

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR Le 12 octobre 2000

REF.: Greffe/sr/ n°2564

Lettre recommandée avec A.R n°9288 5520 8FR

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion de la commune de Sorgues.

Monsieur le Maire,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 11 septembre 2000, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L. 41-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le texte intégral des observations définitives de la Chambre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

Alain PICHON

Monsieur Alain MILON

Maire de la Commune de SORGUES

Hôtel de Ville

BP 310

84706 SORGUES CEDEX

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR 3ème section

OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE SORGUES

(Vaucluse)

Années 1992 à 1999

Rappel de procédure

La Chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Sorgues à partir de l'année 1992. Le président de la Chambre en a informé M Milon, ordonnateur, par lettres en date du 8 et 21 juillet 1999.

L'entretien de fin d'instruction a eu lieu le 26 avril 2000 entre M Milon, ordonnateur en fonctions au cours de la période d'examen, et le rapporteur.

Dans sa séance du 3 mai 2000, la Chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des prescriptions de l'article R. 241-12 du code des juridictions financières, ces observations ont été transmises dans leur intégralité à M. Milon. La réponse de M. Milon a été enregistrée le 23 juin 2000. au greffe de la juridiction. Les destinataires des observations provisoires n'ont pas demandé à être entendus par la Chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre, 3^{em} section, a délibéré et adopté, le 11 septembre 2000 ses observations définitives dans la composition suivante : M. Pichon, président, M Matthey, conseiller et M. Giannini, conseiller-rapporteur.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le maire à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant leur réception. Elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Elles seront, après cette date, communicables à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Bordée en partie par l'un des bras du Rhône, la commune de Sorgues (3 420 ha) se situe à 10 kilomètres au nord-est d'Avignon. Cette proximité avignonnaise ainsi que la présence d'axes routiers importants, notamment l'autoroute A7 et la nationale 7 qui contournent le centre-ville depuis 1996, expliquent la vocation principalement industrielle et commerciale de la commune.

Les recensements indiquent que la ville connaît une croissance de sa population régulière et modérée, avec 17 539 habitants en 1999.

Tant la situation géographique que la structure budgétaire de la commune, qui compte trois budgets annexes consacrés à des zones d'aménagement, montrent l'importance de l'implantation,

notamment industrielle et commerciale. Ce secteur, qui a été et reste un axe majeur de la politique décidée par l'équipe municipale en fonction depuis 1989, a donc naturellement constitué un domaine d'examen de la gestion communale.

La situation financière, l'organisation générale des services communaux et la gestion du personnel constituent les autres aspects de la gestion communale qui ont été examinés.

1. SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

L'appréciation portée par la Chambre sur la situation financière de la commune se fonde sur les données issues du budget principal. En effet, les flux annuels des budgets annexes sont faibles sur l'ensemble de la période examinée et ne sont pas de nature à modifier les tendances dégagées par le compte principal.

On gardera cependant en mémoire que l'appréciation portée sur la situation financière de la commune n'a pu tenir compte des risques éventuels liés à la gestion des ZAC pour des raisons qui seront développées dans cette lettre et qu'elle est donc émise sous cette réserve.

1.1. Les soldes intermédiaires de gestion

Entre les exercices 1995 et 1998, les recettes réelles de fonctionnement, alimentées par des bases fiscales dynamiques, ont progressé de 11,52 % soit une progression annuelle moyenne de 3,70 % malgré une légère baisse des taux. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, en apparence élevée, doit être relativisé par le fait que la commune ne perçoit ni taxe ni redevance pour le transport et la collecte des ordures ménagères exécutés en régie.

Dans le même temps, l'augmentation des dépenses réelles de fonctionnement a été contenue dans les limites de 7,17 %, soit une augmentation moyenne annuelle de 2,34 %.

L'épargne disponible se trouve donc naturellement orientée à la hausse, même si les niveaux intermédiaires de cette épargne présentent un profil plus contrasté.

1.1.1. L'épargne de gestion

Ce premier niveau d'épargne, résultant du montant des recettes réelles de fonctionnement diminué du montant des charges courantes se situe en moyenne à 29,3 MF, soit 22 % de ces recettes. Ces résultats placent la commune au-dessus des moyennes nationales constatées dans les communes de 10 000 à 20 000 habitants. La Chambre observe cependant d'une part, que le taux d'évolution des charges courantes en général et des charges courantes hors dépenses de personnel en particulier (17,30 %) ont une croissance beaucoup plus rapide que les ressources, d'autre part, que le volume de la masse salariale connaît en fin de période une augmentation sensible. La maîtrise de ces tendances, à relativiser compte tenu du niveau actuel de l'épargne de

gestion, implique une attention particulière de la part des gestionnaires communaux. En effet, si cet effet de ciseaux, dont la conséquence immédiate est d'affaiblir l'épargne d'exploitation, devait perdurer, il conduirait inéluctablement à réduire la capacité de la commune à investir.

1.1.2. L'épargne de gestion

Favorisée par une baisse substantielle des intérêts de la dette, l'épargne brute (épargne de gestion moins les intérêts de la dette) augmente sensiblement et passe de 19 MF en 1995 à près de 26 MF à la clôture de l'exercice 1998. Ces montants se révèlent supérieurs à ceux constatés dans les communes similaires et permettent de couvrir l'annuité en capital de la dette tout en dégagant une épargne nette moyenne de 8,78 MF, disponible pour le financement des équipements.

Durant la période analysée, et à l'exception de l'année 1995, la commune a toujours mobilisé moins d'emprunts qu'elle n'en a remboursé, réduisant ainsi son encours de dette et son annuité.

Dans l'hypothèse où elle consacrerait la totalité de son épargne brute actuelle au remboursement de cet encours, la ville apurerait sa dette en moins de 5 ans. Le taux de charge de la dette(1), après avoir été légèrement élevé ces dernières années, est depuis 1998 tout à fait correct (15,3 %).

1.2. Investissement

La commune a consacré en moyenne 25 MF au financement de ses équipements, soit une dépense d'équipement brut par habitant comparable à celle des communes de la même catégorie. Grâce aux résultats dégagés par la section de fonctionnement et une bonne mobilisation des aides externes, la collectivité a pu investir sans recourir systématiquement à l'emprunt. On notera que le taux d'autofinancement des investissements se situe à un très bon niveau en 1998 (30 %).

1.3. Les soldes de bilan et la trésorerie

Les soldes intermédiaires de bilan n'appellent pas d'observation particulière : le fonds de roulement est confortable et la durée prévisionnelle du fonds de roulement est en permanence supérieure à celle constatée dans les communes comparables.

Après analyse du besoin en fonds de roulement, les comptes de la commune ne nécessitent pas la mobilisation de besoins extérieurs de trésorerie. La commune a cependant ouvert de manière récurrente des lignes de crédits dont le fonctionnement révèle des imperfections de nature juridique et économique. En 1995 et en 1996 tout d'abord, le passif enregistre une ressource de trésorerie non remboursée à la clôture de l'exercice. Or l'orthodoxie budgétaire exige, qu'à défaut d'un remboursement total à la clôture de l'exercice, les crédits de trésorerie soient consolidés en emprunt budgétaire afin de respecter les règles de sincérité et d'annualité des budgets

communaux.

La Chambre rappelle que, les crédits de trésorerie, qui ne peuvent servir qu'à financer des ruptures temporaires de trésorerie, doivent être autorisés par l'assemblée délibérante, mobilisés et remboursés au cours de l'exercice budgétaire. Un état annexe au budget doit informer le conseil municipal des mouvements effectués, mais s'il a bien été joint aux documents budgétaires de la commune, il ne correspond en rien à la réalité comptable figurant au compte de gestion. Les crédits de trésorerie réservés en 1998 et 1999, qui ont généré des commissions de réservation calculées au taux de 0,10 % n'ont jamais été mobilisés. Cette dépense aurait pu être évitée si la commune s'était donnée les moyens d'anticiper ses besoins de trésorerie.

2. LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DES ZONES D'ACTIVITES

2.1. Présentation générale

Dans ce domaine, l'instrument de prédilection de la commune a été la création de Zones d'Aménagement Concerté (ZAC). Pour l'aménagement de quatre(2) d'entre elles, la commune a choisi la régie directe, et pour cinq autres(3) la concession à la Société d'Economie Mixte pour l'Aménagement de Sorgues (SEMAS).

L'évolution des bases de la taxe professionnelle sur l'ensemble du territoire communal peut donner une première approche de l'effet général de la politique d'aménagement.

Sur la période en examen (de 1992 à 1999), et selon des documents de suivi élaborés par les services communaux communiqués à la Chambre, le nombre des entreprises installées à Sorgues est passé de 874 à 939, entraînant une augmentation des bases de 196 542 270 (soit un produit de 41 018 371 F) à

292 262 000 (soit un produit de 59 241 659 F). La volonté d'attirer des entreprises sur le territoire communal semble donc avoir réussi au niveau global, même si à ce stade il est difficile d'évaluer ce qui, dans cette attractivité de la commune, est dû à la politique menée dans le périmètre des ZAC.

Au-delà de cette première impression favorable, la Chambre a examiné le suivi par la commune de sa politique dans le domaine des ZAC :

quels instruments a-t-elle mis en place pour comparer régulièrement les prévisions, sur la base desquelles la ZAC a été décidée par le conseil municipal, et les réalisations ?

la commune est-elle en mesure de connaître, en cours de réalisation, le coût d'une ZAC ?

à la clôture de l'opération, la commune peut-elle correctement en dresser le bilan et évaluer,

même grossièrement, au bout de combien de temps les dépenses qu'elle a consenties seront rentabilisées ?

Or les contrôles effectués n'ont pas permis de constater que ce travail de suivi et d'évaluation avait été réalisé, que ce soit pour les opérations en concession ou pour les opérations en régie. La raison en est simple : la commune ne s'est pas donnée les moyens de collecter, clairement et régulièrement, l'information sur l'évolution de la situation financière de ses ZAC.

2.2. Une information financière sur les ZAC concédées particulièrement défectueuse

La création de la SEMAS remonte à 1985, quand le conseil municipal de Sorgues a préféré confier la réactivation d'une vaste friche industrielle, dénommée friche " ERO " à une SEM plutôt que de l'exécuter en régie.

Créée donc à l'initiative de la commune, actionnaire majoritaire à hauteur de 80 % du capital souscrit(4), pour faire de l'aménagement, la SEMAS, à laquelle la commune a confié la plupart de ses concessions d'aménagement, n'a pas respecté ses obligations légales et contractuelles en qualité de concessionnaire envers son concédant. Réciproquement, la commune n'a jamais cherché à faire respecter les obligations incombant à son concessionnaire.

2.2.1. La SEMAS n'a pas respecté ses obligations envers son concédant

L'article L. 1523-3 du CGCT, qui a codifié des dispositions de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économies mixtes locales, prévoit que : " Dans le cas de convention passée pour la réalisation d'acquisitions foncières, l'exécution de travaux et la construction d'ouvrages et de bâtiments de toute nature, la convention précise, en outre, et également à peine de nullité, les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par la collectivité (...) contractant[e] ; à cet effet, la société doit fournir chaque année un compte-rendu financier comportant notamment en annexe :

le bilan prévisionnel actualisé des activités, objet du contrat, faisant apparaître d'une part l'état des réalisations en recettes et en dépenses et, d'autre part, l'estimation des recettes et des dépenses restant à réaliser ainsi que, éventuellement, la charge résiduelle en résultant pour son contractant ;

le plan de trésorerie actualisé faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses ;

un tableau des acquisitions et cessions immobilières réalisées pendant la durée de l'exercice.

L'ensemble de ces documents est soumis à l'examen de l'assemblée délibérante de la collectivité (...) contractant[e] qui a le droit de contrôler les renseignements fournis, ses agents accrédités pouvant se faire présenter toutes pièces de comptabilité nécessaires à leur vérification. "

Si les conventions d'aménagement signées entre la SEMAS et la commune de Sorgues prévoient bien l'élaboration des documents prévus par la loi, la SEMAS ne les a jamais élaborés.

A la suite de l'ouverture du contrôle de la commune, celle-ci a demandé au cabinet d'expertise comptable qui tient les comptes de la SEMAS d'élaborer des comptes-rendus financiers pour deux des opérations confiées à la SEMAS (la ZAC ERO et la ZAC Val du Soleil). Leur caractère tardif est susceptible de mettre en cause leur validité. Au surplus, même élaborés rétroactivement, ils ne correspondent que très imparfaitement aux exigences légales : il est, entre autre, impossible à leur examen, de déterminer quels ont été les besoins en trésorerie des opérations.

Ensuite, et contrairement aux dispositions figurant aux contrats(5), la SEMAS n'a pas tenu sa comptabilité de manière à faire apparaître distinctement la comptabilité propre à chaque opération. Les bilans et comptes d'exploitation de la société, dépourvus de ces annexes, ne peuvent donc en aucun cas informer valablement le conseil municipal de l'évolution financière d'une opération concédée ni être regardés comme pouvant se substituer aux obligations légales et contractuelles en la matière.

La Chambre constate que les retards importants dans la transmission, notamment des délibérations du conseil d'administration et des assemblées générales de la SEMAS, qui en application de l'article L.1524-1 du CGCT auraient dû être transmises dans les 15 jours de leur adoption au Préfet, empêche notamment le représentant de l'Etat de saisir la Chambre en temps utile d'une délibération de son conseil d'administration qui serait de nature à augmenter gravement la charge financière de la commune (article L. 1524-2 du CGCT).

2.2.2. L'absence d'initiative de la commune dans le recueil d'informations

Pas plus que la SEMAS ne se souciait de lui communiquer les informations indispensables au suivi des opérations dont elle avait la charge, la commune ne s'est préoccupée de les obtenir. Le conseil municipal ne s'est pas davantage préoccupé du suivi financier des ZAC, alors que la concession à la SEMAS des cinq ZAC s'est échelonnée de 1986 à 1994, et qu'il a été amené, au moins pour le renouvellement municipal de 1995, à nommer ses représentants au conseil d'administration de la société.

Les représentants du conseil municipal élus au conseil d'administration de la SEM, ont de leur côté imparfaitement rempli leurs obligations au regard de l'article L. 1524-5 du CGCT, alinéa 7, qui les charge d'élaborer, au moins une fois par an, un rapport écrit sur lequel le conseil municipal aurait du se prononcer. Ces dispositions n'ont pas été respectées.

Le conseil municipal n'a pas procédé à l'examen du bilan de clôture des ZAC ni à ceux relatifs aux bilans intermédiaires. Sur la seule ZAC concédée clôturée avant l'ouverture du contrôle (la ZAC ERO), le conseil municipal a adopté une clôture d'opération qui, entre autres anomalies, ne

mentionne même pas le montant des recettes réalisées par le concessionnaire pendant la durée de la concession. La première délibération de clôture prise le 26 juin 1996 ne mentionnait pas comment avait fonctionné l'avance en compte courant d'associé accordée par la commune, et il a fallu attendre la délibération rectificative du 6 novembre 1996, demandée par l'expert-comptable de la société, pour qu'apparaissent enfin quelques informations sur le fonctionnement de cette avance.

