ailleurs d'un patrimoine témoin d'un passé prospère et prestigieux comme en attestent certains monuments et de nombreux hôtels particuliers.

Le maire et ordonnateur de la commune est, depuis 2001 et durant toute la période sous examen 2002-2006, M. Claude ARNAUD.

Lunel est membre de la Communauté de communes du Pays de Lunel (CCPL), qui regroupe 13 communes et dont le périmètre correspond exactement à celui du canton, et est présidée par M. François BERNA, Maire de Saint-Séries. Parmi ses compétences, sont à retenir notamment l'aménagement du territoire, le développement économique, la collecte et le traitement des déchets ménagers, la réalisation des équipements sportifs et culturels, le soutien à la formation et à l'insertion et l'organisation des transports.

En raison des nombreuses compétences transférées à la Communauté de communes du Pays de Lunel, l'essentiel de l'activité se concentre, outre les compétences traditionnelles d'une commune, vers la réhabilitation et l'embellissement de la ville.

3- SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

3-1 Fiscalité et produits de fonctionnement¹

Les produits de fonctionnement s'établissent à 26 123 000 € pour 2004 et à 28 397 000 € pour 2005, soit une augmentation de près de 9% entre les deux exercices. L'année 2006 marque une certaine stabilisation avec un niveau de recettes de 28 458 000 €. Ramenés en euros par habitant, ces produits correspondent à 1 157 € pour l'année 2004, 1 257 € pour 2005 et 1 260 € pour 2006, dans des valeurs qui correspondent à celles des communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé à TPU, strate dont relève Lunel.

Cependant, il ressort de l'analyse du détail de ces montants que, si le niveau et les évolutions des « autres impôts et taxes » ou de la dotation globale de fonctionnement n'appellent pas d'observations, le poste des impôts représente de façon constante plus de 40% des produits de fonctionnement sur la période 2004-2006, alors que la moyenne nationale, bien qu'en progression constante se situe en dessous de 35%.

D'après la ville de Lunel, cette différence s'explique par la part moins importante que représentent, dans la structure des recettes, les participations de l'Etat, via la dotation globale de fonctionnement : 20% des produits pour la moyenne des communes de la strate contre 18% pour Lunel ; d'autre part, elle évalue à 1,7 M€ ce qu'elle estime la seule perte au titre de la dotation forfaitaire.

L'importance de cette ressource pour la commune ne découle pas d'un potentiel fiscal élevé, Lunel présentant dans ce domaine des données très inférieures à la moyenne de sa strate : pour exemple, en 2004, son potentiel fiscal par habitant était de 496 € contre 653 € pour la moyenne-strate.

En revanche, la même année, le produit fiscal communal représentait 516 € par habitant contre 405 € pour la moyenne. Les deux exercices suivants conservent un écart comparable.

Les contribuables lunellois compensent ainsi en moyenne des bases fiscales faibles par une contribution fiscale supérieure de 27% par rapport aux contribuables des communes de la même strate.

Ce constat est corroboré par les taux arrêtés par la commune, qui s'établissent pour l'année 2004 à :

- 39,10% pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), contre 23,28% en moyenne strate ;
- 80,66% pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), contre 55,11% ;
- 20,94% pour la taxe d'habitation (TH), contre 17,65%.

Ces taux sont restés inchangés depuis, alors que, dans le même temps, les taux moyens de la TFPB et de la TH stagnaient, voire diminuaient pour les communes de la même strate au plan national.

Sans contester le niveau élevé des taux à Lunel, la commune relève en revanche, en se fondant sur les taux moyens relevés sur les communes de métropole hors Ile-de-France et plus encore sur celles de la région une légère progression des taux d'imposition en matière de TH ou TFPB.

Il convient naturellement de mettre en rapport l'effort demandé aux contribuables lunellois avec les charges que supporte la commune au travers des prestations qui sont fournies et des investissements qu'elle réalise.

¹ Source MINEFI.
ROD2 – ville de Lunel

3-2 Charges de fonctionnement

Tant en valeur absolue que ramenées en euros par habitant, les charges de fonctionnement sont dans la moyenne de la strate².

Au cours de la période sous examen, la hausse des charges de fonctionnement a été maîtrisée avec même une période de tassement entre 2003 et 2004. Cette évolution est due à la fois à la bonne tenue des charges générales qui, sur la période 2002-2007, progressent en moyenne de + 1,4% par an et à l'accroissement modéré des charges de personnel.

Ce dernier poste de dépenses, ainsi que celui des subventions aux associations, a fait l'objet d'investigations particulières dont il est rendu compte ci-après.

3-2.1 Les charges de personnel

Les charges de personnel, qui représentent la moitié du total des charges de fonctionnement, sont nettement en deçà de la moyenne de la strate et elles n'augmentent que modérément sur la période (en moyenne + 3,11% annuels).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
012 charges de personnel et assimilés	11 734 487,91	11 945 300,18	11 961 782,40	12 479 243,19	12 973 424,17	13 663 890,17
Var N / N-1		1,80%	0,14%	4,33%	3,96%	5,32%

La progression plus forte constatée en 2007 résulte de la première année pleine de fonctionnement de la structure multi-accueil nouvellement construite.

Il convient de souligner que tant quantitativement que qualitativement, les charges de personnel sont suivies de façon étroite par le maire et ses services :

- les bilans sociaux 2001, 2003 et 2005 sont établis avec soin et ils témoignent des évolutions en volume de personnel sur la période :

	2001	2003	2005
Fonctionnaires / titulaires	312	334	357
Non titulaires	14	11	14
TOTAL (Total ETP)	326 (313,26)	345 (335,85)	371 (N.C.)

Une partie de l'accroissement des effectifs municipaux est due à la montée en puissance de la police municipale (de 27 à 34 entre 2001 et 2005, avec en sus la création de deux postes de gardes-champêtres) et au recrutement des personnels de puériculture nécessaires au fonctionnement de la nouvelle crèche (notamment le doublement des effectifs d'auxiliaires de puériculture qui passent de 5 à 10 entre 2001 et 2005).

- le régime indemnitaire, qui n'appelle pas d'observation particulière sur ses aspects de régularité, est fondé sur une délibération annuelle de mise à jour. Il est recommandé de procéder au regroupement des nombreux tableaux issus des délibérations successives au sein d'un seul document de référence, lequel ferait l'objet des mises à jour annuelles par délibération.

- Enfin, le maire dispose d'un tableau de bord mensuel des ressources humaines, avec, notamment une présentation anticipée des arrivées attendues et des départs probables.

Dès lors que ces charges représentent la moitié des dépenses de fonctionnement et qu'elles sont ainsi contenues dans les limites du potentiel financier de la commune et que, parallèlement, aucun autre poste de charges ne présente d'évolution anormale ou inexpliquée, la commune génère, sur toute la période, un excédent de fonctionnement significatif.

² Source : fiche MINEFI
ROD2 – ville de Lunel

Cet excédent étant par nature destiné à couvrir en priorité le besoin de financement de la section d'investissement, une attention particulière doit être portée à la politique d'investissement de la commune et notamment aux ressources qui lui sont allouées.

3-2.2 Les subventions aux associations

Dans le cadre du versement de subventions aux associations, la conclusion d'une convention de moyens et d'objectifs est obligatoire lorsque la subvention dépasse le seuil annuel de 23.000 € (article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations).

Cinq associations subventionnées par la ville de Lunel présentent cette caractéristique : la MJC, le Rugby olympique Lunellois, l'Ecole municipale des sports, le Gallia club (football) et le comité des œuvres sociales du personnel.

en €	2004	2005	2006
Gallia Club	60 980	60 980	60 980
Rugby olympique	53 400	68 400	59 350
EMS	42 000	X	X
COS	76 000	76 000	60 000
MJC	132 432	119 103	124 809
total annuel	364 812	324 483	305 139

Les conventions sont effectivement signées entre ces associations et la commune et leur contenu n'appelle pas d'observation critique majeure.

La chambre rappelle cependant que ces conventions n'ont pas vocation à être signées pour une période supérieure à trois ans, a fortiori par simple avenant (circulaires ministérielles du 1^{er} décembre 2000, 24 décembre 2002 et 16 janvier 2007).

La ville de Lunel s'est engagée à mettre en application cette réglementation.

3-3 Produits d'investissement

Ils sont particulièrement élevés sur la période, avec un pic à 15 507 994 € au titre de l'année 2006³, dernier exercice contrôlé. Ramenés par habitant, ils se situent, pour cet exercice, à 687 € contre 511 € pour la moyenne de la strate⁴ (+ 34%).

