

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le, 19 août 2002

Référence à rappeler :

Gref/VB/PP n°1727

Lettre recommandée avec AR n°

Monsieur le Maire,

Par courrier du 10 juillet 2002, je vous ai adressé le rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune du Pontet, arrêté par la chambre lors de sa séance du 21 mars 2002, suite à une saisine du Préfet de Vaucluse en date du 28/12/2001 au titre de l'article L.211-8 du code des juridictions financières.

En application des dispositions de l'article L.241-11 du code des juridictions financières, dans sa rédaction issue de la loi n°2001-1248 du 21 décembre 2001, je vous invitais, dans un délai d'un mois suivant cette réception, à me transmettre votre réponse écrite.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives, auquel sont jointes les réponses adressées dans le délai précité. Celui-ci devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Je vous serais obligé de bien vouloir aviser le greffe de la chambre de la date de cette réunion, à partir de laquelle ce rapport deviendra communicable aux tiers.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, à l'expression de ma considération distinguée.

Le président,

Alain PICHON

M. Alain Cortade

Maire du Pontet

BP 198

84134 LE PONTET CEDEX

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION DE LA COMMUNE

DU PONTET

(Département de Vaucluse)

Rappel de la procédure

Par lettre du 28 décembre 2001, enregistrée au greffe le 8 janvier suivant, le préfet de Vaucluse a saisi la chambre au titre de l'article L211-8 du code des juridictions financières pour qu'elle procède à un examen et à une vérification de la gestion du Pontet, dont la situation de trésorerie lui paraissait préoccupante. Par lettres du 15 janvier 2002, le président de la chambre informait le préfet et M. Alain Cortade, maire de la commune, que le contrôle était attribué à M. Heuga, qu'il avait désigné par arrêté du 10 janvier 2002.

L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 6 mars 2002 entre M. Cortade et le rapporteur. Lors de sa séance du 21 mars 2002, la chambre a arrêté ses observations. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Cortade et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause, qui, pour la plupart, y ont répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a arrêté le 2 juillet 2002 le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Pichon, président, MM. Fabre, Giannini et Leyat, présidents de section, Mmes Tessaro, Pannetier-Alabert, MM. Attanasio et Estampes, conseillers, et M. Heuga, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué au maire en fonctions au cours de la période examinée. Ce rapport, auquel sera jointe la réponse qui engage sa seule responsabilité, devra être communiqué par le maire à son l'assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978.

A. La commune du Pontet a récemment fait l'objet de contrôles par la chambre que celui-ci complète.

1. Présentation de la commune.

Attenante à Avignon, la commune du Pontet compte 16 000 habitants. Gros village de 3 000 habitants il y a quarante ans, elle s'est rapidement développée par la suite pour atteindre sa population actuelle à la fin des années 80. Profitant des ressources issues de ses importantes bases de taxe professionnelle, la commune s'est dotée de nombreux équipements publics - écoles, complexes sportifs, centre culturel, espaces verts - souvent surdimensionnés. Ces installations sont généralement mises à la disposition d'associations, par ailleurs subventionnées par la ville, auxquelles de nombreux membres adhèrent. Les clubs de sport du Pontet regroupent ainsi plus de 5 000 licenciés. La commune offre également directement de nombreux services culturels, de loisirs et sociaux.

La gestion des services publics du Pontet est assurée dans sa quasi totalité en régie directe. La collectivité justifie d'ailleurs son important effectif d'agents communaux par ce mode de fonctionnement qui s'y est généralisé entre 1990 et 1995, lorsque elle a municipalisé de nombreuses activités jusqu'alors gérées par des associations. Les agents municipaux sont plus de 500 en incluant les agents du centre communal d'action sociale (CCAS), soit un agent pour 32 habitants. Les services confiés à l'entreprise se limitent essentiellement à la rénovation et l'exploitation de l'éclairage public, au ramassage des ordures ménagères, aux grosses réparations du patrimoine. Depuis 2001, la gestion des services de l'eau et de l'assainissement est transférée à la communauté de communes du Grand Avignon (COGA), à qui la gestion de deux zones d'activité avait déjà été confiée. La COGA s'est aussi substituée à la ville dans différents syndicats intercommunaux comme celui des transports urbains, simplifiant l'environnement administratif de la collectivité. Alors que les relations entretenues par Le Pontet avec la communauté sont appelées à croître, celles qui la lient à sa société d'économie mixte immobilière (SEMIP), dont elle est actionnaire majoritaire, devraient à l'inverse s'interrompre définitivement par la liquidation d'ores et déjà engagée de la société.

2. La chambre a récemment mené plusieurs travaux qui intéressent la commune.

Au cours des dernières années, la chambre a rendu plusieurs décisions et avis à la suite de saisines budgétaires, en particulier au titre de l'article L.1612-15 du code général des collectivités territoriales (CGCT), en vue d'inscrire des dépenses obligatoires au budget de la commune. La plupart du temps, ces saisines concernaient des sommes correspondant à des participations dues à la ville d'Avignon, relatives à la construction et à l'exploitation de la station d'épuration, sujet qui

est abordé plus loin dans le présent rapport.

La chambre a simultanément entrepris des contrôles de gestion. Ainsi, le 3 mai 1999, elle arrêta les observations définitives relatives au contrôle de la Société d'économie mixte immobilière de la ville du Pontet (SEMIP), créée en 1960. Elle soulignait que les comptes de la société affichaient des pertes annuelles récurrentes de 0,15 à 0,3 millions d'euros (1 à 2 MF) sur la période examinée (1987 à 1997) et suggérait de liquider la société qui n'avait du reste plus d'activité, son patrimoine ayant été vendu.

Plus récemment, le 6 septembre 2001, la chambre a délibéré les observations définitives qu'elle arrêta à la suite de l'examen de la gestion de la COGA qu'elle avait mené sur les exercices 1995 à 2000. Fonctionnant sous le régime de la Taxe Professionnelle Unique (TPU), la COGA en recouvre donc les produits avant de distribuer aux communes la part qu'elle ne conserve pas pour financer les charges qui lui ont été transférées. La chambre estimait dans ses observations que les retours financiers aux communes membres n'avaient reposé ni sur une évaluation sérieuse des charges transférées ni sur une clef de répartition clairement déterminée. Elle démontrait en outre pour la période examinée que si chaque membre tirait avantage de la communauté, la commune du Pontet avait été le principal bénéficiaire du système de redistribution mis en place.

Enfin, la chambre a engagé un contrôle de gestion sur la commune elle-même, qui portait sur les exercices 1991 à 1998. A l'issue de cet examen, dont les observations définitives ont été délibérées le 14 novembre 2000, il était apparu souhaitable d'actualiser l'analyse de la situation financière de la collectivité, qui en constituait le thème essentiel. Ainsi, les observations définitives n'étaient pas adressées à la commune et le programme des travaux de la chambre pour l'an 2001, arrêté par le président de la juridiction le 28 décembre 2000, comportait cette actualisation, qui n'a toutefois pu être entreprise comme prévu. Délibérant sur les présentes observations provisoires, la chambre, afin d'éviter toute confusion qu'une succession de procédures risquait de provoquer, a en conséquence décidé de joindre l'actualisation qu'elle avait programmée en 2001, et donc le contrôle de gestion qu'elle avait mené sur la commune, au contrôle actuel engagé à la suite de la saisine du représentant de l'Etat.

Afin de mener à bien cet examen axé sur le diagnostic de la situation financière de la commune, il a paru utile, en premier lieu, et à partir des documents comptables disponibles, de procéder à l'analyse rapide des caractéristiques financières du Pontet des dernières années, pour en voir l'évolution, en y intégrant le compte administratif provisoire 2001 (B). Cette analyse confirme que la commune connaît des difficultés financières, qui ont été masquées par le transfert systématique d'importantes charges d'une année sur l'autre mettant en cause la sincérité même des comptes. Ce report s'est notablement réduit en 2001 mais il reste des ajustements à faire pour définir le déficit réel de l'exercice 2001. (C)

Tardivement consciente de la dégradation de sa situation financière, la ville a déjà mis en œuvre, ou projeté de prendre, des mesures d'économie en partie intégrées dans le budget primitif 2002

qui a été voté le 18 décembre 2001. L'examen de ce budget permet de dessiner le compte administratif prévisionnel 2002 puis, à partir de là, de tirer des études prospectives sur les années à venir, et de tenter de mesurer l'effort complémentaire que la commune devra réaliser pour équilibrer ses comptes, alors que la détermination future de sa ressource principale, en provenance de la COGA, n'est pas arrêtée (D). Cet examen a permis de constater qu'il existait des gisements d'économies que la commune pourrait exploiter (E).

