

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 20 février 2004

Référence à rappeler :

Gref/PC/jl/ n°507

Lettre recommandée avec AR n°470397474

Monsieur le Maire,

Par courrier du 8 janvier 2004, je vous ai adressé, ainsi qu'à M. Louis-Joseph Broch pour les périodes le concernant, le rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de La Trinité au cours des années 1996 à 2002, arrêté par la chambre lors de sa séance du 17 décembre 2003.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, je vous invitais à me transmettre votre réponse écrite dans un délai d'un mois suivant sa réception.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives. 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.

Monsieur Jean-Louis Scoffié

Maire

Hôtel de ville

06340 LA TRINITE

Le président,

Alain PICHON

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE DE LA TRINITE

(Alpes-Maritimes)

Années 1996 à 2002

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de La Trinité, à partir de l'année 1996 qui a été confié à M. Caiani, conseiller. Par lettres en date du 17 janvier 2003, le président de la chambre en a informé

M. Jean-Louis Scoffié, maire en fonctions, ainsi que M. Louis Broch, maire jusqu'en mars 2001. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 9 juillet 2003 entre M. Scoffié et le rapporteur, et téléphoniquement, avec M. Broch,

le 10 juillet 2003.

Lors de sa séance du 19 août 2003, la chambre 2ème section, a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1996 à 2002. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Scoffié et, pour la partie le concernant, à M. Broch. Tous deux ont répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a arrêté, le 17 décembre 2003, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Fabre, présidents de section, M Amigues, conseiller, et M. Caiani, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué, à M. Scoffié, en tant que maire et pour la partie le concernant à sons prédécesseur en fonctions au cours de la période examinée.

La chambre n'a reçu aucune réponse dans le délai légal d'un mois.

Ce rapport devra être communiqué par le Maire à son 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.

Commune de 10.091 habitants, la ville de La Trinité n'est séparée de celle de Nice, quartier de L'Ariane, que par un ruisseau torrentueux, le Paillon. Sa vocation industrielle a fortement décliné au début des années 80. La fermeture d'entreprises et les suppressions d'emplois conjuguées à un tassement de l'offre d'habitations à loyer modéré ont entraîné une légère baisse de la population. Cette évolution s'est accompagnée de l'apparition de difficultés financières.

La Trinité fait partie de la communauté d'agglomération de Nice Côte d'Azur (CANCA) depuis le 1er janvier 2002.

1) LE PERSONNEL

Les évolutions récentes des effectifs et les variations du périmètre des services exploités en régie ont eu une influence notable sur la situation financière de la commune.

1.1) Des effectifs en augmentation, mais un encadrement insuffisant

Deux périodes peuvent être distinguées en matière de recrutement. Jusqu'en 2000, l'augmentation des effectifs est relativement modérée, passant de 160 à 173 agents (+ 8,1%). L'année 2001 marque un tournant avec une progression de 15 agents. Cette évolution est en partie due à l'intégration de personnels appartenant à une association dissoute à l'initiative de la nouvelle municipalité (12 personnes) et à la création d'un service de police municipale. En 2002 la croissance s'est poursuivie pour atteindre 203 agents dont 8 affectés à la police municipale. Au total, en 2 ans les emplois pourvus ont progressé de 26,9%.

Les emplois communaux représentent désormais un agent pour 48 habitants contre

1 pour 63 en 1996. Ce chiffre semble élevé, les services de distribution de l'eau potable, d'assainissement et de restauration scolaire, étaient délégués et la mise en place de l'intercommunalité ayant entraîné le départ de 7 agents.

On observe, par ailleurs, que les emplois pourvus restent très inférieurs aux emplois budgétaires : de 42 personnes en 1996 et de 50 en 2002. Il est dès lors permis de s'interroger sur la nécessité de faire délibérer le conseil sur la création d'emplois qui ne sont jamais pourvus.

Pour un effectif supérieur à 200 agents, la commune ne dispose que de 4 agents de catégorie A et de 12 agents de catégorie B. Elle s'est même dispensée durant plusieurs mois des services de son directeur général des services. Le dernier en titre, au cours de la période sous revue, recruté le 1er juillet 2001, n'exerçait plus aucune fonction effective depuis le 31 décembre 2002. Il vient d'être remplacé. La Trinité a recruté, très récemment, le 1er février 2003, un " directeur des ressources humaines " mais il s'agit d'un agent de catégorie B.

La commune est donc manifestement sous-encadrée, ce qui peut être en partie à l'origine des dysfonctionnements dans la gestion des ressources, visés ci après.

