

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 27 avril 2005

Référence à rappeler :

Gref/IC n°801

Lettre recommandée avec AR n°470382483fr

Monsieur le Sénateur-Maire,

Par courrier du 28 février 2005, je vous ai adressé le rapport d'observations définitives sur la gestion du comité des ouvres sociales de Sorgues au cours des années 1998 à 2001, arrêté par la chambre lors de sa séance du 21 février 2005, en vous invitant, en application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, 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, auquel est jointe la réponse adressée 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 Sénateur-Maire, à l'expression de ma considération distinguée.

Monsieur Alain MILON

Sénateur-Maire

Centre administratif

BP 310

84706 SORGUES CEDEX

Le président,

Bertrand SCHWERER

---

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION DU COMITE DE GESTION DES OUVRES SOCIALES DU PERSONNEL  
TERRITORIAL ET CCAS DE LA VILLE DE SORGUES

(Département de Vaucluse)

Années 1998 à 2001

Rappel de procédure

Après avis de compétence rendu par le commissaire du gouvernement près la chambre régionale des comptes le 16 mars 2004 en application de l'article R.211-12 du code des juridictions financières, la Chambre a inscrit à son programme 2004 l'examen des comptes et de la gestion du comité de gestion des ouvres sociales du personnel territorial de la Ville de Sorgues, en application de l'article L.211-8 du code des juridictions financières, suite à une demande formulée par le maire de Sorgues le 31 mai 2002.

L'instruction en a été confiée à M. Kovarcik, conseiller. Le président de la Chambre a informé le président du comité des oeuvres sociales et le maire de Sorgues de la mise en oeuvre du contrôle par lettres du 17 mars 2004.

La chambre, troisième section, a arrêté le 10 novembre 2004 ses observations provisoires, qui ont été communiquées dans leur intégralité au président du comité des ouvres sociales le 29 novembre et, pour la partie concernant les relations avec la commune, au maire de Sorgues, le 26 novembre 2004, afin de leur permettre d'y apporter une réponse écrite dans un délai de deux mois.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a arrêté le 21 février 2005 le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Leyat, président de section, M. Caiani, conseiller et M. Kovarcik,

conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettre du 28 février 2005 à M. Jean Pedro, président du comité ainsi qu'à M. Alain Milon, maire de Sorgues. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leur réponse aux observations définitives.

M. Jean Pedro a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le maire à 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.

Le contrôle du comité des œuvres sociales de Sorgues répond à une demande formulée par le maire de Sorgues, qui avait exposé que l'association, attributaire jusqu'en 2001 de subventions municipales (à hauteur de 411 432 F (62 722,40 euros) en 1998, 1999, 2000, et de 308 574 F (47 041,80 euros) en 2001) se refusait à produire les éléments comptables justifiant de leur emploi.

La compétence de la chambre à vérifier les comptes du comité repose sur l'attribution des subventions communales ci-dessus rappelées, qui dépassent le seuil de 1 500 euros mentionné à l'article L.211-4 du code des juridictions financières. Ces subventions étaient attribuées pour le financement de l'ensemble des activités de l'association, sans que les délibérations du conseil municipal les attribuant n'en précisent l'objet ou qu'une convention en règle l'emploi. Le contrôle de la chambre a donc porté, en application de l'article R. 211-3 du code des juridictions financières, sur l'ensemble des comptes et de la gestion de l'association.

Il a de ce fait été étendu à l'emploi des subventions versées par la communauté de communes du pays de Rhône et Ouvèze (13 000 F (1 981,84 euros) en 2000), et surtout des sommes versées par la ville au COS dans le cadre d'un contrat d'assurance collective avec la Caisse nationale de prévoyance (CNP).

Le subventionnement de l'association par la ville de Sorgues est ancien, mais le contrôle a porté sur la seule période 1998-2001, incluse dans le délai de six ans de conservation des pièces de comptabilité prescrit par l'article L.102 B du livre des procédures fiscales. L'année 2001 a vu cesser le subventionnement public de l'association, le dernier mandat de subvention étant émis le 6 juillet 2001 ; les comptes ont été examinés jusqu'au 31 juillet 2001, date à laquelle le solde du compte bancaire principal dédié aux activités générales du COS s'élevait à 12 417,67 F, soit un niveau équivalent au solde constaté au début de la période examinée, pour un montant d'opérations en débit depuis 1998 supérieur à celui des subventions communales, du fait des

ressources propres de l'association

(2 242 345,91 F de débits pour 1 542 870 F de subventions). Le contrôle du compte bancaire dédié aux activités CNP s'est prolongé jusqu'à septembre 2001, date de la résiliation du contrat.

Le contrôle de la chambre a été effectué essentiellement sur place. L'association a mis, sans difficulté, à disposition du rapporteur l'ensemble de ses documents et archives, et notamment les documents comptables que la ville n'avait pu se faire produire (relevés de banque, factures, contrats de locations ou autres, souches des carnets de chèque) à l'exception de pièces inexistantes (registres comptables, procès-verbaux d'assemblée générale, brouillards de caisse).

## 1. Statuts et administration du COS

L'association " Comité de gestion des ouvres sociales du personnel territorial et CCAS de la ville de Sorgues " a été déclarée le 1er avril 1974, sa déclaration ayant été publiée au journal officiel du 14 avril 1974. Une modification de ses statuts a été enregistrée en préfecture le 15 mai 1998.

L'association a une " mission de solidarité temporaire ou exceptionnelle, individuelle ou familiale à l'égard de tout agent " (art. 2 des statuts), c'est-à-dire non seulement du personnel de la ville et du CCAS, titulaire, stagiaire, contractuel ou vacataire, pour ces trois catégories sous condition d'ancienneté de trois mois et d'un volume de travail de 500 heures, mais aussi des agents retraités et des agents employés par une société " régie par la municipalité " (notamment la société d'économie mixte SEMAS) ou détachés ce qui concerne notamment, précisent les statuts eux-mêmes, la communauté de communes des pays de Rhône et Ouvèze (CCPRO). Les enfants des agents territoriaux bénéficient statutairement de ses activités ; les conjoints également, selon le règlement intérieur.

Cette mission de solidarité n'est pas précisée par les statuts. Le règlement intérieur mentionne l'attribution de bons d'achat " à l'occasion de mariages, naissance, fête des mères ", mais y ajoute une liste des activités ou prestations du COS (participations à la cantine, aux spectacles, aux centres de vacances etc...). La marge d'initiative du bureau de l'association pour la détermination des activités, et plus encore pour la mission de solidarité, reste donc importante.

Quoique constitué en association, le COS ressemble par son objet, le mode de désignation de ses dirigeants et ses ressources, à un comité d'entreprise. L'adhésion n'est pas un acte volontaire, ses administrateurs sont élus sur présentation syndicale, et la ressource essentielle est une subvention de l'employeur, statutairement souhaitée au niveau de 1 % des salaires.

Si les statuts définissent en objet l'identité des bénéficiaires des activités du COS, ils ne précisent pas les conditions d'adhésion au COS, ni la notion de membre, nécessaire au calcul du quorum de l'assemblée générale. Ce n'est que dans le règlement intérieur que l'on trouve que " peuvent être membres du comité " les agents titulaires et tous les personnels contractuels, stagiaires,

vacataires, dans des termes et sous des conditions équivalant à ceux employés par les statuts pour désigner les bénéficiaires des prestations du COS. Sont donc membres, sans autre condition d'adhésion, et notamment de paiement d'une cotisation, les bénéficiaires des prestations du COS, à l'exception des conjoints et des enfants. Tous les membres ne sont toutefois pas électeurs, puisque les personnels recrutés sous contrat à durée déterminée et les personnels vacataires ne peuvent être électeurs en application de l'art.8 des statuts. Aussi, lorsque l'association déclare dans sa demande de subvention pour 2001 avoir 450 " adhérents ", il faut comprendre qu'il s'agit des membres.

Selon l'article 14 des statuts, une assemblée générale doit se tenir au moins une fois l'an. Aucun compte-rendu écrit n'en a été établi, sans que soit mise en question la réalité de leur tenue.