En outre, ce bilan de clôture se révèle n'être en fait qu'un bilan d'intégration dans le patrimoine communal assorti d'une restitution d'avance.

Le véritable bilan de clôture n'a donc pas, à ce jour, été établi.

Dans sa réponse, le maire a précisé que l'absence d'interrogation de l'assemblée délibérante n'était pas le signe d'un désintérêt pour les opérations d'aménagement, mais la conséquence d'une information complète et régulière de la part de la commission économique, commission mixte.

La Chambre constate cependant, que les comptes-rendus des travaux de la commission économique, riches d'informations commerciales et techniques, ne comportent ni un bilan financier intermédiaire ou prévisionnel, ni un bilan final susceptible d'éclairer la commune sur l'évolution financière et les résultats dégagés par les opérations d'aménagement et que l'exécutif communal, pour sa part, n'a pas fait appliquer les dispositions contractuelles prévues en matière de communication financière.

2.2.3. La raison de ces inerties : la confusion entre les structures de la SEMAS et celles de la commune

Le désintérêt de toutes les parties intéressées pour le suivi formalisé des opérations d'aménagement sous concession (CRAC, bilans financiers, bilans de clôture) s'explique pour l'essentiel par le fait que l'exécutif de la SEMAS se confond avec l'exécutif communal. On pourrait multiplier les indices qui démontrent cette confusion, le plus récent étant que les bilans des opérations des ZAC Val du Soleil et Sainte Anne Centre ont été approuvés par le conseil municipal à une date antérieure à leur adoption par le conseil d'administration de la société. Par ailleurs, la SEMAS ne fonctionne en réalité qu'avec les moyens humains et matériels de la commune. En effet :

le maire de la commune a depuis l'origine de la SEMAS, accepté les fonctions de président directeur général de celle-ci ;

les fonctions de directeur financier et de directeur technique de la SEMAS sont remplies par des fonctionnaires de la commune ;

la seule personne directement rémunérée par la société est une secrétaire à temps partiel ;

le siège de la SEMAS se trouve dans l'hôtel de ville de Sorgues ;

l'actif du bilan de la société ne retrace aucune immobilisation au 31 décembre 1998.

En outre, et compte tenu des aides en nature apportées par la commune, la rémunération de la société, fixée à 8 % dans les contrats, peut paraître élevée.

La Chambre observe que la situation financière de la SEMAS se caractérise par des réserves supérieures au capital social, d'importantes disponibilités et une absence de dettes à long et moyen terme. L'absence de comptes d'opération et de comptes-rendus financiers annuels par opération ne permet pas de porter une appréciation objective sur la réalité et l'origine de cette situation financière. Néanmoins celle-ci peut provenir soit d'excédents d'opérations non encore reversés au concédant, soit de fonds de concours qui ont été versés par le concédant de manière précoce ou dont le montant excédait les besoins des opérations. La commune ne partage pas cette analyse et considère, sans en apporter la preuve que cette situation est le fruit d'une bonne gestion financière des ZAC concédées à la SEMAS.

La Chambre estime que la vocation d'une société d'économie mixte en général et de la SEMAS en particulier, outil privilégié de la commune, actionnaire principal, n'est pas d'accumuler des excédents. De plus lorsque l'activité de cette société repose totalement sur des relations contractuelles dont l'équilibre financier est garanti par la commune, tout enrichissement temporaire ou définitif de l'un appauvrit l'autre dans les mêmes proportions.

L'examen de la gestion a permis de constater que l'information financière était mal structurée puisqu'à toutes les demandes d'information, de communication de documents de suivi sur les ZAC présentées par l'équipe de contrôle, le maire, soit n'a pas répondu, soit a dû faire élaborer a posteriori les documents demandés.

2.3. Une information financière sur les ZAC très incomplète provenant de la commune

2.3.1. L'absence de documents de suivi sur les ZAC en régie

Faire un point régulier sur une opération d'aménagement dont le déroulement s'inscrit, par définition, dans une période de temps prévue, devrait répondre à un besoin de gestion, que la ZAC soit gérée en concession ou en régie. Mais à Sorgues, si l'information n'a pas été mise en place pour les ZAC en concession alors même que la loi la rendait obligatoire, celle qui concerne les ZAC en régie et qui n'a pas été précisément formalisée dans un texte, est demeuré très lacunaire.

Ainsi, pour deux ZAC au moins dont l'achèvement était prévu pendant la période examinée(6), les

délais d'aménagement prévus aux dossiers de réalisation ont-ils pu être dépassés sans que les responsables communaux, et a fortiori le conseil municipal, n'en tirent les conséquences.

En effet, si des retards ont eu lieu dans la commercialisation des lots, ils ont induit pour la commune des charges financières (portage des opérations), puisque des recettes attendues ne sont pas intervenues dans les délais prévus. En l'absence de documents de suivi, il est impossible d'en évaluer le coût. Par ailleurs, il est rappelé que, pour les ZAC en régie, le bilan de clôture de la ZAC doit être dressé à la réalisation et à la réception des équipements publics prévus au programme. L'absence de bilan de clôture sur les ZAC en régie qui auraient dû être achevées, ne facilite pas l'analyse de leur situation financière.

2.3.2. Des documents budgétaires et comptables défectueux

La situation ne s'éclaircit pas à la lecture des documents budgétaires de la commune, confus à plus d'un titre. D'abord, si la commune respecte l'obligation d'individualiser au sein de budgets annexes les opérations d'aménagement de terrains parce qu'elles sont assujetties à la TVA, la répartition des ZAC au sein des trois budgets annexes mis en place ne facilite pas l'accès à l'information, car les ZAC en régie sont mélangées aux ZAC concédées. Par ailleurs, les documents budgétaires ne retracent pas les décisions prises par le conseil municipal. Les exemples suivants peuvent être donnés :

a) dans les concessions d'aménagement, la commune est généralement propriétaire des terrains dont elle concède l'aménagement à la SEMAS. Les contrats prévoient que les terrains sont vendus au concessionnaire, mais que le paiement du prix par la SEMAS est différé par ouverture d'un compte courant d'associés. Dans les comptes de la société, la valeur des terrains a donc été portée au crédit du compte courant du concédant et a fait l'objet d'un règlement après déduction de la dotation de fonds de concours en fin de concession.

Dans les comptes de la commune, ces dispositions auraient dû se traduire :

pour la vente, par une sortie des biens de l'actif de la commune, dans le budget annexe concerné ;

pour le règlement différé du prix de vente, par la constatation d'une créance sur la SEMAS, qui aurait vocation à s'éteindre au fur et à mesure de la consommation de la dotation de concours et être réglée définitivement à la clôture de la ZAC.

Ces écritures comptables n'ont pas été constatées dans les comptes de la commune.

b) dans le compte administratif 1998, aucun des budgets annexes consacrés aux zones d'activités ne retrace les remboursements d'emprunts. Or, au moins pour les ZAC en régie, on peut supposer que les travaux d'aménagement entrepris n'ont pu être entièrement autofinancés par la

commune.

Or, l'absence de recettes et de dépenses d'emprunts sur les budgets annexes supportant des ZAC en régie ne signifie pas que la commune n'a pas eu recours à l'emprunt, mais que les emprunts souscrits et nécessaires à l'aménagement des ZAC ont été indûment inclus dans la masse de ceux retracés au compte principal de la commune.