1.2) Des emplois statutaires pourvus par voie contractuelle

A plusieurs reprises, la commune a recruté des agents contractuels pour occuper des emplois permanents. L'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifié par la loi n° 2001-2 du 3/1/2001 dispose : " Les collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 ne peuvent recruter des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents que pour assurer le remplacement momentané de titulaires (...), ou pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la présente loi. Cependant, à la lecture du 3ème alinéa du même article, comme pour les fonctionnaires d'Etat, il est possible de pourvoir le poste vacant en recrutant un agent contractuel faute de candidat répondant au profil demandé.

La commune justifie le recrutement de contractuels par l'effet d'aspiration qu'exercerait la communauté d'agglomération sur les cadres. Si cet effet ne peut être nié, la commune avait justement intérêt à respecter les délais légaux de publicité des vacances d'emploi. La collectivité doit en effet, procéder à la publicité de la création des emplois auprès du centre de gestion en respectant un délai fixé à 4 mois par l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984. Or, à l'occasion de trois recrutements récents, ce délai n'a pas été respecté :

- la déclaration de vacance de l'emploi de directeur général des services avait été faite auprès du centre de gestion le 3 mai 2001 mais la commune a constaté l'absence de candidature dès le 12 juin 2001. Le conseil municipal a alors autorisé le recrutement d'un contractuel pour occuper l'emploi. Cette précipitation se révèle a posteriori bien inutile, puisque la personne recrutée n'a exercé effectivement ses fonctions que quelques mois.

- le 27 juin 2002 était créé un emploi de chargé de communication de catégorie A. Une personne avait déjà occupé cette fonction par le passé, sous contrat à durée déterminée. La vacance d'emploi a été déclarée le 21 juin 2002 mais dès

le 2 août 2002 était recruté cette même personne, pour une durée de 3 mois, puis, sur contrat de 3 ans renouvelable, à compter de décembre 2002.

- le 12 juillet 2001, le conseil municipal autorisait le recrutement d'un contractuel comme chef de service de la police municipale. La déclaration de vacance d'emploi avait été faite auprès du centre de gestion le 6 juillet 2001. Comme l'organisation de concours de chef de police municipale n'était pas envisagée dans l'immédiat, il a été recruté, 19 jours plus tard, sur contrat, un ancien major à la gendarmerie de la commune. Ce recrutement était-il si urgent que la commune ne pouvait attendre l'organisation d'un concours

1.3 Une gestion peu dynamique et, parfois, en marge de la légalité des ressources humaines

Comme dans beaucoup de communes de même importance, il n'existe aucune gestion prévisionnelle des emplois et des carrières. La commune ne dispose pas d'outils susceptibles de simuler l'évolution de la masse salariale.

L'âge moyen du personnel a tendance à diminuer, il s'établissait à 40 ans en 1996 et à 38 ans 1/2 en 2002. Même si cela ne découle pas d'une politique volontariste, cette situation devrait être profitable à la commune. Paradoxalement, le rajeunissement des effectifs s'accompagne d'une augmentation de l'absentéisme.

Ainsi sur la période examinée, le nombre de jours d'absence (maladie, accidents du travail), est en constante augmentation :

Pa400501

Evolution du nombre de jours d'absence (hors C.A et ARTT)

Services	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2000/1996	2002/2000
total jours absence	3478	3191	3729	4380	5224	6014,5	7820	50%	50%
Equivalent emploi	16	15	17	20	24	27	36		

Dont

Ecoles	899	919	1231	1384	1412	1574	2492	57%	76%
Nettoyement voie publique	224,5	401	641	505	454	385	716	102%	58%

Une aggravation est néanmoins constatée sur la période 2000/2002, au cours de laquelle le taux d'absentéisme dépasse 10%.

L'absentéisme a un coût en terme budgétaire puisque la commune doit assurer le remplacement des fonctionnaires absents (1). Il est donc important d'en déterminer les causes. Pourtant, la Chambre n'a pu obtenir aucune explication certaine quant à l'origine du phénomène et à son aggravation. Il est cependant observé que les secteurs les plus touchés sont ceux qui ont connu de fortes perturbations liées à l'externalisation de certaines fonctions ce qui pourrait le cas échéant constituer un début d'explication :

- Restauration scolaire : externalisation

- Nettoyement, voirie : transfert à la CANCA en 2002

Malgré un apparent manque de motivation de certaines catégories de personnel, la plupart des avancements d'échelons sur la période 1996/2001 se sont effectués à la durée minimale.

De la même manière, la commune a jusqu'à présent, maintenu un régime indemnitaire peu motivant.

