

**Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon**

**Rapport d'observations définitives en date du 7 décembre 2009**

**Ville de Sète - Hérault**

**Exercices 1999 à 2007**

**Délibérations de la chambre : 3 mars 2009 (observations provisoires)**

**24 septembre 2009 (observations définitives)**

**Réponses aux observations provisoires : ordonnateur le 26 juin 2009,  
ancien ordonnateur le 27 mai 2009.**

**Réponses aux observations définitives : ordonnateur le 23 novembre  
2009,**

**ancien ordonnateur le 16 novembre 2009**

**Document devenu communicable le 25 janvier 2010**

## Rapport d'observations définitives n° 096/1270 du 7 décembre 2009

VILLE DE SETE

Exercices 1999 à 2007

### S O M M A I R E

<b>PRESENTATION .....</b>	<b>3</b>
<b>1- ANALYSE FINANCIERE .....</b>	<b>3</b>
<b>1-1 La formation de l'autofinancement .....</b>	<b>3</b>
1-1.1 Composantes des charges et produits de fonctionnement.....	3
1-1.2 Une capacité d'autofinancement en hausse .....	6
<b>1-2 L'investissement.....</b>	<b>6</b>
1-2.1 Des ressources limitées .....	6
1-2.2 Les dépenses d'investissement .....	7
1-2.3 Le besoin de financement .....	7
1-2.4 Les budgets annexes .....	8
<b>1-3 Les marges de manœuvre .....</b>	<b>9</b>
1-3.1 Analyse de la fiscalité.....	9
1-3.2 Analyse de l'endettement.....	10
<b>2- LES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>11</b>
<b>2-1 Analyse d'ensemble .....</b>	<b>11</b>
2-1.1 Les effectifs .....	12
<b>2-2 Evolution de ce poste de dépense.....</b>	<b>14</b>
2-2.1 Les filières .....	16
2-2.2 Le taux d'encadrement.....	16
2-2.3 Le taux de féminisation .....	16
<b>2-3 La gestion du personnel .....</b>	<b>17</b>
2-3.1 La procédure d'avancement.....	17
2-3.2 Agents placés en position de détachement .....	17
2-3.3 Agents placés en position de mise à disposition .....	18
2-3.4 Les emplois fonctionnels.....	18
2-3.5 L'absentéisme .....	20
2-3.6 Les travailleurs handicapés.....	21
<b>2-4 Primes et indemnités.....</b>	<b>21</b>
2-4.1 Les heures supplémentaires .....	22
2-4.2 Indemnité d'astreinte.....	23
2-4.3 Prime de fin d'année .....	23
2-4.4 Bons d'achat.....	24
2-4.5 Nouvelle bonification indiciaire.....	24
2-4.6 Les primes informatiques .....	25
2-4.7 Indemnité forfaitaire de travaux supplémentaires .....	25
2-4.8 Avantages en nature .....	26
<b>3- LA ZAC DE VILLEROY .....</b>	<b>27</b>
<b>3-1 Historique .....</b>	<b>27</b>
3-1.1 La création de la ZAC .....	27
3-1.2 La concession avec la SAGE (SA ELIT).....	28
3-1.3 La redéfinition de l'aménagement.....	29

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Ville de Sète (34)*

3-1.4 La vente d'aménagements.....	30
<b>3-2 Observations sur La Zac.....</b>	<b>31</b>
3-2.1 Un projet d'aménagement évolutif.....	31
3-2.2 Un bilan difficile à appréhender mais finalement positif.....	31
3-2.3 Les contentieux.....	33
<b>4- LA POLICE MUNICIPALE.....</b>	<b>34</b>
<b>4-1 Rappel juridique.....</b>	<b>34</b>
<b>4-2 Les missions de la police municipale.....</b>	<b>34</b>
<b>4-3 La politique locale de sécurité.....</b>	<b>35</b>
4-3.1 Le contrat local de sécurité.....	35
4-3.2 Convention de coordination.....	36
<b>4-4 Eléments financiers.....</b>	<b>36</b>
<b>4-5 Les effectifs du service de la police municipale.....</b>	<b>37</b>
4-5.1 Personnel.....	37
4-5.2 Primes.....	38
4-5.3 Absentéisme.....	39
<b>4-6 L'équipement.....</b>	<b>39</b>
4-6.1 Les armes.....	39
4-6.2 Les véhicules et les locaux.....	41
<b>4-7 La vidéo surveillance.....</b>	<b>41</b>
<b>5- LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE SPORTIVE FC SETE.....</b>	<b>41</b>
<b>5-1 Historique du club.....</b>	<b>41</b>
<b>5-2 La participation de la ville à la SEMS SETE.....</b>	<b>42</b>
5-2.1 La délibération du 20 avril 2000.....	42
5-2.2 La délibération du 22 novembre 2001.....	42
5-2.3 La question de la domanialité publique.....	43
<b>5-3 Les relations avec la SEMS.....</b>	<b>44</b>
5-3.1 Des concours financiers conséquents.....	44
5-3.2 Des aides pour la plupart irrégulières.....	44
5-3.3 L'absence de redevance pour occupation d'un équipement public.....	45
5-3.4 Les conventions entre la commune et la SEMS.....	45
5-3.5 Une information de l'assemblée délibérante insuffisante.....	46
<b>5-4 Une situation financière dégradée qui constitue pour la commune un risque dont il convient de tenir compte.....</b>	<b>46</b>

*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 Sète pour les exercices 1999 à 2007.*

## PRESENTATION

La ville de Sète est chef lieu de canton du département de l'Hérault. Le territoire de la commune comprend l'étang de Thau, le cordon littoral entre Sète et Marseillan, la ville elle-même avec le Mont-Saint-Clair, avec en contrebas à l'est, la ville d'origine, au nord, à l'ouest et sur les versants du mont, les quartiers résidentiels récents. A l'est de la ville s'étendent les espaces portuaires de plaisance, de voyage et industriel.

« Ile singulière » selon Paul Valéry, Sète est une ville possédant une identité culturelle forte. Elle compte actuellement 43 008 habitants (recensement de 2006) contre 39 545 en 1982. Le port de Sète est au 11ème rang des ports français avec 3,6 millions de tonnes traitées en 2005. Le port dispose également de trafic important de ferrys avec l'Afrique du nord. C'est aussi le 1<sup>er</sup> port de pêche français en Méditerranée. La région Languedoc-Roussillon est propriétaire des installations portuaires depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, à travers un établissement public régional dénommé Sète-Port Sud de France.

## 1- ANALYSE FINANCIERE

A titre liminaire, il doit être tenu compte, au cours de la période analysée, de plusieurs mutations qui ont entraîné des modifications significatives dans la structure des dépenses et des recettes de la commune. Il s'agit en particulier du transfert en 2001 au Service départemental d'Incendie et de Secours (SDIS) des 51 pompiers de la ville et en contrepartie de l'augmentation de la contribution au financement du fonctionnement du service, de la création en 2003 de la Communauté d'agglomération du Bassin de Thau (CABT) qui s'est accompagnée du transfert de tout ou partie des emplois exerçant les compétences transférées, de l'affectation de la taxe professionnelle ainsi que du versement transport, préalablement perçus par la commune, à la communauté.

### 1-1 La formation de l'autofinancement

#### 1-1.1 Composantes des charges et produits de fonctionnement

##### 1-1.1.1 Les charges sont stables sur la période

K€	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	ev moy	ev 4 ans
<b>Charges de gestion</b>	58 791	57 176	60 245	62 275	56 677	55 705	56 149	56 442	60 188	0%	3%

Cette stabilité des charges sur la période masque cependant une hausse (3% en moyenne) sur les quatre dernières années. Elles progressent même de 6% entre 2006 et 2007, passant de 56,4 M€ à 60,2 M€. Selon les données de la DGCL elles représentent en 2007 une dépense de 1 631 € par habitant pour une moyenne nationale de la strate de 1 211 € (+35%). En 2000 elles représentaient une dépense de 1 559 € par habitant pour une moyenne de la strate de 1 184 € (+32%).

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Ville de Sète (34)*

Cette stabilisation sur la période 1999-2007 provient de la neutralisation de hausses et de baisses de certains postes :

- **l'augmentation des dépenses de personnel** qui ont cru de plus 1,5 M€ en 2006 et de 2,8 M€ en 2007 après avoir baissé à la suite des transferts de compétence (pompiers, ordures ménagères, compétences culturelles) ; sur les quatre dernières années elles ont augmenté de 5%. En 1999 elles représentaient 31 M€, en 2007 elles représentent 36 M€.

Une comparaison au niveau régional (référence année 2006), des différents ratios obligatoires selon l'article 2313-1 du code général des collectivités territoriales, montre le poids élevé des dépenses de personnel pour la collectivité, puisqu'elles représentent plus de 55% des dépenses réelles de fonctionnement pour une moyenne régionale de 53,5% en 2007 (source MINEFI).

- **la baisse des charges** à caractère général (-1,6% en moyenne annuelle sur la période), près de 13 M€ en 2007 contre plus de 15 M€ en début de période.

K€	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Charges à caractère général	15 141	15 519	15 832	17 383	12 743	12 437	12 372	12 603	12 927

Source: DELPHI

Cette baisse, provient de l'arrêt du financement de l'aide sociale (c/6552) par les communes à partir de l'année 2000, ce qui se traduit pour la ville de Sète par une baisse de 2 733 K€. La loi du 27 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle a en effet fait disparaître le contingent d'aide sociale dû par les communes au département; en parallèle la DGF (dotation forfaitaire) a été diminuée d'un montant équivalent. La baisse des charges résulte également de la forte baisse des achats de prestations de services et des contrats de prestations de services depuis l'année 2003. Selon l'ordonnateur, cette diminution résulte de la diminution du compte 611 « contrats de prestations de service avec des entreprises » qui enregistrait outre la prestation restauration collective et parcs de stationnement (Vinci), la garantie de recette à la société des transports urbains sétois jusqu'au transfert de la compétence à la CABT en 2003.

Le détail des charges montre la réduction des subventions qui baissent de 13,3% sur la période, passant de 8,2 M€ à 7,1 M€. Cette baisse des subventions s'explique d'une part par la comptabilisation des subventions d'équipement aux personnes privées en section d'investissement, à la suite de l'ordonnance n°2005-1027 du 26 août 2005 (relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés), au lieu de la section de fonctionnement, ainsi que par la réduction des subventions de fonctionnement aux associations et personnes de droit privé. La baisse du volume d'ensemble est également liée au transfert de la compétence culture et Scène Nationale à la CABT.

Les principales subventions sont récapitulées dans le tableau ci-dessous :

EN K€	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CCAS	3 427	3 323	3 410	3 410	3 410	3 540	3 200	3 262
Office du tourisme	-	-	-	904	716	853	825	825
Arago Sète (Volley)	243	243	320	307	300	344	360	360
Scène Nationale de Sète	915	915	915	915	610	*	*	*
SEMS Sète (football)	312	312	318	455	318	418	416	418
Association Arts Modestes						183	183	205
COS	152	168	168	168	168	168	170	170

Source: comptes administratifs

\* transfert à la communauté d'agglomération

Cette stabilité des charges sur la période n'empêche cependant pas un alourdissement du coefficient de rigidité [(Charges de personnel + intérêts courus + participations obligatoires)/recettes totales de fonctionnement] sur les trois dernières années, supérieur aux

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Ville de Sète (34)*

moyennes nationale et régionale des communes de même catégorie (comparaison nationale 2005 : 51,51 %, comparaison régionale 2005 : 47,93 %).

en K€	2005	2006	2007
Charges de personnel	31 853	33 320	36 114
- remboursements	- 427	- 298	-
Charges de personnel nettes	31 426	33 022	36 114
Intérêts	2 396	2 659	2 917
Contribution incendie	3 439	3 494	3 560
<b>TOTAL CHARGES (1)</b>	<b>37 261</b>	<b>39 175</b>	<b>42 591</b>
Recettes réelles de fonctionnement (2)	68 627	68 983	73 780
<b>Coefficient de rigidité (1)/(2)</b>	<b>54,3%</b>	<b>56,8%</b>	<b>57,2%</b>

Le tableau ci-dessous illustre, d'une part, la faiblesse du montant des admissions en non-valeur avant 2005 (moyenne 2000-2003 : 5 750 €; moyenne 2004-2007 : 158 500 €) et, d'autre part, les montants très significatifs engagés en 2002 et 2003 pour des titres émis à tort au cours des années antérieures.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
654 Admissions en non-valeur	-	22 995	-	-	33 736	380 710	141 396	78 124
673 Titres annulés sur ex. antérieurs	41 779	48 122	915 275	941 359	59 945	165 164	10 009	54 734

Selon l'ordonnateur, le changement du titulaire du poste comptable et le contrôle apporté par ses soins à la qualité des titres de recettes avant leur prise en charge, joints à une présentation régulière et justifiée des créances irrécouvrables pour admission en non-valeur sont venus changer la situation.

*1-1.1.2 Les produits de fonctionnement progressent en moyenne annuelle de 1%*

Cette faible progression sur la période, qui s'est néanmoins légèrement accélérée en 2007, représente pour cette dernière année, selon les données de la DGCL, 1 844 € par habitant pour une moyenne de la strate de 1 312 € (+40,5%). En 2000 les produits représentaient une moyenne de 1 623 € par habitant contre 1 312 € au niveau de la strate (+23,7%). Les recettes de fonctionnement progressent donc à Sète plus rapidement que la moyenne.

en K€	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	ev moy	ev 4 ans
Produits de gestion	65 624	64 441	62 576	73 116	66 399	66 653	66 450	68 633	70 874	1%	2%

L'évolution des diverses ressources composant les produits de fonctionnement montre que la part de la fiscalité locale représente 46,57% des recettes en 2007 (859 € par habitant) contre 34,34% (451 € par habitant) pour la moyenne de la strate (source MINEFI).

L'évolution générale moyenne des produits sur la période (+1%) se caractérise par :

- Une progression annuelle moyenne de 1% du produit des impôts locaux sur la période 2002 (avec la taxe professionnelle avant qu'elle ne soit transférée à la communauté d'agglomération en 2003) à 2007. Sur les trois taxes (foncier bâti, foncier non bâti, habitation) la progression est de l'ordre de 8,6% sur la même période en raison de l'augmentation des taux d'imposition, l'une en 2002 de +15% et l'autre de 7,6% en 2005.

- L'augmentation des autres impôts et taxes (+8%), particulièrement depuis 2003, conséquence de l'attribution de compensation versée par la communauté et par suite du dynamisme

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Ville de Sète (34)*

du marché de l'immobilier entraînant une hausse de 12% des taxes additionnelles aux droits de mutation sur les quatre dernières années.

- La croissance des produits des services et du domaine (+ 3%) provenant des droits de stationnement et de location, des redevances et droits des services à caractère sportif ou culturel, des redevances d'occupation du domaine public et des remboursements de frais par les budgets annexes.

Compte tenu de la baisse des produits de gestion les trois premières années de la période, notamment en 2001, l'excédent brut de fonctionnement, différence entre produits et charges de gestion, a très fortement baissé en 2001 pour progresser par la suite. Mais l'évolution récente des charges est légèrement supérieure à celle des produits (sur les quatre dernières années 3% contre 2%).

en K€	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	ev moy	ev 4 ans
Excédent brut de fonctionnement	6 832	7 265	2 331	10 842	9 722	10 948	10 302	12 192	10 686	0	-1%

#### 1-1.2 Une capacité d'autofinancement en hausse

Les transferts de charges et les charges financières d'un côté, les produits et charges exceptionnels de l'autre, conduisent à des résultats de fonctionnement en hausse de 17% sur la période (et de 12% sur les quatre dernières années).

Il convient cependant de relever l'existence de produits exceptionnels liés, en 2004 et 2005, à la vente par la commune du lotissement VILLEROY. Cette opération a contribué à l'amélioration du résultat de fonctionnement et, en conséquence, de l'autofinancement net en 2004 et 2005.

La capacité d'autofinancement brute (résultat + dotations aux provisions et amortissements) évolue donc positivement (+14%) surtout depuis 2002, grâce notamment à l'augmentation de la fiscalité.

S'agissant des emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie (Crédit Long Terme Renouvelable -CLTR- ou Ouverture de Crédit de Ligne de Trésorerie - OCLT), il convient de noter que la ligne « emprunts et dettes » doit être corrigée des opérations consécutives à l'option de tirage sur ligne de trésorerie (c/16449) et ne considérer, au titre des ressources et des emplois d'emprunts, que les opérations afférentes au seul emprunt (c/16441). Faute de tenir compte de cet élément, le calcul de la CAF nette s'en trouverait affecté.

Le poids conséquent du capital de la dette ainsi que la renégociation des emprunts en 2003 et 2004 ont engendré une capacité d'autofinancement négative de 1999 jusqu'en 2004, devenue positive par la suite, une fois les transferts vers la communauté d'agglomération organisés, et avec une forte progression moyenne sur les trois dernières années (119%). Par comparaison avec la moyenne de la strate, la commune dégage une CAF supérieure depuis 2005 lui permettant d'autofinancer une partie plus importante de ses dépenses d'investissement.

## 1-2 L'investissement

### 1-2.1 Des ressources limitées

Les ressources sous forme de subventions et de dotation du FCTVA sont évidemment fonction du volume des dépenses d'équipement réel. Ces ressources sont globalement en baisse de 2000 à 2003 (- 5% en moyenne) puis connaissent un rebond de 2004 à 2007 (+ 7,5% en moyenne).

### 1-2.2 Les dépenses d'investissement

Les dépenses réelles d'équipement ont pu progresser de 8% en évolution moyenne avec trois pics significatifs en 2002 (dont achats de terrains 7 689 K€) puis en 2005 (achats de terrains : 2 655 K€ et constructions : 10 149 €) et 2007 (achats de terrains : 5 805 K€ et constructions : 3 713 K€). Cette progression est plus rapide (de l'ordre de 12%) au cours des trois dernières années.

en K€	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	ev moy	ev 4 ans
Dépenses d'équipement (réel)	8 429	8 696	7 790	14 436	8 560	11 382	18 380	12 101	16 005	8%	12%

De 2003 à 2004 on constate une hausse des frais d'études, des constructions (6 235 K€ en 2004 contre 4 031 K€ en 2003) et des travaux sur les réseaux d'électrification (723 K€ contre 155 K€). De 2004 à 2005, les immobilisations corporelles du c/21 augmentent de 46%.

#### Les imputations de dépenses en investissement

Les règles d'imputation du secteur public local sont fixées par l'instruction comptable M14 pour les communes. Ainsi sont imputés à la section d'investissement les biens immeubles et les biens meubles selon un critère de classement technique c'est-à-dire les biens énumérés dans la nomenclature. A défaut la dépense est classée en investissement en fonction de son montant. Il s'agit de biens revêtant un caractère de durabilité et dont le montant unitaire dépasse 500 € toutes taxes comprises et pour les biens d'un montant inférieur suivant une délibération cadre annuelle de l'assemblée délibérante.