Il a été relevé qu'en 2006, la part de l'emprunt bancaire dans ces produits, qui s'établit à 133 € par habitant est supérieure de près de 10% à la moyenne de la strate (122 €) alors que ces produits ne constituent que 19,36% des ressources totales contre 23,98% pour la moyenne de la strate⁵.

Le niveau de l'emprunt constaté en 2006 est toutefois atypique de la séquence observée.

En 2007, la collectivité a ainsi emprunté à hauteur de 89 € par habitant, c'est-à-dire un montant identique à celui de 2002 et de 2004.

La politique d'investissement de la commune est donc financée non pas majoritairement par l'emprunt, mais par sa capacité d'autofinancement.

³ Source : compte de gestion

⁴ Source : fiche MINEFI

⁵ Source : fiche MINEFI

3-4 Dépenses d'investissement

Le projet de rénovation du centre ville, projet intitulé « *Mission centre ville* », a constitué un des investissements majeurs de la commune, de même que la sécurité et l'aide aux familles, notamment dans le cadre de la petite enfance.

Il convenait donc de vérifier quel était l'impact financier, pour les comptes de la commune, d'une politique d'investissement de cette envergure, à commencer par l'identification des différents programmes initiés.

Or, il a été constaté que les budgets et comptes administratifs produits par l'ordonnateur ne présentaient pas d'information sur les opérations d'investissement en cours.

Certes, la présentation dite « *par programme d'investissement* » n'est pas une obligation comptable, mais une faculté laissée à la décision de l'assemblée délibérante. D'autre part, cette présentation, si elle est décidée, peut retracer la totalité des opérations ou bien seulement une partie d'entre elles. Enfin, la présentation par programmes peut faire partie du vote de l'assemblée délibérante sur le budget ou le compte administratif ou bien n'être exposée que « *pour information* ».

Du fait de cette souplesse et particulièrement dans une période riche en investissements importants, on peut regretter que cette information, gage de transparence, n'ait pas été présentée au vote, ou à tout le moins à la connaissance du conseil municipal. En effet, cette pratique permet d'individualiser les crédits relatifs à une opération, soit globalement (un seul chapitre opération numéroté, portant les emplois et ressources relatifs à l'opération, sans précision d'imputation comptable), soit de façon détaillée, en précisant les comptes (articles du chapitre opération) concernés.

Là encore, la souplesse préside et c'est un véritable plan de financement qui peut ainsi être présenté sur la durée complète de l'opération d'investissement. Il permet de justifier, à chaque fin d'exercice, les restes à réaliser éventuels et offre également la possibilité pour l'ordonnateur de transférer des crédits d'article à article (mais non de chapitre à chapitre) sans qu'un vote de l'assemblée délibérante soit nécessaire.

La chambre ne peut que recommander qu'une telle approche soit, à tout le moins, étudiée, d'autant plus que des tableaux de suivi sont dorénavant et déjà réalisés par la commune. Bien qu'axés sur le financement des programmes par les subventions, ils présentent aussi la part communale.

La ville de Lunel considère que les canaux d'information existants (présentation du budget, adoption des marchés publics en Conseil municipal, différentes commissions de travail) assurent un bon niveau de transparence vis-à-vis des élus de l'Assemblée délibérante sur les grands programmes d'investissement de la Ville.

Le niveau de dépenses d'investissement de la commune croît de façon significative à partir de 2003 : alors que l'exercice précédent présentait un niveau de dépenses réelles d'un peu moins de 6 M€, la barre des 9 M€ est franchie dès 2003, pour s'établir de façon constante et relativement régulière au dessus des 11,5 M€ de 2004 à 2006.

Rapporté aux limites de la capacité fiscale de la commune, l'effort est important. En 2004 et 2005, le niveau de dépenses d'équipement par habitant s'est ainsi situé de 25 à 30% au dessus de la moyenne de la strate. En revanche, les investissements 2006, s'ils demeurent importants en valeur (11 636 646 €)⁶, sont passés en dessous de cette moyenne (291 € par habitant contre 312 €).

Compte-tenu d'une politique d'investissement ambitieuse à l'aune des moyens financiers communaux, la section d'investissement présente des besoins de financement importants sur la période.

⁶ Source : compte de gestion
ROD2 – ville de Lunel

		2002	2003	2004	2005	2006
Investissement	Recettes	7 892 410,51	7 523 103,78	10 275 396,94	9 273 026,16	15 507 994,06
	Dépenses	5 994 336,40	9 260 752,83	11 674 703,78	11 833 025,93	11 636 646,90
	Solde	1 898 074,11	-1 737 649,05	-1 399 306,84	-2 559 999,77	3 871 347,16
	001 Solde N-1	-2 304 231,24	-406 157,13	-2 143 806,18	-3 543 113,02	-6 103 112,79

NB : dépenses et recettes réelles. Source : compte de gestion

En moyenne, sur les années 2004-2006, les emplois (519 €/hab.) excèdent légèrement les ressources (496 €/hab.) alors que, sur la même période, les communes de la même strate tendent à l'équilibre. La ville de Lunel explique cet écart par les ajustements nécessaires en fonction de son niveau de trésorerie.

L'autofinancement (c'est-à-dire schématiquement l'affectation des excédents de fonctionnement au financement des investissements) a vocation à compenser ce besoin. C'est particulièrement vrai pour la ville de Lunel, qui finance une part importante de ses projets d'investissement à partir des excédents qu'elle dégage en gestion.

3-5 L'endettement

Malgré l'importance des travaux et réalisations, le niveau des charges de remboursement d'emprunts demeure inférieur, de l'ordre de plus de 50%, à la moyenne de la strate (77 € par habitant contre 117 €).

L'encours de la dette (19 378 000 € pour 2006 selon la fiche MINEFI) est nettement inférieur aux communes de la même strate (858 € par habitant contre 1 053 €).

Sur les trois derniers exercices, l'encours progresse de 9,5% environ. Jusqu'en 2005, l'annuité en capital se situait aux alentours de 10% des recettes réelles de fonctionnement hors produits exceptionnels. En 2006 et 2007, la barre des 15% est, dans un premier temps, dépassée avant de revenir vers 13%.

Le coût moyen de la dette est, sur la période, de l'ordre de 3,5%.

Si le niveau de l'endettement ne suscite pas d'inquiétudes majeures, le tableau d'amortissement de la dette, qui présente le calendrier d'extinction de celle-ci, couvre une période de 18 à 19 exercices dans les comptes administratifs 2002 à 2004, puis de 24 années en 2005.

Cet indicateur, utile en matière d'évaluation des marges de manœuvre futures de la commune, se dégrade donc significativement en fin de période examinée et n'apparaît pas au compte administratif 2006. Compte-tenu de la signature de nouveaux engagements cette année là, une telle absence est préjudiciable à l'évaluation de la gestion de la dette.

La ville de Lunel, estime d'une part, que la durée d'amortissement de la dette est en cohérence avec la durée d'utilisation des équipements financés et que, d'autre part, l'encours de la dette, rapporté à l'autofinancement brut, reste raisonnable : 4,6 années de cet autofinancement sont en effet suffisants pour couvrir l'encours.

Enfin, la ville de Lunel rappelle qu'elle n'a pas d'obligation réglementaire en ce qui concerne le tableau d'amortissement de la dette.

La chambre constate que la position de la commune est ici comparable à celle exprimée pour le suivi des programmes d'investissement évoqué supra.

Elle rappelle néanmoins que, dès lors que les annexes légales sont réalisées, tout document susceptible de concourir à l'information ou la compréhension de l'assemblée délibérante et des administrés peut être annexé aux comptes.

3-6 Epargne et autofinancement

L'épargne brute est largement au dessus de la moyenne : 3 586 267 € en 2004, 4 494 450 € en 2005 et 3 473 158 € en 2006. Cela représente, en 2006, 154 € par habitant contre 113 € pour la moyenne de la strate.

De ce fait, la capacité d'autofinancement brute qui en découle, est, avec par exemple 4 182 057 € au titre de l'année 2006, importante (185 € par habitant contre 151 € pour la moyenne de la strate).

L'encours de la dette étant raisonnable, la capacité d'autofinancement net se situe à un niveau élevé : 2 439 000 € au titre de l'année 2006, soit 108 € par habitant contre 33 € pour la moyenne de la strate (plus de 3 fois plus élevée).

Il convient de souligner que c'est là une tendance sur les trois dernières années puisque cet agrégat va en augmentant : 1 834 000 € en 2004, 2 191 000 € en 2005, pour 2 439 000 € en 2006.