Jusqu'au 30 novembre 2002, les indemnités horaires pour travaux supplémentaires ont été versées irrégulièrement, sous forme de primes forfaitaires : la prime indemnitaire complémentaire et la prime indemnitaire horaire. A compter du 1er décembre 2002 ces deux primes ont été regroupées en une seule, intitulée " prime indemnité 25 heures ". Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, consécutif à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail, prévoit pourtant que le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est subordonné à la mise en place par l'employeur de moyens de contrôle permettant de comptabiliser les heures supplémentaires effectivement accomplies dans la limite de 25 heures par mois. Les nouvelles dispositions sont donc claires, les heures supplémentaires indemnisées doivent correspondre à des heures réellement effectuées.

Les délibérations assurant la transposition de la nouvelle réglementation n'ont été prises que le 27 mars 2003, la commune était donc, jusqu'à cette date, dans une situation irrégulière. Mais surtout, la forfaitisation opérée à La Trinité apparaît d'autant plus anormale qu'elle a conduit au versement d'heures supplémentaires à des personnes en maladie ou absentes. Ainsi, en décembre 2002, sur 111 agents percevant la prime " indemnité 25 heures ", une quinzaine étaient absents pendant l'intégralité du mois. Le maire a indiqué que désormais une liaison serait établie entre le versement des heures supplémentaire et l'absentéisme.

2) LES VARIATIONS DU PERIMETRE DES SERVICES EXPLOITES EN REGIE

2.1) Une externalisation aux effets contrastés

En mars 1997, était lancée une étude sur la restructuration du service de la restauration scolaire, jusqu'alors exploitée en régie, afin de remettre aux normes, les équipements. Devant le niveau élevé des investissements à prévoir

(7,5 MF pour la construction d'une nouvelle cuisine centrale et l'adaptation des cuisines relais et 1 MF d'aménagements), la commune qui s'engageait au même moment dans deux lourds projets à vocation culturelle et sportive, a été conduite,

le 19 juin 1998, à concéder le service publics de restauration scolaire.

Pour la ville, les économies de gestion se sont trouvées limitées du fait que les frais de personnels qu'elle supportait antérieurement n'ont pas varié.

Les 7 personnes qui auraient pu être détachées auprès de l'exploitant ont préféré décliner cette proposition et ont du être reclassées dans les effectifs municipaux.

La commune a par ailleurs engagé des travaux de mise en sécurité du site, de voirie et réseaux divers (délibération du 2 juillet 1999) qui, évalués initialement à 700.000 F, ont coûté en réalité presque le double à 1.350.590 F. Par ailleurs, l'équipement ayant été conçu pour produire beaucoup plus de repas que ne l'exigeait le nombre des élèves scolarisés à La Trinité, une redevance a été instaurée au profit de la commune pour les repas livrés à l'extérieur. Cette recette s'avère cependant modeste. Enfin, l'instabilité du terrain d'assiette risque d'engendrer des charges supplémentaires pour le service et rompre l'équilibre initial du contrat.

2.2) Une intercommunalité à fiscalité propre produisant des effets positifs

L'adhésion de la commune à la communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur a été volontaire mais s'est réalisée sans étude préalable et sans rapprochement avec les services de l'Etat (fiscaux, préfectoraux et comptables).

Les compétences transférées étaient auparavant exercées en régie par la commune, à l'exception notable d'une partie des transports urbains, de la distribution d'eau et de l'assainissement. Les charges imputables au budget principal transférées se révèlent donc limitées : environ 250.000 euros au titre du transport auxquels s'ajoutent les rémunérations de 7 agents titulaires transférés à la CANCA.

La Trinité perçoit en revanche l'attribution de compensation ainsi qu'une dotation solidarité communautaire. En outre, le taux de la taxe professionnelle, fixé à 28,41%, était le plus élevé de l'agglomération et proche du taux plafond, ce qui limitait les marges de manœuvre en terme d'augmentation.

Dans l'ensemble la mise en place de l'intercommunalité se traduit par un gain financier provisoire pour la commune (cf. infra analyse financière).