Plusieurs mandats n'obéissent pas à ces différentes règles, soit parce qu'ils ne règlent pas des dépenses d'objets rentrant dans la nomenclature des meubles considérés comme biens immobilisés ou soit parce que les montants unitaires sont minimes et inférieurs au seuil des 500 € rappelés plus haut.

Par ailleurs, les dépenses portant sur des biens déjà immobilisés ont le caractère de charges également immobilisées si elles ont pour effet de maintenir ces biens dans un état normal d'utilisation jusqu'à la fin de leur durée d'utilisation. Plusieurs mandats imputés en investissement ne répondent pas à ces critères.

En outre, les dépenses relevant du simple entretien de biens ne peuvent relever de dépenses d'investissement. Il en est ainsi pour des dépenses de nettoyage après travaux non comprises dans un marché ou des dépenses de terrassement pour fuite d'eau.

Au regard de la fiabilité des comptes et de leur l'incidence sur le calcul du FCTVA, la chambre invite la ville à veiller à l'exacte imputation de ses dépenses.

En réponse à l'observation, l'ordonnateur indique qu'un effort a été entrepris qui se traduit par la réduction des travaux en régie et le strict contrôle des imputations en dépenses d'investissement.

### 1-2.3 Le besoin de financement

L'autofinancement, doit au minimum couvrir le remboursement de la dette, le surplus participant au financement des dépenses d'équipement.

Or, la capacité d'autofinancement disponible négative sur plus de la moitié de la période (de 2000 à 2004) a limité les choix d'investissement de la commune. Cette insuffisance a donc nécessité un recours accru à l'emprunt avant que l'autofinancement net ne connaisse, à partir de 2005, un essor significatif.

La commune a ainsi souscrit plusieurs emprunts dans des proportions importantes parfois (en 2000 et 2001 ou 2005), les années 2002 et 2003 étant marquées par des renégociations d'emprunt. Ainsi les investissements sont-ils financés par l'emprunt, la diminution du fonds de roulement (2001 et 2004) et l'autofinancement dans des proportions variables au cours de la période. Il convient de souligner les ressources exceptionnelles générées par les cessions d'immobilisations en 2003 et 2004.

#### 1-2.4 Les budgets annexes

La ville utilise actuellement six budgets annexes dont trois budgets annexes administratifs (centre de formation des apprentis, centre de formation professionnelle et parc aquatechnique nord) et trois budgets annexes industriels et commerciaux (service des eaux, régie des transports et lotissement du parc aquatechnique).

S'agissant des budgets annexes, l'examen de la chambre a porté sur la régie des transports et le service des eaux.

##### 1-2.4.1 La régie des transports

Le service présente des résultats de fonctionnement négatifs en 2004, 2006 et 2007. De même son fonds de roulement est négatif de façon continue entre 2004 et 2007. C'est un Service Public Industriel et Commercial qui devrait en principe être équilibré en dépenses et recettes provenant notamment du service rendu. Il a bénéficié de subventions de la ville en 2007 pour 86 500 €, en 2005 pour 200 000 € sans lesquelles le résultat de fonctionnement aurait été négatif. Les dispositions de la loi du 30 décembre 1982 sur l'organisation des transports intérieurs, dite loi LOTI, dans son article 7 alinéa III dispose que « *Le financement des services de transport public régulier de personnes défini par l'autorité organisatrice est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques et, en vertu de dispositions législatives particulières, les autres bénéficiaires publics ou privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect* ».

Or, on ne se trouve pas dans cette situation dans la mesure où la régie des transports de Sète organise des transports scolaires occasionnels (piscine, loisirs, restauration scolaire, centres aérés) et en aucun cas « des services de transport public régulier de personne » visés par la LOTI. Au demeurant, la compétence transport a été déléguée à la communauté d'agglomération du Bassin de Thau (CABT). Dans ce cas s'applique l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales qui interdit en principe la prise en charge des dépenses au titre des services publics industriels et commerciaux. Cette prise en charge n'est autorisée exceptionnellement que dans trois cas : exigences du service conduisant la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement, fonctionnement du service nécessitant la réalisation d'investissement qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ou en vue d'éviter une hausse excessive des tarifs après une période de réglementation des prix. Dans cette hypothèse, à peine de nullité, une participation de la commune ne peut être versée qu'après une délibération motivée.

La subvention versée par la ville de Sète ne correspond à aucun des trois cas dérogatoires à l'interdiction de subventionnement d'un SPIC. En outre, il ne semble pas qu'une délibération, pourtant obligatoire, soit intervenue. La subvention versée à la régie des transports apparaît irrégulière tant dans son principe que dans ses modalités d'attribution.

Les recettes de la régie (près de 500 000 € par an) sont supportées essentiellement par la ville, principalement les services enfance jeunesse, dans le cadre des activités des centres aérés, et affaires scolaires pour les activités sportives et culturelles. Des insuffisances de liquidation des prestations de la régie ont été relevées. Ainsi la liaison entre la totalisation des différentes prestations facturées dans le mois et le détail de ces prestations ne permet pas toujours une vérification du décompte. Par exemple, la facture n°274 du mois de janvier 2006 fait état d'un déplacement extérieur de 60 km que le détail ne permet pas de situer ; de même le détail ne fait pas apparaître clairement le type de prestation facturée (trajet ville, trajet ville A/R) permettant un contrôle de la facture.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Ville de Sète (34)*

Au titre des dépenses, le poste le plus important concerne les charges de personnel qui représentent près de 67% des charges de gestion avec 368 000 € pour la rémunération de 11 agents ; à ces charges doivent être rajoutées des dépenses de transports en autocars effectués par une société privée pour des séjours ou des trajets hors agglomération (chalets saint Hugues, Lyon, Ruoms, Marseille, Lyon) à hauteur de 84 000 € en 2007.

Sans remettre en cause l'utilité du service, la chambre prend acte de la réflexion actuellement menée par la ville pour clarifier la situation en adoptant la forme juridique appropriée.

#### 1-2.4.2 Le service des eaux

En 2007 ce service présente un résultat déficitaire s'élevant à - 2,5 M€. Ce déficit provient de travaux d'investissement concernant la source Issanka dont le financement par emprunt, au demeurant régulièrement budgété, n'a pas été mobilisé.

Les bâtiments d'exploitation et les réseaux d'adduction d'eau n'ont été jusqu'à présent que partiellement amortis. Or, l'amortissement des immobilisations est obligatoire. D'une part, il a vocation à constituer des réserves destinées au financement du renouvellement de ces équipements d'autre part, constituant une charge d'exploitation, les dotations aux amortissements ont une incidence sur le coût du service rendu. Dès lors, une réflexion générale sur l'équilibre de ce service industriel et commercial s'impose à la commune.

La chambre note que la ville est entrain d'organiser le recensement des immobilisations tant sur l'ensemble des budgets annexes que sur le budget principal .Ces travaux devraient aboutir en 2010.

### 1-3 Les marges de manœuvre

#### 1-3.1 Analyse de la fiscalité

Les taux d'imposition sont supérieurs à la moyenne des communes de même strate démographique, tant nationale que régionale, aussi bien pour les taxes « ménage » que pour la taxe professionnelle, cette dernière ayant été transférée en 2003 à la communauté d'agglomération. Ces taux ont connu sur la période deux augmentations en 2002 (dont la taxe professionnelle) et en 2005 pour les taxes d'habitation et foncière.

	(en %)								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Taxe d'habitation</b>									
taux commune	23,23	23,23	23,23	26,71	26,71	26,71	28,74	28,74	28,74
moyenne nationale de la strate	14,20	14,33	14,22	14,31	17,87	18,04	17,82		
moyenne régionale de la strate	15,73	15,72	15,70	19,02	18,77	18,70	19,20		
<b>Taxe foncier bâti</b>									
taux commune	34,04	34,04	34,04	39,15	39,15	39,15	42,12	42,12	42,12
moyenne nationale de la strate	17,22	17,06	16,98	16,95	23,80	23,81	23,41		
moyenne régionale de la strate	32,22	32,20	32,19	33,70	31,96	32,16	33,02		
<b>Taxe professionnelle</b>									
taux commune	23,87	23,87	23,87	27,45					
moyenne nationale de la strate	16,62	16,26	16,25	16,08					
moyenne régionale de la strate	19,27	19,27	19,27	20,71					

Les taux d'imposition étaient respectivement en 2002 de près du double de la moyenne de la strate pour la taxe d'habitation et de plus 62% pour la taxe sur le foncier bâti; en fin de période d'observation, en 2007, ces taux étaient respectivement supérieurs de 82% pour la TH et de 64% pour la TFB.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Ville de Sète (34)*

Le potentiel fiscal est l'indicateur de la richesse fiscale, défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales. En d'autres termes il traduit les recettes fiscales qu'obtiendrait la commune si elle appliquait les taux moyens nationaux sur ses différentes taxes. Par comparaison avec les moyennes nationales, le potentiel fiscal est faible (490 € par habitant pour la commune contre 698 € en 2000, 626 € contre 738 € en 2007). Il en découle un coefficient de mobilisation de potentiel fiscal (pression fiscale) plus élevé que la moyenne nationale pour compenser cette faiblesse.

Potentiel fiscal	2002	2003	2004	2005	2006	2007
en K€	24 623	24 739	25 624	26 624	27 522	28 670
€ par habitant	504	530	540	559	601	626
moyenne de la strate	785	633	653	687	710	738

Enfin, la hausse du produit de la fiscalité directe locale est également due à la suppression par l'assemblée délibérante d'un certain nombre d'exonérations.

Il convient par ailleurs de relever les modifications générées par l'adhésion de la commune à la communauté d'agglomération du Bassin de Thau. Ont été ainsi transférés à la CABT la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (produit 2003 : 5 065 K€) et le versement transport (produit 2003 : 958 K€). En contrepartie la commune a bénéficié de reversements de fiscalité (allocation compensatrice, dotation de solidarité communautaire jusqu'en 2005) de la part de l'EPCI.

### 1-3.2 Analyse de l'endettement

#### 1-3.2.1 Le capital

L'encours de dette a connu une progression de 3% en moyenne annuelle sur la période avec une baisse temporaire liée à la vente de l'espace VILLEROY qui a contribué à la réduction du capital de la dette en 2005. En effet la vente a permis de réduire la dette de la ville du montant des emprunts restant dus sur les prêts obtenus pour l'acquisition des terrains. Depuis cette date, l'endettement a repris sa progression afin de financer les équipements.

L'encours de dette, par habitant, de la commune de Sète est largement supérieur à la moyenne des communes de la strate.

encours de dette	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
en € par habitant	1656	1822	1953	1652	1778	1781	1765
moyenne nationale	952	924	932	915	908	909	905

La commune connaît un endettement élevé compensé cependant par un ratio de désendettement en amélioration sur la période (calculé selon la formule dette/CAF). L'encours représente 95,73% des produits de fonctionnement contre 80,81% pour la moyenne de la strate.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Encours au 31/12 (en K€)	63 052	66 604	73 279	78 537	66 461	71 515	71 677	71 004
CAF brute (en K€)	4 048	1 484	6 687	8 167	8 948	8 616	9 927	10 394
Ratio désendettement (en ans)	15,6	44,9	11,0	9,6	7,4	8,3	7,2	6,8

En observant la nature des emprunts souscrits par la commune on peut remarquer que la quasi totalité des emprunts à taux indexés, les emprunts avec plusieurs tranches de taux, et la majorité des emprunts avec options sont adossés sur des index monétaires (surtout EURIBOR) soumis donc à variations ce qui entraîne un risque en cas de forte hausse. Ces index ont connu des variations de grande amplitude au cours des trois dernières années.

Selon l'ordonnateur, au 31 décembre 2009 l'encours du budget principal s'élèvera à 75,5 M€ pour un taux actuariel de 3,48% et une durée de vie résiduelle moyenne de 14 ans et 6 mois.

Sur la base de l'encours réellement mobilisé, la dette à taux fixe représenterait 47% de l'encours, contre 21% pour les positions à taux monétaire, 29% pour les produits structurés et 3% pour les taux obligataires.

### 1-3.2.2 Les charges financières

Jusqu'à une période récente et à l'exception des conséquences de la vente de VILLEROY, la ville s'est trouvée dans une situation d'insuffisance d'épargne nette. Le financement des investissements reposait donc très fortement sur des financements extérieurs, notamment de l'emprunt.

Contrairement au mouvement constaté au plan national, qui a vu cinq exercices consécutifs de baisse des charges financières de 2001 à 2005, pour la ville de Sète les charges financières ont augmenté en 2001 et 2002. En 2006, elles s'orientent de nouveau à la hausse (+ 5,6%), comme sur le plan national. Cette progression s'inscrit dans un contexte de hausse des taux et d'une reprise de l'endettement des communes intervenue en 2004 et 2005.

Frais financiers (en K€)

ANNEE	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Frais financiers	3 197	3 630	3 809	2 975	2 828	2 532	2 708	3 010

## CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIERE

Assez tendue au début de la période sous revue, la situation financière de la ville de Sète s'est globalement améliorée sous l'effet notamment des deux hausses d'impôt intervenues en 2002 et 2005, d'une maîtrise relative des dépenses de fonctionnement ainsi que de la vente de l'espace VILLEROY dont les effets se sont fait sentir en 2004 et 2005. On peut également constater que si la création de la communauté d'agglomération, en raison des transferts d'agents, s'est traduite dans un premier temps par une baisse des dépenses de personnel, celles-ci ont repris leur croissance dans les dernières années de la période observée.

L'endettement de la commune est élevé et ses charges financières augmentent ; par ailleurs l'effet des hausses en 2002 et 2005 a porté la fiscalité à un niveau conséquent en euros par habitants, supérieur aux moyennes nationales de la strate des communes de 20 à 50 000 habitants (859 € contre 515 € en 2007), ce qui implique en conséquence une marge de manœuvre fiscale plus limitée pour l'avenir.

En réponse aux observations, l'ancien maire indique que l'augmentation des charges financières est liée à l'acquisition des terrains, la revente des terrains devant permettre un désendettement de la commune. Selon lui, cette gestion active de la dette s'effectuait avec la volonté de ne pas augmenter les impôts et de maintenir les abattements.

## 2- LES RESSOURCES HUMAINES

### 2-1 ANALYSE D'ENSEMBLE

Les dépenses de personnel atteignent, en 2006, près de 54% des charges de gestion contre 52,89% en moyenne nationale (données DGCP), malgré l'adhésion à la communauté d'agglomération du bassin de Thau depuis décembre 2002 et l'intégration vers cet organisme de personnels communaux. Pour 2007 les dépenses de personnel sont en hausse et représentent 55,04% des charges pour une moyenne de la strate de 53,52%.

Au plan national, l'année 2006 connaît une augmentation des charges de personnel (+3,6%) par rapport à 2005, alors que cette augmentation est de 4,61% pour Sète. En 2007

l'augmentation sera de plus de 8%. En dehors de l'augmentation du nombre d'agents, cette progression des dépenses de personnel provient de la revalorisation du point d'indice. En effet, la hausse de 1,8% du point d'indice intervenue en 2005 se fait pleinement sentir en 2006, à laquelle s'ajoute celle de 0,5% intervenue en juillet 2006 (0,25% en année pleine) ainsi que le point d'indice supplémentaire attribué à l'ensemble des fonctionnaires en novembre 2006. De plus, l'effet structurel du GVT (glissement vieillesse technicité) contribue également à la hausse des traitements.

#### 2-1.1 Les effectifs

La commune de Sète emploie, en 2007, un total de 975 personnes comprenant agents titulaires et agents contractuels (7), d'après le compte administratif. Compte tenu d'une population de 40 220 habitants d'après le recensement de 1999, cela représente un agent sur emploi permanent pour 41 habitants environ soit 24 agents pour 1 000 habitants. Ce taux d'administration (nombre d'agents territoriaux pour 1 000 habitants) était sensiblement le même en 2004.

Le mouvement des effectifs a connu deux phases, la première de 2000 à 2005 avec une baisse de 15,5% des emplois pourvus, baisse correspondant pour l'essentiel aux différents transferts d'agents vers la communauté d'agglomération du bassin de Thau et la seconde en 2006 et 2007 avec une hausse de 3% des effectifs.

L'état des personnels devant figurer au compte administratif, obligatoire selon l'instruction M14 pour l'information du conseil municipal, reclasse le personnel en place entre les différentes filières de la fonction publique territoriale, en indiquant pour chaque grade ou emploi, par catégorie, les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus, dont ceux à temps non complet. Pour le personnel non titulaire, il mentionne les conditions de rémunérations et la justification du contrat au regard des textes.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Ville de Sète (34)*

D'après les comptes administratifs, à partir de 2001, les effectifs de la collectivité sont les suivants (effectifs comprenant les fonctionnaires titulaires ayant un emploi permanent) :

Secteur	Effectifs pourvus	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
administratif	catégorie A	46	33	35	28	25	29	31
	catégorie B	21	21	18	22	22	23	23
	catégorie C	198	197	196	193	190	194	195
<b>TOTAL</b>		<b>265</b>	<b>251</b>	<b>249</b>	<b>243</b>	<b>237</b>	<b>246</b>	<b>249</b>
animation	catégorie A	0	0	0	0		0	0
	catégorie B	1	2	5	7	8	9	8
	catégorie C	10	9	7	8	8	12	10
<b>TOTAL</b>		<b>11</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>21</b>	<b>18</b>
culturel	catégorie A	14	14	14	10	9	14	13
	catégorie B	34	34	33	26	27	27	27
	catégorie C	38	39	42	23	22	23	22
<b>TOTAL</b>		<b>86</b>	<b>87</b>	<b>89</b>	<b>59</b>	<b>58</b>	<b>64</b>	<b>62</b>
médico social	catégorie A	2	1	1	1	1	0	0
	catégorie B	1	0	0		0	0	0
	catégorie C	4	0	0		0	0	0
<b>TOTAL</b>		<b>7</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
police municipale	catégorie A	0	0	0	0		0	0
	catégorie B	0	1	1	1	1	2	2
	catégorie C	30	27	31	31	30	31	32
<b>TOTAL</b>		<b>30</b>	<b>28</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>33</b>	<b>34</b>
pompiers	catégorie A	1						
	catégorie B	2						
	catégorie C	48						
<b>TOTAL</b>		<b>51</b>						
social	catégorie A	0	0	0	0	0	0	0
	catégorie B	1	0	1	0	1	6	6
	catégorie C	61	55	55	56	56	55	55
<b>TOTAL</b>		<b>62</b>	<b>55</b>	<b>56</b>	<b>56</b>	<b>57</b>	<b>61</b>	<b>61</b>
sportif	catégorie A	3	1	1	1	1	1	2
	catégorie B	16	16	15	17	15	21	23
	catégorie C	10	10	10	9	9	9	6
<b>TOTAL</b>		<b>29</b>	<b>27</b>	<b>26</b>	<b>27</b>	<b>25</b>	<b>31</b>	<b>31</b>
technique	catégorie A	8	6	6	8	9	11	11
	catégorie B	29	27	24	21	15	19	22
	catégorie C	534	496	478	493	491	506	480
<b>TOTAL</b>		<b>571</b>	<b>529</b>	<b>508</b>	<b>522</b>	<b>515</b>	<b>536</b>	<b>513</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>1112</b>	<b>989</b>	<b>973</b>	<b>955</b>	<b>940</b>	<b>992</b>	<b>968</b>

Le nombre d'agents titulaires a globalement baissé (la commune compte 144 agents de moins en 2007 qu'en 2001), mais ce mouvement n'est pas continu. Cette baisse résulte des transferts de personnel (en 2002, 51 pompiers vers le service départemental d'incendie et de secours et 7 agents au CCAS, en 2003, 49 personnes du service des ordures ménagères et en 2004, 66 personnes vers la communauté d'agglomération du bassin de Thau), soit au total 173 agents.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Ville de Sète (34)*

Les chiffres tirés du bilan social permettent de faire une comparaison avec ceux du compte administratif. Des différences apparaissent pour les agents titulaires.