Les budgets annexes, dont la raison d'être consiste à retracer l'ensemble des opérations nécessaires à la conduite d'une activité, ne constituent donc pas en l'espèce des documents fiables. Le désordre de leurs écritures ne permet pas au conseil municipal d'évaluer le coût de l'aménagement des zones d'activités puisqu'une partie du financement nécessaire, qui a été mobilisé par la commune, n'y figure pas.

c) d'autres écritures ne s'expliquent pas aisément. On citera à titre d'exemple la ZAC ERO dont les délibérations portant bilan de clôture de cette ZAC prévoient la réintégration dans le patrimoine communal des immeubles non vendus par la SEMAS pour une valeur de 3 600 000 F

Or, ce n'est qu'au compte administratif 1998, soit deux plus tard, que ce montant apparaît dans les comptes du budget annexe des Zones d'activités. De plus, l'article sur lequel est inscrite cette acquisition concerne à tort des terrains " à aménager ", alors que ces terrains ont été aménagés par la SEMAS pendant la concession, et qu'ils font maintenant partie du patrimoine communal.

Ces erreurs ou omissions ne donnent pas une image complète et fidèle de l'activité des budgets annexes. Le conseil municipal ne peut donc guère se fonder sur ces documents pour évaluer financièrement, en toute connaissance de cause, la politique communale en matière d'aménagement.

La Chambre prend acte de l'engagement de la commune à remédier à cette situation.

2.4. Une très difficile évaluation de la politique communale dans les ZAC

Les difficultés énoncées ci-dessus relatives à la collecte de l'information financière n'ont pas permis à la Chambre d'évaluer les dépenses que la commune avait consacrées à l'aménagement de chacune des ZAC, et spécialement sur la totalité des ZAC en régie.

Pour illustrer, en ce qui concerne les ZAC en concession - la ZAC ERO et la ZAC Val du Soleil -, les difficultés de cette évaluation, la Chambre a examiné l'étape ultime grâce à laquelle il est normalement possible de recueillir des informations, celle des bilans de clôture.

2.4.1. la ZAC ERO

Devant l'absence des comptes-rendus annuels et bilan de clôture prévus par les textes, la

Chambre a vérifié si les délibérations relatives au transfert du village d'entreprises dans le patrimoine communal contenaient des informations financières permettant d'apprécier l'économie générale de cette opération. Au-delà des imprécisions successives, puisqu'il aura fallu deux décisions modificatives pour arrêter les comptes, et de quelques libertés prises avec le contrat de concession, notamment sur la valeur d'acquisition des biens(7), ces délibérations ne contiennent aucun élément pouvant éclairer le lecteur sur le bilan financier de l'opération.

Néanmoins, le maire a indirectement confirmé lors de l'instruction que cette opération a été excédentaire, que cet excédent a nourri l'abondante trésorerie dont dispose la SEMAS, et a permis de porter financièrement les autres opérations d'aménagement.

Le conseil municipal, qui n'a jamais été informé du montant exact de l'excédent dégagé par l'opération ERO, et que l'absence de comptes d'opérations dans la comptabilité de la SEMAS n'a pas permis à la Chambre d'évaluer, n'a donc jamais pu se prononcer sur l'affectation de cet excédent, comme la convention le prévoyait dans son article final.

Si, financièrement, la décision du maire de maintenir les fonds dans les comptes de la SEMAS pourrait se justifier en permettant à cette société de placer ses fonds en toute liberté(8), juridiquement une telle position est d'autant moins acceptable qu'outre son caractère unilatéral, elle déjoue indirectement l'obligation légale pour les collectivités locales du dépôt de leur disponibilités auprès du Trésor public.

Le bilan de clôture de cet ZAC reste donc à produire.

2.4.2. La ZAC Val du Soleil

2.4.2.1. Historique de l'opération Val du Soleil

Une première concession, signée en juin 1992 et exécutoire en septembre 1992, a confié à la SEMAS l'aménagement de la ZAC Val du Soleil, sachant que la commune a déjà l'entière maîtrise foncière dans le périmètre de la ZAC. Ce contrat de concession ne comprend pas les documents annexes qui doivent, normalement, l'accompagner, à savoir la liste des équipements publics à réaliser, le plan de financement et le bilan prévisionnel, ce qui laisse perplexe sur le contenu réel de la mission confiée à la SEMAS, et à tout le moins atteste d'une précipitation inutile dans la conclusion du contrat.

Ce contrat ne reçoit aucun commencement d'exécution. En revanche, le 2 février 1994, la société civile immobilière Fontvert se voit délivrer par la commune un permis de construire pour la construction d'une clinique, et la commune s'engage dans des démarches qui la conduisent, pour la réalisation de ce projet, à acquérir des immeubles par voie d'expropriation(9), puis en juin 1994(10) à modifier substantiellement le contrat de concession avec la SEMAS, qui est cette fois accompagné des documents nécessaires, encore que sommaires, car ils ne sont pas échéancés.

Le nouveau contrat abandonne l'obligation faite à la SEMAS de vendre les terrains entre 300 et 350 F/m².

Treize jours avant l'adoption de cette modification de la concession, un conseil d'administration de la SEMAS du 2 juin 1994 chargeait M. Milon, agissant comme président-directeur-général de la SEMAS d'entreprendre les démarches nécessaires auprès de la commune de Sorgues pour faire modifier la concession.

Dès le 6 juillet suivant, le conseil municipal autorise la SEMAS à vendre à la SCI Fontvert l'emprise totale(11) de la ZAC, pour y réaliser une clinique. La vente desdits terrains de la commune à la SEMAS, et de la SEMAS au consortium de sociétés acquéreur, s'opèrera le même jour, le 9 novembre 1994.

La cession gratuite des terrains d'emprise des voies de la SEMAS à la commune s'effectuera par acte notarié le 8 octobre 1996, " tous les travaux d'équipement et d'aménagements à réaliser dans la zone (desserte routière, eau potable, eaux usées, eaux pluviales, éclairage public, PTT, électricité...) ont été effectués par la SEMAS ".

2.4.2.2. Présentation du bilan de clôture et observations sur cette opération

Progrès notable sur la clôture de la ZAC ERO, le bilan de clôture de l'opération Val du Soleil, approuvé par le conseil municipal le 22 décembre 1999, fait apparaître les produits issus de la vente des lots.

L'état récapitulatif de l'opération, qui n'a pas été joint à la délibération du conseil municipal, est présenté comme indiqué ci-après :

Voir Tableau

Tableau 1

PRODUITS		
Vente de terrains		2 700 000
CHARGES		
	6 429 648,91	
Acquisition terrain et travaux d'aménagement		
FONDS DE CONCOURS MAIRIE		3 729 648,91
	6 429 648,91	6 429 648,91

L'analyse de cette opération appelle plusieurs observations :

1°/ l'information sur le montant total des aides dont allait bénéficier la ZAC n'a pas été donnée au conseil municipal de manière claire et complète pendant le déroulement de l'opération.

Dans la modification de la concession d'aménagement qu'il adopte le 15 juin 1994, le conseil municipal se prononce en même temps pour un fonds de concours destiné à financer les équipements publics de 1,5 MF. Moins de 20 jours plus tard, quand il autorise le 6 juillet la SEMAS à vendre l'emprise de la ZAC, il décide en même temps " que l'aménagement de la ZAC fera l'objet d'un fonds de concours de 2.400.000 F ". Compte tenu de cette présentation, le conseil municipal a-t-il bel et bien voulu décider d'une dotation de concours supplémentaire à celui de 1,5 MF initialement fixé, ou bien entendait-il seulement augmenter à 2,4 MF le fonds de concours initial des équipements publics ?

2°/ dans l'hypothèse où le conseil municipal a décidé de voter une enveloppe globale de 3 000

000 F, le bilan de clôture présente un volume de participation communale (3 29 648,91 F) qui semble respecter cette enveloppe. Mais la SEMAS rajoute en fait à ce montant la TVA assise sur cette aide ainsi que sa rémunération, qui n'est donc curieusement pas incluse dans les charges d'aménagement.