3-7 Conclusion générale sur les équilibres financiers

Grace au levier fiscal, notamment en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties, et à une gestion maîtrisée de ses dépenses de fonctionnement, la commune de Lunel dégage des résultats autorisant un autofinancement substantiel de ses dépenses d'équipement.

Durant la période sous examen, le niveau d'endettement a été contenu, mais, afin de poursuivre la politique d'équipement de la commune le Lunel, il conviendra de demeurer vigilant sur le contrôle des dépenses de fonctionnement et maintenir la dette à un niveau compatible avec la capacité financière communale.

4- LES RELATIONS AVEC L'INTERCOMMUNALITE

La ville de Lunel est la commune centre de la communauté de communes du pays de Lunel (CCPL). Le territoire de cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) recouvre exactement celui du canton dont la commune est le chef-lieu.

La chambre a examiné, dans le cadre des relations commune de Lunel – CCPL, certains points de désaccord entre ces deux collectivités.

4-1 La collecte des cartons au centre-ville

La dernière délibération en date du conseil de la communauté portant sur la définition du périmètre des compétences de la CCPL date du 26 octobre 2006. Elle a fait l'objet de l'arrêté préfectoral n°2007-1-726 du 10 avril 2007.

Dans le cadre des compétences optionnelles qui lui ont été dévolues, la CCPL assure, notamment, l'élimination et la valorisation des déchets des ménages et assimilés. Cette compétence préexistait à ces dernières modifications et permettait, en marge de l'activité de collecte des ordures ménagères, l'existence d'un service particulier de collecte des cartons au centre-ville de Lunel. Cette action relevait également du périmètre d'une autre compétence communautaire, le financement d'actions d'insertion, la collecte étant confiée à deux personnes entrant dans ce dispositif.

En 2005, le coût de cette mission s'est élevé à 60.000 €, financés aux 2/3 par la commune pour un montant de 40.000 €.

A compter du 1^{er} janvier 2006, l'EPCI a pris complètement en charge le service de collecte des cartons, dont la gestion a été confiée à la régie de services du Pays de Lunel avec un financement assuré en totalité par la communauté.

En 2006, le président de la CCPL a fait savoir à la commune que « de façon à limiter la progression de la TEOM », il était envisagé soit de supprimer le service de collecte des cartons, soit de revenir à la situation antérieure, à savoir une participation communale sur la base d'une convention pour un montant de 41.600 € pour l'année 2006, soit une augmentation de 4%.

Le maire de Lunel a alors saisi le préfet pour avis sur la question. Le représentant de l'Etat a conclu que la CCPL était compétente si la quantité et les dimensions des cartons permettaient de les assimiler à des déchets ménagers.

Le dossier n'a pas connu d'évolution significative depuis la réponse préfectorale. La commune a, notamment, ratifié la convention pour 2006. Aucune étude n'a été menée depuis pour déterminer la nature des cartons.

Or, dans l'hypothèse où ces cartons seraient effectivement assimilables à des déchets ménagers de par leurs dimensions et leur quantité, ces deux critères étant fort précisément définis dans la réponse préfectorale, l'EPCI ne saurait se dispenser, selon le principe d'exclusivité, d'assurer l'organisation et le financement de leur prise en charge en tant que partie intégrante de leur compétence « collecte des déchets ménagers ».

Dans le cas contraire (quantités et dimensions importantes), ces cartons seraient considérés comme des déchets assimilés industriels et ne relèveraient pas de l'exclusivité de compétence de la CCPL. Ils pourraient néanmoins être pris en charge par l'EPCI, par le biais d'une redevance spéciale.

Quelle que soit la solution retenue, le régime de convention qui a été adopté est, au mieux, contestable.

La CCPL maintient, sur ce sujet, sa position : cette collecte particulière relève, selon elle, d'une action d'insertion sociale et, s'agissant d'une prestation au bénéfice exclusif de la ville de Lunel, elle estime normal que cette dernière participe à son financement.

Toutefois, la ville de Lunel rapporte qu'une réunion entre commune et EPCI a permis, le 19 février 2009, d'avaliser l'engagement d'une étude visant à déterminer la qualité et la nature des cartons et d'acter le principe d'une mise à plat du financement du service sur la base de cette étude.

La chambre prend acte de ces avancées et de la mise en œuvre des recommandations préfectorales de 2006.

4-2 La réintégration des rôles supplémentaires de la taxe professionnelle dans l'allocation compensatrice (AC)

L'allocation compensatrice (AC) est une somme reversée par un EPCI à taxe professionnelle unique aux communes membres. Schématiquement, elle se compose d'une part de taxe professionnelle, à laquelle on soustrait le coût des charges transférées à l'EPCI.

La part de taxe professionnelle (TP) reversée est calculée sur la base du montant perçu à ce titre par chaque commune au cours de l'année précédant la mise en place de la TPU communautaire.

Ainsi, le transfert de la TP vers l'EPCI est neutre pour les finances communales : l'EPCI à TP unique ne perçoit réellement que la progression de la TP à partir du moment où il devient bénéficiaire de cette ressource.

Le montant de l'AC est susceptible de se voir majoré, notamment en cas de rôles supplémentaires émis au titre des années antérieures à l'instauration de la TPU.

La TP peut en effet faire l'objet d'une imposition supplémentaire jusqu'au 31 décembre de la troisième année au titre de laquelle l'imposition est due (article L. 174 du livre des procédures fiscales), lorsque l'administration fiscale constate des erreurs ou des omissions dans les impositions établies initialement : ce sont les rôles supplémentaires.

En ce qui concerne la CCPL, la TPU a été mise en place à compter du 1^{er} janvier 2000. Dès lors, les AC des différentes communes adhérentes ont été calculées sur les recettes 1999 de TP.

Or, à la suite d'une demande faite en janvier 2005 aux services fiscaux, la commune de Lunel a pris connaissance du montant des rôles supplémentaires des années 2000, 2001 et 2002, rattachables à l'année d'imposition 1999.

La réintégration de ces rôles impliquant une augmentation de l'AC due à la ville par la CCPL de 56.553 € annuels, c'est un rattrapage de 395.871 € dont le reversement a été demandé à la CCPL, par lettre du 9 novembre 2006.

Depuis cette date, de nombreux courriers ont été échangés, sur la base de deux positions opposées :

- La CCPL ne conteste pas, sur le principe, ce réajustement. Elle estime cependant qu'il y a lieu de remettre en débat les autres composantes de l'AC et notamment les transferts de charges, qui, eux, viennent en déduction du reversement opéré en faveur des communes ;

- La commune de Lunel soutient que la réintégration des rôles supplémentaires dans son AC relève de la régularisation d'une erreur matérielle et que sa revendication est conforme à la réglementation. Elle estime par ailleurs que la réévaluation des transferts de charge ressort, quant à elle, d'une négociation entre partenaires financiers et n'a donc pas à être mise en parallèle avec la régularisation fiscale.

Au 17 juin 2008, date d'une commission des finances communautaire où un point de situation général a été effectué, les deux positions semblaient inconciliables.

Les deux parties sont néanmoins parvenues, par délibération communautaire du 18 décembre 2008, à acter le réajustement de l'allocation compensatrice par réintégration des rôles supplémentaires.

Les sommes dues au titre des exercices 2000 à 2008 feront quant à elles l'objet d'un étalement sur 4 ans.

La chambre prend acte de la fin d'une situation de blocage fort ancienne. La partie fiscale a été, comme de juste, réglée séparément du volet relatif aux calculs d'évaluation des charges transférées. Ce dernier peut donc désormais, sur des bases financières clarifiées, être traité par les deux collectivités, si elles le jugent opportun.

5- LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Afin de mesurer la fiabilité administrative et l'efficacité de la commande publique, le contrôle a porté sur deux programmes particulièrement emblématiques de la période sous examen : la réalisation d'une crèche de 40 places et l'installation d'un système de vidéosurveillance.

5-1 Les marchés relatifs à la création d'une structure multi-accueil

Par délibération du 17 décembre 2002, le conseil municipal a décidé de faire construire une crèche municipale d'une capacité de 40 places sur une parcelle appartenant à la commune et de lancer une procédure de mise en concurrence pour désigner le maître d'œuvre de cette opération.

5-1.1 La maîtrise d'œuvre et les factures hors-marchés

Après prise en compte des réponses aux observations provisoires de la chambre, aucune critique n'est à relever quant à la passation du marché de maîtrise d'œuvre et l'exécution des travaux subséquents.