B. Les comptes de la commune révèlent un niveau élevé de dépenses et de recettes, et une situation financière très dégradée.

1. Un niveau élevé de dépenses et de recettes.

En 2001, les dépenses totales réelles de la commune par habitant se sont élevées à 34 millions d'euros (225 MF), soit 2 125 euros par habitant (15 600 francs), c'est à dire environ 25 % de plus que les communes de la région appartenant à la même strate démographique. Les seules dépenses de fonctionnement ont atteint 1 680 euros, soit 11 000 francs par habitant. Les dépenses de personnel en représentent près de la moitié, ce qui correspond aux moyennes, et constituent le principal poste de dépenses, avec 13 millions d'euros (85 MF). Les frais financiers y sont largement plus élevés qu'ailleurs, ce qui résulte, comme cela sera constaté, d'un endettement très important. Les dépenses réelles d'investissement hors dette y sont également supérieures aux normes, conséquence d'un niveau de dépenses d'équipement par habitant près de deux fois plus élevé que dans les autres communes (2 000 F en moyenne annuelle depuis 1997, contre 1 200 F dans la région, soit respectivement 305 euros et 183 euros).

Le niveau des recettes communales est également élevé. Les recettes réelles de fonctionnement, égales à 1 670 euros par habitant (11 000 F), sont pour leurs trois quarts issues des contributions directes, alors que les produits de la fiscalité ne composent que la moitié de ces mêmes recettes dans les autres communes. Cette importance est due à d'importantes bases de taxe professionnelle (TP) et à une pression fiscale forte, notamment en matière de TP dorénavant votée par la COGA, et de taxe foncière (TF), dont le taux dépasse 30 %.

Au sein des produits de la fiscalité, les recettes provenant de la TP sont prépondérantes. Reversées au Pontet par la COGA, elles s'élèvent à 12 millions d'euros (80 MF). Elles assurent les trois quarts des recettes fiscales de la commune, contre la moitié ailleurs, et 45 % de ses recettes réelles de fonctionnement. Les impôts ménages, dont le coefficient de mobilisation fiscale s'élève à 150 %, 100 % étant considérés comme valeur moyenne, permettent de recouvrer 7 millions d'euros (46 MF) de recettes, non compris la taxe d'enlèvement d'ordures ménagères (1,2 millions d'euros soit 8 MF) qui se situe également à un niveau élevé.

2. Une situation financière très dégradée : au cours des derniers exercices, la commune n'a dégagé aucune épargne mais a continué à investir, en recourant à l'emprunt, et a recruté du personnel.

De 1997 à 2001, les recettes de fonctionnement ont été à peine suffisantes à la couverture des dépenses de fonctionnement, de sorte que si l'on ramène l'encours de la dette, particulièrement élevé, à la capacité d'autofinancement, proche de zéro, on obtient une valeur supérieure au siècle alors que ce rapport, dit de désendettement car il mesure la durée de capacité de remboursement de la dette à partir de l'épargne de fonctionnement, ne devrait pas dépasser 10 ans.

Après amortissement du capital, la capacité d'autofinancement disponible est très largement négative, ne laissant pas d'autre possibilité que le recours à l'emprunt pour financer les dépenses d'équipement. L'encours de la dette se situe ainsi à un niveau exceptionnellement élevé, puisque le capital restant dû s'élève à 75 millions d'euros (près de 500 MF), soit plus de 4 500 euros (30 000 F) par habitant.

Au cours des derniers exercices, le remboursement de la dette s'est surtout fait par emprunts nouveaux, les ressources propres n'y suffisant pas, en dépit des remboursements exceptionnels de 5,5 millions d'euros (36 MF) effectués par la COGA en 1999 et 2000 au titre de participations à des investissements antérieurement réalisés sur deux zones d'activité transférées à la communauté d'agglomération, opération qui avait été critiquée par la chambre. Ainsi, l'un des critères d'équilibre prévisionnel budgétaire, qui impose la couverture du remboursement de la dette par des ressources propres, s'il paraissait respecté au moment du vote du budget, ne l'a pas été dans l'exécution, ce qui révèle aussi que les budgets adoptés n'étaient pas correctement évalués.

En dépit de ces difficultés, la commune n'a pas engagé d'économies, pourtant nécessaires. Bien qu'elle fût déjà en 1997 incapable de dégager une épargne de sa section de fonctionnement, elle a, au cours des dernières années, dépensé à un rythme plus élevé qu'elle n'a recouvré de recettes. Ce constat est toutefois à moduler dans la mesure où la commune a aussi résorbé les retards de paiements qu'elle traînait depuis longtemps, qui sont évoqués ci après. Toutefois, de 1997 à 2001, 118 agents ont été recrutés alors que pendant la même période, 47 seulement quittaient l'administration communale. L'effectif s'est en conséquence enrichi de 71 agents pour un surcoût de 2,5 millions d'euros sur ces années (16 MF).

Certes, comme le répond le maire, ces recrutements ont été faits dans un but social car ils ont pour l'essentiel concerné des emplois d'exécution, mais ils n'ont été accompagnés ni d'économies sur les autres postes de dépenses, ni d'augmentation de la pression fiscale. Ainsi, la masse salariale a augmenté de 5 % par an en monnaie constante et la rigidité des dépenses de la commune s'est accrue pour une longue période, puisqu'il faudra dorénavant à peu près une dizaine d'années de départs d'agents, non remplacés par de nouveaux recrutements, pour revenir à l'effectif de 1996.

De même, les dépenses d'investissement, hors remboursement de la dette, sont restées à un niveau élevé. Fluctuant d'une année sur l'autre en fonction de l'avancement des opérations, les

dépenses d'investissement ont dépassé en moyenne annuelle 3 000 euros par habitant, imposant un recours à l'emprunt supérieur aux remboursements de dette sur la période : l'encours, déjà particulièrement élevé il y a cinq ans, a augmenté de 2,5 % par an depuis 1997, toujours en monnaie constante. Il est presque trois fois plus élevé que les recettes de fonctionnement, soit environ deux fois plus important que celui de communes que la chambre a par le passé estimé être endettées au delà du raisonnable.

En fin d'exercice 2001, le compte administratif provisoire présente un déficit d'opérations réalisées de 2,6 millions d'euros, soit 17 MF. Cette situation budgétaire, légèrement améliorée lorsque l'on prend en compte les restes à réaliser, puisque le déficit est alors réduit à 1,2 millions d'euros (8 MF), conduit inévitablement la commune à des difficultés de trésorerie qu'elle a résolues par la mobilisation de deux lignes de crédits de 3 millions d'euros (19 MF) qu'elle ne parvient pas à rembourser, et par le bénéfice d'avances qu'elle perçoit en début d'année, égales à deux douzièmes d'impôts ménages et à trois douzièmes de taxe professionnelle, soit 3,8 millions d'euros (25 MF).

3. Une marge de manœuvre étroite à long terme.

L'importance en volume des dépenses de personnel et le poids de l'annuité de la dette font que le coefficient de rigidité de dépenses (masse salariale et annuité de la dette sur recettes de fonctionnement) s'élève à 67 %, laissant peu de places aux économies potentielles. La marge de manœuvre est d'autant plus étroite qu'il est rappelé que l'essentiel des recettes de la commune sont déterminées par la COGA. La rigidité des charges, en ce qui concerne le remboursement de la dette, restera longtemps une contrainte pour la commune. Après les réaménagements engagés cette année, les remboursements de la dette actuelle, qui est une dette jeune dont le taux moyen égale 5,71 %, restent à un niveau élevé et constant pendant 11 ans, jusqu'en 2013. A ces annuités, qui s'élèvent à 9 millions d'euros, s'ajouteront les annuités de la dette nouvelle.