Le COS était administré par un conseil d'administration comprenant 18 membres, dont 15 représentant le personnel et 3 membres de droit élus par le conseil municipal, qui les désignait effectivement par délibération. Les " délégués du personnel " étaient élus pour trois ans au scrutin majoritaire à bulletin secret ; le règlement intérieur précise qu'il s'agit d'un scrutin de liste majoritaire avec possibilité de panachage. La liste présentée par le même syndicat assume l'administration du COS depuis l'origine, malgré l'apparition en 1998 d'une liste présentée par un syndicat " autonome ", battue par 235 voix contre 112. Les dernières élections ont eu lieu le 13 avril 2001 sans liste d'opposition aux administrateurs sortants, qui obtinrent 279 voix sur 327 votants, pour 477 inscrits. Les administrateurs du COS bénéficiaient donc, jusqu'en 2001 inclus, d'une réelle représentativité par rapport à l'ensemble du personnel.

Le conseil d'administration élit à bulletin secret en son sein un bureau comprenant un président, deux vice-présidents choisis obligatoirement parmi les délégués du personnel (les statuts initiaux réservaient un de ces postes à un délégué du conseil municipal), un secrétaire et un trésorier (et des adjoints à ces deux fonctions). La composition du bureau a bien été communiquée en préfecture.

Le conseil d'administration doit se réunir au moins trois fois l'an. L'article 11 impose la tenue d'un procès-verbal des séances signé par le président et le secrétaire. Cette obligation statutaire n'a pas été respectée. Les débats du conseil d'administration (comme du bureau) ne donnent pas lieu à compte -rendu écrit ; les décisions prises lors de réunions informelles, ne trouvent leur traduction que dans les documents publiés à l'attention du personnel, exposant les diverses activités du COS et les conditions requises pour en bénéficier. Les décisions individuelles, comme les concours financiers apportés dans le cadre de la mission de solidarité, ne sont pas davantage étayées de décision écrite concernant les conditions d'attribution et de remboursement de l'aide.

Les ressources de l'association sont, selon les statuts, constituées par " le 1 % de la masse salariale de l'ensemble du personnel confondu, les dons et legs, les participations volontaires effectuées sans profit, le produit des festivités ", cette liste exhaustive ne faisant pas de place aux cotisations. La référence au 1 %, substituée à la rédaction originelle de " subventions ", ne peut

engager la commune et ne constitue donc qu'une revendication de la part du COS, qui n'était d'ailleurs plus satisfaite les dernières années, le montant de la subvention annuelle ayant été gelé en 1999 au niveau alors atteint.

S'il n'y a pas de cotisation, le comité peut percevoir, et perçoit effectivement, auprès des bénéficiaires une participation aux frais pour l'organisation de certaines activités (séjours de ski), comme le précise le règlement intérieur. Les activités générales de l'association étaient ainsi globalement autofinancées à environ 25 %.

La gestion du contrat d'assurance collective constituait une autre source de recette importante pour le COS, composée des cotisations volontaires des adhérents au contrat. Même si ces cotisations étaient versées par la ville (ou les autres établissements publics intéressés, CCAS et communauté de communes), cette activité ne faisait donc pas appel à financement public.

## 2. Les relations du COS avec la Ville

Eu égard à son objet, l'association avait des relations fonctionnelles nécessaires avec la ville, en particulier son service du personnel qui lui fournissait les renseignements nécessaires à l'accomplissement de ses missions, notamment pour la gestion du contrat d'assurance collective ou l'attribution de bons d'achat lors des événements familiaux.

La ville de Sorgues fournissait par ailleurs l'essentiel des moyens matériels et financiers du comité.

Le siège de l'association est ainsi fixé statutairement au centre administratif, dans des locaux municipaux qui ont été maintenus à disposition de l'association après l'interruption des subventions. Les administrateurs du COS (et le personnel encadrant les séjours de ski) bénéficiaient en outre d'heures de délégation.

La contribution la plus importante prenait la forme d'une subvention annuelle, attribuée depuis la création de l'association jusqu'en 2001.

Les demandes de subventions étaient présentées à la ville sur un imprimé récapitulant les renseignements administratifs sur l'association et présentant le compte d'exploitation de l'année écoulée et un budget prévisionnel. Aucune altération de la sincérité des dépenses et recettes de l'exercice écoulé présentée par le COS dans ce cadre n'a été relevée. La demande de subvention présentant par activité l'ensemble des prévisions de dépenses et recettes, et ne mentionnant pas un objet particulier, la subvention doit être considérée comme une subvention globale de fonctionnement, servant indifféremment au financement de l'ensemble des activités du COS.

Le montant de la subvention annuelle a été constant à 411 432 F (62 722,40 euros) de 1998 à 2000. La subvention pour l'exercice 2001 n'a été versée à l'association qu'à hauteur des 3/4 de ce

montant par trois mandats échelonnés du 20 avril au

6 juillet 2001.

Cette subvention avait fait l'objet d'une délibération du conseil municipal en date du 7 mars 2001, exécutoire le 16 mars 2001, en fixant le montant, comme les années précédentes, à 411 432 F.

Cette délibération comportait toutefois, en la comparant à celles des années précédentes, une subtilité rédactionnelle qui ouvrait la porte à un retournement de position de la municipalité vis-à-vis du COS. Elle portait en effet comme objet " Vote de la subvention municipale 2001 aux ouvres sociales du personnel communal ", et ouvrait les crédits correspondants pour " ouvres sociales ". Par rapport aux délibérations antérieures, avaient simplement disparu les mots " comité de gestion des ". La notification de la subvention 2001, qui n'est intervenue que le 28 juin 2001, comportait une formule pareillement ambiguë, faisant référence non à une subvention attribuée au comité, mais aux crédits inscrit en faveur des " Oeuvres Sociales ".

Cette rédaction de la délibération a été utilisée pour permettre d'en attribuer les crédits au COS puis alternativement à une autre structure.

L'attribution de subventions par l'autorité délibérante devant être nominative, la délibération du 7 mars 2001 ne pouvait être utilisée comme pièce justificative des mandats de subventions au profit du Comité des ouvres sociales, que si elle individualisait bien ce dernier comme bénéficiaire des crédits ; c'est bien ainsi que l'ont entendu tant l'ordonnateur, qui a émis le mandat en produisant la délibération comme pièce justificative, et le comptable, qui l'a acceptée. Mais la délibération, pour la totalité des crédits concernés, pouvait alors être considérée au bénéfice du COS comme un acte créateur de droits, qui ne pouvait être retiré que pour illégalité.

Or, par une délibération du 4 juillet 2001, le conseil municipal décidait l'adhésion de la commune au Comité National d'Action Sociale (CNAS) à compter du 1er septembre 2001, moyennant le versement d'une cotisation de 0,74 % de la masse salariale, financée sur les crédits " ouvres sociales ". Cette décision revenait donc à interrompre à hauteur des trois quarts des crédits inscrits au chapitre les versements au COS, pour faire bénéficier le CNAS du quart restant.

Une plus grande clarté dans la rédaction de la délibération et de la lettre de notification aurait assuré la régularité de l'ensemble des opérations relatives à l'emploi de ces crédits ; elle aurait permis également à l'association de construire un budget et de prendre des engagements à la hauteur des subventions certaines.

Malgré les moyens mis à disposition de l'association, aucune convention ne liait la commune au comité, que ce soit pour l'emploi de la subvention ou la mise à disposition des locaux ou du matériel ou du personnel.

L'utilisation d'un encadrement conventionnel à l'attribution de subvention n'est certes devenue une obligation légale qu'avec la loi 2000-321 du 12 avril 2000 (loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) et le décret 2001-495 du

06 Juin 2001, qui prévoient, lorsque la subvention dépasse le seuil de 23 000 euros, la conclusion d'une convention définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.

Il n'en demeure pas moins que l'absence de convention ne pouvait que fragiliser les relations entre la commune et l'association, en favorisant l'apparition d'une méfiance, voire d'une suspicion de la municipalité à l'égard des actions conduites par le COS et en rendant incertaine la continuité des actions entreprises par ce dernier.