5-1.2 Les marchés de travaux

Par délibération du 26 novembre 2003, le conseil municipal a autorisé la mairie à lancer un appel d'offres ouvert pour l'attribution de 16 lots (numérotés de 0 à 15).

L'ouverture des plis a eu lieu le 17 mars 2004. Le 7 avril 2004, le conseil municipal a autorisé le maire à signer les marchés.

Il est à noter que cette autorisation fait mention de 17 lots : le lot n° 16 « *VRD espaces verts* » n'a pas été mentionné auparavant.

Trois lots ont été déclarés infructueux : n° 3 « *Bac acier –étanchéité* », n° 15 « *Serrurerie-clôtures* » et le n° 16 susmentionné.

L'examen de cette opération appelle les observations suivantes :

- Une inscription de montant de marché est erronée, pour cause de mauvais calcul de la TVA. Elle n'est corrigée par surcroît que manuellement. Or, rien, dans le dossier, ne vient attester du fait que cette correction résulte de l'accord des deux parties. Cette pratique est à proscrire : un document contractuel ne saurait être modifié, surtout en ce qui concerne un critère légal aussi sensible que le prix, en dehors du recours à un avenant et ce, pour autant qu'il ne modifie pas significativement l'économie du marché. De plus, malgré cette correction, le marché a été finalement acquitté pour le mauvais montant. Tel qu'il ressort des pièces du dossier, le traitement de l'erreur matérielle initiale, détectée et non dûment corrigée, n'est pas satisfaisant.

Pour la commune, l'erreur provenait d'une addition incorrecte des montants HT relatifs aux différentes composantes du lot.

Dès lors que ce montant HT erroné a fait l'objet d'une contractualisation et que, dès lors, il s'imposait à la commune, avec application de la TVA correspondante. D'autre part, l'erreur eut-elle été détectée à temps, elle aurait dû faire l'objet, soit d'un acte d'engagement modifié, soit d'une correction de l'acte existant, mais contresignée par les deux parties. Aucune de ces procédures n'a été mise en œuvre.

- Un autre cas d'erreur matérielle de transcription de montant a été relevé, qui a perduré au fil de quatre situations successives, soit durant quatre mois, sans être détecté.

Selon la ville, l'erreur provenait d'une « *simple erreur de frappe et d'inversion du montant total du marché inscrit sur les situations 1 à 4* ».

La chambre prend acte de cette explication, ainsi que de l'intention de réorganiser le service en charge des marchés manifestée par la municipalité.

- Un montant initial de marché diffère entre l'acte d'engagement et l'attribution effective du marché, au motif de « *fluctuations des prix des aciers au niveau international* ». Il est ici rappelé que les prix convenus dans un marché public sont fermes et définitifs, sauf cas très particuliers. Il est heureux que le nouveau prix ainsi avancé par le soumissionnaire entre l'offre initiale et la signature du marché n'ait pas été retenu : il représentait une augmentation de près de 10% du prix initialement convenu. Entre l'acte d'engagement du 12/03/04 et un avenant du 27/10/04, les prix de marchés mentionnés dans les documents de marché successifs ne sont pas identiques.

La commune soutient que seule la première situation indiquait un montant de marché supérieur au montant du marché initial et conteste le caractère erratique des montants.

Les explications fournies par la commune éclairent, certes, l'origine des différences constatées par la chambre sur les montants des marchés. Elles ne les justifient pas pour autant, au contraire. En effet, il en ressort que la commune a attribué à une entreprise des travaux relevant d'un autre lot que celui pour lequel elle avait été retenue et que l'avenant d'octobre n'est qu'une régularisation a posteriori.

Il s'agit là de deux expédients critiquables au regard du code des marchés publics en dépit du souci municipal de « *ne pas retarder le démarrage des travaux* ».

- Une entreprise a informé la commune que, connaissant des difficultés financières, elle n'était pas en mesure d'honorer ses engagements. Le lot a été attribué à l'entreprise arrivée en seconde position à l'appel d'offres initial. Or, le lot aurait dû faire l'objet d'une nouvelle procédure de mise en concurrence, particulièrement si l'on considère que la solution retenue conduit à une augmentation des coûts de 11,70% et qu'elle a conduit à de nombreuses difficultés avec le comptable (rejets, réémissions de mandat, suspensions de paiement, réquisitions).

Pour la commune, il s'agissait d'un impératif opérationnel : la désignation sans remise en concurrence visait à disposer rapidement d'un prestataire pour pallier la défection du titulaire, afin que le lot en cause puisse être réalisé de façon coordonnée avec les autres lots.

Il n'en demeure pas moins que cette pratique est critiquable au regard du code des marchés publics.

- La pratique des régularisations a posteriori par avenants a été fréquente : elle a été relevée dans 5 lots sur 17, bien qu'un seul implique un surcoût significatif en pourcentage (+ 9,58%) mais sans impact financier lourd (+1.426,30 € HT) ;

- Dans 4 lots sur 17, un ou plusieurs documents essentiels en tant que pièces justificatives, manquent au dossier de marché (DGD, délibérations, justificatifs de déclaration d'appel d'offre infructueux).

La commune, dans ses réponses aux observations de la chambre, justifie partiellement les manques constatés et s'engage à renforcer et réorganiser son service marchés public, ce dont la Chambre prend acte.

- Au total, 8 lots sur 17 ne font l'objet d'aucune observation critique, soit moins de la moitié.

5-1.4 Coût total du programme

a. Partie « travaux » :

- Estimation provisoire des travaux au 23 avril 2003 (à l'appui de la délibération désignant le maître d'œuvre) : 803.000 € HT ;
- Estimation au 17 mai 2004 : 933.531,00 € HT
- Prix total à l'issue des procédures de mise en concurrence : 983.717,61 € HT (selon la délibération du 22 juin 2005).
- Montant total payé par la commune pour les 17 lots du programme de travaux : 1.010.423,58 € HT (total des mandats de DGD).

Force est de constater la différence, considérable, de 25,8% entre l'estimation initiale et le prix effectivement payé, ce qui pose la question de la validité de la phase d'évaluation des besoins.

En revanche, bien qu'ils aient été, dans leur immense majorité, rédigés à titre de régularisation, les avenants n'ont pas fait déraiser les coûts dans des proportions significatives : l'écart entre 983.717,61 et 1.010.423,58 est de + 2,7%.

En ce qui concerne l'écart avec l'estimation provisoire d'avril 2003, la ville justifie les différences constatées par le fait que cette étude a été « *réalisée par les services spécialisés dans le seul fonctionnement de ce type de structure, hors aménagements annexes du terrain autour du bâti. Ces aspects /.../, comme les parkings, clôtures et espaces verts n'ont pu être estimés qu'ensuite /.../* ».

La commune explique l'écart de 60.000 € entre l'estimation de mai 2004 et le coût final des travaux par le fait que « *la conjoncture économique de l'époque était plutôt défavorable au maître d'ouvrage et que les prix du bâtiment en général étaient particulièrement élevés et augmentaient d'un marché à l'autre* ».

b. Coût complet du programme :

En € et hors taxes (sauf mention contraire)

Travaux :	1.010.423,58
Maîtrise d'œuvre :	88.265,40
Mission CSPS :	4.495,00
Contrôle technique :	11.970,00
Publicité :	3.105,80
Factures hors marché :	19.692,00
TOTAL (HT) :	1.137.951,78
TOTAL TTC :	1.360.990,33

5-2 Les marchés de vidéosurveillance

Ce marché présente un niveau de complexité moindre que celui analysé supra, de par les masses financières en jeu et la nature juridique de la procédure.

C'est en effet sous le régime des marchés à procédure adaptée (MAPA, article 28 du code des marchés publics, seuil à 230.000 € HT) que la ville de Lunel a décidé de procéder, en 2004-2005, à l'installation d'un système de vidéosurveillance sur son territoire.

Pour autant, malgré sa relative simplicité, la passation du marché appelle les observations suivantes :

5-2.1 Définition préalable du besoin

Aucun document relevant de cette catégorie d'information ne figure au dossier de marché détenu par la commune.

La commune confirme l'absence d'un document formalisé. Elle affirme que le travail de définition préalable des besoins en matière de vidéosurveillance a été réalisé en interne et admet qu'il « *n'a pas fait l'objet de suffisamment de formalisme pour qu'il existe des documents rappelant ce travail* ».