La gestion de la dette constitue au Pontet un outil budgétaire largement utilisé. Afin de réduire ses charges, la commune a recouru à des réaménagements de dette, avec pour objectif de réduire les annuités courantes par allongement de la durée de remboursement. Ces réaménagements ont concerné un encours important : la moitié de l'encours total de la commune, qui avait déjà été réaménagé précédemment, a été étalé en 2001. L'objectif a été alors de réduire l'annuité 2001 de 2,5 millions d'euros (16,5 MF) par allongement de la durée de remboursement et report de la charge au delà de 2011. De la même manière, le réaménagement de 2002, effectué en partie sur le même encours, a consisté à réduire de près de 1 million d'euros l'annuité 2002 pour permettre d'adopter le budget supplémentaire en équilibre apparent, après reprise du déficit antérieur, en repoussant le remboursement de la dette au delà de 2009.

Outre le fait que ces réaménagements produisent des à coups dans les comptes de la commune, et en faussent l'analyse, ils ont été un outil d'élaboration budgétaire dont le coût actualisé pour la commune est supérieur à 1 million d'euros au taux de 3 %, soit l'inflation qui pourrait être

présumée sur cette période. Ces réaménagements, réalisés aux conditions habituelles par les établissements financiers, sont coûteux pour l'emprunteur. En dépit de leur importance, ils n'ont pas suffi à donner une apparence d'équilibre aux comptes de la commune qui a transféré d'une année sur l'autre un volume substantiel de dépenses à un niveau tel que ses comptes ne reflétaient pas avec fidélité sa situation financière. Si la collectivité a tenté de rattraper ce décalage depuis peu, ses comptes doivent encore être amendés pour qu'ils reflètent avec fidélité sa situation financière.

C. Les comptes de la commune n'ont jamais été sincères, en dépit de l'apurement des arriérés récemment entrepris par la collectivité. Le déficit réel en fin d'exercice 2001 dépassera le seuil de saisine pour déficit du compte administratif.

1. Les comptes de la commune n'ont jamais été sincères, malgré les progrès récemment enregistrés.

Le report des dépenses d'une année sur l'autre est pratiqué depuis longtemps au Pontet, pour l'équivalent de quelques mois de fonctionnement courant. Ainsi, le contingent d'aide sociale était payé au département avec plusieurs années de retard. Ces importants reports faussent bien entendu la fidélité des comptes votés chaque année, et rendent incertaine toute appréciation de l'évolution passée de la situation financière de la commune. Depuis peu, la commune en a apuré une partie. Les dépenses inscrites au compte 2001 incluent ainsi les charges sociales des salaires du personnel du mois de décembre 2000 qui n'avaient pas été mandatées sur l'exercice. Il faut toutefois convenir que ce rattrapage partiel en 2001 n'a été possible que grâce à des versements exceptionnels de la COGA, qui ne seront pas pérennisés. La commune a en effet perçu 1,8 millions d'euros (12 MF) en fin d'année 2001 au titre de travaux, d'entretien des zones et de solidarité. De plus, le compte de la commune a bénéficié du transfert du solde du budget annexe du service de l'assainissement, soit 0,6 millions d'euros (4 MF)(1).

Malgré ces recettes exceptionnelles, le compte administratif provisoire 2001 établi en début du mois de février 2002 fait état d'un déficit cumulé de 1,2 millions d'euros soit 8 MF (-2 MF en fonctionnement et -6 MF en investissement), avec les restes à réaliser. Pour la première fois, alors que pourtant l'instruction comptable l'impose depuis cinq ans, ce compte intégrera non seulement les charges effectivement mandatées, mais aussi les dépenses relatives à un service fait dans l'année qui n'ont pu être mandatées faute de réception de la facture avant la clôture des comptes. Ne disposant pas de crédits votés suffisants, la commune n'avait pas encore appliqué ce principe dit de rattachement des charges à l'exercice.

Le projet de compte administratif 2001 a été examiné afin d'effectuer le diagnostic le plus actualisé possible de la situation financière du Pontet et, par la même occasion, les procédures budgétaires et comptables mises en œuvre par la collectivité ont été vérifiées.

2. Les procédures budgétaires, comptables et financières de la commune sont à remanier dans

leur intégralité.

Il n'y a pas de réelle comptabilité d'engagement. Incomplets et effectués indépendamment des ouvertures de crédits budgétaires, les enregistrements de commandes ne peuvent être qualifiés d'engagements. Il est par exemple impossible de connaître à tout moment les disponibilités de crédits sur les engagements passés et le montant des engagements non soldés. Aussi, les restes à réaliser en dépenses sont constatés en fin de gestion à réception de la facture. Sauf à supposer que les fournisseurs transmettent rapidement leurs factures, ce qui est heureusement généralement le cas, il n'est jamais certain d'obtenir l'exhaustivité des engagements non soldés. Pour preuve le compte administratif provisoire du 6 février 2002, qui devait être quasi définitif, a été complété quelques jours plus tard des factures des mois d'octobre novembre et décembre 2001 du titulaire du marché d'éclairage (1,5 MF). Cette carence conduit aussi à modifier les ouvertures de crédits budgétaires au moment du mandatement, par l'adoption de décisions modificatives adoptées a posteriori, ce qui va à l'encontre du principe d'autorisation préalable. En outre, la procédure de liquidation et de mandatement ne prévoit pas de rapprochement entre l'arrivée de la facture et sa prise en compte au mandatement. On ne peut donc connaître à tout moment le stock de factures arrivées non mandatées.

En bout de procédure, il est apparu que la trésorerie n'était pas suffisamment suivie. Alors qu'elle était d'un niveau élevé au moment du contrôle du service (le 20 février), des factures datées de 2001 pré-mandatées pour plus de 150 000 euros (1 MF) étaient en attente d'autorisation de mandatement et d'envoi chez le comptable pour paiement. Les délais de mandatement sont ainsi bien souvent encore de plusieurs mois, comme cela a été constaté sur place.

3.Des comptes qu'il convient d'amender pour évaluer le résultat financier réel de la commune.

Comme évoqué plus haut, le projet de compte administratif 2001 du Pontet présente un déficit prévisionnel, y compris les restes à réaliser, de 1,22 millions d'euros, soit 8 MF, c'est à dire 4 % des recettes réelles de fonctionnement. Parmi les restes à réaliser en fonctionnement figurent des dépenses et recettes relatives au remboursement à la ville d'Avignon de frais d'exploitation de la station d'épuration, dossier sur lequel la chambre a rendu des avis lors de procédures relatives à l'inscription de dépenses obligatoires et qui est à nouveau développé ici, avant que ne soient abordés d'autres sujets qui contribueront à largement augmenter le déficit réel de la commune.

31. La participation aux charges d'exploitation de la station d'épuration d'Avignon ne devrait pas affecter le résultat du compte 2001, sous réserve qu'elle soit financée par le service d'assainissement. Le réseau d'assainissement des eaux usées du Pontet aboutit, avant rejet, à la station d'épuration qu'Avignon a mise en fonctionnement en 1995. La commune ne semble pas s'être alors préoccupée du coût de ce service qui lui était rendu par sa voisine. Ainsi, le périmètre de la convention d'affermage qui la lie à son délégataire n'a pas été élargi à la station, et le prix du m³ facturé à l'utilisateur, n'a pas été haussé pour participer au financement de l'exploitation du nouvel équipement.