2.3) La dissolution d'un office posant un problème patrimonial

L'Office Municipal de la Culture et des Loisirs (OMCL) était le principal bénéficiaire des subventions municipales au cours de la période sous revue : entre 4 et 4,9 MF annuels. Association de la loi de 1901, créée en 1983, l'OMCL avait pour but " de coordonner l'activité des différents groupements et sociétés intéressés à la culture et aux loisirs, de mettre en place toute

activité culturelle et de loisir, de gérer et exploiter les installations socio-culturelles.... conformément aux conventions particulières qui pourraient être passées avec la ville ou d'autres administrations publiques. "

Le 18 janvier 1995, une convention entre la commune et l'office a été signée, élargissant et définissant précisément le rôle de l'association. Elle faisait officiellement de l'association une sorte de délégataire ou de gérant des services culturels et parascolaires municipaux, sans toutefois qu'une mise en concurrence ait été organisée en application de la loi du 21 janvier 1993. Cependant, comme l'association exerçait auparavant des fonctions similaires sans titre légal, la convention pouvait être considérée comme un progrès relatif.

L'association a été dissoute en 2001 peu après que la nouvelle municipalité ait réduit ses subventions d'un tiers. Les missions qu'elle exerçait pour le compte de la commune, ont, en définitive, été reprises en régie. Le personnel a intégré l'effectif municipal. Les avantages financiers tirés de la disparition de cette association sont donc de portée limitée.

A l'occasion de la dissolution, l'association a cédé ses biens (valeur nette comptable fin 2000 : 92 000 F). La nouvelle municipalité déplore la disparition de ce patrimoine acquis grâce à des subventions communales mais, en l'absence de clauses contractuelles réglant les questions patrimoniales, les biens de l'association ne pouvaient être considérés comme la propriété de la commune. Cette dernière qui avait déposé une requête visant à la restitution de pianos dont elle s'estimait propriétaire, a d'ailleurs été déboutée par une ordonnance de référé du Tribunal de grande instance de Nice du 15 novembre 2001, confirmée par arrêt de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence le 3 juillet 2002.

3) UNE SITUATION FINANCIERE PREOCCUPANTE

3.1) Le dérapage des charges de gestion courantes

Entre 1996 et 2000, les dépenses de fonctionnement, hors intérêts de la dette, ont augmenté de 17,4%, passant de 8,93 millions d'euros (58,6 MF) à 10,49 millions d'euros (68,8 MF) et cette croissance s'accélère à partir de l'année 2001. En 2002, elles atteignent en effet, 11,36 millions d'euros (74,5 MF), soit une augmentation de 8% sur 2 ans, malgré une forte diminution des subventions versées (-34%) due notamment à la suppression de l'OMCL.

Cette accélération est essentiellement due à la politique de recrutement intensif de la commune. Les charges de personnel ont ainsi augmenté de 27% en 2 ans, et absorbent une part croissante des recettes réelles de fonctionnement, passant de 46 à 56% de ces dernières. Seule la mise en place de l'intercommunalité a pu ralentir l'augmentation des frais de personnel grâce au transfert de 7 titulaires à la CANCA en 2002.

3.2) Des recettes qui ont progressé essentiellement à l'occasion de la mise en place de la CANCA

La croissance des charges serait moins préoccupante si elle ne s'accompagnait d'une insuffisance des ressources. Les recettes réelles ont tendance, en première analyse à augmenter plus vite que les dépenses entre 1996 et 2000 puis à se tasser pour atteindre

12,96 millions d'euros (85 MF) en 2002. Néanmoins ces recettes comprennent de nombreuses opérations exceptionnelles liées aux cessions d'actifs réalisées pour financer le lourd programme d'investissement de la commune. Si l'on exclut les produits exceptionnels, l'augmentation des recettes se révèle beaucoup moins rapide que celle des dépenses, hors dette, sur la période 1996/2000 (4,25% contre 17,4%) ce qui signifie que la situation financière a, en réalité, tendance à se dégrader.

Une amélioration a été constatée entre 2000 et 2002. Elle est en partie due à une meilleure mise en valeur du patrimoine municipal (régularisation loyers gendarmerie notamment) mais résulte principalement des attributions de compensations et de la dotation de solidarité communautaire versées par la communauté d'agglomération de Nice Côte d'Azur qui font, en 2002, plus que compenser les transferts de fiscalité directe et de compensation de taxe professionnelle au profit du même établissement. Le gain obtenu peut être estimé à plus de 4,8 MF (700 K euros).

L'adhésion de la commune à la CANCA, bien que réalisée sans étude préalable a donc eu un effet positif sur les finances communales en 2002.

3.3) Une absence totale d'autofinancement

Sous l'effet des évolutions de recettes et de dépenses de fonctionnement, l'épargne brute a décliné jusqu'en 2001. Une amélioration semble se dessiner en 2002.