5-2.2 Publicité

Le marché a fait l'objet d'une insertion au BOAMP le 28 septembre 2004. On peut s'interroger sur l'unicité du vecteur utilisé (pas de publication, par exemple, dans un quotidien régional ou une revue spécialisée, par exemple), bien qu'en matière de MAPA, la commune a toute latitude pour définir le niveau souhaitable de publicité (art. 40 du code).

5-2.3 Avenant

Un avenant a été signé entre la commune et son prestataire le 1^{er} avril 2005, concernant l'extension des fournitures et des travaux pour le parking du canal.

Le montant de l'avenant est de 12.405,36 € HT (14.836,81 € TTC).

Portant le montant total du marché à 168.108 € TTC, cet avenant représente une augmentation du coût initialement contractualisé de 9,68%. Or l'article 19 du code des marchés publics de 2004 dispose que les avenants ne doivent pas augmenter le montant initial de plus de 5%. Le risque réside, en la matière, dans le fait que la modification du marché au-delà de la limite fixée par le code pourrait amener à considérer qu'il y a, dès lors, modification substantielle des conditions qui ont présidé à l'appel initial à concurrence et qu'il convient de lancer une nouvelle procédure.

Au surplus, aucun document portant avis de la commission d'appel d'offre au sujet de cet avenant ne figure au dossier de marché.

Par la suite, en 2005, la commune a lancé un avis d'appel public à la concurrence (articles 65 et 66 du code des marchés publics 2004) pour la fourniture et la mise en place de matériel pour l'extension du système de vidéosurveillance pour le parking du canal.

Ce complément confirme les limites de l'évaluation préalable des besoins relevées ci-avant. Ce marché complémentaire, qui porte sur le même objet que son prédécesseur, n'amène toutefois pas le prix de la commande totale à dépasser le seuil des 230.000 €.

Ce marché appelle cependant les observations suivantes :

On observe qu'un délai très court a été laissé entre la date de lancement de la consultation (le 29 juillet 2005) et celle de remise des offres (08 août 2005) : il est inférieur aux 15 jours minimum prévus aux articles susmentionnés du code.

Par ailleurs, aucun document ne vient assurer que la commission d'appel d'offres s'est effectivement réunie pour statuer sur l'attribution de ce marché.

Ce marché venait dans le prolongement d'un programme d'équipement déjà engagé et dévolu à un titulaire. C'est cette même société qui s'est vu attribuer le marché complémentaire. Dans ce cas de figure, il importe de pouvoir justifier d'un strict respect de l'égalité des chances entre soumissionnaires. Or, les conditions d'attribution de ce marché et tout particulièrement la brièveté du délai laissé aux concurrents pour soumissionner, n'offrent en la matière aucune assurance.

En ce qui concerne les délais et la présentation en CAO, la Chambre prend acte de la réponse communale, laquelle justifie les faits par l'application du guide de procédure interne, dont copie n'est cependant pas jointe à l'appui de ses dires.

5-3 Sur la fonction marchés au sein de l'administration municipale

Au delà des observations concernant l'application du code des marchés publics ci-dessus exposées, la chambre a constaté un désordre important dans les dossiers de marchés originaux de la construction de la crèche et de la vidéosurveillance. Les dossiers relatifs aux aménagements et rénovations du centre-ville présentent les mêmes caractéristiques.

La chambre rappelle que l'aspect « *notarial* » (le classement chronologique des pièces, la conservation des justificatifs, etc ...) ne doit pas être considéré comme négligeable. En effet, dans l'hypothèse, de plus en plus fréquente, d'un recours de la part, par exemple, d'un soumissionnaire non retenu, ces dossiers constitueraient le seul moyen pour la commune d'établir sa défense.

Il est donc dans l'intérêt de la commune et de son autorité adjudicatrice d'éviter toute lacune dans ce domaine où coexistent des risques juridiques aux plans administratif et pénal.

Le service chargé des marchés est actuellement composé de deux personnes, rattachées aux services techniques. Dans une période marquée par de nombreux et complexes marchés, à fortiori pour une commune de l'importance de Lunel, le renforcement d'un contrôle interne propre à mieux maîtriser les risques, le positionnement du service et les moyens à consentir à cette fonction stratégique, mériteraient d'être repensés.

A partir de ces constats, la ville de Lunel a pris l'engagement d'une « *démarche de réorganisation de l'ensemble de sa fonction commande publique avec notamment le renforcement de ce service par le recrutement d'un agent de catégorie A qui en sera responsable* ».

La chambre prend acte des actions correctives et de l'objectif poursuivi : la sécurisation de la commande publique de la ville.

6- LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC (DSP)

6-1 Les DSP de stationnement payant

6-1.1 Historique

Par délibération du 24 novembre 2004, le conseil municipal a approuvé un contrat de délégation de service public (DSP) avec la société SOGEPARC-CGST pour une durée de huit ans.

Le préfet a déferé cette convention de DSP devant le tribunal administratif de Montpellier. Selon le représentant de l'Etat, l'article R. 1411-1 du CGCT avait été méconnu, car les publications des 9 juin (pour le BOAMP) et 10 juin 2004 (pour le journal officiel des communautés européennes), ne laissaient pas aux soumissionnaires le délai minimum d'un mois prévu au code avant que n'intervienne la date limite de remise des offres (soit dans ce cas le 2 juillet 2004 à 17h00).

De plus, l'article précité exigeait une insertion dans une publication habilitée à recevoir des annonces légales et dans une publication spécialisée correspondant au secteur économique concerné.

Pour ces motifs, le juge administratif a annulé, le 12 mai 2006, la délibération de la commune et le contrat de DSP.

6-1.2 Les contrats

Par délibération du 14 décembre 2005, le conseil municipal a décidé le principe d'une délégation de la gestion du parking du canal et du stationnement payant sur voirie. Cette délégation a fait l'objet d'une nouvelle convention, datée du 30 juin 2006, applicable dès le début du mois suivant.

Il est précisé, dans le préambule de cette convention, « *qu'en raison de l'annulation dudit contrat [c'est-à-dire le contrat de DSP du 24/11/2004], il est dû au délégataire une indemnité qui a été arrêtée, après négociation, à la somme de 60.131 €. Cette indemnité correspond à la perte de début d'exploitation du parking (35.450 €) et la perte du bénéfice escompté (24.681 €).*

Afin que l'ensemble des contribuables n'ait pas à supporter cette charge, la ville a décidé d'instituer un droit d'entrée à la nouvelle délégation, qui correspond au montant de l'indemnité conforme au montant sus défini. »

Cette indemnisation aurait du rester contenue dans le protocole d'indemnisation signé par les deux parties le 30 juin 2006 et non pas sous la forme d'un droit d'entrée, au demeurant interdit par la loi.

6-1.3 Les conditions contractuelles des DSP de 2006

a. Durée du contrat et rémunération du délégataire

La durée de la délégation est fixée à 6 ans et 6 mois, du 1^{er} juillet 2006 au 31 décembre 2012. Cette durée couvre, en fait, la fin de la période initialement convenue lors de la première délégation.

La rémunération du délégataire est établie au vu d'un compte d'exploitation prévisionnel portant sur la durée du contrat et joint en annexe 3 dudit contrat.

En contrepartie du droit d'occupation du domaine public et du droit d'exploitation du service, le délégataire verse à la commune une redevance ainsi définie :

- Une part fixe de 2.000 €, qui couvre les deux activités parking et horodateurs. Ce montant, annuel, apparaît modeste ;
- Une part variable, qui diffère entre les deux activités.

En ce qui concerne le parking, le délégataire perçoit directement auprès des usagers un droit de stationnement et reverse à la commune 65% de l'écart positif éventuel entre les recettes hors taxes réellement perçues au cours de l'année et un seuil S2. Ce seuil est basé sur un montant de 130.000 € pour une année pleine, en valeur de juin 2006, actualisable chaque année.

Dans le cas du stationnement payant, la rémunération du délégataire correspond à 59% du produit des droits de stationnement et 81,5% de l'écart positif éventuel entre les recettes hors taxes réellement perçues au cours de l'année et un seuil S1. Ce seuil est basé sur un montant de 182.000 € pour une année pleine, en valeur de juin 2006, lui aussi actualisable chaque année.

A titre d'information, la commune a indiqué que le montant total de la redevance (fixe + variable) encaissé par la ville pour l'année 2007 s'élève à 18.869,76 €.

b. Le maniement des fonds retirés des horodateurs

La collecte des fonds est effectuée conjointement chaque semaine par un préposé de l'entreprise, qui a qualité de régisseur agréé par le comptable de la commune, et par un agent assermenté de la commune (un policier municipal).