Par délibération du 15 décembre 1997, la ville acceptait de participer aux charges d'exploitation de la station, et reconnaissait sa dette à l'égard de la commune d'Avignon, qui s'élevait à 0,38 millions d'euros (2,5 MF) pour les deux premières années de fonctionnement de l'équipement. Aussi, la chambre, saisie de ce dossier pour défaut de mandatement du Pontet, a considéré dans son avis du 12 juillet 2001 que cette dépense était obligatoire et qu'elle devait figurer au budget principal de la commune. Au même moment, le 11 juillet 2001, les villes d'Avignon et du Pontet concluaient un accord d'étalement de cette dette sur 5 ans au rythme de 0,08 millions d'euros (0,5 MF) par an. La commune limitait en conséquence l'inscription budgétaire 2001 de la dette (DM 1) à l'annuité devant être décaissée sur l'exercice. Cette inscription partielle ne satisfaisait pas le représentant de l'Etat qui saisissait la chambre en fin d'année 2001.

La chambre, dans son avis 2001-1101, estimait que " l'inscription de crédits doit être du montant intégral de la dépense obligatoire afin de respecter, notamment, la règle de l'équilibre réel des sections, lequel ne peut être obtenu que sur la base d'écritures sincères. Par suite, la chambre considère que la décision modificative du 4 octobre 2001 aurait dû inclure en dépense le montant intégral de la créance afin que les crédits nécessaires à son acquittement soient effectivement ouverts " et, constatant que le budget 2001 de la commune du Pontet, ensemble la décision modificative n° 1 (DM 1), ne prévoyait pas de crédits suffisants, mettait en demeure la commune d'inscrire à son budget les crédits nécessaires, précisant que cette inscription de l'intégralité du montant de la dépense obligatoire ne faisait pas obstacle à un étalement de son paiement.

Par décision modificative n°2 du 18 décembre 2001, la commune suivait cet avis et inscrivait au compte 67 l'ensemble de sa dette. Elle équilibrait cette charge par une inscription équivalente en recettes, sans toutefois que cette ressource soit alors certaine. Ces montants apparaissent dans les restes à réaliser du compte 2001 qui seront repris au budget supplémentaire 2002. Dans la mesure où le présent contrôle a été lancé, il est apparu préférable de différer le second avis que la chambre devait rendre sur ce sujet car s'il lui était aisé de constater l'inscription de la dépense à réception de la décision modificative, la chambre devait définir la recette réellement nécessaire à sa couverture, sans se satisfaire de la simple inscription portée au budget communal, ce qui risquait d'interférer avec les conclusions du présent examen, qui clôturera donc également cette saisine.

Le financement des charges d'exploitation de la station d'épuration doit être assuré par l'utilisateur, selon le principe d'équilibre des services industriels et commerciaux, principe auquel il ne paraît pas devoir être dérogé au cas présent, même si les charges en question sont dues au titre d'une période antérieure. Ainsi, il serait anormal, même si la dépense doit être supportée par le budget principal de la commune en l'absence de budget annexe depuis 2001, que la recette nécessaire au financement de la charge soit issue de la fiscalité. Le budget principal doit bénéficier à ce titre d'une recette en provenance du service d'assainissement.

L'apurement de la dette par l'utilisateur reviendrait à augmenter sa facture annuelle d'une dizaine

d'euros seulement, montant qu'il conviendrait toutefois de doubler pour englober les charges de fonctionnement des années 1998 et 1999, qui n'ont pas encore été réclamées par Avignon, mais sur lesquelles aucun accord d'abandon de créance n'a pu être produit.

L'examen de ce dossier a permis de constater que les comptes financiers du délégataire n'étaient pas examinés par la commune. Or les résultats qui y sont déclarés sont importants puisque l'excédent avant impôts de la délégation s'élève en 2000 à 120 000 euros (789 KF), soit 26 % du chiffre d'affaires du service. Les comptes des années précédentes font apparaître des excédents certes moins élevés mais malgré tout conséquents (70 000 euros). Ils montrent que le prix du m³, même s'il est plutôt faible au Pontet(2), n'était pas établi au bon niveau, ce dont la commune aurait dû s'apercevoir si elle avait exercé son pouvoir de contrôle sur les comptes.

La chambre prend acte des négociations engagées à la suite du présent contrôle par la commune avec le délégataire pour déterminer à quelle hauteur ce dernier pourrait participer à l'apurement de la dette, et souhaite être informée des résultats obtenus. Pour l'heure, la dépense est bien inscrite, et la première annuité a été mandatée. La recette prévue pourra être maintenue, sous réserve de l'avancement des démarches entreprises par la commune avec le délégataire et la COGA, à laquelle la compétence assainissement a été transférée. Le résultat du compte 2001 n'en sera ainsi pas affecté, alors que d'autres dossiers contribuent par contre à accroître son déficit.

32. La vente de réseaux d'eau pluviale à la COGA amenait la commune à émettre en 2000 un titre de recettes d'un montant de 4 909 735 francs (748 484 euros) sur la COGA au compte 775. La délibération de la COGA qui décide de la dépense a été déferée par le préfet, et le Tribunal Administratif l'a suspendue par ordonnance du 13 juillet 2001 au motif que cette décision va à l'encontre des dispositions de l'article L1321-1 du CGCT selon lequel " le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence " et de l'article L.1321-2 du même code " lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens mis à disposition, la remise de ces biens a lieu à titre gratuit. ". La décision du juge ne laisse aucun espoir de recouvrement du titre. La commune doit annuler le titre de recettes, comme ont été déjà annulés les mandats correspondants de la COGA, d'autant plus que cette recette fait double emploi avec le versement COGA encaissé en fin d'année 2001. Les recettes du compte 2001 sont donc surévaluées de 4,9 MF (0,75 millions d'euros) et le déficit est à augmenter de la dépense de neutralisation correspondante.

33 Le remboursement des frais d'entretien des ZAC transférées à la COGA avait aussi conduit la commune à émettre un autre titre de recettes d'un montant de 1 050 000 F (160 000 euros) sur la COGA en 2000, en application d'une convention. Les observations émises sur la convention par le préfet avaient amené la COGA à annuler le mandat correspondant et à intégrer la dépense dans le versement exceptionnel dont a bénéficié la ville en fin d'année 2001. Le titre de recettes n'a toutefois pas été annulé. Pour les mêmes raisons que celles qui sont évoquées ci dessus, les

recettes 2001 sont surévaluées de 1 MF (0,16 millions d'euros).

34 .La recouvrabilité des titres émis sur la SEMIP est pour le moins douteuse. Au 31 décembre 2000, les comptes de la société étaient proches de l'inconsistance tout en étant déséquilibrés. La société est insolvable, sans trésorerie. Son commissaire aux comptes en refuse de certifier ses comptes depuis plusieurs exercices. Elle ne dispose d'aucun actif immobilisé ni de stocks. Seuls étaient enregistrés à son actif 0,26 millions d'euros (1,7 MF) de créances, nettes de 4 MF environ de créances provisionnées sur la ville. Au passif, ses capitaux propres sont largement négatifs (- 0,21 millions d'euros ou - 1,4 MF) en conséquence des reports à nouveau égaux à - 0,61 millions d'euros (-4 MF), alors que ses dettes s'élevaient à 0,50 millions d'euros (3,2 MF), dont 1 MF de dettes fiscales.

Les recettes de la collectivité comprennent le remboursement espéré d'avances en garantie d'emprunt qu'elle a précédemment versées en lieu et place de la société, incapable de rembourser sa dette. Les titres émis s'élèvent à 4 336 184 F (0,66 millions d'euros). Ils n'ont pas de contrepartie dans le bilan de la société dont la liquidation judiciaire a été engagée, et ne seront d'évidence pas recouverts. La ville en a d'ailleurs eu conscience. Ainsi, par délibération du 17 janvier 2001, elle a décidé d'inscrire leur admission en non valeurs en étalant sur trois ans la prise en compte budgétaire de cette somme (1,3 MF en 2002, 1,5 MF en 2003, 1,5 MF en 2004). Dans la mesure où il est d'ores et déjà certain que la société ne pourra rembourser ces sommes, et où il serait préférable, à titre conservatoire en vue de la liquidation de la société, non pas d'admettre les titres de recettes émis en non valeur mais plutôt d'en provisionner le montant total, il convient d'augmenter dès à présent le déficit du compte 2001, dans lesquels figurent ces recettes irréalisables du montant correspondant, soit 4,3 MF (0,66 millions d'euros).