<b>Bilan social</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>
Agents titulaires	1 008	946	973	942	963
Agents non titulaires	39	19	28	37	44
<b>TOTAL</b>	<b>1 047</b>	<b>965</b>	<b>1 001</b>	<b>979</b>	<b>1 007</b>
Autres personnels*	214*	524*	480*	256	263
<b>TOTAL</b>	<b>1 261</b>	<b>1 489</b>	<b>1 481</b>	<b>1 235</b>	<b>1 270</b>

\* en équivalent temps plein jusqu'en 2003

Par comparaison avec les données du compte administratif on observe ainsi au bilan social un écart, pour les agents titulaires, de 5 personnes en moins en 2007, de 2 agents en plus en 2005, et de 166 agents en moins en 2001, écarts révélant une mise en cohérence perfectible pour les documents budgétaires.

En ce qui concerne les agents non titulaires et les autres personnels (en équivalent temps plein), les tableaux des comptes administratifs ne sont pas ou mal renseignés (ainsi le tableau concernant les agents non titulaires est manquant en 2007, en 2005 le nombre d'agents non titulaires est de 8 sur le compte administratif et de 44 sur le bilan social).

La chambre invite donc la ville de Sète à mettre en cohérence les tableaux figurant aux comptes administratifs et aux bilans sociaux.

Selon l'ordonnateur, compte tenu du changement de logiciel en janvier 2007 l'interface carrières/paie permet désormais d'identifier ces anomalies et d'y remédier. Les données relatives au compte administratif et au bilan social seraient dorénavant identiques.

## 2-2 Evolution de ce poste de dépense

L'évolution des dépenses de personnels et des effectifs de la commune de 1999 à 2007 est retracée dans le tableau ci-dessous tiré des comptes administratifs :

en K€	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Evolution moyenne	Evolution 2006/2007
Dépenses de personnels (012)	31 336	32 588	32 367	32 889	31 136	31 180	31 853	33 320	36 114	1,79%	8,39%
<i>Evolution annuelle</i>		4,00%	-0,68%	1,61%	-5,33%	0,14%	2,16%	4,61%	8,39%	-	-
Effectifs budgétaires			1 119	1 019	1 002	1 003	1 050	1 151	1 152	0,49%	0,09%
Effectifs pourvus			1 112	989	973	955	940	992	968	-2,17%	-1,71%
ratio pourvus/budgétaires			99%	97%	97%	95%	90%	86%	84%	-	-

Ce tableau montre d'abord l'évolution des dépenses de personnel sur la période. Si celles-ci progressent faiblement avec une évolution moyenne de 1,8%, leur montant reste important malgré les transferts de personnels liés à la départementalisation du service incendie et à la création de la communauté d'agglomération.

D'un simple point de vue budgétaire il permet de souligner le décalage croissant entre les emplois créés budgétairement et les emplois pourvus puisqu'il n'y a que 84% d'emplois pourvus en

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Ville de Sète (34)*

2007, d'après les comptes administratifs en 2007 alors qu'en 2001 les prévisions étaient réalisées à 99%. Ce décalage conséquent révèle une gestion prévisionnelle insuffisante des effectifs. Il ne permet pas par ailleurs à l'assemblée délibérante (qui se prononce sur la création des postes) d'exercer pleinement son pouvoir de contrôle puisqu'il y a un stock de postes créés en réserve. Une meilleure adéquation entre les effectifs budgétaires autorisés et les emplois effectivement pourvus est recommandée. Le maire précise que le conseil municipal a été saisi le 5 mai 2009 d'une mise à jour conséquente du tableau des effectifs afin de mettre en adéquation les postes. Le ratio effectifs pourvus/budgétaires s'établirait à ce jour à 90,16%.

La progression globale de 1,8% du nombre total d'agents sur la période (selon les chiffres tirés du bilan social) s'accompagne depuis 2001 d'une progression en pourcentage du nombre d'agents titulaires. Sur un plan régional (toutes collectivités confondues) le pourcentage est de 70% de titulaires et de 79% pour les communes de 20 000 à 79 999 habitants.

<b>Bilan social</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1261</b>	<b>1489</b>	<b>1469</b>	<b>1235</b>	<b>1270</b>
% titulaires	79,9%	63,5%	65,7%	76,3%	75,8%
% non titulaires	3,1%	1,3%	1,9%	3,0%	3,5%
autres personnels	17%	35,2%	32,4%	20,7%	20,7%

En raisonnant sur l'effectif global (titulaires, non titulaires et autres personnels), la décroissance des effectifs est nette entre 2003 et 2005 mais les pourcentages de titulaires sont encore en deçà de la moyenne régionale, tout comme les non-titulaires dont la part est très faible.

Par ailleurs la réduction des effectifs provient d'une part du non remplacement systématique des personnels partant définitivement de la collectivité (CFA, mutation) comme le montre le tableau ci-dessous (à partir des bilans sociaux) et d'autre part d'un recrutement inférieur aux départs en retraite, cette analyse devant être tempérée par des entrées et des sorties temporaires (remplaçants, mise à disposition). Pour 2007 il y a ainsi 24 entrées et 25 sorties. L'explication des masses financières consacrées aux rémunérations pour cette année doit être recherchée ailleurs, notamment par le fait qu'une partie des personnes mises à disposition (CCAS par exemple) est toujours payée par la ville alors que le CCAS dispose d'un budget indépendant et que les primes versées au personnel titulaire ont été majorées.

<b>ARRIVEES</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>	<b>DEPARTS</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>
dont recrutement direct	53	11	15	dont retraites, CFA	31	28	22
dont mutation	2	3	9	dont mutation, détachement	53	8	3
dont remplacements	5	19	11	dont mis à disposition			31
				dont congé parental, disponibilité		5	7
				dont fin de contrat	10	20	1
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>42</b>	<b>25</b>	<b>TOTAL</b>	<b>101</b>	<b>64</b>	<b>64</b>

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Ville de Sète (34)*

### 2-2.1 Les filières

Comme sur un plan national les filières d'emploi les plus nombreuses sont les filières techniques (53,8% des effectifs en 2007 pour une moyenne de 49,4% au niveau national en 2005 pour les communes de 20 000 à 50 000 habitants) et administrative (près de 26% contre 23%). Ces deux filières regroupent ainsi près de 80% des effectifs. L'ordonnateur précise que la collectivité a pour objectif d'utiliser pleinement à l'avenir la diversité des filières offertes par le statut pour organiser le déroulement de carrière de ses agents.

### 2-2.2 Le taux d'encadrement

Le taux d'encadrement a faiblement varié depuis 2002, après une chute importante puisqu'il y avait 74 cadres A en 2001 contre 55 en 2002. Cette diminution résulte sans doute du transfert de certains personnels à la communauté d'agglomération du bassin de Thau.

Le tableau suivant mesure par année le taux d'encadrement.

Catégorie d'agents	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cadre A	6,7%	5,6%	5,9%	5,0%	4,8%	5,5%	5,9%
Cadre B	9,4%	10,2%	10,0%	9,8%	9,5%	10,8%	11,5%
Cadre C	83,9%	84,2%	84,2%	85,1%	85,7%	83,7%	82,6%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Les catégories B et A progressent légèrement, au contraire des catégories C. Ces chiffres sont à comparer avec ceux provenant des taux d'encadrement nationaux de 2005 selon lesquels 8% des agents sur emploi permanent appartiennent à la catégorie A, contre près de 6% en 2007 dans la commune, 14% à la catégorie B contre 11,5% et 76% appartiennent à la catégorie C contre 82,6% à Sète.

De façon manifeste la collectivité apparaît comme sous encadrée. D'après la collectivité, cette structure hiérarchique résulte de l'histoire de la ville.

### 2-2.3 Le taux de féminisation

Au plan national, selon l'exploitation des rapports des Comités techniques paritaires (CTP) des collectivités territoriales au 31 décembre 2005, 59% des agents territoriaux sont des femmes, chiffre identique à celui de l'année 2003.

Bilans sociaux	2003		2005		2007	
	Homme	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
titulaires & stagiaires	479 49%	494 51%	455 48%	487 52%	460 48%	503 52%
non titulaires	17 61%	11 39%	25 68%	12 32%	28 64%	16 36%
autres agents	225 34%	443 66%	55 21%	201 79%	37 14%	226 86%
<b>TOTAL agents</b>	<b>721</b>	<b>948</b>	<b>535</b>	<b>700</b>	<b>525</b>	<b>745</b>
<b>% TOTAL</b>	<b>43%</b>	<b>57%</b>	<b>43%</b>	<b>57%</b>	<b>41%</b>	<b>59%</b>

Pour la ville de Sète le taux de féminisation avec 57% en 2005 est inférieur tant au niveau national qu'au niveau des communes comprenant entre 20 000 et 50 000 habitants (taux de 58,5%). Le taux de féminisation atteint la moyenne nationale en 2007.

## 2-3 La gestion du personnel

### 2-3.1 La procédure d'avancement

Les lois n° 83-634 du 13 juillet 1983, n° 84-53 du 26 janvier 1984, n° 86-76 du 17 janvier 1986 et leurs décrets d'application fixent les règles concernant les droits et obligations des fonctionnaires notamment en ce qui concerne l'avancement d'échelon. L'avancement d'échelon, élément de garantie du déroulement de carrière, a lieu de façon continue et est fonction de l'ancienneté et de la valeur professionnelle.

Ainsi les statuts déterminent, pour chaque grade des différents cadres d'emplois, une durée maximale de séjour dans un échelon et une durée minimale pour l'accès à l'échelon supérieur. Ces durées variables ont une incidence en terme financier puisqu'elles déterminent la rémunération et éventuellement l'accès à un grade supérieur. La loi impose (loi n° 83-634 précitée, article 17) de tenir compte « des notes et appréciations générales attribuées aux fonctionnaires et exprimant leur valeur professionnelle », c'est-à-dire des appréciations générales et des notes attribuées lors de la notation.

Or selon un sondage sur les mois de décembre 2004 à 2007 et le dernier trimestre 2006, on peut constater comme l'illustre le tableau ci-dessous que l'avancement à la cadence minimum a été la règle pour tout le personnel, sauf cas exceptionnel. Ainsi l'esprit de la réglementation se trouve inversé et l'exception, l'avancement à la cadence minimum, devient la règle.

MOIS	AVANCEMENT D'ECHELON	
	MINIMUM	MAXIMUM
Décembre 2004	31	1
Décembre 2005	35	0
Octobre 2006	18	4
Novembre 2006	43	2
Décembre 2006	19	5
Décembre 2007	18	3

Il convient de noter également le nombre particulièrement élevé de fonctionnaires ayant bénéficié d'avancement de grades en 2007, avec les conséquences financières évidentes qui en découlent.

La ville confirme qu'elle adoptait jusqu'alors le principe selon lequel tous les agents bénéficiaient d'un avancement d'échelon sur la base de la durée minimale hormis ceux concernés par une sanction disciplinaire dans l'année. Désormais, depuis 2008, la hiérarchie administrative des agents doit systématiquement se prononcer en émettant, pour chaque agent, une proposition motivée d'avancement au maximum ou au minimum.

### 2-3.2 Agents placés en position de détachement

La ville de Sète avait (fin juillet 2007) 16 agents en position de détachement. Deux agents sont détachés auprès d'une administration (depuis 1997 et 2007), les autres étant détachés auprès de sociétés privées, (11 auprès de sociétés fournissant de l'eau à la commune et trois auprès d'une société de restauration collective).

Selon l'article 64 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, le détachement correspond à « la position du fonctionnaire placé hors de son cadre d'emploi, emploi ou corps d'origine, mais continuant à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite ». L'article 2 du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986, modifié par le décret 2006-1022 du 21 août 2006, précise que le détachement est possible « auprès d'une entreprise privée assurant des missions d'intérêt général, notamment auprès d'une entreprise titulaire d'un traité de concession, d'affermage, de gérance ou de régie intéressée d'un service public d'une collectivité publique, sous réserve de l'approbation préalable, par

la collectivité ou l'établissement dont relève l'agent, du projet de contrat et de ses avenants éventuels ».

La collectivité a donc choisi cette possibilité de détachement pour dix d'entre eux depuis près d'un quart de siècle et pour deux depuis 16 ans.

### 2-3.3 Agents placés en position de mise à disposition

La mise à disposition est la situation d'un fonctionnaire qui, demeurant dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante mais qui exerce des fonctions hors du service où il a vocation à servir.

Selon les bilans sociaux il y a eu 31 agents mis à disposition en 2007. Parmi ceux-ci une dizaine d'agents est mis à disposition des associations sportives, 7 personnes à l'Office du tourisme, et d'autres au CCAS. Il a ainsi été relevé à l'examen des feuilles de paye de décembre 2006 que 11 agents payés par la commune travaillent au CCAS ; les arrêtés de 7 agents (2A et 5C) mis à disposition pour 3 ans, à titre gracieux à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2006 ont été examinés. Il convient de souligner que les effectifs du CCAS sont de l'ordre de 240 ETP (équivalent temps plein).

Le décret n°85-986 du 6 septembre 1985 modifié par le décret n° 2007-1542 du 26 octobre 2007 régit ainsi cette position statutaire :

*« Art. 2. - I. - La convention de mise à disposition conclue entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil définit la nature des activités exercées par le fonctionnaire mis à disposition, ses conditions d'emploi, les modalités du contrôle et de l'évaluation de ces activités. La convention peut porter sur la mise à disposition d'un ou de plusieurs agents.*

*« Lorsque la mise à disposition est prononcée au profit d'un organisme mentionné au 4° du I de l'article 42 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée, la convention précise les missions de service public confiées à l'agent.*

*« II. - L'organisme d'accueil rembourse à l'administration d'origine la rémunération du fonctionnaire mis à disposition ainsi que les cotisations et contributions y afférentes. En cas de pluralité d'organismes d'accueil, ce remboursement est dû au prorata de la quotité de travail dans chaque organisme.*

*« Les modalités de remboursement de la charge de rémunération par le ou les organismes d'accueil sont précisées par la convention de mise à disposition. S'il est fait application de la dérogation prévue au 1° ou au 2° du II de l'article 42 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée, l'étendue et la durée de cette dérogation sont précisées dans la convention ».*

Or, la collectivité n'ayant pas prévu de remboursement supporte la charge salariale de ces agents mis à disposition. En pratiquant de la sorte, elle alourdit sa masse salariale et fausse les indicateurs utilisés dans les bilans sociaux concernant le nombre de fonctionnaires employés.

Ces mises à disposition financièrement irrégulières doivent faire l'objet de régularisation par des demandes de remboursement de la ville de Sète avec effet à compter de 2008. La ville indique en réponse que les conventions de mise à disposition précisent depuis 2008 que « l'association s'engage à rembourser à la ville de Sète le montant de la rémunération et des charges sociales versées ».

### 2-3.4 Les emplois fonctionnels

#### Directeurs généraux adjoints

La réglementation, si elle n'impose pas de nombre maximum de postes de directeur général adjoint, prévoit néanmoins plusieurs conditions pour être nommé à cet emploi fonctionnel. En premier lieu, pour pouvoir prétendre nommer des directeurs généraux adjoints, la collectivité doit avoir au moins 20 000 habitants. Par ailleurs, les emplois fonctionnels ne peuvent être pourvus que par voie de détachement ; le recrutement direct n'est possible que dans un nombre limité de cas selon l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 « Par dérogation à l'article 41, peuvent être pourvus par la voie du

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon  
Rapport d'observations définitives : Ville de Sète (34)*

*recrutement direct, dans les conditions de diplômes ou de capacités fixées par décret en Conseil d'Etat, les emplois suivants :*

*Directeur général des services et, lorsque l'emploi est créé, directeur général adjoint des services des départements et des régions ;*

*Directeur général des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 80 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants ;*

*Directeur général adjoint des services des communes de plus de 150 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants ;*

*Directeur général des établissements publics dont les caractéristiques et l'importance le justifient ».*

Compte tenu de la population actuelle de Sète, cette modalité de recrutement direct pour un emploi de directeur général adjoint ne lui est donc pas ouverte.

Aussi, en décidant, par délibération du 18 avril 2007 et après déclaration de vacance d'emploi auprès du centre de gestion en application de l'article 41 modifié de la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987, de recruter un contractuel en tant que directeur territorial « qui assurera les fonctions de directeur général adjoint des services » (ressources humaines, finances, enseignement, enfance jeunesse et loisirs, sports, animation, restauration collective, culture), la collectivité ne respecte pas la réglementation concernant les emplois fonctionnels.

Il faut d'ailleurs remarquer que par délibération du 15 mars 2004 le recrutement pour trois ans d'un contractuel pour le même emploi de direction générale avait déjà été décidé ; au terme de l'échéance du contrat, la ville a décidé la relance de la procédure de recrutement aboutissant au renouvellement du contrat du même agent. La collectivité souligne qu'il n'y aurait pas de détachement fonctionnel, l'agent ayant un statut de contractuel de droit public. La chambre remarque cependant que figure à l'organigramme de la commune une direction générale adjointe « culture, animations locales, éducation, sports ».

En outre, cet agent bénéficie d'Indemnité Forfaitaire de Travaux Supplémentaires. Or, l'IFTS est une indemnité qui n'est pas cumulable avec un logement concédé par nécessité absolue de service comme en bénéficie ce contractuel (décret n°91-875 du 6 septembre 1991, décret n°2002-63 du 14 janvier 2002, et tableau des logements de fonctions). Sur ce point, la chambre prend note de la délibération du 22 juillet 2008 attribuant à cet agent un logement par utilité de service, lui permettant ainsi de continuer à bénéficier de l'IFTS.

#### Collaborateurs de cabinet

Le cabinet du maire compte actuellement trois collaborateurs. La décision par laquelle un collaborateur de cabinet est recruté doit définir les fonctions exercées par l'intéressé et le montant de sa rémunération ainsi que les éléments qui servent à la déterminer. Pourtant, aucun des trois collaborateurs recrutés depuis l'année 2001 ne fait l'objet d'une décision respectant cette disposition.