Aux termes de l'instruction n° 87.132 MO du 3 novembre 1987 modifiée, « *les droits de stationnement sont assimilés par la jurisprudence à des taxes. Il s'agit en conséquence de recettes publiques au sens du décret du 29 décembre 1962 portant règlement sur la comptabilité publique. Dès lors, le receveur municipal reste seul habilité à manier et à comptabiliser ces fonds, qui peuvent toutefois être collectés par des préposés spécialement recrutés par la collectivité locale ou l'exploitant privé.* »

D'autre part, la possibilité pour un agent privé d'exercer les fonctions de régisseur est confirmée par l'instruction n° 06.031 AB.M du 21 avril 2006 : « *peut-être nommé régisseur, tout agent de la fonction publique territoriale ou hospitalière, mais également toute personne physique extérieure à la collectivité ou à l'établissement public local* ».

Le maire a pris un arrêté portant nomination d'un régisseur et de deux suppléants en date du 19 juillet 2006, avec prise d'effet au 1^{er} juillet, soit le jour exact de la mise en œuvre de la convention de DSP. Le nom du régisseur est conforme à l'annexe 6 de la convention. Aucun autre nom que le sien ou, occasionnellement, celui d'un des suppléants nommés par cet arrêté, ne figure sur les relevés de versements de fonds à la Poste.

Le maniement des fonds apparaît donc convenablement sécurisé d'un point de vue juridique. Il convient cependant de relever que la qualité des personnes ayant reversé les fonds à la Poste n'a pas pu être vérifiée sur la totalité des dépôts.

c. Recettes des horodateurs : contrôle de cohérence, contrôle interne

Le contrôle des recettes sur pièces a porté sur les exercices 2005 et 2006, en particulier la période de juillet à décembre 2006, soit la période relevant de la nouvelle DSP.

La moyenne des collectes s'établit à plus de 3.000 €. Ces fonds sont versés en totalité, après décompte contradictoire, sur le compte de la commune. La rémunération du délégataire s'opère sur la base d'une facturation mensuelle qu'il adresse à la ville, et qui porte les montants collectés (c'est-à-dire l'assiette de calcul) et la part qui lui revient contractuellement.

L'article 22 de la convention, qui dispose que « *la ville a le droit de contrôler les renseignements donnés tant dans le compte-rendu annuel que dans les comptes d'exploitation. A cet effet, ses agents accrédités pourront se faire présenter toutes pièces de comptabilité nécessaires à leur vérification* ».

Si le contrôle opérationnel de la délégation apparaît être effectué avec diligence par les services techniques (contrôle sur place du renouvellement intégral des horodateurs, vérification du bon fonctionnement des matériels) et qu'un exemplaire de chaque récépissé de versement des recettes est conservé à la Police Municipale, les contrôles financiers susmentionnés, autorisés par la convention, n'ont jamais été menés.

La collecte contradictoire est un gage de sécurisation des fonds, à la fois physiquement et comptablement, particulièrement du fait qu'elle implique, pour le compte de la commune, un policier municipal. Elle ne doit pas pour autant amener la ville à se décharger de tout contrôle a posteriori.

6-2 La DSP de distribution d'eau potable

Le conseil municipal de la commune de Lunel a décidé, par délibération du 13 novembre 2002 de déléguer l'exploitation de son service de distribution publique d'eau potable.

Au terme de la procédure prévue par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, c'est la société S.A. RUAS qui a été retenue.

La convention a été signée le 10 juin 2003, pour une mise en œuvre à compter du 1^{er} juillet et pour une durée de 12 ans. Il s'agit d'un affermage.

L'analyse de la convention a fait apparaître un niveau élevé de points de sécurité en faveur de la commune. L'application éventuelle de provisions de renouvellement y est, notamment, extrêmement encadrée (article 24).

Cependant, l'article 53, qui traite de la remise à la commune, en fin de contrat, des biens concourant à la réalisation du service, dispose que le délégataire devra, pour ces biens, être indemnisé par la commune à hauteur de la part de leur prix d'achat non encore amortie, en tenant compte des frais éventuels de remise en état.

Dans ce cadre, le délégataire a pour obligation de fournir à la ville une liste des biens susceptibles d'être remis trois mois avant la date normale d'expiration de la convention. L'attention de la collectivité est attirée sur le fait qu'un délai aussi court est insusceptible de permettre à la commune de provisionner les sommes, potentiellement importantes, correspondant à cette indemnisation.

A cet égard la commune signale, sur ce point, qu'elle « *provisionne doré et déjà des sommes relativement importantes dans le budget eau potable dans la prévision de travaux futurs de sécurisation du réseau* », lesquelles pourraient « *être utilement mobilisées /.../ dans le cadre de la reprise des biens en fin de contrat.* »

La chambre rappelle que, sauf à considérer ces provisions, réalisées pour la sécurisation du réseau, comme insincères, elles ne sauraient être mobilisées pour un objet autre que celui qui a justifié leur constitution.

Dès lors, si le risque soulevé par la chambre était avéré, il conviendrait de constituer une provision spécifiquement destinée à la couverture des dépenses de reprise des matériels du délégataire.

De façon plus générale, la commune dispose, au travers de ce contrat, de toute latitude pour assurer le contrôle de la bonne exécution du service que lui impose la loi et d'un arsenal très complet de sanctions en cas de manquements.

Dans ce cadre, la ville a souscrit un contrat d'assistance-conseil auprès de la DDAF de l'Hérault (marché du 8 juillet 2002) et ce, au moins jusqu'au 10 octobre 2007, date de la transmission à la commune du rapport de suivi de gestion du service public de l'eau potable réalisé par la direction départementale. Ce rapport ne couvre pas la totalité des sécurités conventionnelles. Ainsi, le contrôle des produits (recettes) et des délais de reversement à partir des registres de quittances du délégataire, prévu par l'article 31 de la convention, n'a pas été effectué.

Sur le contrôle des produits :

La ville de Lunel conteste le constat de la chambre en soulignant la présence, dans le rapport de 2006, d'un contrôle des produits.

La chambre rappelle que son observation porte sur le contrôle des produits au titre de l'article 31 de la convention, à savoir sur la base des « *registres de quittance dans les bureaux du délégataire* ». Or, sur ce point, le rapport DDAF a fondé ses calculs sur la comparaison entre, d'une part, les recettes déclarées et les reversements effectués par le délégataire à la commune et, d'autre part, les recettes calculées sur la base des volumes vendus (et des reversements, eux aussi calculés, correspondants).

Cette méthode, par ailleurs intéressante, n'utilise cependant que des données fournies par le délégataire dans son compte-rendu annuel.

Or, l'article 31, s'il était réellement utilisé par la commune, offrirait une sécurité supérieure dans le contrôle puisqu'il l'autorise à se faire présenter, par le délégataire, les pièces justificatives et ainsi vérifier à la source la validité des chiffres (volumes vendus et montants facturés) que le délégataire présente dans son compte-rendu annuel.

Sur le contrôle des délais :

Le tableau des données transmis par la commune pour les seuls exercices 2007 et 2008, s'il permet de vérifier que le délégataire a bien respecté les contraintes que lui impose la convention, ne constitue pas une assurance que cette vérification existait auparavant, ni qu'il sera poursuivi.

La chambre souligne l'intérêt d'une pérennisation de ce contrôle à l'avenir, afin d'utiliser les possibilités de pilotage offertes par l'article 31 de la convention.

Cela étant, l'analyse des rapports annuels du délégataire a permis de vérifier que la plupart des obligations contractuelles imposées par la convention au cocontractant étaient respectées, comme par exemple, les 18 kilomètres de linéaire devant être inspectés chaque année à la recherche de fuites (article 5.7 de la convention), objectif qui a toujours été dépassé.

En revanche, l'engagement du délégataire de maintenir un rendement du réseau supérieur à 75% n'a pas été honoré. Les rendements constatés entre 1998 et 2006 ont été au mieux de 72,2% en 1999 et au pire de 53,1% en 2004. Ces chiffres témoignent d'un réseau vieillissant, particulièrement au centre-ville. Il y a dans ce domaine, matière à réflexion quant au coût que représentera nécessairement sa rénovation. Cette analyse est partagée par la ville de Lunel.

Avec un niveau de contrôle, au moins externe, satisfaisant (même si la commune pourrait avec profit mener des investigations propres) et une convention convenablement sécurisée, cette délégation de service public présente, pour la commune, des garanties contractuelles qu'il conviendra de conserver.

Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 9 avril 2009.