En ce qui concerne les pouvoirs de contrôle de la municipalité sur l'emploi des subventions, l'article L.1611-4 du code général des collectivités territoriales, directement issu du décret-loi du 30 octobre 1935, repris par l'ancien article L.221-8 du Code des communes, ouvre deux voies de contrôle des associations subventionnées à la collectivité: un contrôle facultatif à la diligence de la collectivité (" toute association, ouvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée "), et la production obligatoire d'une copie certifiée des comptes (" tous groupements, associations ouvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenues de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître le résultat de leur activité ").

Les subventions perçues par le COS n'atteignaient pas par ailleurs le seuil de 500 000 F (applicable jusqu'au 31 décembre 2001 et fixé depuis à 75 000 euros) l'obligeant à produire un bilan certifié à la commune en vue de sa présentation en annexe au documents budgétaires, en application des dispositions de l'article L.2313-1 du CGCT.

Aucun compte-rendu d'activité autre que le compte-rendu financier de l'exercice écoulé, détaillant dépenses et recettes par activités, n'a été établi, et la commune ne semble avoir diligenté de contrôle qu'après avoir pris la décision de rompre les relations avec l'association.

L'absence de compte-rendu d'activité à la commune, comme de contrôle de cette dernière, doivent toutefois être tempérées. La commune disposait de représentants au conseil d'administration de l'association ; s'ils n'ont pas rendu compte de leur mandat au conseil municipal, ils disposaient statutairement des moyens de connaître le fonctionnement de l'association et de s'assurer du bon emploi des fonds communaux. La chambre n'a pas eu connaissance de démarche de leur part pour obtenir de l'association des informations auxquelles, malgré leur qualité d'administrateur, on leur aurait refusé l'accès, ni de réclamations formulées auprès du président de l'association pour défaut de convocation du conseil d'administration.

Par ailleurs, les demandes de subventions présentaient à défaut de compte-rendu d'activités, un compte-rendu financier détaillé au niveau fonctionnel et d'une fiabilité satisfaisante. Aucune demande de renseignement complémentaire de la municipalité ne semble avoir été adressée à l'association, qui paraît donc avoir, jusqu'en 2001, satisfait à toutes les exigences formulées par la municipalité.

Enfin, l'activité du COS, tournée vers les employés municipaux, était par nécessité transparente, une " lettre du mois " distribuée aux employés municipaux retraçant notamment les activités et prestations offertes par le COS.

La commune a demandé le 10 juillet 2001 à l'association de bien vouloir indiquer l'utilisation de la subvention versée. Cette demande est donc postérieure à la décision par laquelle le conseil municipal avait décidé, le 4 juillet, de rompre les relations avec l'association. Cette demande de production de compte-rendu ne fondait donc pas la décision de la municipalité, mais s'inscrivait dans un contexte de rupture, compliqué par la cessation subite du financement des activités de l'association.

La commune a missionné ensuite, en septembre 2001, un expert comptable pour analyser les comptes et les documents administratifs du COS de 1995 à 2001, et demandé à l'association de mettre à sa disposition les pièces comptables nécessaires. Le président de l'association a différé, sous divers prétextes, l'accomplissement de ce contrôle qui n'a pu s'effectuer.

Le contexte explique mais n'excuse pas le refus de l'association de présenter ses comptes à la municipalité, dont la demande pouvait s'inscrire légitimement dans le cadre de l'article L.1611-4 du CGCT précité, le cabinet comptable, mandaté par la commune, pouvant être considéré comme l'un de ses délégués au sens de cet article.

### 3. Le budget du COS

Les " budgets " annuels (en fait les récapitulatifs des dépenses et recettes établis annuellement par le COS) s'établissent comme suit de 1998 à 2000, pour les trois années pleines :

EN F	DEPENSES			RECETTES		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Séjour ski	70 221	83 752,82	61 822,42	67 000	71 000	50 500
Sortie enfants	14 261,01	14 261,05	10 932,80			
Arbre de Noël	84 997,46	86 433,51	88 588,51			
Participations CVL-CLSH	13 415	10 400	14 992			
Participations cinéma/spectacles, sport, cantine	37 944	31 142	6 904			
Participation licences sportives	750	800				
Journée de la femme	21 081	21 081	25 650			
Fête des mères	180 858,60	190 305,45	178 877,75			
Repas des retraités	4 900,70	4 156,05	4 300			
Sortie Eurodisney	44 870	4 891	49 884	39 979	39 979	49 004
Evènements familiaux	9 900	10 800	9 000			
Préparation encadrement ski	4 320	8 376,61	3 312			
Soirée vidéo	3 840	3 641,79	1 845,80			
Invitation ski-club+municipalité			5 541,20			
Chèques vacances			2 000			
Appartement Grau du Roi	20 500	20 200	17 000	11 400	12 600	11 000
Loto	13 201,20	14 999	14 929,50	19 521,51	17 574	16 682
Frais divers	26 000	27 377,38	33 082,19			
assurances		14 458,20				
Subvention municipale				411 432	411 432	411 432
Fête des célibataires	3 388,76	3 500	1 800			
Formation encadrement ski			9 552			
Crèche	11 040	11 170	6 562			
<b>TOTAL</b>	<b>565 488,73</b>	<b>561 746,36</b>	<b>546 575,37</b>	<b>549 332,51</b>	<b>552 585</b>	<b>538 616</b>

Cette présentation, utilisée pour les demandes de subventions, ne recouvre en fait qu'une partie des activités du COS : n'y figure notamment pas l'activité du contrat d'assurance CNP.

L'approche globale du budget du COS peut être effectuée plus finement par les opérations réalisées sur les quatre comptes bancaires du COS, que ce dernier s'est efforcé de dédier à chaque secteur d'activités (compte " activités générales ", compte " CNP ", puis à partir d'octobre 2000 compte " chèques-vacances ", enfin livret A).

Les débits et crédits constatés sur le compte bancaire dédié aux activités générales du COS ne recourent qu'imparfaitement le budget ci-dessus présenté :

## Pa501102

Compte CE général	débit	Crédit
Solde au 31/12/1997		10 110,85 F
Total 1998	575 082,66 F	618 293,46 F
total 1999	638 620,82 F	579 306,20 F
total 2000	648 883,95 F	643 027,37 F
total 2001	379 758,48 F	404 025,70 F
TOTAL	2 242 345,91 F	2 244 652,73
Solde au 31/7/2001		12 417,67 F

En effet, certains éléments de l'activité du COS, et au premier chef les achats groupés, lorsque ceux-ci font l'objet d'un paiement par le COS puis d'un remboursement par les membres, n'étaient pas retracés dans le " budget ". En outre, le compte courant ci-dessus a supporté certaines opérations liées au contrat CNP (ou chèque-vacances), comme les autres comptes ont d'ailleurs supporté certaines des opérations liées aux activités générales.

Le total des opérations effectuées sur le compte bancaire (Caisse d'Epargne

n° 04838758306) dédié (quasi-exclusivement) aux opérations liées au contrat d'assurance collective CNP est plus conséquent puisqu'il s'est élevé du 1er janvier 1998 au 30 septembre 2001 à 4 245 838,20 F en débit et à 4 238 213,15 F en crédit :

## Pa501103

Compte CE « CNP »	Débit	Crédit	solde
Solde au 31/12/97			101 059,21 F
total 1998	629 910,52 F	627 960,19 F	
total 1999	1 383 446,80 F	1 268 120,52 F	
total 2000	1 175 678,51 F	1 231 548,38 F	
total 2001	1 056 802,37 F	1 110 584,06 F	
TOTAL	4 245 838,20 F	4 238 213,15 F	
Solde au 30/9/2001			93 434,16 F

Le COS a en outre ouvert un compte (Caisse d'Epargne n° 04462586545) dédié à la gestion des chèques vacances. Ce compte, ouvert en octobre 2000, n'a enregistré que peu de mouvements, correspondant au versement des participations des salariés (versement de 200 ou 300 F). Ce compte présentait en 2000 uniquement des opérations au crédit (pour 5 900 F) et présentait au 31 juillet 2001 un solde de 53,01 F.