Aux termes de l'article 7 du décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 modifié par le décret n°2005-618 du 30 mai 2005, la rémunération individuelle de chaque collaborateur de cabinet est fixée par l'autorité territoriale. Elle comprend un traitement indiciaire, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement y afférents ainsi que, le cas échéant, des indemnités. Le traitement indiciaire ne peut en aucun cas être supérieur à 90% du traitement correspondant soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité ou de l'établissement occupé par un fonctionnaire, soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité ou l'établissement.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Ville de Sète (34)*

Le fonctionnaire ayant l'emploi fonctionnel de direction le plus élevé en 2006 est le directeur général des services. L'indice terminal concernant ce fonctionnaire est l'indice 1058 ce qui correspond à un traitement brut mensuel de 4 759,19 €. La rémunération et le régime indemnitaire du directeur de cabinet ont été attribués par référence à l'indice 1058 correspondant à celui du directeur général des services et selon l'arrêté du 25 octobre 2006, limitée à 90% de cet indice. Or, son traitement brut s'élève à 4 520,78 € ce qui représente plus de 90% de la rémunération terminale du DGS (4 759,19 x 90%= 4 283,27).

Contrairement à ce qu'indique la collectivité, l'introduction de la NBI dans le traitement du DGS pour calculer la rémunération maximale du directeur de cabinet est inappropriée (arrêt du CE commune de Pointe-à-Pitre, 15 octobre 2004).

### 2-3.5 L'absentéisme

L'absentéisme a des conséquences importantes sur le budget d'une collectivité : ses effets, en termes d'organisation, de charge de travail supplémentaire, de démotivation sont des facteurs engendrant des surcoûts directs et indirects. Ils méritent, à ce titre, d'être pris en considération.

L'absentéisme représente, selon les collectivités, de 3 à 10% du temps de travail et d'après des études récentes provenant de sociétés spécialisées dans le contrôle et la prévention de l'absence au travail (Dexia-Sofaxis) les frais indirects engendrés par la désorganisation des services seraient quant à eux, de trois à cinq fois supérieurs au coût de l'arrêt de travail. La lutte contre les causes de l'absentéisme constitue donc bien, pour les collectivités, une préoccupation majeure et une source d'économie des charges de gestion.

La principale source d'informations en matière de gestion des ressources humaines est fournie par le bilan social en même temps que les bulletins d'informations statistiques de la direction générale des collectivités locales pour une comparaison au niveau national.

A partir des données communales, l'absentéisme s'établit ainsi qu'il suit pour les fonctionnaires titulaires :

	2003	2005	2007
absentéisme en jour/agent	23,8	23,9	19,0
dont maladie ordinaire	12,3	13,1	6,6
dont longue maladie, longue durée	6,2	7,1	7,2
dont accident travail	2,7	2,1	2,3
dont maternité, paternité	1,4	1,0	1,3
dont autres raisons	1,3	0,6	1,6
nombre total de jours d'absence	23 172	22 480,5	18 296,5
nombre de fonctionnaires	973	942	963
jours travaillés par agent (jours ouvrés-fériés hors WE-congés-ARTT)	214	208	205
jours travaillés totaux	208 222,0	195 936,0	197 415,0
taux d'absentéisme	11,1%	11,5%	9,3%

Source : bilans sociaux

Pour l'année 2007 le coût de cet absentéisme pour les titulaires peut être évalué à 2,8 M€.

Les absences pour raison de santé demeurent le principal motif d'absence des personnels, comme au plan national (in synthèse n°19 février 2008 observatoire de la fonction publique territoriale et Bulletin d'informations statistiques de la DGCL n° 55 octobre 2007), avec un nombre de jours par agent supérieur en 2005 à la tendance générale constatée (23,9 j pour la collectivité contre 19 au niveau national).

Des mesures ont été mises en place pour faire baisser l'absentéisme telles que le suivi d'indicateurs et statistiques mensuelles établies par le service gestion des absences afin d'établir des comparatifs, statistiques annuelles transmises à la compagnie d'assurances, création d'un poste d'ACMO (Agent Chargé de la Mise en Œuvre des règles d'hygiène et de sécurité), d'un poste d'ACFI (Agent chargé d'assurer une Fonction d'Inspection dans le domaine de l'hygiène et la sécurité), déclenchement d'enquêtes administratives et d'expertises médicales et politique de formation, mise en place d'une commission de reclassement mensuelle.

### 2-3.6 Les travailleurs handicapés

Conformément à l'article L. 323-2 du code du travail, les collectivités territoriales de plus de vingt agents et leurs établissements publics autres qu'industriels et commerciaux sont assujettis à l'obligation d'emploi, posée par la loi n°87-517 du 10 juillet 1987, de 6% de travailleurs handicapés. Cette obligation est assortie, depuis la loi n° 200 5-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, d'un système de sanction ou de contribution.

L'article 36-III de la loi du 11 février 2005 précitée, entrée en vigueur au 1er janvier 2006, crée à l'article L. 323-8-6-1 du code du travail un fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique. Ce fonds est alimenté par les versements effectués par les employeurs publics qui ne respectent pas le taux d'emploi de 6% et est destiné à financer des actions d'insertion des travailleurs handicapés dans la fonction publique.

Les rapports sur l'état de la collectivité font apparaître sur le tableau suivant que le pourcentage minimum de 6% de personnes handicapées est proche d'être atteint en 2007 :

	2003	2005	2007
travailleurs employés	53	50	57
taux d'emploi des travailleurs handicapés	5,3%	5,1%	5,7%
taux légal	6%	6%	6%

Selon la collectivité, le taux de 6,08% serait atteint en 2008.

### 2-4 Primes et indemnités

Plusieurs délibérations fondent le régime indemnitaire pour la ville de Sète : délibération du 19 février 1987, délibération du 20 mai 1998, délibération du 16 décembre 2003 et délibération du 27 février 2007. Cette dernière délibération fixe les critères d'attribution individuels liés aux emplois occupés par les agents et l'octroi d'un régime indemnitaire plancher pour les agents catégories C et B sous forme de tableau par filière et à l'intérieur des filières par cadre d'emplois. Les incidences financières de ce régime indemnitaire sont récapitulées dans le tableau suivant.

en K€	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Personnel titulaire								
Rémunération principale	19 575	19 161	19 036	18 750	18 348	16 734	17 037	17 185
NBI, SFT, RESID	550	531	530	542	532	506	527	572
Autres indemnités	1 112	990	981	1 099	1 553	2 899	2 933	4 026
Rémunération non titulaires	3 596	3 821	4 284	4 042	3 449	3 103	3 552	3 947

Au vu du tableau, les « autres indemnités » ont fortement augmenté à partir de 2005 et 2007 et leur montant dépasse les rémunérations des non titulaires en 2007.

Cette évolution résulte, selon l'ordonnateur, de l'attribution de l'Indemnité d'Administration et de Technicité (IAT) par délibération du 27 février 2007 aux agents communaux éligibles et de la réintégration en 2007, sur un compte d'indemnités, des heures supplémentaires payées au personnel titulaire auparavant imputées sur un compte de rémunération principale.

#### 2-4.1 Les heures supplémentaires

Le régime des heures supplémentaires a été modifié par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 (JO du 15 janvier 2002 p.838). Le décret du 6 septembre 1991 relatif au régime indemnitaire des fonctionnaires ne s'y réfère pas expressément, mais le principe de parité conduit à son application dans les collectivités territoriales. En vertu de ce texte, le nombre d'heures maximum qui peut être payé mensuellement à un agent est de 25, ce nombre s'entendant outre les heures supplémentaires normales, les heures de nuit et de dimanche. Les agents concernés sont tous les fonctionnaires de catégories C et B, lorsque leur traitement est inférieur à l'indice brut 380.

Des sondages effectués sur trois mois de l'année 2006, il ressort que la limite maximale de 25 heures est respectée au moins formellement et qu'environ 1/5 des personnes (sur une moyenne de 170 agents, donc 34) en bénéficie pour le montant maximum. Il est nécessaire de préciser que formellement ne veut pas dire réglementairement. En effet une étude portant sur les heures supplémentaires effectuée par la ville sur la période du 1<sup>er</sup> janvier 2007 au 31 août 2008 précise : « *Limite de validité : Les données mensuelles ne reflètent pas exactement les variations des heures supplémentaires effectuées chaque mois. Pour répondre aux nécessités du service, certains agents sont amenés, ponctuellement, à effectuer plus de 25 heures supplémentaires dans le mois. Afin de pouvoir les rémunérer malgré la limite maximale légale de 25 heures supplémentaires par mois (pour un temps plein), les heures au-delà de la limite sont reportées sur le mois suivant, provoquant un effet, relatif, de lissage des pics d'heures supplémentaires.* »

Sur les 34 agents bénéficiant au moins une fois du nombre d'heures supplémentaires maximum, après examen des mois de novembre 2005, janvier, novembre et décembre 2006, il a pu être relevé, pour certains d'entre eux, le caractère systématique de l'attribution d'heures supplémentaires au montant maximum.

<b>Bilans sociaux</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>
Nombre d'heures	53 505	55 957	39 875	29 541	42 536

D'une manière générale il peut être remarqué l'évolution à la hausse des heures supplémentaires, alors que la mise en place de l'ARTT aurait dû se traduire par une baisse de celles-ci, pour autant que l'aménagement horaire ait été planifié en fonction des effectifs et des créations d'emploi qui devaient accompagner cette mise en place.

Par ailleurs les conditions d'octroi de ces heures supplémentaires reposent sur la mise en œuvre préalable d'instruments de décompte du temps de travail dans la collectivité. A la ville de Sète ce contrôle prend la forme de feuilles de signature par service et à l'intérieur du service par agent avec le motif de l'heure supplémentaire, la date, jour et l'horaire ainsi que les heures effectuées et payées et comportant la signature. Ces feuilles sont signées par le chef de service puis envoyées aux services des ressources humaines pour contrôle et préparation de la paye.

Ce système qui peut être fiable si des contrôles suffisants sont exercés par la hiérarchie est néanmoins lourd en gestion puisqu'il exige une procédure sur support papier multipliant les saisies (saisie par le service où ont lieu les heures supplémentaires, saisie par le service du personnel puis saisie par le service de la paye) alors qu'une informatisation au niveau de chaque service pourrait être explorée.

La chambre rappelle cependant qu'aux termes de l'article 2-1-2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires « le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies ». S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux

supplémentaires est inférieur à 10. Selon la mairie, environ 60% du personnel est astreint à l'obligation de pointer.

L'ordonnateur précise en réponse à l'observation que la procédure d'octroi des heures supplémentaires a été entièrement refondue ; ainsi, un quota d'heures supplémentaires a été attribué à chaque service pour l'année 2009, correspondant à une enveloppe budgétaire prédéfinie.

#### 2-4.2 Indemnité d'astreinte

Une période d'astreinte s'entend comme une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration. Elle vise à permettre la continuité du service public. Cette indemnité a fait l'objet d'une délibération en date du 9 septembre 2003 déterminant, après avis du comité technique paritaire compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés.

L'indemnité d'astreinte ou la compensation des astreintes ne peuvent être accordées aux agents qui bénéficient d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une NBI au titre de l'un des emplois fonctionnels administratifs de direction mentionnés par le décret n°2001-1274 du 27 décembre 2001 et le décret n°2001-1367 du 28 décembre 2001.

Or le DGS perçoit une indemnité d'astreinte alors qu'il bénéficie de la nouvelle bonification indiciaire (Décret no 2001-1367 du 28 décembre 2001). Par ailleurs le directeur de la coordination des services, contractuel, qui bénéficie également d'un logement pour nécessité absolue de service depuis le 1<sup>er</sup> mai 2005 a également perçu en décembre 2006 cette indemnité.

La chambre recommande la régularisation de ces situations.

#### 2-4.3 Prime de fin d'année

Cette prime fait l'objet d'une délibération du conseil municipal du 18 mars 1987 décidant la budgétisation d'une prime de fin d'année versée précédemment par l'intermédiaire du LOGOS et équivalent au maximum à un mois du salaire annuel brut. Le principe de proportionnalité des abattements lié aux absences est réaffirmé tout en précisant qu'il convient de « moins pénaliser la maladie qui peut frapper les employés habituellement assidus ». Les absences inhabituelles sont donc moins pénalisées.

Une note d'information du 22 novembre 2000 précise le mode de calcul de celle-ci. La prime, calculée sur une période de 12 mois du 1<sup>er</sup> novembre au 31 octobre, au prorata du temps travaillé comprend trois parts :

- une part commune à tous les agents d'un montant de 259,16 € ;
- une part commune à tous les agents d'un montant de 350,63 € variant en fonction des retenues pour absence maladies, à raison de 3,81 € par jour d'absence, multipliés par le nombre de fois ou l'agent a été arrêté ;
- une part propre à chaque agent variable en fonction du traitement et également soumise à retenue pour absence maladie.

Une délibération du 19 novembre 2002 a décidé de reconduire le principe de la prime annuelle pour cette année et les années ultérieures, à l'ensemble du personnel municipal « quel que soit son statut, hors saisonnier et emplois jeunes, dès lors qu'il est en activité ». Cette prime de fin d'année est versée traditionnellement au mois de novembre.

Cette prime de fin d'année s'est élevée à 1 392 576,20 € en 2006 et à 1 504 115,49 € en 2007.

#### 2-4.4 Bons d'achat

Par une délibération du 31 octobre 2006, le conseil municipal a décidé l'attribution d'un bon d'achat de fin d'année d'une valeur de 61 € aux agents de la collectivité, bon d'achat destiné « à faire marcher le commerce local ». Les personnes bénéficiaires sont les agents permanents à temps complet et non-complet, titulaires et non titulaires, vacataires et horaires, et suivant une délibération précédente du 14 octobre 2003, également les agents temporaires, surveillants de cantines et écoles, agents de service ayant une année de service dans la fonction publique territoriale au 1<sup>er</sup> novembre de l'année en cours. Cette même délibération du 14 octobre 2003, suite à un contrôle de l'URSSAF, a soumis cet avantage en nature au paiement de cotisations sociales.

Le total versé en novembre 2006 a représenté pour la collectivité une dépense de 80 739 € (78 114 € en 2005).

La délibération du 28 octobre 2008 qui a reconduit cet avantage, l'a cependant réservé aux agents ayant une ancienneté d'au moins un an dont le traitement net est inférieur à 2 500 € pour un emploi à temps complet.

Ces bons d'achat qui sont attribués au personnel communal peuvent être assimilés à des avantages en nature ; la jurisprudence du Conseil d'Etat étend aux avantages en nature attribués par les collectivités locales le respect du principe de parité avec la fonction publique de l'Etat posée par l'article premier du décret 91-875 du 6 septembre 1991 (*CE Ass., 2 décembre 1994, Préfet du Nord*). En affirmant le principe de parité, le Conseil d'Etat entend en effet l'appliquer à tous les avantages que les collectivités locales pourraient octroyer à la totalité ou à certains de leurs agents. La justification en est non seulement l'unité entre fonction publique de l'Etat et fonction publique territoriale mais également l'unité au sein de la fonction publique territoriale elle-même de façon à éviter que des avantages en nature ne diffèrent trop d'une collectivité à une autre. En outre, les avantages en nature aux fonctionnaires territoriaux ne doivent pas être un moyen déguisé de leur attribuer un régime indemnitaire supérieur à celui des agents de l'Etat.

Par ailleurs aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit le versement de ce type d'aide ou d'avantage. La commune est invitée à régulariser cette situation en prenant soin de respecter la réglementation en vigueur.

#### 2-4.5 Nouvelle bonification indiciaire

Pour tenir compte du fait qu'ils exercent des fonctions spécifiques ou accomplissent leurs tâches dans des conditions particulières, les fonctionnaires peuvent bénéficier d'un avantage consistant en un certain nombre de points d'indice qui s'ajoutent à leur traitement, pendant toute la période où les conditions sont remplies. Le décret n° 91-711 du 24 juillet 1991 modifié détermine la liste des emplois de la fonction publique territoriale, par cadre d'emplois, ouvrant droit au bénéfice de la bonification indiciaire et fixe le montant de celle-ci pour chaque emploi mentionné. Afin de bénéficier de la N.B.I., les fonctionnaires territoriaux doivent remplir des conditions cumulatives d'appartenance à un cadre d'emplois et d'exercice de missions définies par décrets.

Une jurisprudence abondante et constante a remis en cause ce principe et a jugé recevable la requête d'agents demandant le bénéfice de la N.B.I. au vu des seules fonctions exercées, indépendamment de l'appartenance à un cadre d'emplois (cf. l'arrêt du Conseil d'Etat n° 278877 du 5 avril 2006). Deux décrets du 3 juillet 2006 tirent les conclusions de ces contentieux pour lier l'octroi de la N.B.I. à la seule condition d'exercice des fonctions qu'ils énumèrent, sans l'obligation d'appartenance à un cadre d'emplois.

En prévoyant que la bonification indiciaire peut être attribuée aux fonctionnaires, le législateur doit être regardé comme ayant entendu en ouvrant le bénéfice aux agents titulaires et aux agents stagiaires mais pas aux agents non titulaires, comme le sont les contractuels (CAA Paris, 2 juillet 2002, n°00PA03715, SNNA Force ouvrière).

Le directeur de la coordination, contractuel, ne peut donc régulièrement en bénéficier.

La collectivité déclare avoir pris bonne note de cette observation.

#### 2-4.6 Les primes informatiques

Deux délibérations de janvier 1974 concernant les dactylos codeurs et de décembre 1979 concernant les programmeurs, pupitreurs et dactylos codeurs ont mis en place des primes informatiques pour certains personnels de la ville de Sète. Une délibération du 19 février 1987 décidait d'appliquer les textes modificatifs du 19 mai 1981 en remplaçant la prime informatique par une prime compensatrice et d'accorder son octroi au succès d'examen professionnel.

Quelques agents ont bénéficié de primes informatiques sur la période, pour un montant s'échelonnant entre 360 € et 450 €. Les montants versés annuellement ont représenté, en 2006, 19 000 € pour ces quatre agents, soit environ 4 700 € par agent. Ces montants sont respectivement de 15 800 € en 2007 et de 14 600 € en 2008.

L'attribution de ces primes est irrégulière dès lors que leur versement a été réservé aux centres de traitement automatisé de l'information et ne peut être accordé aux collectivités qui n'ont qu'un service informatique classique. La jurisprudence l'a clairement précisé. Dans sa décision Commune de Gardanne du 6 novembre 1995, le Conseil d'Etat a considéré que la prime informatique doit être réservée aux agents affectés dans les centres automatisés de traitement de l'information (établissements publics à vocation informatique ou structure informatique décentralisée organisée en réseaux d'informations et comportant des administrateurs et des gestionnaires de réseaux).

Le caractère de centre automatisé de traitement de l'information est reconnu, notamment lorsque celui-ci assure :

- une mission d'exploitation d'infrastructures informatiques (réseaux, serveurs de données, serveurs de calcul) ;
- une mission de production informatique (chaînes comptables et financières, gestion du personnel, systèmes d'information) ;
- une mission de conduite de grands projets stratégiques scientifiques à vocation de service ;
- une mission d'organisation de services informatiques distribués.