Les sommes dues par la commune s'élèvent donc à 4 649 712,70 F, soit 19 % de plus que ce qu'elle avait initialement envisagé de régler.

4°/ le bilan de clôture ne fait pas apparaître de manière claire le montant total des aides dont a bénéficié, finalement, un acquéreur unique. Bien que les textes soient peu explicites sur la forme et le contenu des rapports annuels et des bilans de clôture, la collectivité reste fondée à exiger du concessionnaire des comptes rendus financiers suffisamment précis pour lui permettre d'assurer son rôle dans le contrôle du concessionnaire et de la concession. Le caractère pour le moins sommaire du bilan produit à la commune ne permet pas d'atteindre cet objectif.

A défaut, il est nécessaire de rechercher dans la liste brute des charges pour pouvoir comparer le prix d'acquisition du terrain par la SEMAS (2 235 174,09) au prix de vente (2 400 000).

L'acquéreur a participé à hauteur de 300 000 F aux travaux d'aménagement, ce qui a laissé à la commune la quasi-totalité de la charge de l'aménagement du terrain, soit 4 649 712,70 F TTC.

Globalement, le prix de vente du terrain aménagé a été de 138 F/m² (2,7 MF/19591m²), contre un prix de revient de ce même terrain de 273,63 F/m² (si l'on estime que les travaux de voirie ont été réalisés conformément à la prévision, soit 1,5 MF, le coût de l'aménagement du terrain vendu à l'acquéreur s'élève à

3 149 712,70 F auquel s'ajoute le coût initial du terrain).

5°/ Interrogé sur la question de savoir quel était le montant des taxes dont la commune avait bénéficié depuis l'installation de la clinique Fontvert sur cette ZAC, le maire a fait parvenir à la Chambre le tableau suivant :

Voir Tableau

tableau 2

	1996	1997	1998	TOTAL
TP clinique	465 152	780 399	831 451	2 077 002
TP autres (médecins)	238 177	329 259	231 819	799 255
Foncier bâti	211 369	213 458	214 811	639 638
TOTAL	914 698	1 323 116	1 278 081	3 515 895

Si les retombées d'un investissement effectué par une collectivité publique ne peuvent se mesurer seulement en termes financiers, cette indication n'est cependant pas à négliger. Du tableau ci-dessus, il ressort, que les 3,150 MF(12) consacrés par la commune à l'aménagement de la ZAC Val du Soleil sont couverts par un retour de fiscalité au bout de la 4ème année après l'investissement.

Cette étude sur la rentabilité interne de l'opération aurait pu trouver utilement sa place en annexe au bilan de clôture.

En conclusion, la Chambre rappelle qu'une opération d'aménagement constitue un cycle de production long et complexe, reposant sur des durées incertaines, des risques opérationnels élevés et des difficultés à anticiper les valeurs futures du marché et que lorsque plusieurs opérations sont menées de front, le poids budgétaire qu'elles représentent et les risques qu'elles font courir aux finances communales nécessitent un suivi technique, commercial et financier de la collectivité "donneur d'ordre" et garante de leur équilibre financier.

Malgré un suivi technique et commercial évident de la part de la commission économique, la communication financière suivie par la commune n'est pas conforme aux obligations définies dans l'article 523-3 du CGCT et que la mauvaise tenue des budgets annexes des ZAC ne permet pas à la commune d'avoir une idée précise de l'évolution financière des différentes opérations.

La commune a pris acte de ces lacunes et s'est engagée à les régulariser avec diligence et à respecter à l'avenir les procédures légales en matière de présentation des comptes rendus financiers au conseil municipal, tout en améliorant leur contenu.

Cet engagement sur un suivi régulier et détaillé des comptes rendus financiers qui devront être présentés à l'assemblée délibérante, sur les ZAC, devra trouver un prolongement sur celles d'entre elles qui seront transférées à la communauté de communes de Rhône-Ouvèze.

En effet, depuis sa création en 1993, cet EPCI a, parmi ses compétences, " les actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté : l'aménagement de zone d'activités, accueil et extension des entreprises ".

Apparemment, cette définition de compétences, qui aurait dû entraîner dès 1993 un transfert de la gestion de ZAC sorguaises vers la communauté de communes, commence à recevoir un début d'application seulement depuis le début de l'année 2000. Il reviendra à cet EPCI d'assurer convenablement l'information sur les ZAC communautaires à ses huit communes membres. La loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a en effet rajouté au CGCT des dispositions (article L. 5211-39) qui prévoient non seulement que le président de l'EPCI adresse chaque année au maire de chaque commune un rapport retraçant l'activité de l'EPCI, mais encore que les délégués de chaque commune rendent compte au moins deux fois par an à leur conseil municipal de l'activité de l'EPCI.

3. LA GESTION DU PERSONNEL

3.1. L'aspect financier

Sur la période en examen, la masse salariale est passée de 41 396 000 F en 1991 à 56 309 000 F en 1998. Cette évolution correspond à une augmentation globale de 36,03 %, l'évolution moyenne annuelle étant de 4,49 %.

Sur la période correspondant à l'analyse financière de la commune, soit entre 1995 et 1998, on constate que :

l'augmentation des dépenses de personnel s'est ralentie (9,13 % en 4 ans soit 2,95% en moyenne annuelle) ;

la tendance linéaire de la masse salariale a un profil moins inflationniste que les charges courantes hors dépenses de personnel ;

comparées à la courbe des recettes réelles de fonctionnement, les dépenses de personnel croissent moins vite, avec un différentiel moyen de 0,75 % ;

la part des dépenses de personnel dans les dépenses réelles de fonctionnement est en moyenne de 48,52 %, comparable à la moyenne des communes de même strate malgré une faible externalisation des services. Toutefois cette moyenne cache une forte augmentation en 1998 qui fait passer la part de la masse salariale à plus de 50 %.

Par ailleurs, si les dépenses dites rigides sont restées stables (0,69 point entre 1996 et 1998), les dépenses de personnel y ont pris une part croissante.

Portée par la baisse significative des intérêts de la dette consécutive à l'effort de désendettement de la commune, cette tendance n'a pas de conséquences fâcheuses sur l'équilibre financier de la collectivité. Toutefois, l'accroissement récent de la masse salariale, associé à celui des autres charges courantes, traduit un infléchissement important de la politique communale en faveur du service. Comme la Chambre l'a remarqué dans l'analyse financière, si cette tendance devait se poursuivre, elle pourrait obérer la capacité d'investissement de la commune.

3.2. L'aspect ressources humaines

3.2.1. Les emplois budgétaires

Dans l'augmentation de la masse salariale, la part directement imputable à la volonté communale réside principalement dans l'évolution des effectifs. Le tableau ci-dessous reprend cette évolution donnée par les budgets de la période sous

revue :

Voir Tableau

Tableau 3

	1992			1995			1999		
	cat. A	cat. B	cat. C	cat. A	cat. B	cat. C	cat. A	cat. B	cat. C
Secteur Administratif	7	2	48 + 3 NC	4	1	50 + 2 NC	5	2	53 + 3 NC
Secteur Technique	2	6	121 + 67 NC	2	7	129 + 39 NC	1	12	140 + 40 NC
Secteur Social					2	6 + 15 NC		2	5 + 13 NC
Secteur Médico-Social		5	8 + 3 NC		3	9		3	11
Secteur Sportif		7	2		9			10	1
Secteur Sécurité	1		11	1		12	1		12
Secteur Culturel		1	2 + 2 NC		2 + 2 NC	1		5 + 2 NC	4
Secteur Animation			1						1
Autres postes		1 + 2 NC			1 + 2 NC		1	1 + 1 NC	

Total des postes pourvus 302 302 327

Total des postes pourvus en équivalents temps plein (arrondi) 280 285 308

Total des postes créés à l'effectif budgétaire - 347 394

3.2.2. Fiabilité des données figurant aux documents budgétaires et création d'emplois

Les données issues des budgets primitifs ne peuvent cependant pas être considérées comme totalement fiables. En effet, une comparaison effectuée entre les chiffres des postes pourvus annoncés au budget primitif 1997 et ceux donnés par le pointage des bulletins de salaire du mois de décembre de la même année donnent une différence de 13 postes(13).