Le COS enfin disposait d'un livret A, dont le niveau a été réduit quasiment à néant dès 1999 :

Pa501104

Livret A	débit	crédit	solde
31/12/1997			10 706,14
total 1998	69 500,00 F	65 758,22 F	
total 1999	7 400,00 F	808,11 F	
Total 2000		157,59 F	530,06 F
Total 2001		13,91 F	543,97 F
<b>TOTAL</b>	<b>76 900,00</b>	<b>77 443,97 F</b>	<b>543,97</b>

La sommation des débits et des crédits de ces différents comptes donnerait une idée excessive des dépenses et recettes totales de l'association, puisque des flux internes, de compte à compte, y sont enregistrés. La consolidation des quatre comptes bancaires du COS, après neutralisation de ces mouvements d'ordre, conduit à présenter comme suit le total des opérations enregistrées sur les comptes bancaires du COS :

Pa501105

en F	1998	1999	2000	2001 (a)	total
total débits	1 242 993,18	1 974 067,62	1 721 562,46	1 428 360,85	6 366 98,11
total crédits	1 280 511,87	1 792 834,83	1 777 633,34	1 506 423,67	6 357 40,71

(a) jusqu'au 31 juillet pour le compte général et livret A, au 31 août pour le compte CNP ; non renseigné pour compte chèque-vacances

Ces éléments cernent de plus près le volume d'activité du COS, à 6 366 984,11 F (970 640,47 euros) en débit et un quasi équilibre sur la période, malgré un exercice 1999 déficitaire. Pour être plus précise, cette totalisation, qui ne reprend que les recettes et dépenses transitant par les comptes bancaires, doit encore être complétée des recettes en espèces (loto par exemple) qui n'ont pas donné lieu à remises en banque et permis le paiement de dépenses en espèces : elles ne figurent donc ni en dépenses ni en recettes.

#### 4. Les activités du COS

##### 4.1 Le contrat d'assurance collective auprès de la caisse Nationale de Prévoyance

Le COS avait négocié une assurance complémentaire auprès de la Caisse nationale de Prévoyance, par des contrats prenant effet le 1er janvier 1992 et renouvelables par tacite reconduction (contrat n°4303C, pour le personnel de la mairie, et 4304D pour le personnel du CCAS, avec un avenant prenant effet au 1er janvier 2000 pour le personnel communal transféré à la communauté de communes).

L'objet des contrats était de garantir aux agents titulaires ou non titulaires (à l'exclusion des vacataires) le versement de prestations en cas de décès ou d'invalidité permanente et absolue, ainsi que le versement de prestations en cas d'incapacité temporaire totale de travail (indemnités journalières plafonnées à 50% du traitement net couvrant la perte de salaire en cas de maladie dont la durée excède 90 jours) et d'invalidité permanente.

Cette couverture complémentaire a été souscrite par environ 60% des agents (282 agents en 1999 sur un effectif " assurable " de 450 agents).

Les cotisations du personnel, basées sur le traitement brut des assurés faisaient l'objet de la part de l'employeur d'un précompte mensuel sur le salaire au bénéfice du COS. Ce dernier fournissait à l'assureur une liste nominative des assurés, le cumul des traitements annuels et assurait trimestriellement le paiement des cotisations. Il centralisait les demandes de prestations, procédait au calcul des droits et en effectuait le règlement immédiat aux assurés, de manière à ce que l'employé ne supporte pas de rupture de revenu dans l'attente du versement de la CNP, avance qui lui était remboursée par cette dernière au vu des états récapitulatifs mensuels des prestations que le COS lui adressait. L'intervention du COS était donc favorable au salarié, puisque c'est le COS qui supportait le délai de traitement et de paiement de la CNP.

Cette gestion était parfois compliquée de requalifications rétroactives par exemple d'absences pour maladie en congé de longue maladie, qui, entraînant la reprise de la rémunération à plein traitement pendant un an, contraignait le COS, informé par le service du personnel, à rembourser la CNP des indemnités indûment versées et à obtenir le reversement de l'agent, dont la chambre a pu s'assurer de la réalité.

La gestion de ce contrat par le COS était donc une tâche d'une lourdeur certaine, rendue complexe par le simple fait même que le souscripteur, à savoir le COS, qui bénéficiait d'une délégation de gestion de la part de la CNP, devait tenir à la disposition de cette dernière, pour contrôle, des justificatifs que seul le service du personnel détenait. Le COS participait donc bénévolement à une activité administrative du ressort de la commune (et des autres employeurs para municipaux), en offrant aux employés l'avantage complémentaire d'assurer la continuité de leur revenu.

La gestion des opérations relatives à ce contrat a été identifiée par le COS au sein d'un compte bancaire spécifique à la Caisse d'Epargne, qui bénéficiait au début de l'exercice 1998 d'un solde créditeur de 101 059,21 F. Le tableau suivant montre le poids de cette activité sociale au sein des activités du COS, les débits hors activité CNP ne représentant que 5,4 % des mouvements opérés sur ce compte.

Compte CNP (en F)	Total	1998	1999	2000	2001
<b>TOTAL DEBITS</b>	<b>4 245 838,20</b>	<b>629 910,52</b>	<b>1 383 446,80</b>	<b>1 175 678,51</b>	<b>1 056 802,37</b>
<b>Dépenses CNP dont:</b>	<b>4 015 400,47</b>	<b>629 751,31</b>	<b>1 273 681,15</b>	<b>1 063 365,64</b>	<b>1 048 602,37</b>
cotisations à la CNP	2 115 531,00	431 896,00	643 678,00	433 840,00	606 117,00
indemnités aux adhérents	1 844 320,51	197 855,31	574 454,19	629 525,64	442 485,37
Remboursement à CNP	55 548,96		55 548,96		
<b>débites hors CNP dont:</b>	<b>230 437,73</b>	<b>159,21</b>	<b>109 765,65</b>	<b>112 312,87</b>	<b>8 200,00</b>
Virements internes	161 200,00		50 000,00	103 000,00	8 200,00
Retrait espèces	30 000,00		21 000,00	9 000,00	
Retrait devises ski	25 543,10		25 543,10		
Sortie Eurodisney	7 500,00		7 500,00		
Virements externes	5 189,12		5 189,12		
Frais bancaires	1 005,51	159,21	533,43	312,87	
<b>TOTAL CREDITS</b>	<b>4 238 213,15</b>	<b>627 960,19</b>	<b>1 268 120,52</b>	<b>1 231 548,38</b>	<b>1 110 584,06</b>
<b>recettes CNP</b>	<b>3 926 432,98</b>	<b>613 295,54</b>	<b>1 252 170,52</b>	<b>1 079 724,81</b>	<b>981 242,11</b>
<b>Cotisations dont:</b>	<b>2 003 633,19</b>	<b>432 538,70</b>	<b>563 870,58</b>	<b>593 420,51</b>	<b>413 803,40</b>
Ville	1 722 583,02	383 792,91	495 488,38	497 609,40	345 692,33
CCAS	193 771,32	36 895,07	52 908,73	62 285,91	41 681,61
CCPRO	27 799,35	0,00	0,00	15 370,51	12 428,84
Foyer-logement	58 153,57	11 850,72	14 147,54	18 154,69	14 000,62
Cotisation Bedarride	1 325,93		1 325,93		
<b>remboursements de la CNP</b>	<b>1 791 489,65</b>	<b>180 756,84</b>	<b>634 079,29</b>	<b>409 214,81</b>	<b>567 438,71</b>
<b>remboursements assurés identifiés</b>	<b>131 310,14</b>		<b>54 220,65</b>	<b>77 089,49</b>	
<b>autres remises de chèques (rembt assurés, participations activités)</b>	<b>311 780,17</b>	<b>14 664,65</b>	<b>15 950,00</b>	<b>151 823,57</b>	<b>129 341,95</b>

Les cotisations versées au COS par les employeurs des adhérents représentent sur la période 2 003 633,19 F (305 451,91 euros). La confrontation de ces versements avec le montant des cotisations versées par le COS (2 115 531 F soit 322 510,62 euros) semble faire apparaître un déficit pour le COS, qui ne résulte que des décalages entre encaissement mensuel par le COS des versements des employeurs et versement à trimestre échu des cotisations à la CNP.