En l'absence d'une définition légale ou réglementaire, la jurisprudence permet en outre de caractériser les centres automatisés de traitement de l'information. Les unités ont vocation à être homologuées centres automatisés de traitement de l'information, sous réserve qu'elles remplissent les trois conditions suivantes :

- qu'elles mettent en œuvre un ensemble de fonctions s'étendant de la conception à l'exploitation de systèmes informatisés et exigent différentes catégories hiérarchisées de personnels techniques ; en d'autres termes les agents doivent exercer leurs fonctions dans un centre au sein duquel sont exercées plusieurs des fonctions citées par le décret n°71-343 du 29 avril 1971 modifié ;
- que les services soient assurés de façon continue et ne supportent pas une indisponibilité prolongée ;
- que les services soient destinés à une large communauté géographique ou thématique, les installations ne devant pas être utilisées pour les besoins propres de la mission confiée au service dans lequel l'agent est affecté.

Les critères exposés ci-dessus ne s'appliquent pas aux conditions d'emploi des agents percevant la prime informatique à la ville de Sète. Dès lors, les primes en cause ont été irrégulièrement versées.

#### 2-4.7 Indemnité forfaitaire de travaux supplémentaires

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Ville de Sète (34)*

Les décrets n°90-875 du 6 septembre 1991, n°2002- 63 du 14 janvier 2002 et l'arrêté du 14 janvier 2002 modifié constituent les références en ce qui concerne l'attribution de l'IFTS pour les personnels de la filière administrative. Ces dispositions peuvent s'appliquer aux contractuels pour autant que le contrat l'ait prévu.

Le contrôle des bulletins de paie des agents contractuels a révélé que le directeur de la coordination des services bénéficie d'indemnité forfaitaire de travaux supplémentaires. Or l'IFTS est une indemnité qui n'est pas cumulable avec un logement concédé par nécessité absolue de service dont bénéficie ce contractuel depuis le 1<sup>er</sup> mai 2005 (décret n°91-875 du 6 septembre 1991, décret n° 2002-63 du 14 janvier 2002, et tableau des logements de fonctions fourni par la collectivité).

La chambre recommande la régularisation de cette situation par la commune.

Comme il a été indiqué précédemment, l'agent contractuel concerné bénéficie désormais, depuis juillet 2008, d'un logement concédé pour utilité de service, situation désormais compatible avec le versement d'IFTS.

#### 2-4.8 Avantages en nature

##### Les logements de fonction

D'après l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 modifiée, les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance par la collectivité ou l'établissement public concerné, en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois.

La délibération précise les avantages accessoires liés à l'usage du logement. Les décisions individuelles sont prises en application de cette délibération par l'autorité territoriale ayant le pouvoir de nomination.

Pour l'application des dispositions précédentes, un logement de fonction et un véhicule peuvent être attribués par nécessité absolue de service aux agents occupant l'un des emplois fonctionnels d'un département ou d'une région ou de directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants ou de directeur général d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, ainsi que de directeur général adjoint des services d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants. Dans les mêmes conditions, un logement et un véhicule de fonction peuvent être attribués par nécessité absolue de service à un seul emploi de collaborateur de cabinet du président de conseil général ou régional, d'un maire ou d'un président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants. Les frais de représentation inhérents à leurs fonctions sont fixés par délibération de l'organe délibérant.

Une délibération du 21 février 1991 avait fixé les conditions d'attribution et les emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué par le maire. Une délibération du 22 juillet 2008 vient de préciser que les emplois susceptibles de bénéficier d'un logement de fonction sont entre autres pour utilité de service les emplois de directeur général des services et directeur général adjoint.

Auparavant, selon le tableau des logements de fonction fourni par la collectivité, un logement pour nécessité absolue de service a été attribué à un agent contractuel depuis le 1<sup>er</sup> mai 2005 au motif qu'il assure les fonctions de directeur général adjoint des services. Cependant, la commune de Sète, ne comptant pas 80 000 habitants, ne saurait attribuer de logement de fonction même pour un contractuel, recruté en tant que directeur territorial « qui assure les fonctions de directeur général adjoint ».

Ainsi, en attribuant à cet agent depuis le 1<sup>er</sup> mai 2005 un logement pour nécessité absolue de service, la ville a commis une irrégularité qui n'a cessé qu'au moment de l'intervention de

la délibération du 22 juillet 2008 qui lui a accordé la jouissance d'un logement pour simple utilité de service.

### Véhicules de fonction

Les véhicules du parc auto sont affectés collectivement à des services ou des parties de service pour leurs besoins professionnels et il n'y a pas de véhicule de fonction. Ces véhicules sont mis à disposition des membres de la direction générale et du cabinet avec une carte de carburant. Les bénéficiaires sont autorisés à utiliser le véhicule pour leurs déplacements professionnels. La carte de carburant dont ils sont attributaires ne peut être utilisée pour les déplacements privés, notamment pour leurs congés.

La distinction entre véhicule de fonction et véhicule de service s'opère ainsi :

- le *véhicule de fonction* peut être défini comme celui qui est mis à la disposition d'un élu ou d'un agent de manière permanente en raison de la fonction qu'il occupe. Il en a l'utilisation exclusive même en dehors des heures et des jours de service et des besoins de son activité ;
- le *véhicule de service* est utilisé par les agents pour les besoins de leur service, donc pendant les heures et les jours de travail. Il est souvent affecté à une direction ou un service en fonction des besoins et de la nature des missions.

Au vu des relevés des frais de péages pour l'année 2006, il apparaît que certains déplacements se font de façon régulière de Montpellier à Sète les matinées et de Sète à Montpellier en fin d'après midi. Ceci semble indiquer des déplacements domicile-travail dont le coût ne devrait pas être supporté par la collectivité. La réglementation (décret n°90-437 du 28 mai 1990 modifié) ne prévoit en effet que le remboursement de frais de transport dans le cadre professionnel.

## 3- LA ZAC DE VILLEROY

### 3-1 Historique

Le projet d'aménagement de la zone avait été envisagé par l'Etat dès le début des années 60. Un premier projet « ATOLIS », présenté par la commune en 1988, visait à la réalisation d'une opération de 3 000 logements ainsi qu'un hôtel, des commerces, delphinarium et zoo marin et équipements sportifs. Le schéma de mise en valeur de la mer, initié le 30 mai 1989, approuvé par le décret en CE du 20 avril 1995, précisait que la réalisation de l'urbanisation du quartier de Villeroy s'opérait en continuité avec l'urbanisation existante sur la commune de Sète.

#### 3-1.1 La création de la ZAC

Le principe de la création d'une ZAC a été décidé en conseil municipal le 5 juin 1997 dans la zone du triangle de VILLEROY; le POS devait être mis en conformité avec la loi littoral et le schéma de mise en valeur de la mer du bassin de Thau avec, comme conséquence à venir, le déplacement de la route 100 mètres à l'intérieur des côtes. Cependant les terrains sur lesquels la nouvelle voie et les établissements devaient être réinstallés n'appartenant pas à la commune mais à la compagnie des Salins du Midi, des négociations en vue de leur acquisition ont été nécessaires.

La création de la ZAC a été approuvée le 29 juin 1998 et la Société d'Aménagement de la Garrigue et des Etangs (SAGE, devenue le 19 novembre 2001 la SA Elit (Société d'Aménagement du Littoral de Sète)) retenue le 23 juillet 1998 comme société concessionnaire. Le traité de concession a été signé le 17 août 1998 pour une durée de 8 ans. La ZAC avait pour objet l'aménagement et l'équipement des terrains en vue principalement de la restructuration de la plage et la réimplantation des activités qui y sont liées ; de la réalisation d'hébergements légers de loisirs, d'un parc paysager, de la création d'une zone d'habitat permanent et d'activités. En application de l'article R. 311-4 (2<sup>ème</sup>) du code de l'urbanisme, l'aménagement et l'équipement de la zone ont été confiés par concession à une SEM répondant aux conditions définies à l'article L. 300-4 du même code.

### 3-1.2 La concession avec la SAGE (SA ELIT)

La société a pour mission de procéder à la réalisation d'études complémentaires nécessaires à l'élaboration d'un plan d'aménagement de zone (PAZ) ainsi qu'au dossier de réalisations, aux acquisitions foncières nécessaires à la réalisation du programme retenu par la commune, à la réalisation de l'aménagement des terrains compris dans le périmètre de la ZAC (35 hectares). Elle reçoit délégation du droit de préemption urbain sur les parcelles comprises dans ce périmètre, bénéficie de la garantie des emprunts par la commune; dans le même temps, la société s'est engagée à mettre à disposition de la commune les emprunts contractés pour la réalisation de l'opération. La société doit également assurer la commercialisation et la cession des terrains équipés aux différents promoteurs ou agents économiques. Les équipements publics à réaliser par l'aménageur concernaient l'ensemble des travaux de voirie, de réseaux, d'aménagement d'espaces libres et d'installations diverses nécessaires à la vie des utilisateurs et à l'animation économique de l'opération.

Un premier avenant sera signé le 17 mars 1999 supprimant le droit de préemption urbain afin de « coordonner (la maîtrise foncière de la ZAC) avec la maîtrise foncière pour la protection du littoral ». Cette décision résultait du fait qu'une parcelle se trouvait sur deux zones de préemption distinctes Ville/Département (zone sensible) à cheval sur le secteur dans lequel a été délimité le périmètre de la ZAC et sur le secteur s'étendant en limite du domaine public maritime.

Le 22 novembre 1999, une délibération autorise la signature d'une convention de mandat cadre avec la SAGE (en date du 24 décembre 1999) visant à des études, acquisitions et travaux en périphérie de la ZAC de VILLEROY (restructuration du haut de plage, boulevard Jean Monnet à l'est, acquisitions de terrains périphériques) pour coordination avec les aménagements de la zone. Cette convention sera résiliée par délibération du 16 mars 2000, à la date du 1<sup>er</sup> avril 2000 et la rémunération de la SAGE arrêtée à 25 916,33 €.

Parallèlement au développement de la ZAC, un protocole d'accord était signé le 20 décembre 1999 avec les Salins du Midi, devenus SALINS Europe, et aboutissait à l'acquisition de 107 ha de terrains et des immeubles qui s'étendent de la ZAC de VILLEROY jusqu'à l'ouest de cette zone. Cette solution globale négociée permettait à la ville d'acquérir les terrains et de mettre un terme aux divers contentieux en cours. Le prix de cession est arrêté à la somme de 5,95 M€, soit 5,56 € le m<sup>2</sup> à régler sur six 6 ans. L'estimation des domaines du 2 décembre 1999 s'élevait 3,51 M€. En application de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales et de l'article 10 du décret n°86-455 du 14 mars 1986, dans l'hypothèse d'une acquisition d'un montant supérieur à l'évaluation du service des domaines, la délibération fixant le prix doit être motivée. Le conseil municipal du 15 décembre 1999 justifiait que les estimations des services du domaine étaient fondées essentiellement sur la constructibilité des terrains et qu'elles étaient impuissantes à rendre compte de la valeur patrimoniale de cet espace naturel. Cette justification a permis à un opérateur privé de percevoir, en échange de ses terrains et immeubles, une somme de près de 70% supérieure à celle qui avait été évaluée par les services de l'Etat. Selon l'ancien maire, cette évaluation résulte en partie d'un contentieux entre la société des SALINS DU MIDI et la ville pour l'acquisition d'une parcelle destinée à la réalisation d'un équipement pour l'IFREMER qui a fait l'objet d'une décision de la CAA de Marseille en appel, fixant le prix d'achat de 4,5 ha à 0,64 M€ alors que l'évaluation initiale des domaines s'établissait à 0,18 M€.

Cette acquisition de la totalité du patrimoine de cette société dans le secteur ouest de la ville conduit la collectivité à envisager le futur aménagement de la ZAC dans une vision plus globale d'aménagement et de réhabilitation du secteur ouest (ZAC, plage, secteur nord) car portant sur l'ensemble des 107 ha, y compris le littoral.

La ville autorisera par délibérations du 16 mars 2000 :

- la signature d'un deuxième avenant (en avril 2000) afin que la SAGE se subroge à elle pour l'acquisition du patrimoine de Salins du Midi. Ce sera l'occasion d'un réaménagement de la rétribution de la SAGE pour tenir compte de cette problématique d'aménagement global et de la

modification de l'article 21 concernant la résiliation possible de la convention d'un commun accord entre les parties (et les indemnités en cas de rachat ou de résiliation unilatérale) ;

- le principe d'une dévolution à la SAGE d'une convention de concession d'extension de la ZAC de VILLEROY pour l'aménagement global du secteur Ouest. La SAGE doit se porter acquéreur des terrains non compris dans le périmètre de la ZAC de VILLEROY mais dont « l'aménagement lui est étroitement lié » : bande des 100 mètres pour la réhabilitation du haut de la plage, extrémité ouest du triangle de VILLEROY qui recevra le carrefour d'accès à la ZAC, terrains entre la voie ferrée, dérivation et canal des Quilles, et les terrains au nord de la voie ferrée.

Le 18 mai 2000 le conseil municipal arrête le dossier de réalisation de la ZAC Ouest. Le programme des équipements publics est constitué de l'ensemble des réseaux secs et humides, les voies intérieures à l'opération, l'ensemble des parkings de la plage et de la zone d'activité et le paysager. Le Plan d'Aménagement de Zone (PAZ) adopté comprend la création de logements majoritairement à vocation de résidences principales mêlant l'accession à la propriété et le locatif pour réaliser une certaine mixité sociale, la création d'un ensemble touristique de qualité (hébergement et loisirs), la restructuration de la plage et l'amélioration de sa protection, l'installation d'activités tertiaires compatibles avec l'environnement et les exigences paysagères du site. Le montant des opérations à réaliser s'élève à 21,446 M€ et la participation communale en fin de concession en 2008 à 0,29 M€.

Le 15 juin 2000 la SAGE acquiert, pour la commune, les 107 ha de terrains de Salins Europe. Le 19 octobre 2000, la commune adopte une délibération ayant pour objet de passer outre l'estimation des domaines pour l'acquisition de quatre emprises (4 parcelles sur 94 261 m<sup>2</sup>) afin de permettre la réalisation des équipements publics nécessaires à l'aménagement de la ZAC Ouest (voie de desserte et bassins, déplacements des restaurants à l'intérieur de la ZAC); l'estimation des domaines était de 0,58 M€, la ville, via la SAGE, avec les mêmes arguments que lors du conseil municipal du 15 décembre 1999, s'engagera pour 1,42 M€.

Le 19 octobre 2000 également, une délibération mandate la SAGE pour réaliser les équipements publics ainsi que l'aménagement des hauts de la plage. Cette convention de mandat pour l'étude et la réalisation des équipements publics primaires (voie de desserte et ouvrages hydrauliques) a été signée le 14 novembre 2000. Le préfinancement est assuré par le mandataire qui est chargé de contracter au nom et pour le compte de la collectivité les emprunts destinés au financement des dépenses nécessaires à la réalisation de la mission, soit 8,70 M€.

### 3-1.3 La redéfinition de l'aménagement

Le 18 octobre 2001, le nouveau conseil municipal issu des élections de 2001, compte tenu notamment d'une étude financière demandée en début d'année 2001 au cabinet « BST », adopte le principe du désengagement d'une opération lourde budgétairement et souhaite éviter une « densification trop forte de la zone sur un espace restreint » en même temps que « favoriser l'habitat individuel » et « mettre en valeur l'entrée de la ville ».

L'audit réalisé par le cabinet BST Consultants, réalisé en octobre 2001 indiquait que le montage financier de l'opération d'aménagement confié à la SEML SAGE laissait à la charge de la collectivité des sommes particulièrement importantes : les engagements directs de la commune pour l'opération seraient de 13,87 M€ et le risque financier potentiel est intégralement supporté par la ville (6,3 M€ de garanties d'emprunt). La municipalité en déduisait qu'il était urgent de se désengager de cette opération et d'en confier la responsabilité à un aménageur privé selon l'article R. 311-6 du code de l'urbanisme. En conséquence, l'ensemble des conventions passées avec la SAGE devait être résilié et la reprise du foncier par un aménageur privé qui prendrait également à sa charge l'aménagement de l'ensemble des infrastructures de la zone.

Par ailleurs, la nouvelle municipalité souhaitait apporter un infléchissement important au parti d'urbanisme retenu en évitant une densification trop forte dans un espace restreint, en favorisant l'habitat individuel et l'accès à la propriété des sétois, en mettant en valeur l'entrée de ville par la création d'un parc naturel et des espaces verts et en relocalisant les restaurants de la plage.

Par délibérations des 29 octobre 2001 et 4 mars 2002, le conseil d'administration de la SA Elit a donné son accord à la résiliation amiable des relations conventionnelles avec la ville.

Quatre délibérations du 28 mars 2002 approuveront les protocoles de résiliation anticipée des quatre opérations (ZAC de VILLEROY, les équipements publics primaires, la réhabilitation de la plage, la zone d'aménagement du secteur ouest de la ville) confiées à la SAGE. Les protocoles de résiliation seront signés le 8 avril 2002. Les parcelles à l'intérieur du périmètre de la ZAC de VILLEROY constituent des biens de reprise de la commune de Sète qui lui reviennent à titre onéreux dans le cadre de la résiliation ; la collectivité accepte également le transfert de la charge des emprunts souscrits.

De juillet 2002 à la fin de 2002, la ville procédera à la révision générale du Plan Local d'Urbanisme et à la concertation relative à la modification de la ZAC du triangle de VILLEROY. Plusieurs décisions suivront, découlant de la prescription de la mise en révision du plan local d'urbanisme : une délibération du 19 décembre 2002 approuvera ainsi le dossier de la création de la ZAC modifiée et arrêtera le projet de PLU modifié.

#### 3-1.4 La vente d'aménagements

Une délibération du 23 janvier 2003 approuve la convention d'aménagement de la ZAC du triangle de VILLEROY avec la société en nom collectif « Languedoc Terrains ». Cette convention confie à cette société l'aménagement et les équipements d'une partie des terrains compris dans le périmètre de la ZAC. L'aménageur prend à sa charge (partielle ou totale suivant l'équipement) la réalisation et le financement des équipements d'infrastructure publics prévus au programme prévisionnel ainsi que de certains équipements nécessaires à la desserte des constructions. L'aménageur pourra construire lui-même sur tout ou partie des terrains qu'il aura aménagés ou équipés. Il pourra également les céder en partie ou en totalité à d'autres constructeurs, notamment par vente, VEFA ou par bail à construction.

Une délibération du même jour autorise la vente à la société Languedoc Terrains d'une surface d'un peu plus de 33 ha (dont 16 pour les espaces publics) au prix de 9 909 186,12 €, prix réglé de la façon suivante :

- 6 097 960,69 €	à la signature de l'acte ;
- 990 918,61 €	le 15 décembre 2004 ;
- 2 820 306,82 €	le 15 décembre 2005.

La vente devait permettre de financer les travaux d'aménagement public (élargissement de la place au droit de la ZAC, aménagement de l'extrémité ouest) et la création de 520 logements dont 20 collectifs, 260 villas et 60 logements type maison de ville. Le projet finalement retenu s'écarte ainsi sensiblement de celui qui avait été arrêté à l'origine.