Certes, l'état du personnel peut avoir varié entre le budget primitif et la fin de l'année et ainsi expliquer la différence constatée. Cette éventualité permet de rappeler une règle ignorée par la commune : le compte administratif doit être accompagné des mêmes annexes que celles qui doivent être présentées avec le budget primitif (cf. Instruction M14, tome II, le cadre budgétaire, titre IV, chapitre 1, § 6.2.1 et 6.2.2). Au compte administratif de la commune, la non production de l'état du personnel se répète pour la quasi-totalité des annexes prévues par les textes.

Par ailleurs, n'apparaît pas dans l'état du personnel, ou de manière parcellaire dans une annexe,

une catégorie de personnel que la commune dénomme " personnel horaire " ou " personnel vacataire ". Au 31 décembre 1997, les bulletins de salaires révèlent l'existence de 21 agents " horaires " : 3 ans le secteur médico-social(14), 6 dans l'enseignement artistique et 11 agents de service ou d'entretien. En septembre 1999, selon les chiffres fournis par la commune elle-même, le nombre de ces personnels horaires s'élève à 31.

Deux observations peuvent être avancées sur cette catégorie de personnel :

1°/ Ni la loi statutaire, ni aucune autre disposition législative ou réglementaire ne mentionnent l'existence, en tant que tel, de personnel horaire/vacataire, même si les vacataires sont plusieurs dizaines de milliers à travailler dans les collectivités locales. Ils doivent donc être rangés dans la catégorie des personnels contractuels, et leur recrutement ne paraît pas devoir s'écarter des règles fixées par les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 pour ce type de personnel.

Quant au besoin à satisfaire, il appartient à l'assemblée délibérante, et à elle seule, de le reconnaître. Elle doit donc se prononcer pour créer ce type d'emploi contractuel, comme elle le fait pour tous les autres emplois contractuels. L'article 34 de la loi statutaire précise en effet : " Les emplois de chaque collectivité (...) sont créés par l'organe délibérant de la collectivité (...). La délibération précise (...) si l'emploi est créé en application des trois derniers alinéas de l'article 3, le motif invoqué, la nature des fonctions, le niveau de recrutement et de rémunération de l'emploi créé ".

Il serait illogique que la loi oblige l'assemblée délibérante à se prononcer sur des besoins saisonniers ou occasionnels qui ne peuvent dépasser une durée de 6 mois, que par ailleurs l'assemblée crée les emplois à temps non complet ayant vocation à être pourvus par des personnels titulaires, et qu'elle ne se prononce pas sur la création d'emplois recouvrant des besoins généralement permanents et à temps non complet.

Les documents transmis en cours d'instruction ne permettent pas d'affirmer que le conseil municipal s'est prononcé sur la création de ces emplois, et, au demeurant, les " contrats de vacation " qui recrutent les intéressés ne mentionnent l'existence d'aucune délibération, ni ne font référence à une disposition légale ou réglementaire qui fonderait ces recrutements. Ces contrats ne disposent donc d'aucune base légale.

2°/ Si, pour les personnels travaillant dans le secteur médico-social ou artistique, des contrats, même sans base juridique sûre, existent, il n'en va pas de même, d'après les documents transmis en cours d'instruction, pour les personnels de service travaillant dans les écoles qui ne disposent d'aucun contrat, ni aucune décision de recrutement.

La première comme la deuxième remarque montrent que la sécurité juridique n'est pas assurée. Et cette insécurité concerne tant la commune que les personnes intéressées. En effet, le juge administratif a reconnu que la permanence d'un besoin à satisfaire entraîne de fait la permanence

de l'emploi, et que peu importe alors que l'agent concerné ait été rémunéré sur la base de vacations mensuelles multipliées par un taux horaire : il peut bénéficier de droit d'une indemnité de licenciement en cas de suppression des vacations (15). L'appellation et la forme de recrutement choisie par la commune pour ces personnels horaires/vacataires ne permet donc ni à la commune de connaître facilement l'étendue de ses obligations, ni aux intéressés de connaître quels sont leurs droits et devoirs.

La Chambre prend acte de la volonté communale visant à régulariser le dispositif en place et la situation individuelle du personnel concerné.

3.2.3. Taux d'encadrement

Selon le tableau ci-dessus, le taux d'encadrement(16), toutes filières confondues, déjà faible en début de période (3,3 %) atteint tout juste 2,5 % en 1999. Ce taux est nettement inférieur au taux moyen d'encadrement dans les communes (5,6 % en 1993, source : les agents des collectivités territoriales - DGCL), et il ne paraît pas s'améliorer en l'an 2000, car la montée en charge de la communauté de communes de Rhône-Ouvèze a conduit à la mutation vers cet établissement public de deux cadres communaux.

3.2.4. Répartition des effectifs par filières et par type de personnel

Sur la répartition du personnel par filière, les deux secteurs où l'effectif sorguais semble afficher une différence sensible avec les moyennes nationales sont le secteur technique (58,9 % à Sorgues contre 52,6 % en moyenne) et le secteur de la sécurité (3,9 % à Sorgues contre 2,6 % en moyenne). Toutefois, de telles comparaisons avec des moyennes nationales communales ne peuvent être interprétées qu'avec prudence compte tenu des disparités locales .

Pour couvrir ses besoins en personnel, la commune fait essentiellement appel à du personnel titulaire. Selon les renseignements communiqués par la commune, au 30 septembre 1999, le personnel contractuel se répartit ainsi :

Voir Tableau

Tableau 4

Type de contractuel	Nombre
Article 3, alinéa 1 ^{er} (loi 26/01/84)= remplacement momentané de titulaires ou emploi qui ne peut être immédiatement pourvu par voie statutaire	11
Article 3, alinéa 2 (loi 26/01/84)= saisonnier ou occasionnel	26 (il s'agit de vacataires recrutés pendant la saison estivale)
Article 3, alinéa 3 (loi 26/01/84)= permanents comparables à ceux d'Etat	2
Horaires	31
CES/CEC	12
Emplois jeunes	18
Apprentis	3

Sur des bases comparables, c'est-à-dire en observant le nombre des contractuels de l'article 3 (remplacement momentané des titulaires), l'effectif des contractuels reste modeste à Sorgues : 12 % en 1999 (contre 30,6 % en 1993 en moyenne dans les autres collectivités territoriales, selon l'ouvrage déjà cité de la DGCL)

3.2.5. L'organisation des services

L'organigramme de la commune, n'appelle pas de commentaires particuliers. On notera néanmoins que la commune ne s'est pas dotée d'une cellule spécifique de contrôle interne que son faible nombre de personnel de catégorie A ne lui permet effectivement guère aujourd'hui de mettre en place.

L'étude de la gestion des ZAC ayant révélé certaines approximations juridiques et comptables, la commune pourrait envisager une amélioration de ses méthodes, le contrôle interne étant moins un service ou une fonction qu'une organisation et des procédures visant à doter les responsables

communaux de moyens d'information fiables permettant une surveillance de la qualité des opérations et services concernés.

Pour autant, la commune n'est pas dépourvue d'outils d'information et d'aide à la gestion, notamment dans le calcul du GVT.