Un décalage inverse s'observe sur les indemnités versées aux adhérents

(1 844 320,51 F soit 281 164,85 euros) et les remboursements obtenus de la CNP (1 791 489,65 F soit 273 110,84 euros). Le COS supporte en effet la charge de trésorerie de l'avance des indemnités aux adhérents alors qu'il bénéficie du décalage entre les versements des employeurs et le versement de ses cotisations à la CNP.

La chambre n'a pas procédé à la vérification de la régularité du traitement des dossiers et des indemnisations par le COS, dont la CNP s'assure elle-même. L'examen des opérations sur la base des mouvements bancaires ne conduit à suspecter aucune dérive dans la gestion de ce contrat.

Le contrat avec la CNP a été repris directement par la Ville à compter du 1er octobre 2001, ce qui aurait eu pour effet secondaire de priver les assurés du mécanisme d'avance assuré par le COS.

## 4.2 L'organisation de voyages et séjours

### 4.2.1 Les séjours de ski

Le COS organisait pour les enfants de 6 à 18 ans pendant les vacances de février des séjours de 6 jours de ski en Suisse (à Jaun), dans un chalet loué par l'association. 28 enfants entre 6 et 17 ans y ont participé en 2000, 33 en 2001. Ces séjours, régulièrement déclarés auprès des services de la direction départementale de la jeunesse et des sports, bénéficiaient d'un encadrement de 13 adultes dont plus de la moitié étaient des agents de la commune bénéficiant d'une autorisation d'absence exceptionnelle.

Le budget de cette activité était le suivant :

Pa501107

en F	Dépenses			recettes		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Séjour ski	70 221	83 752,82	61 822,42	67 000	71 000	50 500
Préparation encadrement ski	4 320	8 376,61	3 312			
Soirée vidéo	3 840	3 641,79	1 845,80			
Invitation ski-club+municipalité			5 541,20			
Formation encadrement ski			9 552			
<b>TOTAL</b>	<b>78 381</b>	<b>95 771,22</b>	<b>82 073,42</b>	<b>67 000</b>	<b>71 000</b>	<b>50 500</b>

Le coût total du séjour a été de 98 097,38 F en 2001 (pour 33 enfants) soit un coût de 2 972,65 F (453,18 euros) par enfant. Ce coût ne paraît pas excessif, d'autant qu'il intègre un premier séjour de préparation en Suisse début juillet, une " préparation " pour le personnel encadrant au Vernet (Alpes de Haute Provence) et une soirée vidéo à l'issue du séjour.

Les dépenses sont appuyées des pièces justificatives pertinentes, y compris pour les virements à l'étranger (location et école de ski). La plupart des paiements sur place étaient effectués en devises ; les pièces produites permettent de justifier de manière satisfaisante l'emploi des retraits

correspondant.

Le séjour lui-même était largement financé par les participants, le tarif correspondant à une prise en charge prévisionnelle de 500 F par enfant par le COS. La vérification de la réalité de leur contribution pour ce séjour n'a permis de constater au 31 juillet 2001, pour 33 participants, que 30 paiements dont 7 partiels.

Les enfants participant au séjour étaient bien prioritairement les enfants des agents, informés sur le séjour par le biais de la lettre mensuelle d'information du COS dès septembre. Sur les 33 stagiaires du séjour de février 2001, 11 seulement n'étaient pas des enfants du personnel (avec qui ils peuvent avoir un autre lien de parenté), et payaient alors plein tarif

(2 000 F au lieu de 1 400). Par ailleurs le renouvellement des bénéficiaires des séjours semble également satisfaisant : un tiers seulement des participants au séjour 2001 avaient déjà participé au séjour de février 1999.

#### 4.2.2 Les sorties et voyages

pa501108

en F	Dépenses			recettes		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Sortie enfants	14 261,01	14 261,05	10 932,80			
Sortie Eurodisney	44 870	4 891	49 884	39 979	mémoire	49 004

Le COS organisait des sorties gratuites pour les enfants (par exemple Aqualand) et des voyages (Eurodisney en 1998 et 2000) très largement autofinancés par les participations et qui concernent non seulement les enfants, mais aussi les adultes, dont la participation financière était plus élevée. Les dépenses de ces activités sont régulièrement justifiées.

#### 4.3 Les participations et l'action sociale

pa501109

en F	1998	1999	2000
Crèche	11 040	11 170	6 562
Participations CVL-CLSH	13 415	10 400	14 992
Participation licences sportives	750	800	
Participations cinéma/spectacles, sport, cantine	37 944	31 142	6 904

##### 4.3.1. Les participations aux frais de crèches et de halte-garderie

Le taux de participation du COS était en 2001 de 13 F par jour et par enfant. Le paiement en était

effectué par chèque au personnel concerné sur la base d'une facture nominative établie par la crèche indiquant le nombre de jours et le montant facturé aux parents.

#### 4.3.2 Les participations aux centres de loisirs et de vacances

Le COS payait le montant de la participation (10F par jour en 2001) soit directement à l'organisateur lorsqu'il s'agit du centre de loisirs de Sorgues, sur la base d'une facture nominative, soit aux parents sur la base d'un justificatif du centre de loisirs pour les autres CLSH.

Le montant de la participation du COS aux centres de vacances était forfaitairement fixé à 500 F par enfant, la participation, versée sur facture à l'organisateur, la participation venant en déduction du prix payé par la famille.

#### 4.3.3. Le soutien aux activités sportives, culturelles et de loisirs et à la cantine

Le COS participait aux activités culturelles et sportives des agents par une participation forfaitaire de 50 F sur présentation d'une licence sportive ou d'une carte de pêche ou de chasse, et surtout par des participations aux spectacles.

La contribution du COS aux spectacles pouvait être collective ou individuelle.

Les participations collectives prenaient la forme d'une réduction tarifaire (de 20 F) facturée par le centre culturel de Sorgues sur la base d'un listing nominatif, ou d'une intermédiation du COS par l'achat de places à tarif préférentiel sous forme de dépôt-vente (par exemple pour le cirque Pinder).

Les participations individuelles, les plus importantes, prenaient la forme d'un remboursement direct à l'agent, en espèces, d'une participation variant de 5 à 15 F selon le coût du spectacle et représentant au maximum un tiers de ce coût. Le COS avait souhaité ne pas restreindre le champ des spectacles ouvrant droit à remboursement, incluant le cinéma comme l'opéra, le théâtre, les variétés, ou encore les musées et les parcs d'attraction, ni imposer de restriction géographique, certains remboursements se situant apparemment sur les lieux de vacances.

Les remboursements aux agents étaient gérés par la trésorière de l'association, à qui étaient remis les tickets de spectacles, qui jugeait de leur éligibilité, dressait l'état des remboursements et assurait la distribution des espèces correspondantes.

Le contrôle par sondage des listings de remboursement et des tickets a permis à la chambre de constater l'absence d'abus manifestes dans un dispositif qui pouvait s'y prêter. En effet le remboursement de tickets ne permet pas de vérifier que les tickets ont bien été payés par l'agent qui en demande le remboursement, ni que les personnes qui ont assisté au spectacle sont bien éligibles à ce remboursement (l'agent, son conjoint et ses enfants). Le dispositif reposait donc à la

fois sur une relation de confiance et sur un contrôle de vraisemblance effectivement conduit avec diplomatie mais fermeté par la trésorière de l'association. L'association a dû ainsi rappeler dans la lettre d'avril 1999 que " seuls les tickets concernant l'agent et sa famille (celle vivant sous son toit) sont pris en compte ", l'extension du bénéfice de la prestation aux enfants pouvant ainsi expliquer que soient présentés par une même personne et admis des billets de cinéma datés du même jour à Paris et Avignon, pour des horaires ne permettant pas à un même spectateur d'assister aux deux séances, ou qu'un agent bénéficie de deux participations pour assister à la projection d'un même film à deux dates différentes, ou à des séances se chevauchant.