Le 8 mars 2004, le maire de Sète et le dirigeant de la société Languedoc - Terrains signaient l'acte de vente de la ZAC du triangle de VILLEROY, transférant ainsi la propriété selon les modalités arrêtées par la délibération du conseil municipal précitée. Cette vente devait permettre d'effacer la dette de la commune (contractée par la SA ELIT) envers la société Salins Europe (2 990 000 €). Le surplus permettra à la ville de financer des travaux d'aménagement public supplémentaires sur la zone (élargissement de la plage, parkings).

### 3-2 Observations sur La Zac

#### 3-2.1 Un projet d'aménagement évolutif

Depuis le dossier de création de la ZAC de VILLEROY, décidée en conseil municipal le 5 juin 1997, jusqu'à la décision de vente à la société Languedoc Terrains le 23 janvier 2003, sont intervenues près d'une vingtaine de délibérations concernant cet aménagement.

Au travers de l'historique décrit ci-dessus, il apparaît que le projet de ZAC a donc connu plusieurs épisodes relatifs à la délimitation même de sa superficie. En effet très vite seront confiées à la SA ELIT des missions complémentaires, par exemple à l'occasion d'un mandat cadre le 22 novembre 1999 pour la prise en charge nécessaire des études ou des travaux sur des terrains situés en périphérie de la ZAC de VILLEROY, ou bien, à partir de 2000, pour l'aménagement de l'ensemble du secteur Ouest de la ville, ce qui conduira d'ailleurs à mettre un terme au mandat cadre précité, quatre mois après son adoption le 16 mars 2000, avec paiement d'une rémunération de 25 916,33 €.

Par ailleurs la nécessité de coordonner la maîtrise foncière et la protection du littoral conduira également à modifier les contours des droits exercés par la société en charge de l'aménagement en lui enlevant le droit de subrogation en mars 1999, pour le lui réattribuer en avril 2000 car, suivant l'avenant n°2 de la convention, « *le futur aménagement de la ZAC s'inscrit dans une vision beaucoup plus globale d'aménagement et de réhabilitation du secteur ouest* » ce qui lui aura permis de procéder à l'acquisition des terrains propriété de SALINS EUROPE.

De même, le conseil municipal délibèrera, le 19 octobre 2000, pour l'autoriser à consolider la trésorerie des deux concessions concernant la ZAC de VILLEROY et la ZAC ouest, « *étant précisé que chacune des concessions conservera sa comptabilité distincte* ». Par ailleurs un mandat cadre sera confié sur des études ou des travaux en périphérie de la ZAC et « *la commune pourra à tout moment notifier à la SAGE une modification des missions définies.* »

Le printemps 2001 verra ensuite l'abandon du projet originel et la décision de transformation des concessions d'aménagement supportées financièrement par la collectivité par une convention d'aménagement d'une partie de la ZAC de VILLEROY reposant financièrement sur l'aménageur retenu puisque les terrains lui ont été cédés, avec à charge des travaux d'aménagement et d'équipement sur une partie des terrains de la ZAC. Le projet initial reposait sur l'urbanisation de 8 ha sur 40 ha, le reste étant destiné à l'accueil de tourisme de plein air, le nouveau projet sur l'urbanisation de la zone de 40 ha.

Ces multiples décisions montrent qu'à l'évidence l'aménagement de la zone n'avait pas été appréhendé dans son ensemble de façon à s'articuler avec l'aménagement de l'ouest de la ville.

#### 3-2.2 Un bilan difficile à appréhender mais finalement positif

Au début de l'opération, en 1999, 107 ha avaient été acquis auprès de la Société des Salins au prix de 5,9 M€, alors que l'estimation des domaines en évaluait le prix à près de la moitié. Sur ces 107 hectares, 63 hectares ont été revendus au conservatoire du littoral au prix de 173 000 €. La valeur restante est donc de 5,7 M€ pour 44 ha. Sur ces 44 ha restants, selon la délibération du 26 septembre 2002 portant bilan de la concertation, plus de 6 ha seront consacrés à un parc paysager en front de mer et près de 34 ha seront vendus à la société Languedoc Terrains.

La proposition de la société Languedoc Terrains de reprise du foncier au prix de 9,9 M€ ayant été accepté, la collectivité a bénéficié d'un apport financier important, réparti sur deux ans et qui, comme il a été analysé lors de l'examen de la situation financière, lui permettra de disposer d'une capacité de financement disponible positif en 2005. L'offre de la société Languedoc Terrains présentée à 9,9 M€ paraît donc intéressante car elle permet d'envisager sur le strict plan achat/revente des terrains une opération bénéficiaire (5,7 M€ et 9,9 M€).

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Ville de Sète (34)*

Pour appréhender l'opération ne concernant que la ZAC, en excluant donc l'opération sur le secteur ouest, un bilan peut être établi en incluant les différents coûts de l'acquisition, des travaux et moyens mis en œuvre tels que retracés dans le bilan de clôture du 21 février 2002 par la SA ELIT sur la ZAC de VILLEROY (voir tableau ci-dessous) les intérêts des emprunts qui ont couru jusqu'en 2004 et les travaux de réalisation des équipements publics.

Les coûts à inclure sont donc :

- l'acquisition de 5,7 M€ (sur les 5,9 M€ d'origine, 173 000 € ont été achetés par le conservatoire du littoral pour l'acquisition d'une parcelle) ;
- les travaux, études, rémunération, frais divers et TVA, pour 1,8 M€ ;
- les frais concernant les mandats équipements publics primaires et réhabilitation de la plage ainsi que le mandat annulé pour 0,16 M€ ;
- les intérêts jusqu'en 2004 des emprunts repris pour un montant de 0,3 M€.

<b>Bilan de l'aménagement ZAC de Villeroy</b>	<b>Dépenses TTC en €</b>
<b>MANDAT EQUIPEMENTS PUBLICS PRIMAIRES</b>	
Etudes	13 675
FRAIS FINANCIERS ET GESTION	7 587
Rémunération SA	96 916
<b>TOTAL</b>	<b>118 178</b>
<b>MANDAT REHABILITATION DE LA PLAGE</b>	
Etudes	7 348
FRAIS FINANCIERS ET GESTION	
Rémunération SA	9 116
<b>TOTAL</b>	<b>16 464</b>
<b>CONCESSION ZAC VLLEROY</b>	
Etudes	188 745
Acquisition	5 703 703
Travaux	567 039
Rémunération SA	555 248
Frais divers	238 414
TVA	231 272
<b>TOTAL</b>	<b>7 484 421</b>
Intérêts des emprunts	284 292
Annulation convention	25 000
<b>TOTAL</b>	<b>309 292</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>7 928 355</b>

Sources : Conventions de résiliation du 8/4/2002. Comptes administratifs

Il convient par ailleurs de tenir compte qu'aux termes de la convention du 6 février 2003 d'aménagement de la ZAC, l'aménageur Languedoc-Terrains prend à sa charge la réalisation et le financement des équipements publics et notamment les équipements nécessaires à la desserte des constructions et l'ensemble des équipements d'infrastructure prévus (article V, coût prévisionnel 9,6 M€ TTC) et participe au financement d'équipements publics extérieurs à la ZAC et sous maîtrise d'ouvrage communale mais rendus nécessaires par la création de ce nouveau quartier (article VII, coût prévisionnel 0,439 M€ TTC).

Au total, pour la collectivité, l'opération se traduit donc par un bilan financier positif. Par ailleurs, un autre intérêt pour la commune a été la possibilité d'interrompre une opération complexe sous maîtrise d'œuvre publique en confiant la mise en valeur de la ZAC à un promoteur privé.

Sur le plan des délais, l'aménagement de la zone aurait dû être terminé dans un délai de 8 ans, durée de la concession. Le changement du parti d'urbanisme a retardé la concrétisation d'un projet arrêté en 1997. Les travaux sur la ZAC ont été terminés en 2007.

Selon la ville, qui s'appuie sur un audit indépendant, le projet précédent aurait conduit les engagements directs et certains de la commune à un montant de 13,9 M€ et le risque financier potentiel, supporté intégralement par la commune, était de 6,3 M€ en garantie d'emprunt, ce que les finances communales ne permettaient pas de supporter.

### 3-2.3 Les contentieux

Plus d'une centaine de recours (135) ont été formés contre l'aménagement de la ZAC dont 76 relatifs aux permis de construire, ce qui a ralenti d'autant la construction des différents bâtiments sur la zone.

Un des recours concerne la procédure de désignation de la société Languedoc Terrains. Elle a donné lieu à un jugement du tribunal administratif de Montpellier du 20 décembre 2007, qui a annulé la délibération du Conseil municipal du 22 juin 2004, portant approbation de la concession d'aménagement passée avec Languedoc-Terrains pour l'aménagement et les équipements d'une partie des terrains compris dans le périmètre de la ZAC de VILLEROY.

Cette délibération a été jugée non conforme au motif d'un défaut de mise en concurrence. En effet, pour se conformer à un principe général posé par la directive européenne 93/37 du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, le juge administratif a estimé que la Ville aurait dû lancer une consultation, préalablement à l'attribution de cette convention, compte tenu des montants de travaux en cause.

La ville a formé appel de cette décision et selon le Maire, ce jugement n'aura aucune incidence sur les relations contractuelles avec Languedoc-Terrains puisque seule la délibération, et non la convention d'aménagement a été mise en cause ; en effet, l'article 11 de la loi du 20 juillet 2005 validait « *en tant que leur légalité serait contestée au motif que la désignation de l'aménageur n'a pas été précédée d'une (telle) procédure [...] les concessions d'aménagement, les conventions publiques d'aménagement et les conventions d'aménagement signées avant la publication de la présente loi* ».

La chambre souhaite cependant attirer l'attention de la collectivité sur l'évolution de la réglementation telle qu'elle ressort de la loi du 20 juillet 2005 publiée au Journal Officiel n° 168 du 21 juillet 2005 et précisée par le décret d'application n°2006-959 du 31 juillet 2006 publié au JO du 02 août 2006 relatif aux conditions de passation des concessions d'aménagement et des marchés conclus par les concessionnaires et modifiant le code de l'urbanisme.

En effet, depuis quelques années une évolution législative était prévisible dans la mise en œuvre de nouvelles obligations en matière d'aménagement du territoire, et notamment sur le plan concurrentiel. Ainsi le ministère de l'urbanisme avait déjà demandé aux collectivités territoriales de veiller à « organiser, selon des procédures choisies librement par les collectivités, une publicité suffisante pour permettre à tous les concurrents éventuels de se manifester ». Le juge administratif (Cour administrative d'appel de Bordeaux jugement du 9 novembre 2004 SODEGIS [en application de l'arrêt Telaustria Verlags GmbH CJCE 7 décembre 2000]) a ainsi considéré que le droit interne était incompatible, sur la question de la dévolution des conventions publiques d'aménagement, avec le droit européen et a annulé une convention publique d'aménagement pour non respect des principes de publicité et de concurrence. Précédemment la Commission européenne avait adressé à la France, le 5 février 2004, un avis motivé contestant la compatibilité avec le droit communautaire des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux conditions et aux modalités d'octroi régissant les conventions d'aménagement.

L'article 1er de la loi du 20 juillet 2005 modifie l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme pour préciser que la concession d'aménagement peut être conclue avec toute personne publique ou privée et que les concessions sont conclues en respectant des procédures de publicité et de concurrence définies par un décret en Conseil d'Etat.

Bien plus, selon la doctrine, les conventions d'aménagement conclues antérieurement à la loi du 20 juillet 2005 (celles conclues hors le respect des principes d'égalité, de transparence et de concurrence définies au niveau communautaire) ne pourraient pas être validées au motif qu'elles auraient été conclues avant la nouvelle loi. Ainsi, non seulement la fragilité juridique pèse sur les conventions d'aménagement mais aussi sur tous leurs actes pris pour leur application.

De cette façon, la chambre n'indique pas que la fragilité juridique de la concession était prévisible comme le prétend l'ordonnateur, mais se contente de constater que les évolutions législatives et jurisprudentielles font peser un risque juridique sur l'opération.

#### **4- LA POLICE MUNICIPALE**

##### **4-1 Rappel juridique**

Les pouvoirs du maire en la matière et les missions de la police municipale sont codifiés aux articles L. 2212 et suivants du code général des collectivités territoriales; d'une façon générale, la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. C'est le maire, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, qui est chargé de la police municipale. Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de la police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques.

Le décret n° 2003-735 du 1<sup>er</sup> août 2003 a institué un code de déontologie des agents de police municipale.

##### **4-2 Les missions de la police municipale**

La police municipale de Sète assure des missions de police judiciaire, de police générale et de police administrative. Au titre de police judiciaire, la police municipale constate par procès-verbal les contraventions, rédige des rapports d'information sur des renseignements de nature judiciaire, interpelle en flagrant délit les auteurs d'infraction à la loi pénale et défère ces personnes auprès de l'officier de police judiciaire et participe deux fois par mois aux contrôles d'alcoolémie programmés par la police nationale. Au titre de ses missions de police générale, elle exerce une surveillance générale de la voie publique et au cours de leurs patrouilles, les agents assurent une mission de prévention, de dissuasion, de vigilance et de repérage des comportements ou situations anormales. Ses missions de police administrative sont très diversifiées et consistent notamment en la régulation de la circulation, la mise en œuvre des moyens nécessaires pour assurer la sécurité et la tranquillité publiques, la gestion du stationnement des gens du voyage, l'interpellation des personnes en état d'ivresse publique et la rédaction des rapports de constatation de dégradation accidentelle ou volontaire des équipements publics. Enfin, elle exerce une mission générale d'assistance aux services municipaux qui interviennent sur la voie publique.

Il convient de noter que la sécurité aux abords des établissements d'enseignement est assurée par les agents de surveillance de la voie publique (ASVP).

Au titre de ses missions de prévention, la police municipale intègre principalement les actions de prévention routière et de prévention de la délinquance :

- prévention en matière d'éducation routière auprès des élèves (1 policier municipal à plein temps du 1<sup>er</sup> septembre au 30 juin) ;
- participation aux missions de la Mission locale en direction des jeunes dans le cadre de la prévention de la délinquance (compétence de la communauté d'agglomération du bassin de Thau) ;
- financement par subventions d'associations travaillant sur la prévention de la délinquance ;
- surveillance de nuit en période estivale du 1<sup>er</sup> juin au 31 août (jusqu'à 2H ou 5H pendant les fêtes de la ville).

Par contre, la police municipale n'exerce pas de surveillance renforcée des résidences principales durant l'absence de leur propriétaire en période estivale et n'exerce pas de surveillance des plages et des zones de baignade. Selon l'ordonnateur, c'est la police nationale qui exerce la première mission, et les équipes de maîtres nageurs sauveteurs qui surveillent les plages depuis 6 postes de secours ouverts entre juin et septembre.

### **4-3 La politique locale de sécurité**

Il n'existe pas de document ou de délibération du conseil municipal ayant défini, de façon globale, une politique de sécurité et de tranquillité publique. Cependant, une réflexion sur le sujet s'est concrétisée par la création d'un centre superviseur urbain (CSU) qui exploite le système de vidéo protection ainsi que la télésurveillance des bâtiments municipaux sécurisés et par la création d'un groupe d'agents de surveillance de la voie publique afin de dégager les effectifs de la police municipale des missions relatives au stationnement payant.

#### **4-3.1 Le contrat local de sécurité**

Un Contrat local de sécurité (CLS) est un document établi par l'ensemble des acteurs concerné dans les champs de la prévention et de la sécurité sur un territoire déterminé. Les Contrats Locaux de Sécurité s'intègrent dans la définition de l'action publique territoriale en matière de sécurité et de prévention de la délinquance.

Ces contrats ont été mis en place par la circulaire du 28 octobre 1997. Ils participent à la politique de sécurité intérieure mise en place par le gouvernement et constituent donc dans ce domaine la nouvelle pierre angulaire de la contractualisation en matière de sécurité intérieure à l'échelon local. En cela, la politique mise en place intègre un ensemble d'acteurs dont l'objectif est de regrouper leurs efforts afin de lutter contre la délinquance par l'élaboration d'actions.

Un contrat local de sécurité répond dès lors à différentes interrogations :

- la définition d'un territoire cohérent en matière d'action publique à l'échelon local (commune ou regroupement de communes) ;
- la mise en place d'un diagnostic local de sécurité permettant de situer l'état des lieux en matière de prévention, de dissuasion, de sanction et de réparation ;
- la définition des acteurs concernés par les problématiques soulevées dans le cadre du diagnostic local de sécurité ;
- la mise en place d'une action publique concertée et menée en matière d'objectifs et de moyens mis en œuvre pour y parvenir.

Dans le cadre des politiques issues de la contractualisation, les contrats locaux de sécurité sont définis sur des périodes déterminées et soumis à l'évaluation avant leur reconduction (ou redéfinition) éventuelle. Les contrats locaux de sécurité se sont étoffés en 2002 d'une instance stratégique visant à diriger l'action publique locale en matière de sécurité : les Conseils Locaux (ou Intercommunaux) de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD et CISPD). Ces derniers succèdent aux Conseil Communaux de Prévention de la Délinquance (CCPD).

La ville de Sète a signé un contrat local de sécurité le 5 novembre 1999 avec le préfet de l'Hérault, le procureur de la République, le président du conseil général et l'inspecteur d'académie. Par contre, la collectivité n'a pas créé de conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance. Cette compétence a été transférée à la communauté d'agglomération du Bassin de Thau depuis lors.

#### 4-3.2 Convention de coordination

L'article L. 2216-6 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *Dès lors qu'un service de police municipale comporte au moins cinq emplois d'agent de police municipale, une convention de coordination est conclue entre le maire de la commune et le représentant de l'Etat dans le département, après avis du procureur de la République... Cette convention précise la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale. Elle détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles de la police et de la gendarmerie nationales.*

*A défaut de convention, les missions de police municipale ne peuvent s'exercer qu'entre 6 heures et 23 heures, à l'exception des gardes statiques des bâtiments communaux et de la surveillance des cérémonies, fêtes et réjouissances organisées par la commune. »*

Une convention de coordination a donc été signée le 5 mars 2002 entre le préfet de l'Hérault et le maire de la ville de Sète après avis du procureur de la République près le tribunal de Grande Instance de Montpellier. Comme le prévoit la loi, cette convention précise la nature et les lieux d'intervention des agents de la police municipale et détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles des forces de sécurité de l'Etat. Elle prévoit notamment une répartition des missions ainsi qu'une complémentarité organisée pour certains évènements comme les manifestations diverses de voie publique, les contrôles routiers conjoints ou complémentaires effectués sur la voie publique. Les rapports périodiques et l'évaluation annuelle prévus aux articles 11 et 15 de la convention ont été régulièrement produits. La convention a été réactualisée et signée le 17 février 2009 par le préfet de la région Languedoc-Roussillon, préfet de l'Hérault et le maire de Sète.

Parallèlement, la commune apporte un concours à la police nationale en finançant 8 600 € dans le cadre du CUCS (Contrat Urbain de Cohésion Sociale), en fournissant à titre gracieux un logement pour les élèves gardiens en formation, en finançant des outils de transfert vidéo protection du CSU vers le commissariat et en mettant à disposition un local servant de poste de police durant la saison estivale.