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

Une réponse enregistrée :

- réponse présentée par Monsieur Claude ARNAUD, maire de la ville de Lunel.

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 ».



26 MAI 2009

096/281

LUNEL, le 20 mai 2009 COURRIER ARRIVÉE

Mairie
Bureau :
Réf. :
Affaire suivie par :

Secrétariat Général
SG/PC/CQ-298/05-2009
Philippe CROUZET

Monsieur le Président de la
Chambre Régionale des Comptes
du Languedoc-Roussillon
500 AVENUE DES ETATS DU
LANGUEDOC
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

Vos réf. : Denys ECHENE

Objet : Commune de LUNEL – Examen de la gestion 2002 - 2006

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre rapport d'observations définitives concernant la gestion de la Ville de LUNEL au cours des exercices 2002 à 2006.

Ces exercices couvrent une bonne partie du premier mandat de la municipalité ARNAUD. Au début de votre intervention, je m'étais permis de vous faire remarquer l'absence de rapport pour la période correspondant au 2ème mandat de la municipalité BARRAL. En effet, ce contrôle pourtant commencé, n'a jamais été mené à son terme pour des raisons que j'ignore et pour lesquelles il ne vous a pas été possible de m'apporter plus de précisions. Je tenais à relever cette carence en préambule à la présente lettre, préjudiciable à toute analyse comparative.

Une lecture attentive de votre rapport définitif m'a permis de relever un certain nombre de points positifs qu'il me paraît primordial de souligner :

3) SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

3.1 Fiscalité et produits de fonctionnement

Le rapport met en exergue la faiblesse du potentiel fiscal communal et de la Dotation Globale de Fonctionnement de l'Etat qui explique en grande partie les taux de la fiscalité locale structurellement élevés à Lunel depuis plusieurs décennies. A ce titre, il est toujours important de rappeler que la part plus importante des impôts dans les produits de fonctionnement par rapport à la moyenne nationale est la conséquence mathématique d'une Dotation Globale de Fonctionnement trop faible à Lunel.

Hôtel de Ville
240, Avenue Victor Hugo
34400 LUNEL.

Tél. 04 67 87 83 00
Fax 04 67 87 84 42
www.ville-lunel.fr

3.2 Les charges de fonctionnement

Le rapport remarque la maîtrise de ces charges, en particulier concernant l'évolution des charges du personnel. Selon le rapport de la Chambre, « les charges de personnel ... sont nettement en deçà de la moyenne de la strate et elles n'augmenteront que modérément sur la période ». La Chambre en conclut donc que ces charges sont contenues dans les limites du potentiel financier de la Commune. Parallèlement, aucun autre poste de charges ne présentent d'évolution anormale ou inexplicée. En conséquence, la Commune génère ainsi, sur toute la période, un excédent de fonctionnement significatif.

3.2.2 Les subventions aux associations

Les obligations réglementaires de conventionnement entre la Ville et les associations sont respectées et le contenu de ces conventions n'appelle pas d'observations critiques majeures.

3.5 L'endettement

Malgré une analyse pointilleuse, la Chambre doit reconnaître que le niveau d'endettement communal ne suscite pas d'inquiétudes majeures de sa part. En effet, l'encours de dette est qualifié de « raisonnable » par la chambre (cf. 3.6.).

3.6 Epargne et autofinancement

La Chambre observe à plusieurs reprises la bonne tenue de l'autofinancement de la Commune. « L'épargne brute est largement au-dessus de la moyenne : 154 € par habitant contre 113 € pour la moyenne de la strate ».

4) RELATIONS AVEC L'INTERCOMMUNALITE

La Chambre a été amenée à examiner deux dossiers (prise en charge de la collecte des cartons en centre ville et réintégration des rôles supplémentaires de la taxe professionnelle dans l'allocation compensatrice), source de désaccord et de blocage ancien avec la Communauté de Communes.

Sur ces deux dossiers, la Chambre a souligné le bien fondé des demandes formulées par la Commune. Le premier dossier est aujourd'hui en cours de négociations pour aboutir à la mise en œuvre des recommandations préfectorales de 2006 sollicitées par la Commune. Sur le deuxième dossier, la Commune a pu enfin obtenir gain de cause pour obtenir la récupération de sommes importantes (500 000 € + 56 000 €/an à compter de 2009) légitimement dues à la Commune.

5) GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

A partir des constats effectués, la Chambre a enregistré que la Ville a pris l'engagement d'une démarche de réorganisation de l'ensemble de sa fonction commande publique avec notamment le renforcement de ce service par le recrutement d'un agent de catégorie A qui en sera responsable. Elle prend ainsi acte des actions correctives et de l'objectif poursuivi : la sécurisation de la commande publique de la Ville.

6) LES DELEGATIONS DE SERVICES PUBLICS (D.S.P.)

6.1 La D.S.P. pour le stationnement payant

Malgré là aussi une analyse pointilleuse, la Chambre a relevé la sécurité juridique et financière qui entoure la gestion de ce contrat.

6.2 La D.S.P. de la distribution d'eau potable

La Chambre reconnaît et souligne là aussi un niveau élevé de points de sécurité en faveur de la Commune qui dispose, au travers de ce contrat, de toute latitude pour assurer le contrôle de la bonne exécution du service et d'un arsenal très complet de sanctions en cas de manquements. Ainsi, la Chambre conclut que cette délégation de service public présente des garanties contractuelles à conserver avec un niveau de contrôle externe satisfaisant et une convention convenablement sécurisée.

Cependant, je me dois aussi de vous faire part de mon étonnement sur la forme prise par votre rapport. En effet, celui-ci reprend en grande partie le texte produit, au titre des observations provisoires, en mentionnant à la fin de chaque chapitre, sous une forme très résumée et commentée, la réponse apportée par la Commune à chaque observation.

Outre l'impossibilité pour tout lecteur de pouvoir prendre connaissance du détail des précisions et remarques apportées par la Commune, il me semble que ce procédé est susceptible d'entraîner des malentendus qui peuvent nuire à une bonne analyse du travail de contrôle effectué.

Ainsi, dans le cadre du droit de réponse écrite qui appartient à l'ordonnateur, il me paraît nécessaire d'apporter plusieurs précisions notamment sur les points suivants :

3) SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

3.4 Dépenses d'investissement

Le rapport de la Chambre Régionale des Comptes présente un tableau qui aligne des soldes négatifs de la section d'investissement de 2002 à 2006. La présentation de ce tableau avait déjà été contestée par la Ville à la suite du rapport provisoire car elle peut laisser penser que la Ville investit davantage que ce que lui permettent ses capacités financières. Or, tel n'est évidemment pas le cas pour les raisons suivantes :

- Il est normal que la section d'investissement soit déficitaire au Compte Administratif puisque l'autofinancement apporté par la section de fonctionnement n'est pas réalisé comptablement (conformément à la M14). Or, cet autofinancement vient justement compenser le déficit de la section d'investissement.
- L'instruction budgétaire et comptable M14 insiste sur le fait que le résultat de clôture de l'année doit être jugé en tenant compte des restes à réaliser ; ce que ne fait pas la Chambre Régionale des Comptes.

Le tableau de la Chambre peut ainsi être enrichi des chiffres suivants afin de présenter une vision complète des soldes budgétaires des années 2002 à 2006 :

	2002	2003	2004	2005	2006
Recettes (1)	7 892 410,51	7 523 103,78	10 275 396,94	9 273 026,16	15 507 994,06
Dépenses (2)	5 994 336,40	9 260 752,83	11 674 703,78	11 833 025,93	11 636 646,90
Solde (3) = (1) - (2)	1 898 074,11	- 1 737 649,05	- 1 399 306,84	- 2 559 999,77	3 871 347,16
001 Solde N-1 (4)	- 2 304 231,24	- 406 157,13	- 2 143 806,18	- 3 543 113,02	- 6 103 112,79
Solde Investiss (5) = (3) + (4)	- 406 157,13	- 2 143 806,18	- 3 543 113,02	- 6 103 112,79	- 2 231 765,63
Solde Fonctionn (6)	2 801 328,09	2 555 257,54	3 686 705,24	4 842 605,07	3 783 092,97
Solde de clôture (7) = (5) + (6)	2 395 171,56	411 451,36	143 592,22	- 1 260 507,72	1 551 327,34
Solde RAR (8)	- 1 689 563,16	- 311 012,79	204 438,38	1 570 442,52	- 1 177 525,15
Solde total = (7) + (8)	705 608,40	100 438,57	348 030,60	309 934,80	373 802,19

Le solde budgétaire total apparaît bien positif sur l'ensemble de la période étudiée.