Si tous les agents n'ont pas sollicité de la même manière le bénéfice de cette prestation, le remboursement moyen sur la période de 13 mois examinée ne s'élève qu'à 182 F, le montant le plus important, à hauteur de 1 130 F en 1999, au bénéfice d'un représentant de la maison des jeunes et d'éducation permanente, pour des séances de cinéma comportant jusqu'à six remboursements pour un même film, pouvant traduire la prise en charge par le COS d'une action éducative et sociale, dont on peut se demander si elle relevait bien de sa compétence.

Ce mécanisme de participations, ainsi géré au mieux, présentait cependant deux inconvénients majeurs.

D'une part, les allocations ainsi distribuées correspondaient à une rémunération complémentaire qui aurait dû donner lieu à déclaration sociale et fiscale. Les observations de l'URSSAF conduisirent d'ailleurs à abandonner ce dispositif en 2000. D'autre part ce mécanisme représentait enfin des sommes non négligeables payées en espèces, ce qui renvoie au traitement particulier sur ce point.

Le COS participait également à hauteur de 2 F à l'achat des tickets de cantine. Le paiement s'en faisait en espèces en même temps que les participations pour les spectacles

#### 4.3.2.1 Les chèques-vacances

Une convention a été passée entre le COS et l'Agence Nationale pour les Chèques-Vacances (ANCV) le 25 janvier 2000. Neuf personnes ont adhéré à ce dispositif en 2000. Les virements mensuels effectués par les adhérents ainsi que le paiement à l'ANCV lors de la passation de la commande des chèques vacances ont d'abord été effectués sur le compte courant du COS puis, pour simplifier la gestion de cette nouvelle activité un compte bancaire spécifique a été ouvert en 2001.

#### 4.4 Les secours

L'aide au personnel en difficulté faisait l'objet de décisions ponctuelles, sans définition préalable de critères, ni formalisme (aucune délibération du bureau ou du conseil d'administration, aucun contrat passé avec le bénéficiaire) et enfin sans une comptabilité stricte permettant de suivre le

remboursement de ces aides, le suivi de ces créances étant effectué sur des cahiers sur lesquels figurent seulement le nom du débiteur et le montant de l'avance, sans établissement de reçus lors du paiement ni indication des dates et modalités de remboursement.

Certaines aides ont été effectuées en espèces, ainsi à hauteur de 16 000 F en 1999, au bénéfice de deux agents (dont l'un à hauteur de 12 500 F). D'autres, par chèques libellés non envers l'agent bénéficiaire mais d'un de ses créanciers, permettent d'en connaître l'emploi avec plus de certitude, comme le paiement en 2001 à Mistral Habitat d'une somme de

17 687,51 F (soit 2 696,44 euros) représentant des loyers impayés, ou le paiement au Trésor Public de 2 731 F (416,34 euros) représentant un solde d'impôt sur le revenu.

Cette activité de secours entre bien dans les compétences du COS. Il est toutefois regrettable, notamment en regard des possibilités modestes d'action en recouvrement du COS, que ces aides n'aient pas fait l'objet d'un formalisme plus poussé (convention, reçu...), certaines aides, théoriquement constitutives d'avances, étant dès l'origine considérées comme irrécouvrables, et donc en fait comme des dons.

#### 4.5 Les festivités

Le COS organisait chaque année un certain nombre de manifestations festives, dont certaines sont examinées au point suivant (bons d'achat) ou dans le cadre de l'examen des paiements en espèces (loto).

##### 4.5.1. L'arbre de Noël

*pa501110*

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Arbre de Noël	84 997,46 F	86 433,51 F	88 588,51 F

Le COS organisait chaque année un arbre de Noël avec goûter, spectacle et remise de cadeaux aux enfants du personnel affilié au COS, suivi d'un apéritif et d'un repas offert à l'ensemble du personnel et à leur famille, repas rassemblant environ 350 personnes d'après les comptes-rendus du COS.

Les adhérents choisissaient leur jouet sur des fiches établies par âge, pour les enfants de 0 à 14 ans. Les commandes de jouets offerts par le COS (320 jouets pour l'arbre de Noël 2000 pour 43 958,60 F) s'ajoutaient aux commandes groupées pour lesquelles le COS réglait globalement les factures pour se faire ensuite rembourser par les membres.

Les autres dépenses concernent essentiellement les repas, qui font l'objet d'un développement particulier dans le cadre de l'examen des dépenses en espèces, les achats alimentaires et de boissons, le spectacle et les frais de décoration de la salle.

#### 4.5.2 Le repas des retraités

pa501111

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Repas des retraités	4 900,70 F	4 156,05 F	4 300 F

Le COS organisait chaque fin d'année un repas avec loto pour les retraités et leurs conjoints (environ 70 retraités concernés) dans la cantine municipale, repas facturé par la Ville.

#### 4.6 Les bons d'achat et cadeaux: fête des mères, évènements familiaux

pa501112

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Fête des mères	180 858,60 F	190 305,45 F	178 877,75 F
Fête des célibataires	3 388,76 F	3 500 F	1 800 F
Journée de la femme	21 081 F	21 081 F	25 650 F
Evènements familiaux	9 900 F	10 800 F	9 000 F

##### 4.6.1. La fête des mères

La fête des mères constituait l'activité la plus coûteuse du COS ; c'est d'ailleurs celle qui fut la première touchée par l'interruption du financement communal en 2001, générant un différend avec la municipalité.

Le COS fêtait les mères (en fait les parents) par l'organisation d'un apéritif offert par la municipalité suivi d'un repas (avec spectacle) et l'attribution de bons d'achat.

Les bénéficiaires des bons d'achat d'un montant de 380 F (de 1999 à 2001) étaient les personnels (ayant au moins trois mois d'ancienneté) ayant des enfants, dont la liste était communiquée au COS par le service du personnel. Le COS remettait aux bénéficiaires potentiels, y compris au personnel masculin, des bons d'achat nominatifs à utiliser auprès d'un large panel de commerçants, qui les retournaient en accompagnement de la facturation au COS.

La vérification du nombre des bons d'achat distribués a été rendue délicate par une date de

validité étendue, jusqu'à la fin de l'année civile. Des retours de bons et des paiements étaient donc effectués sur l'exercice suivant. En outre les facturations des fournisseurs regroupent parfois des bons d'achat " fête des mères " avec des bons d'achat pour évènements familiaux. Malgré cette difficulté, l'examen exhaustif des pièces correspondant à la fête des mères 1999 conduit à constater que le dispositif n'a donné lieu à aucune dérive.

L'un des points essentiels du contentieux opposant la Ville au COS concerne ces bons d'achat pour 2001. Les commerçants se sont en effet vus opposer, par lettre circulaire du COS en date du 6 juillet 2001, une fin de non recevoir lorsqu'ils présentèrent leurs bons au remboursement, l'association arguant du non versement par la commune de sa subvention dans sa totalité.

Le motif semble bien réel. Le COS avait en effet honoré un certain nombre de bons d'achat (pour 5 700 F), mais à la date du 6 juillet, date de l'envoi de la lettre aux commerçants, le compte courant principal du COS était débiteur de 86 414,04 F, l'encaissement du dernier acompte de la subvention municipale, le 20 juillet, ne portant le compte qu'à un solde de 19 259,25 F. La subvention municipale pour l'exercice 2001, dont l'exercice avait débuté avec un solde débiteur de 8 065,83 F, avait donc déjà été consommée.

Après avoir demandé à l'association de rendre compte de la part de subvention perçue, la commune a alors procédé, sur délibération du conseil municipal en date du 12 septembre 2001, à une subvention exceptionnelle de 200 000 F à l'association des commerçants, cette dernière étant chargée du règlement de ses adhérents. Le compte-rendu de l'emploi de cette subvention produit par la Ville identifie 172 197 F de répartition entre les commerçants concernés, et mentionne les paiements effectués par le COS, qui ne font donc pas doublon.