35. Des dépenses restent à rattacher à l'exercice 2001. Malgré les rattrapages entrepris, la commune doit rattacher d'importantes dépenses à l'exercice 2001. Il en est ainsi :

de la prime dite du 13ème mois qui n'est payée et budgétée que l'année suivante, alors qu'elle est versée service fait au titre de l'année précédente. Son montant est de 3 410 162 F ou 519 876 euros, qu'il convient de rattacher à l'exercice au titre duquel la prime est due, augmentant le déficit en conséquence,

d'arriérés de paiement au bénéfice des " rapides du sud Est " qui assurent le ramassage scolaire. Les mandats 2000 avaient été suspendus faute de marché. La commune a conclu une convention a posteriori avec le prestataire et les mandats correspondants n'ont été passés qu'en début de gestion 2002, sans avoir été comptabilisés dans les restes à réaliser 2001. Les factures s'élèvent à 196 563 euros soit 1 289 369 F, montant qu'il convient d'ajouter au déficit. Ce dossier, évoqué plus loin, est source de contentieux pour les factures 2001 non encore mandatées, pour un montant de 80 000 euros,

de prestations rendues en 2001 par la société Nicollin, qui assure l'enlèvement des ordures

ménagères, pour lesquelles un avenant au marché a été passé a posteriori en fin d'année 2001 pour 74 200 euros, soit 487 000 F.

de contentieux divers, pour lesquels la commune propose de provisionner 98 000 euros.

36. Les restes à réaliser en recettes d'investissement sont surévalués, pour des cessions de fonciers qui ne se réaliseront pas qui s'élèvent à 1 544 200 F ou 235 412 euros.

Le bilan récapitulatif tous ces éléments est le suivant :

PA200801

Compte administratif 2001	milliers de F.	milliers d'€	Invest.	Fonct.
Déficit compte provisoire	8 055	1 228	941	287
Vente eau pluviale	4 910	748		748
Entretien zones	1 050	160		160
Annulation avances SEMIP	4 336	661		661
Prime 13ème mois	3 410	520		520
Transports scolaires	1 989	303		303
Nicollin	487	74		74
Cessions à annuler	1 544	235	235	
Onyx	400	61		61
Déchets services	240	37		37
Annulation liquidation SEMIP	- 652	- 99	- 99	
Total	25 769	3 928	1 077	2 851
Total/RRF	14,00%	14,00%		

L'importance du déficit constaté en fin d'exercice 2001 devrait conduire le représentant de l'Etat à saisir la chambre du compte administratif au titre de l'article L.1612-14 du CGCT dans la mesure où ce déficit, supérieur à 4 millions d'euros, dépasse le seuil de 10 % des recettes de fonctionnement prescrit par la loi pour les communes de moins de 20 000 habitants. Comme cela a été expliqué, ce déficit n'englobe pas les charges d'exploitation de la station d'épuration, pour lesquelles il reste à la commune à finaliser la ressource correspondante. Cet état ne reprend pas non plus des montants moins importants, dont la validité n'a pas fait l'objet d'un examen, et dont la prise en compte totale accroîtrait encore ce déficit.

D. Le retour à l'équilibre nécessitera d'importantes mesures d'économie.

1. Le budget 2002 et les observations qu'il suscite.

11. La lecture du budget voté...

Le budget 2002 voté par la commune le 18 décembre 001 ne reprend bien entendu pas les résultats de l'exercice 2001 qui n'était alors pas achevé. Le budget est présenté en équilibre et contient diverses mesures d'économie. Ainsi, en dépenses de fonctionnement, le chapitre 011 "

charges à caractère général " tient compte de 30 % d'économies générales, du passage en régie du service d'enlèvement d'ordures ménagères à compter du 1er juillet avec redéploiement du personnel communal (économie de 300 000 euros en année pleine y compris amortissement des bennes) et du transfert des dépenses de transports scolaires à la COGA. Le chapitre 012 " charges de personnel " tient compte des départs à la retraite non remplacés, de la réduction des heures supplémentaires, du non recrutement des emplois saisonniers. Le chapitre 65 " autres charges de gestion courante ", principalement composé des contributions au CCAS et des subventions aux associations ne subit pas de réduction. Le chapitre 67 " charges exceptionnelles " enregistre la charge annuelle que la commune a décidé de supporter au titre de l'annulation des titres de recette SEMIP (0,5 MF au BP et 0,8 MF en DM soit 1,3 MF sur l'année), l'annuité de remboursement des frais d'exploitation de la station d'épuration d'Avignon (0,5 MF).

En recettes de fonctionnement, les taux de fiscalité ont été augmentés de 1,8 %. Le taux de TH passe à 17,17 %, celui de TFPB à 30,91 %, celui de TFPNB à 89,9 %. Les dotations versées par la COGA englobent, outre l'attribution de compensation et la dotation de solidarité de base, les montants correspondants à l'entretien des zones (150 000 euros) et au remboursement des salaires des personnels employés dans les services dont les compétences ont été transférées (610 000 euros).

La section d'investissement prévoit 2,6 millions d'euros (17 MF) de dépenses nouvelles d'équipement entièrement financées par emprunt.

Le budget supplémentaire devra reprendre le déficit du compte 2001. Pour en assurer l'équilibre, la commune a notamment prévu d'inscrire les résultats du réaménagement de dette déjà conclu, qui repousse à 2003 l'annuité 2002.

12...permet de constater que son équilibre apparent n'est pas certain.

La prévision de réduction des charges de fonctionnement est importante. La commune la respectait au cours des deux premiers mois de l'année. L'évaluation des dépenses de personnel a été faite sans renouvellement des départs à la retraite et compte tenu de la réduction de moitié des heures supplémentaires qui étaient bien souvent payées forfaitairement, sans service fait correspondant.

L'équilibre de ce budget n'est toutefois pas assuré en particulier parce qu'il prévoit que les reversements de la COGA s'élèveront à 12,4 millions d'euros (81,3 MF) alors que seuls 11,5 millions d'euros (75 MF : 65,5 MF d'AC et 9,5 MF de DS) sont certains à l'heure actuelle. Du reste, l'importance des ressources versées par la COGA dans le budget du Pontet, dont elles représentent plus de 40 % des recettes de fonctionnement, et l'absence de visibilité sur l'évolution des liens financiers entre les deux collectivités constituent une grande marge d'incertitude sur la situation financière à venir de la commune. L'actuelle montée en charge de la COGA doit, pour ces raisons, s'accompagner d'un schéma déterminant les règles de redistribution des produits de

la taxe professionnelle pour permettre à la fois à la COGA d'assumer ses charges grandissantes, et aux communes de prévoir leurs exercices budgétaires futurs, sans que leurs comptes restent à la merci de versements ponctuels, mais substantiels, accordés de manière erratique, comme cela a été le cas, limitant toute possibilité de gestion prévisionnelle.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune prévoit des recettes complémentaires qui pourraient réduire le déficit prévisionnel 2002, à la condition qu'elles se réalisent, ce dont la chambre n'a pas eu l'assurance au jour du délibéré des présentes observations.

2. La trésorerie de la commune connaîtra de graves difficultés dans le courant de l'année, qui nécessitent la prise de décisions à très court terme.

En miroir de la situation budgétaire, la situation de la trésorerie de la ville est très préoccupante. Pour parvenir à payer ses dépenses, la commune bénéficie d'avances au titre des douzièmes qui lui sont versés en tout début d'année. Représentant trois mois d'attribution de compensation et deux mois d'impôts ménages, les avances s'élèvent à 3,8 millions d'euros (soit 25 MF). Elles permettent à la ville de faire face à d'importantes échéances concentrées dans le premier trimestre, et doivent être remboursées avant la fin de l'année. De plus, la commune a souscrit deux lignes de trésorerie entièrement mobilisées tout au long de l'année. Enfin, la commune a tiré dès janvier des crédits à court terme pour financer son investissement (2,6 millions d'euros), qu'elle consolidera en fin d'année.