Le Fonds Interministériel de prévention de la Délinquance (FIDP) a accordé à la ville une subvention pour la remise aux normes des caméras de vidéo protection (20 000 € en 2007 et 45 000 € en 2008).

#### 4-4 Eléments financiers

Dépenses de la fonction « Police municipale » (en K€)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Charges à caractère général	24	22	25	27	58	26	39
% dépenses totales	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,5%	0,2%	0,3%
Charges de personnel et assimilées	1 198	1 278	1 326	1 345	1 234	1 105	1 246
% dépenses totales	3,5%	3,8%	3,8%	3,9%	3,7%	3,4%	3,7%
Total charges police municipale	1 222	1 290	1 351	1 373	1 292	1 131	1 285
% dépenses de gestion	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,0%	2,2%
Dépenses d'équipement	8	100	1	24	46	21	100
% des dépenses d'équipement réelles	0,1%	1,3%	-	0,3%	0,4%	0,1%	0,4%

Les dépenses de fonctionnement de la police municipale, selon la présentation croisée par fonctions du compte administratif, sont marginales (2,1% en début de période contre 2,4% en fin de période) mais présentent cependant une augmentation de 21% de 2000 à 2007. Le montant de la masse salariale et charges assimilées progresse de 15,52% en raison notamment d'une hausse des

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Ville de Sète (34)*

effectifs et d'un repyramidage du corps : 30 agents de catégorie C en 2000 contre 32 agents de catégorie C et 2 agents de catégorie B en 2007.

Les dépenses d'équipement, essentiellement constituées de dépenses de matériel, de véhicules et de réseaux ne dépassent pas 100 K€ annuels.

Produit des amendes de police

En €	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
c/1342								
Amendes de police	399 883	293 273	396 418	459 759	362 329	350 379	608 918	677 072

Source: comptes administratifs

Progression de près de 70% du produit des amendes de police sur la période avec une très nette augmentation de 2005 à 2007 (+ 93,2%).

S'agissant des amendes résultant des seules contraventions au code de la route perçues par la régie de recettes créée à cet effet (art. L. 2212-5-1 du CGCT) les montants encaissés sont les suivants :

2003 :	70 412 € ;
2004 :	72 816 € ;
2005 :	80 808 € ;
2006 :	111 803 € ;
2007 :	84 774 €.

#### 4-5 Les effectifs du service de la police municipale

Le corps de la police municipale comprend 3 cadres d'emplois et 7 grades : le cadre d'emploi des agents de police municipale (gardien, brigadier, brigadier chef principal) en catégorie C, le cadre d'emploi des chefs de service de police municipale (chefs de service de classe normale, de classe supérieure et de classe exceptionnelle) en catégorie B et le cadre d'emploi des directeurs de police municipale en catégorie A. Le décret n°2006-1392 du 17 novembre 2006 prévoit que les membres du cadre d'emploi de directeur de police municipale exercent leurs fonctions dans les communes et dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre comportant une police municipale dont l'effectif est d'au moins 40 agents relevant des cadres d'emplois de police municipale.

Les agents de police municipale peuvent accéder au cadre d'emploi des chefs de service de police municipale, par promotion interne, après examen professionnel, à condition d'être âgé d'au moins 38 ans et de compter 10 ans de service effectif dans le cadre d'emploi des agents de police municipale. Au cours de la période, un poste de catégorie B a été créé en 2002 et un autre en 2006.

##### 4-5.1 Personnel

La police municipale de la ville de Sète est placée directement sous l'autorité du maire en relation avec l'élu délégué et le directeur de cabinet du maire pour tout ce qui concerne l'aspect professionnel et la mise en œuvre des compétences de police. Les recrutements de policiers municipaux se font sur liste d'aptitude ou par appel à candidature par voie de mutation.

Il convient d'observer que par délibération du 25 janvier 2005, l'assemblée municipale a autorisé le recrutement d'un agent contractuel responsable de la sécurité et de la prévention « compte tenu de l'absence d'un cadre d'emploi dans la filière sécurité et de la spécificité des missions ». Comme il a été indiqué ci-dessus, le décret du 17 novembre 2006 a créé le cadre d'emploi de directeur de police municipale pour des effectifs supérieurs à 40 agents. La ville de Sète, compte tenu des effectifs de la police municipale, ne pouvait créer un tel poste de titulaire. Elle s'est écartée de la réglementation en recrutant un agent contractuel en s'appuyant sur l'article 3-5 de la loi du 26 janvier

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Ville de Sète (34)*

1984. C'est ainsi qu'a été recruté, le 24 janvier 2008, un agent issu de la fonction publique de l'Etat en qualité de responsable de la sécurité contractuel.

Effectifs	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Police municipale</b>								
catégorie A	-	-	-	-	-	-	-	-
catégorie B	-	-	1	1	1	1	2	2
catégorie C	30	30	27	31	31	30	31	32
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>28</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>33</b>	<b>34</b>
<b>% titulaires</b>	2,7%	2,7%	2,8%	3,3%	3,4%	3,3%	3,3%	3,5%

Source: comptes administratifs

Par contre, d'après le tableau produit par le service des ressources humaines de la mairie, il y aurait 34 agents réels opérationnels affectés à la police municipale en 2006 (dont 6 agents de surveillance de la voie publique) et 35 (dont 6 ASVP) en 2007.

Pour être complet en terme d'analyse du personnel employé à des tâches de surveillance policière, il convient de rattacher également les agents affectés au centre superviseur urbain (CSU) qui étaient au nombre de 13 en 2006. Au total il y aurait donc une cinquantaine de personnes affectées à une mission de sécurité publique.

Chaque agent effectue 35 heures hebdomadaires avec un cycle de variation des horaires sur une période de quatre semaines, le dépassement de ce seuil déclenchant le versement d'heures supplémentaires. Des majorations sont versées, pour travail dans le cycle des 35 H, la nuit de 22H à 7 H (uniquement en période estivale) et pour les jours fériés car ils sont inclus dans le cycle de travail hebdomadaire. Par contre il n'y a pas de majoration pour le travail le dimanche puisque le cycle hebdomadaire de travail est de six jours du lundi au samedi inclus; le travail du dimanche est toujours du travail supplémentaire.

#### 4-5.2 Primes

##### 4-5.2.1 L'Indemnité spéciale mensuelle de fonction des agents et des chefs de police municipale

La loi n°96-1093 du 16 décembre 1996, les décrets n°97-702 du 31 mai 1997, 2000-45 du 20 janvier 2000 et 2006-1397 du 17 novembre 2006 instaurent et réglementent l'indemnité spéciale mensuelle de fonction des agents et des chefs de service de police municipale mise en place par délibérations du 16 décembre 2003 et du 27 février 2007.

Le montant de l'indemnité attribué au chef de service de police de classe exceptionnelle du 2<sup>ème</sup> au 8<sup>ème</sup> échelon peut être au maximum de 30% du traitement mensuel brut soumis à retenue pour pension et au maximum de 20% pour les grades du cadre d'emplois des agents de police municipale. La ville de Sète a choisi d'attribuer aux agents de police municipale le maximum de ce qui était possible suivant les textes, se privant par là même de marge de manœuvre pour l'avenir. Tous les policiers, et seulement eux perçoivent cette indemnité.

Les autres primes perçues par les agents sont l'Indemnité d'Administration et de Technicité (IAT) et les heures supplémentaires, de nuit et de dimanche. Les agents de surveillance ne perçoivent pas l'indemnité de fonction, ne faisant pas partie du corps des policiers municipaux.

##### 4-5.2.2 Les heures supplémentaires

	Agents PM (+ ASCPV)	Nombre d'HS	Montant payé	HS/agent	Montant/agent
2003	24	1 158	18 893 €	48,25 h	787,21 €
2004	26	1 674	28 649 €	64,38 h	1 101,88 €
2005	26 (+ 4)	1 945	32 494 €	64,83 h	1 083,13 €
2006	27 (+ 6)	2 882	49 602 €	87,33 h	1 503,09 €
2007	28 (+ 6)	4 298	77 606 €	126,41 h	2 282,53 €

L'augmentation du volume des heures supplémentaires entre 2005 et 2006 tient au nombre important de manifestations festives organisées pendant la période estivale. En 2007, l'augmentation (+49%) résulte d'une modification du cycle de travail de la police municipale. En effet, les agents de la police municipale qui travaillaient auparavant en cycles de 7 jours sont passés en cycles de six jours, le dimanche étant compté en heures supplémentaires ; durant l'année chaque brigade a travaillé un dimanche par mois soit une moyenne de 10,25 heures par agent et par mois.

A cela s'ajoutent, les manifestations organisées à l'occasion du Téléthon (2 jours), de l'opération « neige à Sète » (2 jours) et l'augmentation de 25% du coût de l'heure supplémentaire au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

En réponse à l'observation, le maire indique qu'une concertation va être engagée dans le cadre du CTP pour mieux maîtriser le cycle de travail des agents de la police municipale afin que le cycle, passé de 7 jours à 6 jours en 2007, ne soit pas par nature générateur d'heures supplémentaires.

#### 4-5.3 Absentéisme

De 2003 à 2007, le service de police municipale a recensé 37 accidents de service. D'un point de vue analytique, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2003 et le 31 décembre 2007, sur la totalité du cadre d'emploi (y compris les agents n'exerçant plus les fonctions de police municipale) et les ASVP ont été décomptés :

- congés maladie ordinaire : 1 217 jours pour 29 agents ;
- congés longue maladie : 1 278 jours pour 2 agents ;
- congés maladie de longue durée : 454 jours pour 1 agent.

L'état des absences enregistrées par le secrétariat police municipale s'établit comme suit :

2004 : accidents de travail : 139 jours; maladie : 203 jours ;  
 2005 : accidents de travail : 429 jours; maladie : 73 jours ;  
 2006 : accidents de travail : 81 jours; maladie : 37 jours ;  
 2007 : accidents de travail : 310 jours; maladie : 23 jours.

#### 4-6 L'équipement

##### 4-6.1 Les armes

Les conditions d'acquisition et de détention d'armes par les agents de la police municipale sont précisées par le décret n°2000-276 du 24 mars 2000. Ainsi, selon les dispositions de ce décret, les agents de police municipale peuvent être autorisés à porter les armes suivantes :

1) 4e catégorie :

- a) Revolvers chambrés pour le calibre 38 Spécial ;
- b) Armes de poing chambrées pour le calibre 7,65 mm ;
- c) Armes à feu d'épaule et armes de poing tirant une ou deux balles ou projectiles non

métalliques, classées dans cette catégorie par arrêté du ministre de la défense et dont le calibre est au moins égal à 44 mm.

2) 6e catégorie :

- a) Matraques de type "bâton de défense" ou "TONFA" ;
- b) Générateurs d'aérosols incapacitants ou lacrymogènes ;
- c) Projecteurs hypodermiques.

3) 7e catégorie :

Armes à feu tirant une ou deux balles ou projectiles non métalliques, classées dans cette catégorie par arrêté du ministre de la défense et dont le calibre est au moins égal à 44 mm.

Sur demande motivée du maire pour un ou plusieurs agents nommément désignés, le préfet du département peut accorder une autorisation individuelle de porter une arme. Le maire précise dans sa demande les missions habituellement confiées à l'agent ainsi que les circonstances de leur exercice. Il joint également à cette demande un certificat médical datant de moins de quinze jours, placé sous pli fermé, attestant que l'état de santé physique et psychique de l'agent n'est pas incompatible avec le port d'une arme. L'autorisation de port d'une arme de la 4e ou de la 7e catégorie ne peut être délivrée qu'aux agents ayant validé une formation préalable attestée par le Centre national de la fonction publique territoriale. L'autorisation de port d'arme ne peut être délivrée que si une convention de coordination a été conclue conformément aux dispositions de l'article L. 2212-6 du code général des collectivités territoriales.

Faisant suite à un arrêté du 19 juin 2002 portant autorisation de détention d'armes de 6<sup>ème</sup> catégorie, un arrêté préfectoral n°2004-I-1675 du 13 juillet 2004, sur demande du maire de Sète, a autorisé la ville à détenir des armes de 4<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> catégorie destinées à l'armement des agents de police municipale. Il s'agit de révolvers de marque Manhurin, calibre 38 spécial et les munitions correspondantes, dans la limite de 50 cartouches par arme, de matraques de type "TONFA", de matraques de type "bâton de défense" et de générateurs d'aérosol incapacitants ou lacrymogènes. Cette autorisation est valable cinq ans.

Actuellement, 25 policiers municipaux sont armés. Chaque agent qui bénéficie d'un arrêté préfectoral autorisant le port de l'arme est doté d'une arme de 4<sup>ème</sup> catégorie revolver Manhurin type MR88 calibre 38 spécial, d'un bâton de défense à poignée latérale (TONFA) et d'un générateur d'aérosol gaz lacrymogène. Par ailleurs le service est doté de 5 armes de 7<sup>ème</sup> catégorie de type flash-ball qui peuvent équiper, en fonction des besoins, les 25 policiers municipaux. Les armes ont été acquises auprès d'un armurier référencé auprès des services de l'Etat après consultation de trois professionnels.

Au cours de la période 2003-2007 aucun des policiers municipaux n'a eu à faire usage de son arme.

L'article 10 du décret du 24 mars 2000 précise que « *Sauf lorsqu'elles sont portées en service par les agents de police municipale ou transportées pour les séances de formation prévues par l'article 5-1, les armes et munitions de la 4e et de la 7e catégorie et les armes de la 6e catégorie doivent être déposées, munitions à part, dans un coffre-fort ou une armoire forte, scellés au mur ou au sol d'une pièce sécurisée du poste de police municipale* ».

A Sète, les armes sont remises en respectant les obligations légales, dans un local à l'accès contrôlé par un digicode qui commande une porte renforcée; les ouvertures de ce local sont rendues inaccessibles par des barreaux métalliques. Les armes de 4<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> catégorie sont remises dans une armoire blindée; à l'intérieur de cette armoire, chaque agent dispose d'un coffret individuel fermant à clé. Les munitions sont stockées dans une deuxième armoire blindée et les armes de 6<sup>ème</sup> catégorie sont entreposées dans une troisième armoire blindée. Aucune perte ou détérioration d'armes ou de munitions n'a été constatée.

Les articles 5 et 5-1 du décret n°2000-276 du 24 mars 2000 relatif à l'armement de la police municipale fixent les règles d'entraînement au maniement des armes.

Au titre de la formation au tir, chaque agent qui bénéficie d'un arrêté préfectoral d'autorisation individuelle de port d'arme satisfait aux obligations annuelles réglementaires c'est-à-dire 50 cartouches pour l'arme de 4<sup>ème</sup> catégorie et 6 cartouches pour l'arme de 7<sup>ème</sup> catégorie. Outre ces entraînements obligatoires, chaque agent concerné suit une séance complémentaire d'entraînement au tir en moyenne tous les deux mois.

Des attestations signées par le chef de service et le moniteur de tir pour 2006, 2007 et 2008 il ressort que l'ensemble des policiers municipaux du service tire 300 cartouches par an. Le registre de contrôle de tir des agents de la police municipale pour les années 2004 à 2008 indique par date le nom et le nombre des participants, la nature de l'entraînement (prise en main, tir de formation, contrôle de bon fonctionnement de l'arme) et le nombre total de cartouches tirées.

#### 4-6.2 Les véhicules et les locaux

La police municipale de Sète est dotée en 2007 de 10 VTT, 4 scooters et 6 voitures.

Le service est implanté au 595, quai des Moulins à Sète. Les locaux occupés par la police municipale (y compris le centre superviseur urbain) occupent une surface répartie entre le rez-de-chaussée : bureaux police (80 m<sup>2</sup>), bureaux du centre superviseur urbain (90 m<sup>2</sup>) garage, local des objets trouvés (75 m<sup>2</sup>) soit 245 m<sup>2</sup> et l'étage : bureaux, salle de réunion, réfectoire, vestiaire, etc. (230 m<sup>2</sup>).

Il n'existe pas de comptabilité analytique permettant de déterminer le coût de fonctionnement du service de police municipale, le compteur électricité est commun avec le garage municipal, seul le compteur d'eau est individualisé. Le coût de fonctionnement appliqué à la surface utilisée est celui du coût moyen annuel d'entretien pour le patrimoine bâti à Sète.

#### 4-7 La vidéo surveillance

La ville de Sète est dotée d'un système de vidéo protection dédié à la surveillance générale de certaines voies publiques depuis la date de création du Centre Superviseur Urbain en juillet 2002 (conseil municipal du 22 novembre 2001). Une procédure d'appel d'offres restreint en application des articles 61 à 65 du code des marchés publics a été lancée en vue de la mise en place du dispositif; le coût prévisionnel s'établissait à 335 388 €. Un marché a été passé le 28 mars 2002 avec l'entreprise FABRE (marché transféré à la société ETDE par avenant) pour un montant de 220 595,11 €, porté à 252 767,87 € par avenant autorisé par une délibération du conseil municipal du 24 juin 2003. Un marché pluriannuel à bons de commande pour assurer la maintenance préventive du système de vidéo surveillance a été passé avec la société ETDE pour un montant de 46 224,20 € TTC (délibération du conseil municipal du 10 octobre 2006). Par le même marché, la maintenance curative est facturée 65,78 € TTC l'heure en cas d'actes de vandalisme ou de dégâts occasionnés par la foudre.

Au total, le coût d'acquisition et de raccordement du système est de 425 748,29 € auquel s'ajoute la caméra VILLEROY (20 365,50 €) et la caméra SAINT-CLAIR (7 146,46 €) soit un total de 453 260, 25 €. La vidéo protection a bénéficié d'une subvention d'un montant de 20 000 € en 2007 du Fonds Interministériel pour la Prévention de la Délinquance (FIDP article 5 de la loi du 5 mars 2007).

Le dispositif de vidéo protection est implanté dans des locaux (CSU Centre Superviseur Urbain) indépendants de tout autre service et sécurisés. Les équipements se composent de trois postes vidéo en réseau, un mur d'images de 24 écrans, trois écrans grand format (107 pouces), un écran en quadra vision pour les quatre caméras fixes qui sécurisent les abords de la police municipale et le CSU et une radio en liaison directe avec la police municipale. Le renvoi de l'image vers le commissariat central de Sète est mis en place depuis la fin de l'année 2005 et le pilotage des caméras peut être effectué uniquement à partir du CSU. L'effectif habilité à utiliser le système s'élève à 16 agents placés sous l'autorité du chef de service de la police municipale.

### 5- LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE SPORTIVE FC SETE

#### 5-1 Historique du club

Le Football Club de Sète a été fondé en 1914. Il a remporté deux championnats de France avant guerre en 1934 et 1939.

A l'issue de la saison 2004-2005, le club intègre la deuxième division professionnelle dont il termine dernier et retombe en Nationale. Au cours de cette saison, le stade Louis-Michel est réaménagé pour atteindre une capacité de 8 000 places. Le club évolue actuellement en Nationale (3<sup>ème</sup> division nationale).

Le président du club, jusqu'à son remplacement récent par Laurent BESSON en juin 2008, était présidé par Emile ANFOSSO, adjoint au maire de Sète.