Il apparaît ainsi fort regrettable que l'intégralité de la réponse de la Ville, particulièrement sur ce point, n'est pas été reprise par la Chambre dans son rapport définitif ; ce qui aurait permis d'apporter un éclairage à la fois plus juste sur le plan de la réglementation et plus pertinent sur le plan du financement de la section d'investissement.

3.7 Conclusion générale sur les équilibres financiers

Afin d'éclairer la Chambre Régionale des Comptes sur la politique générale suivie par la commune en matière financière, il avait été précisé dans la réponse au rapport provisoire les principes essentiels qui ont guidé la Municipalité sur ce sujet depuis 2001. Il est dommage que la Chambre n'ait pas jugé utile de reprendre ce paragraphe explicatif dans le rapport définitif. Le voici reproduit ci-dessous :

« Compte-tenu du niveau déjà élevé des taux de la fiscalité locale appliqué sur Lunel en 2001, la priorité a été donnée à la maîtrise de la fiscalité (stabilité des taux). Afin de reconstituer les marges de manœuvre nécessaires à la mise en œuvre d'une politique d'investissement ambitieuse, il a été décidé de porter une attention particulière à la maîtrise des charges de fonctionnement (personnel, charges générales, subventions versées) afin de pouvoir dégager un autofinancement conséquent. Cet autofinancement a ainsi permis de développer un programme d'équipement important sans endetter la Ville (l'encours de dette est passé de 960 €/hab au 31/12/2001 à 858 €/hab au 31/12/2006), et ainsi sans mettre en péril les équilibres financiers du budget communal et les capacités d'investissement futures. »

6) LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC

6.1 Les DSP de stationnement payant

6.1.2 Les contrats

La Chambre Régionale des Comptes affirme que l'instauration d'un droit d'entrée dans une délégation de service public est interdite par la loi.

Pour mémoire, un droit d'entrée d'un montant de 60 131 € avait été voté par le Conseil Municipal correspondant exactement au montant que la Ville devait au délégataire en guise d'indemnité à la suite de l'annulation du contrat par le juge administratif. Le principe était en effet, compte tenu du caractère industriel et commercial du service de stationnement, de faire supporter aux seuls usagers de ce service le coût de cette indemnité plutôt que de solliciter l'ensemble des contribuables par le biais du Budget Principal.

Au final, l'opération fut neutre pour les finances communales.

La commune de Lunel n'a commis aucune illégalité. En effet, l'instauration d'un droit d'entrée n'est pas interdite par la loi puisque l'article L.1411-2 du Code général des collectivités territoriales prévoit que « *les conventions de délégation de service public ne peuvent contenir de clauses par lesquelles le délégataire prend à sa charge l'exécution de services ou de paiements étrangers à l'objet de la délégation. Les montants et les modes de calcul des droits d'entrée et des redevances versées par le délégataire à la collectivité délégante doivent être justifiés dans ces conventions. Le versement par le délégataire de droits d'entrée à la collectivité délégante est interdit quand la délégation concerne l'eau potable, l'assainissement et les ordures ménagères et autres déchets...* » ;

Il résulte de ces dispositions que des droits d'entrée peuvent donc être instaurés à condition de ne pas intervenir dans des domaines interdits (eau potable, assainissement et déchets) énumérés par l'article précité, de ne pas être étrangers à l'objet de la délégation et d'être justifiés dans la convention elle-même.

D'ailleurs, interrogée par les services municipaux, la Direction des Affaires Juridiques du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie a confirmé par courrier daté du 29 mai 2006 que les trois exigences précitées étaient remplies dans le cas d'espèce, en relevant à la fois l'existence d'un lien direct entre le droit d'entrée et la convention de délégation, ainsi que la justification de son existence par l'exacte adéquation entre le montant du droit d'entrée et celui de l'indemnité de résiliation.

6.1.3 Les conditions contractuelles des DSP de 2006

b. Le maniement des fonds retirés des horodateurs

La Ville est étonnée de la remarque de la Chambre selon laquelle la qualité des personnes ayant reversé les fonds à la Poste n'ait pas pu être vérifiée sur la totalité des dépôts. En effet, la Ville a déjà prouvé à la Chambre que, contrairement à ses remarques du rapport provisoire, les noms des personnes effectuant les dépôts apparaissent bien sur les récépissés. Quant à leur qualité en tant que régisseur du service, elles font l'objet d'un arrêté municipal du 19 juillet 2006.

c. Recettes des horodateurs : contrôle de cohérence, contrôle interne

La Ville ne comprend pas une nouvelle fois la remarque de Chambre Régionale des Comptes selon laquelle certains contrôles ne sont pas effectués. Le rapport provisoire faisait en effet état de nombreuses incohérences dans le rapprochement des pièces comptables. Toutes ces prétendues incohérences ont été rejetées par la Ville, une par une, preuve à l'appui. Elles ne figurent d'ailleurs plus dans le rapport définitif ; ce qui prouve que l'argumentation de la Ville a convaincu la Chambre. Cette dernière semble cependant ne toujours pas vouloir admettre son erreur de jugement en insistant une nouvelle fois sur le renforcement des contrôles. La Ville se trouve donc dans l'obligation de préciser à nouveau que les contrôles sont assurés par un agent assermenté de la Ville, puis à nouveau par leurs rapprochements avec l'assiette de calcul des factures du délégataire. Le fait d'ailleurs que la Chambre n'ait pas pu prendre en défaut la Ville sur l'ensemble des contrôles qu'elle a elle-même effectués sur les maniements de fonds de cette délégation montre bien que les contrôles mis en place par la Ville sont efficaces.

6.2 La DSP de distribution d'eau potable

L'indemnisation du délégataire en vue de l'intégration des biens en fin de contrat

Le rapport de la Chambre insiste sur les provisions budgétaires à constituer en vue de l'indemnisation du délégataire lors de l'intégration dans le patrimoine de la ville, en fin de contrat, des investissements non totalement amortis. La commune rappelle à ce sujet que, non seulement les provisions actuellement constituées pourront effectivement servir partiellement à l'indemnisation susmentionnée ; mais il est par ailleurs important de rappeler que le budget Eau Potable pourra, s'il le fallait, compléter ces provisions par un emprunt qui financera ainsi l'intégration dans le patrimoine communal de biens nouveaux pour leur valeur nette. A titre d'information, il peut être ajouté que le budget Eau Potable présente à ce jour un état de la dette nul et qu'un emprunt nouveau pourra ainsi être facilement supportable par ce budget.

Le contrôle des produits et délais de reversement par le délégataire

Le rapport définitif de la Chambre insiste une nouvelle fois sur le contrôle des produits et délais de reversement par le délégataire des recettes devant revenir à la Ville. Sur le contrôle des produits, la Ville rappelle que le contrôle annuel effectué par un organisme indépendant (la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt) a toujours permis de vérifier que « la reconstitution des recettes donne un résultat cohérent » selon l'extrait du rapport de l'année 2006.

Sur le contrôle des délais de reversement des recettes devant revenir à la Ville, cette dernière ne comprend pas « l'acharnement » dont fait preuve la Chambre pour la prendre en défaut. En effet, la Ville a déjà apporté par des exemples précis la preuve que ces reversements étaient bien suivis régulièrement. La réponse de la Chambre dans son rapport définitif indiquant que ces preuves par l'exemple n'engageaient ni les années antérieures aux exemples utilisés, ni l'avenir n'est pas satisfaisante : Concernant les années antérieures, il va de soi que des exemples restent des exemples, mais qu'ils permettent malgré tout de montrer par des faits précis la réalité des contrôles. Pour les années à venir, il faudra que la Chambre explique comment prouver des contrôles effectués sur des années qui n'ont pas encore eu lieu.

Le rendement du réseau

Le rapport signale les mauvais rendements constatés sur le réseau et la réflexion qu'il conviendra de mener sur le coût de sa rénovation. La commune à ce sujet est tout à fait consciente des nécessaires travaux à engager en vue d'améliorer le rendement général du réseau. Elle rappelle que ces travaux lourds, coûteux et complexes ne pourront porter leurs effets que sur le moyen et long terme. A cet effet, la Ville programme chaque année des travaux dans le cadre de son budget annexe, en lien avec ses programmes de rénovation de voirie dans le but de mutualiser les coûts.

Vous souhaitant bonne réception de la présente réponse, dont j'ai bien noté qu'elle serait jointe à votre rapport d'observations définitives,

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Le Maire,



Claude ARNAUD