Malgré le maintien de ces crédits, qui suppose la confiance des établissements financiers, le solde de trésorerie de la commune devient négatif en novembre jusqu'à atteindre -1,2 millions d'euros en décembre. En dépit de l'encaissement possible d'ici là de quelques recettes de poche, qui ne sont pas intégrées dans le plan prévisionnel de trésorerie, la ville, qui aura épuisé toutes ses possibilités d'emprunt d'investissement, se trouvera en fin d'année en cessation de paiement si elle ne mobilise pas un crédit supplémentaire.

3. La résorption du déficit nécessitera d'importants efforts sur plusieurs exercices.

31. Les mesures d'économie prises cette année par la commune ne suffisent pas à assurer l'équilibre courant.

La mise en œuvre des mesures d'économie engagées par la commune améliorera ses comptes des prochaines années. Ainsi, sa capacité d'autofinancement avant remboursement de l'annuité de la dette devrait se stabiliser autour de 4 millions d'euros alors que les années précédentes, elle n'était qu'à peine positive. La réduction des dépenses d'équipement permettra de réduire l'encours de la dette, la commune se désendettant au rythme de 3,5 à 4 millions d'euros par an. L'encours sera encore important en 2005 (3 750 euros/hab soit 25 000 F) mais la tendance précédente est inversée et le coefficient de désendettement s'approche peu à peu de valeurs davantage conformes aux normes (19 ans en 2002, 15 ans en 2005) qu'elles ne l'étaient auparavant.

Toutefois, en dépit des mesures d'économie engagées, les ressources propres de la commune ne parviennent pas à couvrir la totalité des annuités en capital, notamment en 2004 et 2005. La collectivité, sans même tenir compte du déficit 2001 restant à reporter, devrait donc dégager de l'épargne supplémentaire, évaluée à plus d'1 millions d'euros à partir de 2004, pour assurer le remboursement de sa dette par des ressources propres. A cette nécessité s'ajoute celle de devoir résorber le déficit antérieur.

32 La prise en compte du déficit antérieur nécessitera des efforts supplémentaires pour équilibrer les comptes.

Comme cela a été vu plus haut, l'exercice 2001 s'est clôturé avec un déficit réel, restes à réaliser compris, de 3,9 millions d'euros (26 MF) pouvant être répartis à raison de 1,1 millions d'euros d'investissement et 2,8 millions d'euros de fonctionnement. Par ailleurs, en tenant compte des économies engagées, le déficit " courant " cumulé pour les exercices 2002 à 2005, devrait s'élever à 3,2 millions d'euros.

Le budget 2002 est entamé et les économies encore possibles au delà des engagements de réduction de dépenses qu'il recèle ne pourront qu'être limitées. En outre, les ressources sont figées, au moins en ce qui concerne les contributions directes votées par la commune, puisque le budget est voté depuis la fin de l'année 2001.

En conséquence, dans une perspective d'équilibre des comptes en 2005, l'effort complémentaire d'épargne ne porterait que sur trois exercices qui devraient chacun dégager une marge supplémentaire équivalente au tiers du déficit de fonctionnement global cumulé (soit 6 millions d'euros/3 = 2 millions d'euros) à laquelle il convient d'ajouter l'amortissement estimé à 100 000 euros du déficit d'investissement du compte 2001 (1 millions d'euros), couvert par l'emprunt.

Le retour à l'équilibre des comptes en 2005, déficit antérieur apuré, nécessite donc une amélioration annuelle de l'épargne d'un peu plus de 2 millions d'euros. L'étude prospective menée sur une période plus longue a montré que cette augmentation ne serait que peu réduite, pour un retour à l'équilibre plus tardif.

L'amélioration nécessaire de l'épargne sur le mandat actuel est importante. Devant être obtenue au delà des économies déjà engagées, elle correspond à 6 % des recettes de fonctionnement dont on a vu qu'une grande partie était gagée par des dépenses rigides. Le présent contrôle, qui ne s'inscrit pas dans un plan de redressement, et qui ne saurait empiéter sur le domaine de l'opportunité, a été malgré tout l'occasion de rechercher des secteurs qui pourraient procurer l'épargne complémentaire nécessaire au rétablissement de l'équilibre budgétaire de la collectivité.

E. La commune dispose de possibilités d'économie sur ses dépenses et de valorisation de recettes dans de nombreux domaines.

L'évidente obligation d'accroissement de l'épargne, qui ne manquera pas de s'imposer à la commune, a tout naturellement orienté le présent contrôle vers un examen de la gestion, qui a permis d'apprécier l'économie des moyens que la collectivité met en œuvre dans de nombreux services qu'elle offre. Ces services sont aussi divers que le centre de vacances que Le Pontet exploite en Ardèche, les foyers logements pour personnes âgées que la commune soutient, les rapports qu'elle entretient avec les associations, la prise en charge du fonctionnement des écoles de musique et de danse, les contrats et marchés conclus avec les entreprises. L'examen de la gestion a également été l'occasion de revenir sur deux sujets déjà abordés : la fiscalité communale et la gestion de la trésorerie.

1. Les marges de manœuvre offertes par la fiscalité ne sont pas complètement négligeables, même si elles ne paraissent devoir être mobilisées qu'en dernier recours.

Comme cela a été développé plus haut, la pression fiscale au Pontet est forte, conséquence des taux élevés de taxe professionnelle (qui entre dans le calcul, bien que du ressort de la COGA) et de taxe foncière (30,91 % contre 24 % en moyenne régionale). La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est également à un niveau très élevé. Le taux de taxe d'habitation (17,17 % en 2002) est par contre proche de la moyenne régionale.

L'obtention de 150 000 euros supplémentaires de contributions directes (1 MF) nécessiterait l'augmentation des trois taux ménages de 2,3 %. Dans ce cas, le taux de la TH passerait de 17,17 % à 17,56 %, celui de la TP de 30,91 % à 31,62 %. Pour chaque gain supplémentaire de 150 000 euros, il conviendrait d'appliquer la même augmentation des taux. Ainsi, une majoration de 10 % des trois taux ménage, faisant passer le taux de TH à 19 % et celui de TF à 34 %, conduirait à un accroissement de produits de plus de 600 000 euros (plus de 4 MF). Les 150 000 euros supplémentaires pourraient aussi être obtenus par l'augmentation de 6,80 % du seul taux de la taxe d'habitation, moins élevé que les autres, dont les bases ne font pas l'objet d'un abattement facultatif. La commune pourrait également demander la révision des valeurs locatives de ces taxes.

La taxe de séjour n'a pas été instituée, la commune n'entrant pas dans une des catégories éligibles. Sa mise en place ne pourrait être décidée qu'au sein de la COGA qui pourrait par ailleurs voir ses ressources venant du Pontet augmenter à l'avenir, car il existe des projets de commercialisation de deux zones de 80 hectares au total, dont les produits de TP profiteront in fine à la commune par le biais de la dotation de solidarité.

2. La gestion de la trésorerie doit être améliorée.

L'importance des fonds mis à la disposition de la commune par les établissements financiers exige une gestion de trésorerie rigoureuse, formalité qui n'est pas apparue correctement remplie. Ainsi, bien que la ville ait à faire face à des difficultés de trésorerie, il existe des périodes

d'excédent qui sont autant de fenêtres que la commune n'exploite pas pour effectuer des remboursements et réduire les frais financiers qui s'élèvent à 120 000 euros par an (800 000 F) pour ses lignes de crédits. Le rétablissement progressif de l'équilibre budgétaire permettra ensuite de réduire ces frais qui correspondent à 2 points de fiscalité.

La mobilisation des emprunts doit également être opportune. Celle des crédits à court terme est intervenue cette année aux premiers jours alors qu'elle aurait pu être différée de trois mois, puisque le solde de trésorerie fin mars est égal à l'emprunt, ce qui aurait réduit les frais financiers de 39 000 euros (255 000 F).