Pa400502

En milliers de francs

	1996	1997	1998	1999	2000
Recettes réelles fonctionnement	0 706	1 598	2 131	4 878	3 620
Dépenses réelles exploitation	8 613	1 703	5 698	7 945	8 808
Epargne brute	2 093	895	433	933	812
Résultat exceptionnel (hors cessions actifs)	760	25	70	30	56
Autofinancement brut	3 853	870	603	063	068
Intérêts de la dette	636	535	719	735	625
Capacité d'autofinancement	217	335	884	328	43
Remboursement du capital	945	093	717	284	959
Autofinancement disponible	728	3 758	6 833	6 956	9 516

La capacité d'autofinancement décline aussi jusqu'en 2000 car les intérêts de la dette, absorbent

la majeure partie de l'autofinancement brut sur l'ensemble de la période sous revue. Après paiement de l'annuité de la dette en capital, l'autofinancement disponible est, tout au long de la période, fortement négatif. Cela signifie que la commune ne dispose d'aucune ressource interne d'exploitation, en dehors des cessions d'immobilisations, pour financer sa politique d'investissement très ambitieuse.

Les renégociations de dette, intervenues en 1997 et en 2001, n'ont pas suffi à enrayer durablement le déclin de l'autofinancement disponible. L'opération de 1997 a consisté en la reprise au taux moyen de 5,7%, de 29 emprunts souscrits dans les années 80 à des taux proches de 10%. Elle a surtout permis de réduire l'annuité 1997 de 1,7 MF (suspension du paiement de certaines annuités). Les gains obtenus les années suivantes principalement sur la part en intérêts de la commune sont moins remarquables même si, dans l'ensemble, le gain financier actuariel ne peut être contesté en raison de la forte baisse des taux.

Une autre renégociation, intervenue en 2001, a permis de réduire principalement la charge d'emprunt pour 2001 (- 4,1 MF) car le paiement des annuités a été partiellement suspendu pour les emprunts renégociés. Les gains obtenus sur le montant de l'annuité au cours des exercices 2002 à 2006 sont relativement importants (entre 1,5 et 0,6 MF) mais la charge va nettement augmenter à compter de 2009, par rapport au profil initial de la dette. Au total si cette opération apporte des marges de manœuvres budgétaires supplémentaires durant quelques exercices, elle se révèle globalement coûteuse en terme de flux financiers actualisés (perte de l'ordre de 0,61 millions d'euros ou 4 MF).

En tout état de cause les intérêts dus en 2002 dépassent déjà le montant atteint en 2000 en raison de l'augmentation du stock de dette résultant des opérations d'investissements et au rééchelonnement opéré. Au final, si la capacité d'autofinancement s'améliore cette année là, c'est surtout grâce à l'augmentation des recettes susvisée.

3.4) Un endettement croissant résultant seulement en partie de la politique d'investissement de la commune

La dette en capital de la commune s'est accrue, passant de 11,5 millions d'euros (75,5 MF) au 1er janvier 1996 à 13,9 millions d'euros (91 MF) à la fin de l'année 2002.

Sur la période, la commune a mobilisé 10,7 millions d'euros (70 MF) d'emprunts nouveaux auxquels il faut ajouter 0,6 millions d'euros (4 MF) de pénalités capitalisées à la suite des renégociations de dette intervenues. A titre de comparaison les investissements réalisés se sont élevés sur la même période à

17,5 millions d'euros (115 MF). Comme ces investissements ont été couverts à hauteur de 13,1 millions d'euros (86 MF) par des cessions d'immobilisations, des reversements, des subventions et des dotations, le besoin de financement de la section d'investissement s'établissait à presque

4,5 millions d'euros (29 MF). Il peut donc être considéré qu'à La Trinité les emprunts souscrits, ont amplement dépassé le besoin de financement résiduel de la section d'investissement.

Cette situation, appréciée sur l'ensemble de la période, peut aussi être observée chaque année et notamment au cours d'exercices pour lesquels les programmes d'investissement engagés étaient modestes (1996 à 1998 par exemple). Il est donc douteux que les mobilisations excessives d'emprunts aient été le résultat de mobilisations anticipées visant à pallier le versement tardif de subventions comme semble le penser la nouvelle municipalité. Il est même probable que les emprunts aient en partie servi à couvrir les besoins de trésorerie dégagés par la section de fonctionnement.

3.5) Une situation financière durablement difficile

L'équilibre financier est compromis depuis de nombreuses années, l'insuffisance de l'autofinancement étant ancienne. La situation financière de la commune s'est néanmoins aggravée au cours de la période sous revue.

Les marges de manœuvre internes sont extrêmement limitées. Les bases fiscales sont faibles. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal a été, sur toute la période nettement supérieur à 100, dénotant une pression fiscale supérieure à la moyenne et le taux de la taxe professionnelle a continuellement frisé le taux plafond. Le coefficient diminue cependant progressivement (passant de 144 à 134) en raison de la stabilité des taux votés par la commune au cours de la période examinée.