Selon la commune, des commerçants non adhérents, et qui n'ont donc pas bénéficié de cette répartition, auraient également été lésés, dont un supermarché, qui a adressé à la commune deux factures des 31 mai (4 180 F) et 30 juin 2001 (1 900 F) adressées au COS et concernant des " bons alimentaires à 380 F ". Le COS conteste avoir sollicité ce magasin, qui selon lui ne figurait pas sur la liste remise au personnel, mais qui a pourtant été payé au vu de bons d'achat les années antérieures.

#### 4.6.2. La fête des célibataires

pa501113

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Fête des célibataires	3 388,76 F	3 500 F	1 800 F

Le COS organisait aussi, depuis décembre 1992, une fête des célibataires, pour intéresser les personnels sans enfants, qui ne bénéficiaient ni des cadeaux de Noël, ni des bons d'achat " fête

des mères ".

#### 4.6.3. La Journée de la femme

pa501114

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Journée de la femme	21 081 F	23 800,01 F	25 650 F

Par ailleurs depuis 1990 le COS fêtait, les femmes à l'occasion de la journée de la femme du 8 mars, en leur distribuant des fleurs (compositions florales en 2001), des oliviers nains (en 2000 pour un montant de 25 650,00 F) ou des livres, comme en 1999 pour un coût de 23 800,01 F.

#### 4.6.4. Les évènements familiaux (naissance, mariage, retraite)

pa501115

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Evènements familiaux	9 900 F	10 800 F	9 000 F

Lors de chaque évènement familial, naissance ou mariage) le COS, qui obtenait les renseignements nécessaires du service du personnel de la ville, remettait un bon d'achat aux agents concernés (bons de 600 F pour les mariages et 300 F pour les naissances et les départs en retraite), selon un mécanisme similaire à celui des bons d'achat " fêtes des mères ".

#### 4.7 Les commandes groupées

Le COS permettait à ses adhérents de bénéficier d'un accès à des tarifs collectifs plus avantageux, en obtenant des remises pour les adhérents auprès de divers fournisseurs, et surtout en procédant à des commandes groupées ou en procédant à la réservation d'un appartement de vacances.

A côté des commandes propres du COS pour l'arbre de Noël, le COS centralisait ainsi des commandes de jouets pour le compte des " adhérents ", réglait l'ensemble des commandes sur la base de factures spécifiques et s'en faisait rembourser le montant par les bénéficiaires. Un mécanisme identique de commande groupée existait pour d'autres commandes (chocolat, champagne, couteaux Laguiole, jeans...), ainsi que pour les développements de photographies.

Le total de ces commandes groupées passées par le COS, normalement équilibrées en dépenses et recettes, s'élevait à 37 647,68 F en 1998, 55 639,73 F en 1999, 47 615,23 F en 2000 et 48

623,71 F en 2001.

Si, le plus souvent, le COS réglait ainsi la facture de la commande groupée et se faisait rembourser par les agents ayant passé commande, pour certaines d'entre elles et notamment sur la période la plus récente, le COS s'est contenté de centraliser les commandes et les chèques des agents établis directement au nom du fournisseur (sauf pour les agents qui réglaient en espèces au COS, qui effectuait alors un chèque au fournisseur). Cette seconde méthode est plus satisfaisante puisqu'elle n'oblige pas le COS à faire une avance et ne lui fait pas supporter de risque de non recouvrement, sauf lorsque les règlements se font non à la commande, mais à la livraison, ce qui peut conduire le COS à assumer la défaillance de l'agent à réception de la marchandise.

La comptabilisation des sommes avancées par le COS dans le cadre de ces commandes groupées et de leur remboursement était rudimentaire, sur un simple cahier, avec l'indication initiale du nom du débiteur et de la référence et du montant de la commande, mais, en ce qui concerne le recouvrement, sans établissement de reçus ni mention des dates et modalités de règlement par les membres, envers qui le COS ne disposait pas de possibilités de recouvrement étendues.

Depuis 1989, le COS louait un appartement au Grau du Roi pour l'été (juillet et août) (pour 20 700 F en 2001). Cet appartement, qui pouvait accueillir 8 personnes à 200 m de la plage, était mis à disposition des membres de l'association pour des séjours de week-end (facturés 450 F en 2001) ou de semaine (1 600 F en 2001), voire semaine+week-end (1900 F), soit une réduction d'un peu plus de 10 % du prix pour une utilisation optimale.

Cet autofinancement prévisionnel ne se retrouve qu'imparfaitement dans les comptes-rendus budgétaires, du fait des frais annexes engagés par le COS et non répercutés dans le prix, de plages de réservation non utilisées ou d'absence de règlement :

Pa501116

Pa501116

En F	Dépenses			recettes		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Appartement Grau du Roi	20 500 F	20 200 F	17 000 F	11 400 F	12 600 F	11 000 F

La totalité des encaissements pour 2001 n'a de même pu être constatée dans les pièces remises au rapporteur, sur la base il est vrai des relevés bancaires au 31 juillet 2001.

Le planning d'utilisation ne fait pas apparaître de sur- utilisation par une même personne (12 familles bénéficiaires en 2001), ni d'utilisation par des personnes étrangères à l'association.

## 5. Observations sur la comptabilité du COS

Les dépenses et recettes des activités ci-dessus décrites reprennent, quelquefois corrigés, les montants extraits des récapitulatifs budgétaires établis par l'association. Ces données sont globalement fiables ; toutefois, les insuffisances comptables de l'association ne permettent pas de suivre l'intégralité des opérations, en raison notamment de lacunes dans le suivi des créances et de mouvements d'espèces ne donnant pas lieu à un enregistrement comptable complet.

### 5.1 La tenue de la comptabilité

Le COS de Sorgues n'atteint pas les seuils lui imposant d'établir chaque année un bilan, un compte de résultat et une annexe et de nommer un commissaire aux comptes, la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, complétée par le décret du 27 mars 1993, ayant notamment fixé cette obligation pour les associations ayant reçu annuellement des collectivités locales une subvention d'un million de francs et désormais de 150 000 euros, disposition codifiée à l'article L.612-4 du code de commerce.

Le COS de Sorgues n'entre par ailleurs dans aucune des catégories d'associations auxquelles, dans le cadre d'un conventionnement ou d'un agrément, ou en raison de leur domaine d'activité, sont imposées des obligations comptables particulières.

De fait, le COS n'établit ni compte de résultat, ni bilan. Le seul document comptable consiste dans l'établissement annuel d'un document récapitulatif par type d'activités, et non par nature, les dépenses et les recettes de l'exercice. Ce récapitulatif, établi manuellement sur une simple fiche bristol, sert à renseigner le compte-rendu financier présenté à l'appui de la demande de subvention.

La comptabilité de l'association, tenue par des bénévoles non formés à la comptabilité, est une comptabilité en partie simple reconstituée à partir des flux de trésorerie.

Sa tenue ne repose sur aucun document permanent, tel que livre journal, mais sur une totalisation périodique des opérations.

Ces totalisations sont permises par une conservation des pièces justificatives des dépenses, regroupées par activités. Ces pièces justificatives permettent le recouplement avec les relevés bancaires ; la mention des références de paiement sur les pièces justificatives n'est toutefois intervenue qu'en fin de période de contrôle, à partir de 2000.

Les relevés bancaires permettent de connaître le mode de règlement ou d'encaissement de la plupart des opérations. Malheureusement, un certain nombre de paiements (participations culturelles versées au personnel notamment, mais aussi le paiement de certains fournisseurs), de

même qu'un certain nombre de recettes (loto par exemple) s'effectuent en espèces sans que soit tenue de comptabilité de caisse.