En ce qui concerne sa dette, la commune a largement exploité les différés de paiement de son annuité qui s'élève à 9 millions d'euros dont 5 millions d'euros en capital. Bien que cette technique soit toujours utilisable avec un effet indéniable sur les comptes communaux, sauf conditions particulièrement avantageuses offertes par les prêteurs, elle ne paraît pas devoir être conseillée, car elle contribuerait à repousser au delà du raisonnable la charge sur les générations futures. La commune pourrait par contre envisager le lissage, voire le changement de périodicité d'échéances de prêts, pour réguler davantage les décaissements actuellement concentrés sur quelques périodes de l'année.

3. La commune possède et exploite en haute Ardèche un centre de vacances qui ne lui profite que marginalement, et où elle emploie près de 10 % de ses agents.

La ville du Pontet avait construit dans les années 80 à Coucouron, dans l'Ardèche, un centre d'accueil et de loisirs de 180 lits ayant vocation à accueillir des séjours de jeunes d'origine principalement pontétienne. Ce centre était d'abord géré par une association bénéficiant de subventions communales avant d'être municipalisé, avec pour effet principal de transformer en agents communaux la quarantaine de personnels à statut privé qui y travaillaient. Cet effectif s'est légèrement réduit par la suite mais près de 10 % des agents municipaux du Pontet sont encore employés sur le haut plateau ardéchois, dans un centre très coûteux pour la commune et qui ne profite que très marginalement aux pontétiens.

Un audit récent souligne que le centre est de moins en moins attractif. Son confort est sommaire et ne se prête pas facilement à l'accueil de familles et de séminaires, ce qui en limite l'usage. Si de nombreuses activités sportives y sont proposées, la pratique du ski en hiver est très aléatoire, l'enneigement y étant de moins en moins fréquent, et la baignade en rivière est au mieux limitée aux deux mois d'été. L'audit relève que son coût est anormalement élevé en raison de sa masse salariale, égale à 210 % du chiffre d'affaires, alors que la norme est de 40 %. Il suggère que son ouverture soit simplement saisonnière et conclut à la nécessité de faire évoluer le centre en hôtel, ce qui sous entend d'importants travaux d'amélioration de confort.

Au delà de son activité d'accueil de colonies et de classes, le centre fabrique les repas pour l'école de Coucouron et la maison de retraite locale. Cette activité est loin d'être marginale. En

2001, en terme de journées rationnaires, sur les 28 000 journées réalisées par le centre au total, 19 000 (soit les deux tiers) sont constitués de portages de repas à la maison de retraite et à l'école. Il a été noté à ce sujet que les opérations commerciales d'achats de vivres et de ventes de repas ne sont pas déclarées pour être assujetties à la TVA, ce qui fait courir à la commune le risque de devoir subir un redressement fiscal. Sur les 9 000 journées restantes, seulement 1 400 concernent des pontétiens, soit 16 % des journées restantes et 5 % de l'activité totale.

Le chiffre d'affaires issu des paiements des clients s'élève à 380 000 euros (2,5 MF). Il ne couvre qu'un tiers des charges d'exploitation, financées pour le restant par la commune à qui le centre coûte ainsi près de 1 millions d'euros par an, alors même que les usagers en sont très majoritairement extérieurs.

La lourdeur des charges d'exploitation de l'équipement ont amené Le Pontet, Coucouron et le département de l'Ardèche à s'associer au sein d'un syndicat mixte qui a acquis le centre en 1994 au prix de 1,8 millions d'euros (12 MF). Le syndicat, auquel participe la commune du Pontet pour la moitié de ses charges, sert surtout à payer les annuités d'emprunt qui représentent 75 % de ses charges, auxquelles le Pontet contribue pour 150 000 euros (1 MF) par an. Le syndicat est avant tout une structure juridique sans activité réelle. Il a été toutefois noté dans ses comptes qu'il payait 38 000 euros (250 000 F) d'indemnités annuelles, dépense qui s'ajoute inutilement au coût du centre déjà très élevé et entièrement supporté par la commune, à qui le syndicat a maintenu la responsabilité de la gestion.

Fort logiquement, la commune manifeste désormais la volonté de se libérer de cette charge. Elle a lancé en 2001 une procédure de dévolution de service public mais aucun candidat ne s'est déclaré. Elle s'est engagée dans sa réponse à fermer le centre à la fin de l'été et désire vendre l'équipement. La vente, si elle se concrétisait, permettrait une économie de 150 000 euros par an (1 MF), soit le montant de la participation versée par la ville chaque année au syndicat mixte.

4. Le foyer logements des Floralties.

41 Le budget du foyer logement est en équilibre parce qu'il ignore la moitié de ses charges réelles...

Le budget du CCAS de la commune dispose d'un budget annexe qui retrace les opérations comptables du foyer logement des floralties, qui accueille 76 pensionnaires. Les dépenses et les recettes du foyer, telles qu'elles apparaissent dans les comptes, s'élèvent à 660 000 euros (4,3 MF en 2000). Les recettes sont constituées des loyers et repas des pensionnaires, dont deux seulement remplissent les conditions d'ouverture de l'aide sociale du département. Les dépenses sont constituées de frais de personnel et d'achats.

Ces montants sont en réalité loin de reprendre la totalité des charges de l'établissement. Ainsi, en ce qui concerne l'occupation des locaux, si l'établissement verse depuis peu à la ville une

redevance en guise de location (38 000 euros soit 250 KF par an soit 20 000 F par mois), il est évident que ce niveau n'est pas à la hauteur de la valeur de l'équipement, estimée à 2,1 millions d'euros (14 MF) dans l'état des biens assurés de la commune. Le loyer réel devrait se situer autour de 150 000 euros par an.

La non prise en compte des dépenses réelles est beaucoup plus flagrante dans le domaine du personnel. Le budget de l'établissement n'enregistre les rémunérations que de 12 agents alors que 31 personnes y travaillent. 19 agents sont financés par la commune, soit directement par son budget principal pour 4 d'entre eux, auxquels s'ajoutent 4 emplois jeunes mairie, soit par l'intermédiaire du CCAS pour les autres agents, sans convention de mise à disposition. Les charges réelles de personnel du foyer devraient être majorées de 500 000 euros par an (3,2 MF). Globalement, les charges de l'établissement sont deux fois plus élevées qu'elles n'apparaissent dans ses comptes. Le prix de journée est en conséquence largement en deçà de son niveau réel. En 2002, ce prix, payé par les pensionnaires, est inférieur à 30 euros en pension complète, soit 900 euros par mois (6 000 francs) et 40 euros pour un couple, soit 1 200 euros mois ou moins de 8 000 francs.

42....ce qui doit amener la collectivité à montrer clairement l'aide qu'elle apporte au foyer.

Ce dossier devrait amener la commune, en relation avec le département, à rendre ses comptes plus transparents. L'important soutien apporté par le contribuable est actuellement noyé sans distinction dans le budget principal et dans celui du CCAS, lui même alimenté chaque année par une contribution publique de 1,3 millions d'euros (8,5 MF), hors salaires de trois agents du CCAS anormalement pris en charge par le budget principal. Il conviendrait que l'aide que la ville apporte à son établissement public apparaisse clairement dans ses comptes.

Par ailleurs, il apparaît souhaitable qu'elle s'engage activement, comme elle a commencé de le faire, à travailler avec les autres partenaires intéressés, sur le devenir de la structure et les possibilités de la rendre moins coûteuse, si elle devait être maintenue. L'évolution des aides personnalisées, l'augmentation de l'âge des pensionnaires, et donc de leur dépendance, l'exigence des normes de sécurité en cas d'évolution du statut de l'équipement sont autant d'éléments qu'il convient de prendre en compte dans les décisions à venir.

Dans sa réponse, le maire précise que la commune prévoit à présent de vendre l'établissement soit à un organisme d'HLM, soit au CCAS. La chambre relève que cette cession ne pourrait constituer une recette réelle de la collectivité que dans le seul cas où l'achat se ferait par l'organisme d'HLM, puisque le CCAS est principalement financé par la commune. Quelle que soit la solution retenue, il apparaît que les principes actuels de tarification devront être révisés si la commune a pour objectif de réduire le financement qu'elle apporte à l'exploitation de l'équipement.