La taxe professionnelle, principale recette municipale, a été transférée à la CANCA. Malgré tout, la création de la communauté d'agglomération constitue une aubaine, dont la commune n'a pas su intégralement profiter. Les gains obtenus sont ainsi en partie absorbés par les recrutements de ces deux dernières années. En outre, la dotation de solidarité communautaire est dégressive ce qui à terme pourrait engendrer de nouvelles tensions financières.

Après deux renégociations, les marges de manœuvre sur l'annuité de la dette sont réduites.

Enfin, l'effort d'investissement va dans l'immédiat se maintenir à un niveau élevé en raison de la décision prise de modifier la nature du programme de centre culturel (cf. ci-après).

Le redressement durable de la situation financière de la commune ne peut, dans ces conditions, être assuré que par :

des économies de gestion pouvant reposer sur un arrêt des recrutements et un non remplacement des départs à la retraite,

un maintien et, le cas échéant, une augmentation de la pression fiscale, sous réserve des

engagements souscrits dans le cadre de la CANCA

En outre, le lancement de toute nouvelle opération d'investissement risque de se traduire par une augmentation de l'endettement de la commune.

4) DES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT AMBITIEUX

Malgré une situation financière tendue, plusieurs projets importants ont été lancés depuis 1997. La commune disposait jusqu'alors, d'un stade recouvert de stabilisé situé au centre ville (le stade de Fuon Santa), d'un boulodrome et d'une école de type Pailleron. La priorité a été donnée, en 1998, à la construction d'un centre culturel faisant office de bibliothèque médiathèque et boulodrome couvert, sur l'emplacement de l'ancien boulodrome. Eu égard au coût prévisionnel de l'opération et à la capacité de financement limitée de la commune, il était nécessaire de procéder à des cessions d'actifs pour ne pas avoir à financer la quasi-intégralité des projets par emprunt. C'est ainsi que le stade de Fuon Santa a été vendu à la société Auchan pour réalisation d'un parking. La commune s'est dotée parallèlement d'un nouvel équipement sportif.

Ces deux réalisations ont constitué les principales opérations entreprises au cours de la période sous revue.

4.1) Le stade du Rostit

4.1.1) Le projet

Selon les délibérations du conseil municipal des 17 avril 1998 et 1er octobre 1998, le stade de Fuon Santa ne répondait plus aux normes de sécurité et aux besoins grandissants en matière de sports et loisirs. Les réaménagements qu'il aurait nécessités étaient irréalisables sur ce site. La ville qui était propriétaire d'un terrain situé à 2 km du centre ville d'une surface sur la plate forme du Rostit, en contrebas de l'autoroute A8, a décidé d'acquérir 2 nouvelles parcelles afin de réaliser un nouveau stade ainsi qu'une surface pour la pratique de l'athlétisme et une aire de loisirs.

Dès le lancement du marché de travaux, l'aire de loisir et la piste d'athlétisme ont été abandonnées. Le coût global de l'opération a été néanmoins fixé à 11,8 MF TTC dont 8,3 MF HT pour les travaux. Le financement de l'opération devait être assuré à hauteur de 3,4 MF par des subventions.

4.1.2) Un coût de réalisation dépassant les prévisions

La demande de permis de construire a été déposée le 15 septembre 1998 mais a fait l'objet d'un recours de l'opposition d'alors ce qui a retardé le début des travaux qui auraient dû se dérouler de mars à août 1999. L'emplacement choisi présentait par ailleurs des inconvénients car le terrain d'assiette est susceptible de connaître des glissements, des remontées d'eau et des inondations.

Ce faisant, les études géotechniques préalables à cette réalisation se sont multipliées.

Un litige est survenu avec l'entreprise en charge du gros oeuvre à propos de la technique de compactage du terrain et il aurait été fait appel aux services d'un expert auprès de la Cour de cassation, afin d'assurer la médiation entre les parties, de permettre la poursuite du chantier dans des conditions de sécurité acceptables et de répartir la responsabilité des surcoûts. Le rapport de celui-ci n'a pu, cependant, être obtenu par la chambre.

Par ailleurs, l'entreprise initialement retenue pour le lot 3 vestiaires a finalement fait défaut et il a fallu organiser un coûteux remplacement. Enfin le chantier a subi de fortes intempéries.