L'absence d'enregistrement permanent des dépenses ou des recettes et l'absence de comptabilité en partie double conduit l'association à ne pas comptabiliser les charges à payer, et à ne pas tenir une comptabilité de ses créances. Ainsi une avance faite à un titre ou à un autre à un agent n'est inscrite que dans un cahier et sous une forme qui ne permet de connaître ni la date de la créance, ni son objet, ni les dates et modalités de son recouvrement, ledit cahier ne faisant apparaître que le nom du débiteur et le montant, raturé et modifié jusqu'à son extinction, de la créance.

En fin d'exercice l'association reconstituait à l'attention de la municipalité un " compte de résultat " sommaire, mais ne présentait pas de bilan, donc de situation des immobilisations, des tiers ou de trésorerie.

Les documents sur lesquels le contrôle de la comptabilité peut être effectué sont donc les relevés des différents comptes bancaires, accompagnés des bordereaux de remises de chèques, les talons de chèques, qui mentionnent généralement l'identité du bénéficiaire ou la nature de la dépense et les pièces justificatives, classées par thème d'activité et par année.

Par ailleurs, si le COS de Sorgues n'est pas tenu légalement de nommer un commissaire aux comptes au sens du code de commerce, ses statuts lui font obligation de désigner deux " commissaires aux comptes " parmi les membres du conseil d'administration non membres du bureau.

Si des commissaires aux comptes ont bien été désignés, aucun compte-rendu écrit de leurs conclusions présentées aux assemblées générales n'a été établi. Il est donc impossible de connaître la pertinence voire la réalité de leurs travaux.

## 5.2 Le suivi des créances de l'association

Le rapport a fait mention à plusieurs reprises des difficultés que le COS pouvait avoir à suivre comptablement et à recouvrer ses créances sur ses membres, qui naissaient de l'activité CNP, des commandes groupées ou d'avances effectuées dans le cadre des secours.

Le cahier sur lequel ces créances sont suivies mentionne l'existence d'un certain nombre de créances qui n'auraient pas été recouvrées, ainsi l'essentiel des secours précédemment cités comme ayant donné lieu à paiement d'arriérés de loyers ou d'impôts. Le total de ses créances représentait à la fin juillet 2001 3 252,18 euros, soit environ 19 % de la subvention annuelle versée par la municipalité.

De plus, les créances apurées ne sont pas appuyées d'un enregistrement des dates et modalités de règlement, ce qui interdit d'en faire une vérification exhaustive, d'autant qu'une partie

intervenait sous forme de mouvements d'espèces.

### 5.3 Les mouvements en espèces

Il n'est tenu aucune comptabilité de caisse alors que des retraits en espèces ont été constatés sur tous les comptes : compte courant COS, compte CNP, Livret A, pour les montants suivants :

Pa501117

*Pa501117*

1998	109 505,50 F
1999	121 293,10F
2000	80 942,00F
2001 (au 31/7)	16 500 F

A ces sorties d'espèces s'ajoutaient des recettes directement perçues en numéraire, et qui n'ont donné lieu à aucune remise d'espèces sur le compte bancaire.

Les recettes en espèces déclarées par le COS pour le loto (et qui ne peuvent être vérifiées, puisque aucun document ne récapitule le nombre de cartons vendus, ni les recettes accessoires ) s'élevaient à 19 521,51 F en 1998, 17 574 F en 1999, et 16 682 F en 2000. De plus, que ce soit pour les commandes groupées ou pour les activités payantes du COS (ski, location du Grau du Roi...), le paiement de certains agents s'effectuait en espèces, dans des conditions indéfinies qui pouvaient correspondre à des contractions entre une dette et une créance. Ainsi, sans tenue de comptabilité de caisse, il est impossible d'avoir la preuve de l'encaissement de l'intégralité des recettes de ski, de location, de commandes groupées.

De même, ces prélèvements et recettes en espèces sont présumés avoir été employés intégralement pour des dépenses effectués en espèces, dont la vérification est elle-même délicate. A cet égard l'emploi d'une carte de paiement (malgré les défauts propres à la sécurité de ce type de paiement) aurait permis un meilleur suivi comptable.

Au total, c'est environ un cinquième des dépenses du COS (hors CNP) qui s'effectuait en espèces.

Sur la base de plusieurs recoupements (mention manuscrite portées sur le relevé de compte, factures, pointage des remboursements de spectacle, cinéma et tickets de cantine, pour les années 1999 et 2000) il est possible de connaître l'emploi d'une partie substantielle de ces espèces, au-delà des secours en espèces déjà cités.

Les participations du COS aux activités culturelles et de cinéma constituaient un des emplois

principaux des espèces : 30 206 F en 1999 et 6 899 F en 2000, lorsque, suite, au contrôle de l'URSSAF, ces versements ont été interrompus.

Les séjours de ski, comme cela avait été indiqué précédemment, justifient l'emploi de certains retraits (en 1999, 29 043,10 F, 29 042 F en 2000).

Le paiement en espèces de petites dépenses a été parfois constaté, par exemple pour des achats à l'occasion des fêtes, pour des frais postaux, ou encore pour le paiement d'artistes.

Les paiements en espèces, compréhensibles lorsqu'il s'agit de dépenses de faible montant, le sont moins lorsque les montants sont importants. L'absence de traces tangibles de la destination des fonds, dont la traçabilité est effective lorsque le paiement est fait par virement, ou même par chèque (par vérification de l'endossement), n'est pas ici compensée par l'établissement de reçus. Il est donc légitime de s'interroger sur la réalité de la dépense. En outre, le prestataire qui reçoit - à sa demande- des paiements en espèces peut être suspecté de ne pas faire les déclarations fiscales ou sociales correspondant à ces encaissements.

Ces deux inconvénients se rencontrent à l'occasion d'un emploi important d'espèces, concernant la fourniture des repas organisés par le COS. L'examen des pièces comptables de l'association révèle ainsi qu'en 1999, pour le repas de l'arbre de Noël, une dépense de 20 700 F a fait l'objet d'un règlement par chèque le 17 décembre 1999, sur la base d'une facture établie le même jour par le traiteur pour 180 repas à 115 F TTC. Or les pièces comptables font apparaître du même traiteur une " facture " du même jour, établie sur un simple carnet numéroté, pour 140 repas au même prix de 115 F TTC, soit 16 100 F, payée en espèces. La même procédure a été utilisée pour le repas de Noël 2000, ou encore pour les repas de la fête des mères.

Le mécanisme de facturation double, partie " officielle ", partie " en espèces ", a été reconnu par les dirigeants de l'association, qui indiquent avoir exigé du fournisseur la production d'une facture pour le paiement en espèces, factures qui n'ont malheureusement pas été toutes retrouvées dans les pièces comptables.

Cette double facturation pour une prestation unique pouvait conduire à s'interroger sur la réalité de la prestation correspondant à la seconde facture. Les comptes-rendus du COS, et notamment dans la lettre mensuelle du COS, document public, indiquent que 320 personnes ont assisté au repas, ce qui correspond bien à l'effectif cité par les deux factures.

Ce mécanisme ne conduit donc pas à mettre en cause la réalité de la prestation, ni un quelconque détournement ; il rend toutefois opaque la comptabilité de l'association et facilite d'éventuelles fraudes fiscales et sociales de la part du bénéficiaire.

Au total l'absence de comptabilité de caisse, malgré les difficultés de recoupement qu'elle engendre, ne conduit pas la chambre à suspecter de détournement effectué au détriment de

l'association. La critique se situe donc sur le plan comptable, sur l'impossibilité, pour des intervenants extérieurs mais aussi pour les commissaires aux comptes de l'association, d'en contrôler complètement l'emploi, et sur les dérives que cela peut favoriser.

En conclusion, le contrôle a conduit la chambre à constater la conformité de l'activité de l'association à son objet social, justifiant ainsi l'emploi des subventions municipales. Aucun élément ne conduit à mettre en cause les administrateurs bénévoles de l'association, dont le seul tort aura été d'être insuffisamment alertés sur les exigences d'une bonne comptabilité, et de n'avoir pu établir sur des bases conventionnelles la stabilité de leur relations avec la municipalité.

Le président,

Bertrand SCHWERER

Réponse de l'ordonnateur :

[PAO27040501.pdf](#)