5. La commune offre de nombreux services soit par l'intermédiaire d'associations qu'elle subventionne, soit directement par elle-même.

51. Les relations entre la ville et les associations qu'elle subventionne doivent être améliorées.

Chaque année, l'aide financière apportée par la ville aux associations sous forme de subventions s'élève à 610 000 euros (4 MF). Le principal secteur bénéficiaire est le secteur sportif, pour lequel l'aide de la commune constitue la ressource essentielle. De nombreux licenciés dans les clubs communaux sont extérieurs au Pontet dont les installations exercent un pouvoir d'attractivité évident. L'examen des relations que la ville entretient avec les associations qu'elle subventionne a montré qu'il n'y avait pas de convention définissant l'objet de la subvention, son montant et ses conditions d'utilisation. La chambre prend acte des régularisations entreprises par la commune depuis deux mois. Elle constate toutefois qu'il n'y a toujours pas de convention de mise à disposition des équipements, dont la ville est propriétaire, aux associations organisatrices d'activités, faisant de ces dernières des occupantes sans droit ni titre pour des valeurs importantes.

En effet, l'aide réelle apportée aux associations est largement supérieure à celle que les comptes révèlent. Hors dotation aux amortissements, la mise à disposition des cinq principaux équipements sportifs, dont le club de tennis, coûtent 800 000 euros chaque année à la commune, ce qui est supérieur aux subventions totales versées par la ville à toutes les associations, tous secteurs confondus. Cette aide ne fait pas l'objet de paiement de redevances de la part des associations utilisatrices. Elle n'apparaît pas dans les comptes de la ville, ni dans ceux des associations bénéficiaires des installations, qui ne sont par ailleurs pas systématiquement transmis à la commune.

52. Les services directement offerts par la commune sont importants, et leur coût est élevé.

Il y a sans nul doute inadéquation entre l'importance des services rendus par la commune, sa taille pour en amortir la charge, et sa capacité financière à la supporter. L'exploitation des seuls services de restauration scolaire, d'action jeunesse et d'action culturelle (écoles de musique et de danse) coûtent 2 Millions euros par an, dont 85 % sont à la charge de la collectivité. Les importantes charges de centralité assumées par la commune, où par exemple un élève de l'école de musique sur trois vient de l'extérieur, pourraient amener la ville à se demander si tous ces services sont adaptés à sa taille, et à se rapprocher d'autres collectivités pour envisager d'en mutualiser le coût.

Les chiffres fournis sur la restauration scolaire montrent que le ratio " recettes sur charges " est extrêmement faible. Lorsque le service est délégué, la prise en charge par la commune est généralement d'environ la moitié du coût du service alors qu'il est de 84 % au Pontet. La commune devra s'interroger sur l'importance de son financement dans ce domaine. Il a été noté à ce sujet qu'elle prenait en charge la restauration des collégiens du groupe Jules Verne ainsi que leur transport scolaire, qui entrent dans le champ de compétence du département. La commune est invitée à informer la chambre du résultat des démarches qu'elle a entreprises sur ce sujet avec

le département.

Enfin, il a été constaté que l'utilisation ponctuelle des installations communales par des tiers n'était pas systématiquement facturée. En effet, bien que les tarifs de location de ses nombreux équipements publics aient été délibérés, certaines installations sont prêtées gratuitement, notamment pour y organiser les spectacles de fin d'année.

6. Des économies sur les contrats par redéploiement du personnel.

61. Les principaux contrats passés par la commune peuvent être réduits.

La commune envisage de ne pas renouveler ou de réduire certains des contrats qu'elle a passés. Cette démarche est créatrice d'économies puisqu'elle est entreprise sans recrutement de nouveaux agents, par redéploiement de personnel. Outre le passage en régie directe du marché d'enlèvement des ordures ménagères, la commune envisage également de réduire de moitié les surfaces d'entretien d'espaces verts confiées à l'entreprise, permettant une économie annuelle de 0,3 millions d'euros, sans que les espaces n'en pâtissent, la ville ayant obtenu une deuxième fleur cette année, qu'elle souhaite conserver. Les autres marchés à commande de grosses réparations devraient être également calibrés de façon à assurer le maintien en état du patrimoine, sans engagement de projets nouveaux.

L'examen rapide de ces dossiers amène à formuler les observations suivantes :

les renouvellements ou passations des marchés ont connu des ratés qui laissent penser qu'il y a insuffisance de gestion prévisionnelle. Ainsi, un avenant rétroactif au marché de ramassage des ordures ménagères a été conclu le 27 décembre 2001 en transformant son économie, puisque sa rémunération annuelle HT est passée de 460 000 euros à 560 000 euros pour payer des prestations déjà rendues. De même, les transports scolaires, qui coûtent 230 000 euros par an, n'ont fait l'objet que d'une convention a posteriori, sans passation de marché après mise en concurrence. Egalement, les travaux de voirie ont été réalisés en 2001 sur simples commandes pour un montant total de 150 000 euros, en l'absence de passation de marché,

les dépenses du marché d'espaces verts, soit 600 000 euros par an, ont été, sur les trois dernières années, des dépenses d'entretien pour 78 % d'entre elles. Elles ont pourtant été toutes imputées en investissement. Elles ont donc été intégralement financées par emprunt et ont donné lieu à remboursement de FCTVA.

la réalisation de la revue municipale est prévue par une convention du 2 février 1996 renouvelable à l'infini, par laquelle la ville rémunère un prestataire 1 524 euros (10 000 F) HT, qui se rémunère essentiellement par les encarts publicitaires dont il conserve l'intégralité des recettes. Cette convention est irrégulière, la jurisprudence qualifiant ce type de contrat de marché public. La passation d'un véritable marché garantirait la commune de l'équilibre financier du service qui lui

est rendu, point sur lequel la commune s'est engagée,

les consommations d'électricité apparaissent convenablement suivies, mais il n'en est pas de même des dépenses téléphoniques qui ne font l'objet ni de suivi, ni de mise en concurrence des opérateurs.

62. ...malgré la diminution des effectifs.

Le personnel de la commune, comme cela a déjà été relevé, se distingue par un effectif important, puisque les services municipaux comptent 430 agents, dont 37 à temps non complet, auxquels il convient d'ajouter les 80 agents du CCAS. Tous les agents sont titulaires. Le taux d'encadrement par des agents de catégorie A est faible. Il y a seulement 7 cadres A soit, globalement, un cadre A pour 60 agents. Le personnel bénéficie jusqu'à présent d'indemnités hissées au niveau le plus élevé possible et d'un passage à l'échelon supérieur à la durée systématiquement la plus faible.

Au cours des cinq prochaines années, son effectif devrait baisser assez nettement, si les agents partent à 60 ans. Cet âge est en effet atteint par 50 d'entre eux d'ici à 2006. Il s'y ajoute cinq départs annoncés au CCAS et aux Floralies. Le redressement financier de la commune ne pourra faire l'économie du non remplacement de ces départs, qu'il s'agisse de personnels payés sur le budget principal, sur celui du CCAS ou sur celui des floralies. Les départs ne constitueront pas une perte nette d'effectif de titulaires puisque la collectivité a l'intention de maintenir des emplois jeunes dont les contrats arrivent à échéance dès 2003 (13 d'entre eux).

Toutefois, la baisse des effectifs et la reprise en régie de plusieurs services assurés par l'entreprise nécessiteront des redéploiements de personnels qui ne pourront être menés à bien qu'après réflexion sur les missions que la commune a l'intention de maintenir et recensement de ses ressources humaines pour utiliser au mieux les compétences disponibles.

Le président,

Alain PICHON

(1) Résultat excédentaire de 1.7 MF compte tenu des restes à réaliser

(2) Les prix de l'eau et de l'assainissement en 2000 (rapports fermiers) s'élevaient à 13,17 F le m³ consommés, contre 17 F en moyenne France, soit 1 500 F pour l'année au Pontet contre 2 000. La part de l'assainissement n'est que de 5,32 F

Réponse de l'ordonnateur :

[PAO19080201.PDF](#)