3.3. L'aspect juridique

Il appartient à l'assemblée délibérante de fixer, par des délibérations conformes aux règles du droit supérieur, le cadre juridique de son organisation. L'autorité territoriale investie du pouvoir hiérarchique applique alors les décisions dans le respect des conditions fixées par l'organe délibérant.

Les observations qui suivent mettent en relief un certain nombre d'erreurs ou anomalies dans cet ordonnancement juridique et dans son application.

3.3.1. La durée du travail et les congés

Depuis une délibération du conseil municipal en date du 23 juin 1983, transmise le 10 août suivant au représentant de l'Etat, la durée hebdomadaire du travail a été fixée à la commune de Sorgues à 35 heures.

En revanche, le régime des congés ne semble pas avoir fait l'objet de délibération du conseil municipal, alors que, d'après le livret d'information et d'accueil distribué au personnel communal, certains de ces congés obéissent à un régime plus favorable que celui prévu par les textes. Il en est ainsi du congé annuel qui à Sorgues est égal à 7 fois le nombre de jours travaillés par semaine. Devraient également être délibérés par le conseil municipal les congés exceptionnels(17).

La Chambre prend acte de la volonté de régularisation exposée par l'ordonnateur.

3.3.2. Le recrutement

Le recrutement sur les postes vacants ou créés semble respecter la réglementation quand le poste est pourvu par un stagiaire ou un titulaire de la fonction publique.

Les recrutements de contractuels font, eux, l'objet d'une irrégularité fréquente : les agents entrent en fonctions avant la transmission de leur contrat au contrôle de légalité. Cette anomalie fragilise juridiquement la décision de recrutement (pour un exemple d'annulation d'une nomination pour cause de rétroactivité, voir CE, Commune d'Alfortville, 30 avril 1997). Ce cas de figure se retrouve, pour le contrat de collaborateur de cabinet(18), dont la délibération du 27 septembre 1995, créant l'emploi, est imprécise dans son aspect financier.

En mentionnant seulement : " Les crédits nécessaires sont inscrits au budget de la commune, chapitre 931, article 611 ", elle ne répond pas aux dispositions réglementaires(19) qui prévoient que le montant des crédits affectés aux recrutements des collaborateurs de cabinet doit être décidé par l'organe délibérant. L'esprit du décret est en effet de permettre à l'assemblée délibérante d'arrêter le montant total des (ou de la) rémunérations annuelles qu'elle entend octroyer aux emplois de cabinet, et de pouvoir en suivre ensuite l'exécution puisque ce montant figure sur un chapitre (934-21 à la date de la délibération) et un article spécifiquement consacré à ce type de recrutement. Dans la limite fixée par l'autorité délibérante, le maire recrute ensuite la personne (ou les personnes) de son choix et détermine la rémunération individuelle de chaque collaborateur.

La Chambre prend acte de la volonté de régularisation exprimée dans les réponses de la commune.

3.4. Le régime indemnitaire et avantages accessoires

3.4.1. Les principes fixés par les délibérations concernant le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire des différentes filières fixé par délibérations du conseil municipal concerne les fonctionnaires et les agents contractuels permanents dont l'emploi est déterminé par référence à un grade de la fonction publique.

Les indemnités qu'elles fixent, dans leurs principes, sont conformes aux textes.

En revanche, le paiement des rémunérations accessoires reste subordonné à l'existence d'un crédit global calculé sur les emplois de la collectivité effectivement pourvus. Or, plusieurs primes ou indemnités ont été anormalement délibérées sans référence à des crédits existants (exemple de la prime informatique ou des indemnités élections).

3.4.2. L'application des règles concernant le régime indemnitaire

Quand on examine l'application des règles fixées par l'assemblée délibérante et par les textes législatifs et réglementaires, on constate un certain nombre d'approximations.

Ainsi :

l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) a été versée à un montant supérieur à celui délibéré.

A titre d'exemple, la différence sur les grades concernés de catégorie A est récapitulée dans le tableau ci-dessous :

Voir Tableau

Tableau 5

<i>Grades</i>	<i>Montant délibéré</i>	<i>Montant versé</i>
<i>Directeur sur emploi de SG</i>	<i>12 207</i>	<i>13 074</i>
<i>Attaché principal</i>	<i>8 138</i>	<i>8 715,96</i>
<i>Attaché 2^{ème} classe</i>	<i>6 024</i>	<i>6 471,92</i>

le complément indemnitaire

Les modalités de calcul de ce complément indemnitaire sont définies dans le décret 91-875 modifié et reprises par la délibération.

Au cours de l'instruction, il a été demandé à la commune de produire le décompte de l'enveloppe ainsi définie. Ce document n'a pas été produit, ce qui ne permet ni de s'assurer que le montant global de ce complément décidé par l'assemblée délibérante est bien respecté, ni, a fortiori, de suivre sa consommation.

Au niveau du paiement individuel de ces indemnités, la délibération s'est calquée sur les règles prévues au décret du 6 septembre 1991, à savoir :

pour les agents bénéficiant d'IFTS, un maximum égal au double du taux moyen des IFTS ;

pour les agents bénéficiant d'IHTS, un maximum égal à 25 heures/mois

Or, plusieurs exemples de dépassement de ces 25 heures/mois ont été constatés.

Par ailleurs, tel qu'il ressort de la délibération du 16 juin 1993, ce complément indemnitaire semble devoir être payé mensuellement, seul moyen de respecter la règle de cumul avec les IHTS dans la limite de 25h/mois.

Or, la pratique suivie par la commune montre que le complément indemnitaire est versé en une fois, au mois de juin, ce qui entraîne automatiquement ce mois-là le non-respect de la règle fixée par l'assemblée délibérante et les textes en vigueur.

De plus, cette méthode de versement sous forme forfaitaire (forfaitaire, car rien dans les bulletins de salaire ni dans la liste transmise au comptable pour procéder au versement de ce complément indemnitaire ne mentionne un décompte horaire) :

1°/ ne permet pas de s'assurer qu'au total annuel les agents concernés ne perçoivent pas plus de 25h/mois ;

2°/ pose le problème de l'incompatibilité entre des indemnités horaires et des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires.

3°/ n'est pas conforme au dispositif mis en place par l'assemblée délibérante

La Chambre prend acte de l'outil de suivi individuel mis en place à la suite du contrôle mais observe que la commune n'a pas tiré toutes les conséquences des modalités particulières de paiement du complément indemnitaire, de l'absence de décompte de l'enveloppe globale et du suivi de cette enveloppe.

Le cumul d'indemnités avec des logements concédés à titre gratuit

Certaines indemnités ne peuvent se cumuler avec la mise à disposition des agents intéressés d'un logement à titre gratuit. Il en va ainsi :

des IFTS(20) des IHTS(21): des indemnités d'astreinte(22) I.

La Chambre a relevé plusieurs cas de cumul de ces indemnités avec la mise à disposition gratuite d'un logement. Il convient de souligner qu'avant le contrôle de la Chambre, la collectivité n'avait pas appliqué les dispositions de la loi n° 1067 du 28 novembre 1990 relative aux logements de fonction des agents territoriaux.

La Chambre prend acte des mesures récentes visant à régulariser pour l'avenir ces situations de cumul.

L'indemnité complémentaire élections

La délibération qui l'a instaurée l'a réservée aux fonctionnaires de la commune. Or un agent contractuel, a perçu cette indemnité.

En réponse à cette observation, le maire a précisé que malgré un "choix malheureux des termes" de la délibération, il n'était pas dans l'intention du conseil municipal de limiter l'octroi de cette prime aux seuls fonctionnaires territoriaux. La Chambre observe que, quelle que soit l'intention de l'assemblée délibérante, la délibération du 30 mars 1998, seul support juridique de cette prime, doit être exécutée conformément à son objet tant qu'elle n'a pas été rapportée.