## 5-2 La participation de la ville à la SEMS SETE

La SEMS SETE, société anonyme à directoire et conseil de surveillance a été créée le 1<sup>er</sup> septembre 1989 avec un capital social de 76 225 €. Par délibération du 3 mai 1990 la ville a apporté une partie des locaux du stade Louis Michel servant de siège à la SEMS pour un montant de 106 714 €. Par cet apport en nature, le capital de la société était porté à 182 939 €.

### 5-2.1 La délibération du 20 avril 2000

Par délibération du 20 avril 2000, le conseil municipal, « en raison de l'insuffisante assise financière du club pour permettre la mise en place d'une politique de développement », décidait d'augmenter la participation de la ville au capital de la SEMS par l'apport en nature des vestiaires, du parking, de la billetterie et d'une salle de réunion pour un montant estimé à 274 408 €. Dans le même temps, trois sociétés privées apportaient 76 225 €. Le capital était ainsi porté à 533 572 €.

La direction des services fiscaux de l'Hérault par avis du 10 mai 2000 approuvait l'apport à la SEM et considérait comme acceptable l'apport prévu à hauteur de 274 408 € HT.

Par ordonnance du 27 juin 2000, le président du tribunal de commerce de Sète désignait un commissaire aux apports afin d'apprécier et évaluer l'apport immobilier consenti par la commune de Sète à la SEMS.

Ce contrat d'apport en immeuble a été signé le 28 juillet 2000 entre le maire de Sète et la SEMS. Par ce contrat la commune de Sète apporte à la Société d'Economie Mixte Sportive de Sète un ensemble immobilier à usage sportif situé à Sète, Stade Louis Michel, 207, rue Bachaga Boualem comprenant un parking, des vestiaires, un bâtiment à usage de billetterie et une salle de réunion. En rémunération de l'apport, il est attribué à la commune 3 600 actions nouvelles d'une valeur nominale de 76,22 € chacune, entièrement libérées de la SEMS SETE, qui seront émises au pair à titre d'augmentation de capital.

Il est à noter en passant que le contrat d'apport prévoit que « leurs droits (des actions) aux dividendes s'exerceront pour la première fois sur les bénéfices mis en distribution au titre de l'exercice en cours à cette date de réalisation » alors même que la distribution de dividendes est expressément exclue par les statuts types des sociétés d'économie mixte sportive (décret n°86-408 du 11 mars 1986).

### 5-2.2 La délibération du 22 novembre 2001

A la suite de la constatation de pertes importantes (368 973 € au 30 juin 2001 après 115 220 € au 30 juin 2000) le conseil municipal de Sète décidait une opération de réduction/augmentation du capital de la SEMS. Ce « coup d'accordéon » consistait en une réduction de capital par absorption des pertes pour un montant de 358 571 € ; le capital s'établissait alors à 175 000 € et la valeur de l'action était réduite de 76,22 € à 25 €. Suivait une augmentation de capital de 225 000 € par l'émission de 9 000 actions nouvelles à laquelle la ville souscrivait pour 179 250 € (7 170 actions de 25 €).

A l'issue de cette opération, le capital de la SEMS était ainsi porté à 400 000 € (16 000 actions de 25 €), la ville possédant alors 12 650 actions, soit 316 250 € représentant 79,06% du capital.

### 5-2.3 La question de la domanialité publique

L'article L. 3111-1 du Code Général des Propriétés des Personnes Publiques -CGPPP- (ex code du domaine) et l'article L.1311-1 du code général des collectivités territoriales disposent que le domaine public des personnes publiques est inaliénable et imprescriptible.

La question qui se pose dès lors est de déterminer si le stade et ses dépendances, qui ont été cédées à la SEMS, font partie du domaine public de la commune de Sète. Dans l'affirmative ils seraient insusceptibles d'être cédés, sauf au terme d'une procédure de déclassement. Un arrêt du Conseil d'Etat (13 juillet 1961 – Ville de Toulouse c/« Toulouse Football-Club » req. 48792) précise « qu'il est constant que le stade situé à Toulouse et appartenant à la ville de Toulouse a été édifié par cette dernière en vue de permettre le développement d'activités physiques et sportives présentant un caractère d'utilité générale; que du fait de cette affectation à un service public et de l'aménagement dont il a été l'objet à cette occasion par les soins de la ville, ledit stade s'est trouvé incorporé au domaine public communal. »

L'article L. 2211-1 du CGPPP prévoit que font également partie du domaine public les biens immobiliers formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public. L'avis des services fiscaux du 10 mai 2000 décrit les biens apportés à la SEMS :

- l'ensemble du rez-de-chaussée des locaux sis sous les tribunes du stade Louis Michel comprenant notamment toutes les installations nécessaires aux joueurs (douches, sanitaires, infirmerie, hall d'accès et escalier menant au stade) ;
- au premier étage, salle de réception; ces locaux sont intégrés sous les tribunes réservées au public ;
- parkings.

Selon la description qui en est donnée et des plans joints il semblerait que ces lots forment bien un ensemble indivisible avec le stade, lui-même équipé appartenant au domaine public.

Cependant, selon l'article L. 2141-1 du CGPPP, un bien qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public ne fait partie du domaine public qu'à compter de l'acte administratif constatant son déclassement. La ville n'a pas pris de décision de déclassement du domaine public des immeubles dont la propriété a été transférée à la Société.

Dès lors, ce transfert de propriété au profit de la SEMS SETE est irrégulier et n'aurait pu intervenir qu'après une procédure de déclassement du domaine public des biens en question. En l'absence de cette décision de déclassement des biens en cause, le transfert de propriété au profit de la SEMS SETE ne peut entraîner aucun effet juridique.

Par délibération du conseil municipal du 18 juin 2008, la ville a admis l'irrégularité des apports à la SEMS. Les deux apports considérés doivent être appréhendés comme nuls, les actions attribuées à la ville de Sète à ces deux occasions l'ayant été sans contrepartie. La ville en a tiré les conséquences en se proposant de racheter ces biens à la SEMS sur lesquels la SEMS avait, en 2005, effectué des travaux d'aménagement pour un montant de 632 209 €. Evalués à leur valeur d'apport de l'époque (381 123 €) augmentée des travaux effectués en 2005, le conseil municipal estime que la SEMS possède une créance sur la ville de 1 013 332 €. Par ailleurs, lui ayant accordé une avance en compte courant le 17 mai 2005 d'un montant de 596 385,40 €, la ville estime avoir une créance sur la SEMS de ce montant. Au total, et après compensation des deux sommes, la ville constate envers la SEMS une dette de 416 946,60 €.

### 5-3 Les relations avec la SEMS

#### 5-3.1 Des concours financiers conséquents

Tout au long de la période sous revue, la ville a soutenu financièrement le club de football du FC Sète constitué en SEM sportive. Aux subventions accordées s'ajoutent la mise à disposition d'un certain nombre d'agents municipaux ainsi que la mise à disposition gratuite d'équipements. La commune a mis à disposition à temps complet quatre agents (trois agents de catégorie C et un agent de catégorie B) au profit du club.

	Subventions	Mise à disposition d'installations	Mise à disposition de personnel	Total
<b>2001</b>	312 520 €	82 156 €	101 092 €	<b>495 768 €</b>
<b>2002</b>	317 856 €	79 608 €	114 870 €	<b>512 334 €</b>
<b>2003</b>	458 856 € (1)	85 977 €	118 344 €	<b>663 177 €</b>
<b>2004</b>	318 008 €	75 174 €	116 634 €	<b>509 816 €</b>
<b>2005</b>	418 006 €	75 174 €	125 762 €	<b>618 942 €</b>
<b>2006</b>	240 000 €	205 033 €		<b>445 033 €</b>
<b>2007</b>	418 006 €	208 027 €		<b>626 033 €</b>

Source: Annexe des comptes administratifs

(1) dont 137 000 € de subvention exceptionnelle (CM 24/06/2003)

Ainsi, les concours accordés au club s'établissent-ils à une somme bien supérieure à celle délibérée au titre d'attribution de subvention à la SEMS SETE.

En 2008, en complément de la subvention conventionnelle de 316 330 € et par délibération du 18 juin 2008, le conseil municipal a accordé une subvention exceptionnelle de 400 000 € à la société d'économie mixte sportive. Au total c'est donc une somme de 1 133 000 € qui sera versée au club si l'on y inclut la régularisation des apports de la ville au capital de la société (cf. infra § 5-2.3).

#### 5-3.2 Des aides pour la plupart irrégulières

Depuis les lois de 1999 et 2000 codifiées aux articles L. 113-2 et L. 113-3 du code du sport, les concours que les collectivités territoriales peuvent accorder à une société sportive professionnelle ne peuvent prendre la forme que de subvention d'intérêt général ou d'achats de prestations de service. Jusqu'en 2006, les aides accordées ne prennent ni l'une ni l'autre des formes exclusives prescrites par la loi ; elles peuvent donc, à ce titre être considérées comme irrégulières. De même, la décision d'accorder une aide complémentaire de 137 000 € (conseil municipal du 24 juin 2003) « du fait d'un désengagement de certains partenaires financiers » ne correspond pas à un concours financier autorisé par la loi. Il en est de même pour la subvention exceptionnelle accordée en 2008 (conseil municipal du 18 juin 2008).

Les subventions de la ville à la SEMS apparaissent donc bien comme des concours financiers sans véritable contrepartie que ce soit sous la forme d'actions d'intérêt général précisément définies ou de prestations de service clairement identifiées.

Par une délibération du 17 mai 2005, le conseil municipal, s'appuyant sur l'article L. 1522-5 du code général des collectivités territoriales, accordait une avance en compte courant d'associé pour un montant de 596 385,40 € qui devait être remboursée dans un délai maximum de deux ans. Cette somme était destinée à financer des travaux de mise en conformité du stade aux normes imposées par la fédération française de football. Les vestiaires ayant été apportés, comme on l'a vu à la SEM, la ville ne pouvait être maître d'ouvrage pour les travaux d'amélioration et se voyait contrainte de confier cette mission à la société.

Cependant, l'article L.1522-5 du code général des collectivités territoriales prévoit qu' « aucune avance ne peut être accordée par les collectivités si, du fait des pertes constatées dans les documents comptables, les capitaux propres de la société d'économie mixte sont devenus inférieurs à la moitié du capital social ». Or, les comptes de la SEMS, arrêtés au 30 juin 2005 font

apparaître, au passif du bilan, des capitaux propres pour un montant de 156 110,27 € soit 39,03% du capital social s'élevant à 400 000 €. Ainsi, cette avance en compte courant ne pouvait pas être accordée à la SEMS SETE.

De plus, ce concours financier, même s'il est autorisé pour les SEM locales par l'article L. 1522-4 du code général des collectivités territoriales, ne compte pas au nombre de ceux qui peuvent être accordés aux sociétés sportives par les collectivités locales.

Enfin, s'agissant de la mise à disposition d'agents territoriaux au profit de la SEMS SETE, il convient d'indiquer que le décret n°85-1081 du 8 octobre 1985, qui définit les conditions dans lesquelles un fonctionnaire communal peut être mis à disposition, précise dans son article 2 que cette mise à disposition ne peut intervenir qu'auprès d'une autre collectivité territoriale ou d'une association reconnue d'utilité publique, d'une fondation ou bien encore d'un organisme à but non lucratif dont les activités favorisent ou complètent l'action des services publics locaux relevant de la collectivité ou qui participe à l'exécution de ces services.

L'instruction du ministre des sports JS n°01-126 du 4 juillet 2001 relative au statut des groupements sportifs précise que si des fonctionnaires territoriaux peuvent être mis à disposition des associations sportives, celles-ci ne sauraient transférer cette mise à disposition au profit de la société qu'elle a créé.

Or, bien qu'apparaissant aux comptes administratifs, comme mis à la disposition de la SEMS, comme indiqué dans le tableau ci-dessus, les délibérations successives du conseil municipal de 1999 à 2008 font état d'une mise à disposition de ces personnels « auprès d'une association sportive » le FC Sète 34. Il y a donc, au minimum, une contradiction entre les délibérations de l'assemblée municipale et les documents récapitulatifs des concours de toute nature apportés par la collectivité à la SEMS SETE, qui figurent aux comptes administratifs.

Ainsi, en aucun cas, la mise à disposition ne peut intervenir directement au profit d'une société commerciale sportive.

#### 5-3.3 L'absence de redevance pour occupation d'un équipement public

Les articles L. 2125-1 et suivants du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (DGPPP) indiquent que l'occupation ou l'utilisation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance. Le montant de la redevance pour occupation du domaine public est déterminé en fonction d'une part fixe, qui correspond à la valeur locative d'une propriété comparable à la dépendance du domaine public occupé, et d'une part variable déterminée selon les avantages retirés par le titulaire du titre d'occupation du domaine public. S'agissant du montant de la redevance, un arrêt récent de la Cour Administrative d'Appel de Lyon (12 juillet 2005, Ville de Lyon) a précisé que le montant de la redevance devait tenir compte non seulement de l'utilisation effective de l'équipement mais également de tous les avantages qu'en retire le club.

Aucune convention ne lie la ville à la SEMS pour la mise à disposition des équipements sportifs.

La SEMS bénéficiant cependant de recettes liées à l'utilisation du stade (billetterie, panneaux publicitaires) il ne fait pas de doute qu'en plus du coût de l'amortissement de l'équipement et du coût d'entretien actuellement supporté par la ville de Sète, le club aurait dû verser à la collectivité un pourcentage de ses recettes d'exploitation.

#### 5-3.4 Les conventions entre la commune et la SEMS

Avant 2005, ces conventions pourtant obligatoires en vertu de l'article L. 113-2 du code du sport n'ont pas été conclues. La convention doit fixer les obligations de chacune des parties et mentionner l'ensemble des sommes reçues des collectivités territoriales et de leurs groupements y compris celles versées en exécution de prestations de service.

La convention pour 2005 du 31 mai 2005 fait référence de manière erronée à la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et à son décret d'application n° 20 01-495 du 6 juin 2001 qui règle l'attribution d'une subvention par les collectivités territoriales à des organismes de droit privé (nécessité d'une convention dès lors que la subvention dépasse 23 000 €). Les conventions suivantes feront une référence plus conforme à la loi du 16 juillet 1984 modifiée, relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives et notamment son article L.19-3 (actuellement L. 113-2 du code du sport) qui règle le régime des subventions pour des missions d'intérêt général accordées par les collectivités locales aux clubs sportifs constitués en sociétés.

En tout état de cause, les conventions conclues pour 2006 (CM du 22 juin 2006) et 2007 (CM du 31 mai 2007) ne détaillent pas les missions d'intérêt général que la collectivité est censée confier à la SEMS SETE. Tout au plus y trouve-t-on la formule. « La SMS SETE veillera à intervenir dans le cadre des missions d'intérêt général définies à l'article 19-3 de la loi du 16 juillet 1984 modifiée ». Aucun rapport retraçant l'utilisation des subventions versée par la ville au titre de la saison précédente, comme l'exige pourtant l'article R. 113-3 du code du sport, n'a pu être produit par la ville.

#### 5-3.5 Une information de l'assemblée délibérante insuffisante

Selon l'article 19 des statuts, la ville de Sète désigne cinq représentants au conseil de surveillance de la SEMS SETE. Les nominations des représentants de la commune ont été décidées par les conseils municipaux des 12 avril 2001, 28 mars 2002, 26 septembre 2002 (remplacement d'un membre démissionnaire) et récemment du 3 avril 2008, qui a nommé quatre nouveaux membres sur cinq.

Aux termes de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales « les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ou au conseil de surveillance ».

A l'exception d'une délibération portant sur les exercices 96-97 et 97-98, aucun rapport des représentants de la ville de Sète au conseil de surveillance de la SEMS n'a été présenté au conseil municipal. Cette obligation, qui permet à l'assemblée délibérante d'être tenue informée de l'activité de la société, dont elle est l'actionnaire majoritaire, n'a pas été respectée.

#### 5-4 Une situation financière dégradée qui constitue pour la commune un risque dont il convient de tenir compte

Les comptes de résultat et de bilan de la SEMS SETE, transmis à la chambre par la ville de Sète, actionnaire majoritaire révèlent une situation financière très dégradée depuis la saison 2006/2007.

En K€	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08
<b>Recettes d'exploitation</b>	<b>627</b>	<b>771</b>	<b>1 135</b>	<b>1 057</b>	<b>976</b>	<b>1 074</b>	<b>4 884</b>	<b>2 256</b>	<b>1 431</b>
dont subventions d'exploitation			386	473	332	573	151	553	332
dont droits TV			-	-	-	-	4 030	962	482
dont recettes match			73	86	69	110	226	124	101
dont sponsoring			272	250	298	354	314	387	432
<b>Dépenses d'exploitation</b>	<b>744</b>	<b>771</b>	<b>1 106</b>	<b>1 111</b>	<b>1 122</b>	<b>1 325</b>	<b>4 051</b>	<b>3 034</b>	<b>2 027</b>
dont Salaires			432	503	508	568	1 678	1 362	998
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>- 117</b>	<b>0</b>	<b>29</b>	<b>- 54</b>	<b>- 146</b>	<b>- 251</b>	<b>833</b>	<b>- 778</b>	<b>- 595</b>

Source: comptes de résultat de la SEMS

On constate tout d'abord l'effet de « télé-dépendance » des clubs de football dans la mesure où la relégation du championnat de Ligue 2 (saison 2005/2006) en championnat de Nationale 1 (saison 2006/2007) fait perdre à la SEMS plus de 3 M€ de recettes. Par ailleurs, en dépenses, la masse des traitements présente un caractère beaucoup moins flexible à la baisse dans la mesure où, à une diminution des recettes d'exploitation de 53,8%, ne correspond qu'une baisse des salaires de

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon  
Rapport d'observations définitives : Ville de Sète (34)*

18,8%. A l'inverse, l'accession en division supérieure s'était immédiatement traduite par une augmentation conséquente des traitements de 195,4% entre la saison 2004/2005 et la saison 2005/2006. Le club n'a donc pas tiré les conséquences de sa descente en division inférieure par une gestion plus rigoureuse de ses dépenses, en particulier de sa masse salariale.

En dépit des soutiens financiers importants de la part de la ville de Sète (près de 4 M€ entre 2001 et 2007) les pertes d'exploitation cumulées sur les six derniers exercices, malgré le bénéfice réalisé en 2005/2006, s'élevaient à près d'1 M€.

La situation du capital social de la SEMS a naturellement été impactée par les lourds déficits des deux dernières saisons ; elle appelle, en application de l'article L. 225-248 alinéa 1 du code de commerce, à la reconstitution du capital, les capitaux propres de la société étant devenus négatifs à l'issue de la dernière saison. Sans méconnaître le rôle social joué par le club, la chambre attire l'attention de la ville sur les risques financiers induits en raison de sa participation majoritaire au capital de la SEMS et de sa forte implication dans le financement du club.

La liquidation judiciaire de la société prononcée le 15 juin 2009 a confirmé la chambre dans l'analyse portée sur la situation financière.

**Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 24 septembre 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 Monsieur François COMMEINHES
- Réponse de Monsieur François LIBERTI

**Article L. 243-5 du code des juridictions financières, 4<sup>ème</sup> 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 ».**