A la suite de ces diverses vicissitudes, le coût de l'ouvrage a dépassé les prévisions initiales. Deux ans et demi après le lancement du programme, les dépenses engagées au titre des trois marchés de travaux passés et de la maîtrise d'oeuvre, atteignait en effet, 12 961 243,17 F (1 975 928,78 euros) TTC au lieu des 10 831 970,90 F (1 651 323,32 euros) initialement prévus (délibération du 20 novembre 1998), soit un dépassement de plus de 19%.

Surtout, la gestion administrative du dossier ne permet pas d'identifier l'origine précise des dépassements. Un seul avenant aux marchés de travaux aurait été signé selon la mairie, pour un montant de 120 298,13 euros (789 104 F) TTC. Aucun devis quantitatif estimatif n'est joint à cet avenant. Il semble néanmoins que l'augmentation des travaux ait porté à hauteur de 31 907,88 euros (209 302 F) sur les terrassements et de 41 906,41 euros (274 888 F) sur les réseaux : drainage captage des eaux et revêtement, le solde concernant la partie bâtiment.

Des sommes ont ensuite été engagées à hauteur de 554 029,08 F (84 461,19 euros) TTC au titre des marchés de travaux et de 49 122,36 F (7 488,66 euros) en dépassement du marché d'ingénierie, sans qu'aucun nouvel avenant ne soit passé.

4.1.3) Un financement essentiellement assuré par emprunt

Tandis que le coût de l'ouvrage augmentait, la subvention du département était ramenée à 250.0000 F, soit une diminution de 41%, l'effort financier consenti par la commune s'est donc accru d'autant que celle-ci, ne disposant d'aucune marge d'autofinancement, elle a finalement du mobiliser 9 MF d'emprunts.

4.2) Le centre culturel

Inachevée, cette réalisation, d'ores et déjà fort coûteuse, révèle une inconstance dans la définition des besoins de la collectivité.

4.2.1) La longue maturation du projet

Le 17 avril 1998, un programme relatif à la réalisation d'un centre culturel et sportif était approuvé par le conseil municipal et la procédure de sélection du maître d'ouvrage était lancée. Le projet comportait deux volets : un centre culturel (médiathèque, auditorium, école de musique, cafétéria) et un palais des sports comportant un boulodrome. Evalué à 95 MF (14 millions d'euros), il se révélait fort ambitieux, eu égard à la situation financière de la commune et la municipalité a finalement décidé de renoncer à la réalisation d'une partie du centre sportif. Le montant du nouveau projet, plus modeste, approuvé par délibération du 4 septembre 1998, a ainsi été ramené à 35 MF (5,34 millions d'euros) TTC dont une part considérable consacrée à la maîtrise d'ouvrage : 6,8 MF (1,04 millions d'euros).

Lors de l'approbation de l'avant projet sommaire (délibération du 4 juin 1999), l'estimation des travaux s'établissait toutefois à 30,1 MF (4,59 millions d'euros) TTC mais hors démolition, fondations spéciales, branchements et équipements et hors boulodrome. L'avant projet définitif était approuvé pour le même montant. Le coût prévisionnel de l'ouvrage, dépassait donc déjà amplement le montant du programme révisé par la délibération du 4 septembre 1998.

Le projet fut de nouveau modifié, pour tenir compte d'une demande de la section " boules " de l'association Trinité Sports de créer 8 jeux extérieurs supplémentaires afin de pouvoir organiser des compétitions régionales, nationales et internationales, si l'on s'en tient aux motifs présentés au conseil municipal le 12 avril 2000.

L'appel d'offres du 1er février 2000, qui entre temps, avait conduit à choisir une entreprise générale, fut donc déclaré sans suite et de nouvelles modifications substantielles ont été apportées au projet. Elles ont rendu nécessaire la passation d'un avenant au marché de maîtrise d'ouvrage le 13 octobre 2000. Les honoraires de l'architecte ont augmenté de plus de 20% passant de 2.912.500 F HT, à 3 512 573,86 F (535 488,43 euros) HT dont 163 361 F (24 904,07 euros) HT au titre d'une tranche conditionnelle couvrant la réalisation d'un boulodrome, sans qu'il soit précisé l'implantation de cet équipement. En effet, le boulodrome devrait désormais se situer " dans un autre secteur mieux adapté pour inclure 18 jeux couverts avec les locaux de services attenants ".

Le nouveau coût prévisionnel des travaux est fixé à 27,2 MF (4,15 millions d'euros) HT pour les deux tranches et le coût d'objectif total atteint, tranche conditionnelle comprise, 30,7 MF HT, 36,8 MF (5,61 millions d'euros) TTC soit une augmentation de l'ordre de 1,8 MF (0,27 millions d'euros) par rapport au projet de septembre 1998.