La prime informatique

La délibération du 18 décembre 1996 a institué la prime informatique en rappelant les conditions fixées par décret pour le bénéfice de cette prime, à savoir l'octroyer à des agents titulaires d'un grade de la fonction informatique, affectés au traitement de l'information et employés dans un centre de traitement automatisé de l'information.

L'organigramme des services et les justificatifs apportés par la commune ne permettent pas de constater l'existence d'un centre de traitement de l'information répondant aux critères définis par l'article 2 du décret n° 71-343 ni un système informatisé de gestion assimilable à un tel centre au regard de la jurisprudence du CE n° 120651 du 17/1/96 et n° 168154 du 12/6/96.

En conséquence les critères cumulatifs nécessaires à l'octroi de cette prime ne sont pas réunis. La Chambre souhaite connaître les mesures qui ont été prises par la commune pour régulariser cette situation pour l'avenir.

Des rémunérations annexes à un collaborateur de Cabinet

D'un point de vue indemnitaire, le contrat du collaborateur de cabinet comporte une disposition irrégulière. Il prévoit en effet le versement d'une indemnité de fin d'année, alors que l'article 9 du décret du 16 décembre 1987 interdit toute rémunération accessoire, à l'exception bien entendu du remboursement des frais de déplacement.

Par ailleurs, cet agent a perçu d'autres rémunérations accessoires non prévues au contrat en infraction à l'article 9 précité. Il s'agit d'IFTS (1 452,66 F par trimestre) et d'indemnités forfaitaires complémentaires pour élection (par exemple 2 150,66 F en juin 1997).

La Chambre prend acte que les dispositions réglementaires sont respectées dans le contrat du nouveau collaborateur de cabinet (février 2000). Elle souhaite, qu'en rupture avec les pratiques antérieures, l'exécutif veille à respecter également les termes du contrat.

3.4.3. Autres avantages accessoires

Les logements de fonction

La loi du 28 novembre 1990 a confié au conseil municipal le soin de fixer par délibération la liste des emplois de la collectivité pouvant bénéficier de logements de fonction, à titre gratuit ou moyennant une redevance.

L'instruction a permis à la commune de se conformer à la législation. C'est en effet après le premier questionnaire envoyé en juillet à la commune que les régularisations ont été entreprises. Le conseil municipal a délibéré le 15 septembre 1999(23) et reconnu 16 emplois qui entraînent l'attribution d'un logement de fonction par nécessité absolue de service avec fourniture gratuite des fluides.

Cependant, parmi les emplois reconnus par l'assemblée municipale figure un emploi de " directeur des services techniques ", emploi qui, non seulement ne figure pas à l'effectif budgétaire de la commune, mais encore ne peut pas y figurer puisque les communes sont habilitées à créer un tel emploi seulement si elles comptent au moins 20.000 habitants(24).

Les arrêtés individuels d'attribution ont été pris le 29 octobre 1999 et transmis le 9 novembre aux services préfectoraux.

Avant cette dernière date, la situation irrégulière, qui obligerait en toute logique à considérer les bénéficiaires des logements comme des occupants sans titre, a entraîné une autre irrégularité déjà évoquée : le paiement d'indemnités incompatibles avec un logement de fonction (cf § ci-dessus).

La Chambre prend acte de la réponse du maire considérant le terme de directeur des services techniques comme un "abus de langage" ne reflétant pas la véritable intention de l'assemblée délibérante.

Le restaurant administratif

Les personnels communaux bénéficient d'un service de restauration géré par la commune en régie directe. D'autres fonctionnaires ou assimilé ont accès à cette restauration à titre payant et d'autres à titre gratuit, tarifs fixés tous les ans par l'assemblée délibérante.

Pour 1998, les renseignements communiqués par la commune font état de 10 625 repas servis

pour une charge de service de 651 272 F. Ce montant ne semble pas inclure les charges liées aux immobilisations (entretien et renouvellement du matériel et des locaux).

Pour la même période, la recette s'établit à 239 068 F.

La prise en charge par la commune de cet avantage aux personnels s'établit donc, au minimum, à 412 204 F.

En attendant l'élaboration d'un rapport financier complet sur le coût du restaurant, le conseil municipal pourrait être destinataire de ces informations minimales, qui sont susceptibles de lui permettre de se prononcer en toute connaissance de cause sur les tarifs du restaurant administratif.

Le Président

A. Pichon

(1) taux de charge de la dette= annuité d'emprunt rapportée aux recettes réelles de fonctionnement

(2) Trois sont situées sur le site de Fournalet et ne sont pas considérées comme terminées par les responsables. Fournalet II, créée en 1982, compte encore deux terrains à commercialiser, Fournalet III, créée en 1986, ne compte pas toutes les constructions prévues, Fournalet IV, créée en 1991 n'a pas commencé d'être réalisée. La 4ème est dénommée Pont de Traille.

(3) Il s'agit de la ZAC ERO, qui était clôturée avant le début du contrôle, la ZAC Sainte Anne Centre et la ZAC Val du Soleil, qui ont été clôturées en cours de contrôle et la ZAC Sainte Anne Est et la ZAC Porte de Vaucluse sont en cours de réalisation.

(4) aujourd'hui 1, 5 MF

(5) Cf. article 21, al 1er des conventions ZAC Val du Soleil, Sainte Anne Centre, Sainte Anne Est, article 3.5 de la convention ZAC ERO.

(6) Pour la ZAC de la Traille, l'achèvement, prévu en 1993 d'après le dossier de réalisation, n'est toujours pas constaté en 1999. La ZAC du Fournalet III aurait dû, elle, être achevée en 1995.

(7) L'article 2.2.4 du contrat de concession prévoyait une reprise des biens à leur prix de revient et non à la valeur vénale.

(8) Placements dont le compte d'opération, établi a posteriori en extra-comptable par le cabinet comptable sur l'opération Sainte Anne Centre et parvenu à la Chambre le 13/04/2000, apporte la

preuve : y figurent, par exemple, 8 MF en compte à terme la première année de l'opération.

(9) autorisation du conseil municipal pour l'acquisition de parcelles en date du 23 mars 1994, après avoir obtenu un arrêté préfectoral d'utilité publique le 21 février 1994

(10) projet adopté par le conseil municipal le 15/06/94 et transmis au service de la préfecture le 24 juin

(11) moins l'emprise des voiries

(12) soit, arrondi, les 4.649.712,70 F dues par la commune à la SEMAS moins les 1, 5 MF de voirie publique si on suppose que l'enveloppe a été respectée.

(13) le nombre de postes annoncé au BP 97 est de 320 postes pourvus, les bulletins de salaire des personnels stagiaires, titulaires et contractuels donnent 333 personnes en poste en décembre 1997.

(14) 2 auxiliaires de puériculture et une psychologue

(15) AJDA 1989 P. 194 Commune d'Issy les Moulineaux, et CAA Paris 5/12/1989, M. Jodelet

(16) Taux d'encadrement= effectif de niveau A / effectifs totaux

(17) pour événements familiaux ou opérations chirurgicales

(18) l'intéressé est entré en fonctions le 28 septembre 1995, son contrat, daté du lendemain, a été transmis le 8 décembre suivant.

(19) article 3 du décret 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet

(20) décret 68-560 du 19/06/68

(21) réf : décret ci-dessus visé

(22) réf : décret 69-773 du 30/07/69 et arrêté ministériel du 24/12/93

(23) délibération transmise le 29 octobre 1999 au contrôle de légalité

(24) référence : décret n°90-128 du 9 février 1990 relatif aux emplois particuliers de direction des services techniques