Au final les modifications incessantes du projet n'ont conduit qu'à un accroissement de son coût avec des incertitudes quant à la réalisation du boulodrome.

4.2.2) Un financement au départ mal assuré et finalement couvert par une cession d'actifs

La commune avait réussi à obtenir, pour ce projet, 9,5 MF (1,45 millions d'euros) de subventions (Etat : 7.992.787 F, Région : 1.500.000 F). Ces aides étaient néanmoins nettement inférieures aux

inscriptions budgétaires (15,3 MF d'inscriptions au budget 2000) et il fallait en réalité trouver un financement complémentaire de l'ordre de 26 MF (3,96 millions d'euros). Ce dernier a été, en pratique, assuré par la cession du stade de Fuon Santa qui faisait partie intégrante du domaine public municipal. Le 29 juillet 1999, le Conseil Municipal a donc déclassé, le bien pour l'intégrer dans le domaine privé de la commune, puis, par délibération du 18 novembre 1999, a approuvé la cession, à la société Auchan, du terrain au prix de 26 MF. Cette dernière était informée de l'existence de deux recours contentieux, formés par l'opposition municipale d'alors, contre le déclassement et la désaffectation de l'ancien stade. Le versement du prix par l'acquéreur a été étalé et retardé de ce fait (2).

4.2.3) Une réalisation inachevée et dont le coût a fortement augmenté

Le marché passé, pour la réalisation de l'ouvrage, avec le groupement SAEA-Carillion-Nicoletti, complété par un devis postérieur portant sur des modifications, s'établissait à 33,5 MF (5,11 millions d'euros) TTC, ce qui laissait déjà présager un dépassement de l'estimation du maître d'ouvrage.

Au 31 décembre 2001, le coût " constaté ", hors révisions et intérêts moratoires, avant sa réaffectation, s'élevait, toutes dépenses confondues, à 20.106.201 F TTC, mais les travaux ont été arrêtés au stade du gros œuvre.

L'arrêt de l'opération a entraîné la résiliation des contrats relatifs au contrôle technique, à la mission coordination sécurité/santé, et à la conduite d'opération. De même, une convention de résiliation du marché de maîtrise d'ouvrage a été passée fixant les indemnités de l'architecte, conformément à l'article 14.2 du CCAP, à 5% du montant HT non révisé de la partie résiliée du marché. Ces indemnités s'élèvent à 8.459,30 euros TTC (55.489,37 F).

4.2.4) Une transformation substantielle du projet entraînant une nouvelle augmentation de son coût

Le changement de municipalité en mars 2001 s'est traduit par une transformation radicale du projet. Le bâtiment devra, désormais accueillir les élèves de l'école des Gerles, établissement de type Pailleron, située dans le même secteur géographique.

Après plusieurs mois de maturation, la programmation définitive du nouveau projet a été adoptée par le Conseil municipal le 05 septembre 2002. Sans tenir compte des travaux de gros œuvre déjà réalisés et des honoraires engagés, le projet est estimé à 5,7 millions d'euros TTC (37,4MF), hors indemnités d'arrêt des chantiers. La halte-garderie initialement envisagée n'est plus programmée.

L'ensemble immobilier devrait être achevé pour la rentrée des classes 2004.

En définitive, les dépenses engagées tant dans le cadre du précédent projet que dans le cadre du

nouveau, pourraient atteindre à 9,4 millions d'euros (61,9 MF).

La nouvelle municipalité espère néanmoins couvrir l'essentiel du surcoût par de meilleures subventions. Ainsi, sous réserve que le coût de réalisation se maintienne à 5,7 millions d'euros et que les financements obtenus s'établissent à 5,4 millions d'euros, fonds de compensation de la TVA compris, le recours à l'emprunt pourrait être limité à 0,3 millions d'euros.

En résumé, le projet, maintes fois modifié et retardé, a vu son coût s'envoler et malgré l'obtention de meilleures subventions, la nouvelle municipalité devra encore emprunter pour achever l'opération.

Le président de section,

Pierre FABRE

Le président de la Chambre,

Alain PICHON

(1) La couverture de 20 à 30 emplois permanents perdus en jours d'absence pourrait être estimée entre 4 et 6 MF compte tenu du coût annuel moyen d'un fonctionnaire municipal

(2) Le 1er acompte a été versé le 09/05/00 (13 MF), le second (3 MF) le 21/06/00, le troisième (3 MF) le 30/12/00). Le solde a été réglé le 07/10/02 pour un montant de 663.618,44 euros, soit 4.353.051,61 francs.