



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNE DE SORGUES (département de Vaucluse)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 23 juin 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE	7
2 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE ET LA FIABILITE DES COMPTES	8
2.1 Des rapports d'orientation budgétaire détaillés et éclairant les débats de la municipalité.....	8
2.2 Une comptabilité générale présentant des marges d'amélioration	9
2.2.1 Un inventaire ne correspondant pas à l'état de l'actif.....	9
2.2.2 Une fiabilisation de certains comptes à améliorer	9
3 UNE ANALYSE FINANCIERE QUI REVELE UNE SITUATION Saine ET UN ENDETTEMENT FAIBLE	10
3.1 Un fonctionnement courant permettant de générer de l'épargne.....	11
3.1.1 Analyse des produits.....	11
3.1.2 Analyse des charges.....	12
3.1.3 Analyse de l'autofinancement	12
3.2 Un investissement financé essentiellement par l'épargne et faiblement par le recours à l'emprunt	13
3.2.1 Le financement de l'investissement.....	13
3.2.2 La situation bilancielle.....	13
4 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PRESENTANT DES MARGES DE MANŒUVRE	14
4.1 L'évolution des effectifs	14
4.2 Un temps de travail très inférieur à la durée légale	15
4.3 Une prime de fin d'année particulièrement favorable	16
5 LA POLITIQUE DE SUBVENTIONNEMENT	17
5.1 Un niveau de subventionnement particulièrement élevé	17
5.2 Des mises à disposition de personnels qui ne donnent lieu qu'à un simple enregistrement comptable	17
5.3 Les principales subventions attribuées.....	18
5.3.1 Le Centre communal d'action sociale	18
5.3.2 Le Centre d'animation socio-éducative de la ville de Sorgues.....	19
5.3.3 Le Sorgues Basket Club.....	19
6 UNE COMMANDE PUBLIQUE DEFICIENTE POUR LES ACHATS DE FAIBLES MONTANTS.....	21
6.1 Un service organisé et des procédures clairement définies... ..	21
6.2 ... mais une mise en œuvre des règles internes de la commande publique qui se révèle déficiente pour les achats de faibles montants	22
7 LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER	23
7.1 La rénovation du château Gentilly	23

7.2 La création d'une activité commerciale au sein du patrimoine de la collectivité : le « 18-59 »	24
7.3 La copropriété dégradée des Griffons	25
ANNEXES	27

SYNTHÈSE

Au cours de la période sous revue (exercices 2013 et suivants), la situation financière de la commune de Sorgues (Vaucluse) se révèle saine avec un endettement faible. Depuis 2013, les ressources dont a disposé la commune ont diminué en moyenne de 0,8 % par an, ce qui s'explique par la baisse générale de la dotation globale de fonctionnement mais également par le choix politique fait par l'exécutif communal de ne pas augmenter les taux de la fiscalité directe locale, qui ont même diminué en 2017 pour neutraliser une augmentation de la fiscalité du fait du changement d'intercommunalité.

La baisse des ressources de la collectivité a donc été absorbée par une maîtrise des charges de fonctionnement, qui ont diminué en moyenne de 1,4 % par an sous la période sous revue grâce à la volonté de l'exécutif d'agir sur plusieurs facteurs : tout d'abord, la maîtrise des charges à caractère général (fournitures, fluides, services, etc.) ; ensuite, la stabilité des charges de personnel, permise en partie par les transferts à l'intercommunalité ; et enfin, la baisse des subventions de fonctionnement qui passent de 3,2 M€ en 2013 à 2,1 M€ en 2018.

Toutefois, le montant des charges de personnel et le niveau des subventions versées demeurent particulièrement élevés : elles représentent respectivement 725 € par habitant pour les charges de personnel (contre 660 € pour les collectivités de la même strate) et 127 € par habitant pour les subventions (contre 92 € pour les communes de la même strate). S'agissant des dépenses de personnel, ce niveau de dépense s'explique principalement par le nombre des effectifs employés et le régime horaire particulièrement favorable qui leur est appliqué. Le contrôle conduit par la chambre a permis de démontrer que la commune dispose de marges de manœuvre dans la gestion des ressources humaines, au regard du temps de travail (1 519 heures annuelles) qui est très inférieur à la durée légale (1 607 heures) et de son contrôle, ainsi que de la prime de fin d'année qui est partiellement illégale. S'agissant des subventions octroyées et malgré les efforts de diminution des financements et de priorisation des actions, la chambre estime qu'un plus grand contrôle en matière d'attribution et de suivi de l'exécution des subventions est nécessaire (le Sorgues Basket Club en particulier bénéficie de nombreuses subventions complémentaires et exceptionnelles qui s'élèvent, sur l'exercice 2018, à 380 000 €). En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a justifié le niveau de services à la population et le niveau de subventionnement des associations par les caractéristiques socio-économiques fragiles de la population sorguaise.

En dépit de l'importance du poids des dépenses de personnel et des subventions dans son budget, la ville de Sorgues dégage de l'épargne dans son fonctionnement courant. En effet, les efforts conduits en matière de maîtrise des dépenses de fonctionnement, dans un contexte de baisse des recettes, ont eu pour effet de faire croître régulièrement la capacité d'autofinancement de la collectivité et lui ont permis de mener à bien des opérations d'investissement financées essentiellement par l'épargne et faiblement par le recours à l'emprunt (l'encours de la dette représente une dépense de 209 € par habitant pour Sorgues, contre 880 € pour les communes de la même strate).

A la faveur d'opérations conduites sous la période sous revue, la ville a par ailleurs cherché à développer la gestion de son patrimoine immobilier. Néanmoins, la chambre relève le coût budgétaire et le coût social de la situation de la copropriété dégradée des Griffons, qui appelle un travail concerté avec les services de l'Etat.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Rapprocher l'inventaire de l'état de l'actif tenu par le comptable pour fiabiliser le suivi du patrimoine de la collectivité.

Recommandation n° 2 : Fiabiliser le tableau des effectifs.

Recommandation n° 3 : Conformer le temps de travail des agents de la ville de Sorgues (actuellement 1 519 heures) à la durée légale (1 607 heures).

Recommandation n° 4 : Mettre en place un outil de contrôle automatisé du temps de travail.

Recommandation n° 5 : Supprimer l'octroi de la prime de fin d'année versée illégalement aux agents ayant demandé leur mutation ou leur disponibilité.

Recommandation n° 6 : Mettre en place un contrôle interne en matière d'achats et de commande publique pour s'assurer du respect des procédures.

Recommandation n° 7 : Définir en lien avec les services de l'Etat l'opération conduite sur le site de la copropriété dégradée des Griffons.

INTRODUCTION

Par lettre en date du 25 avril 2019, le président de la chambre a informé M. Thierry Lagneau, ordonnateur en fonctions, de l'ouverture du contrôle et de l'examen de la gestion la commune de Sorgues.

L'entretien de fin de contrôle prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 13 septembre 2019 avec l'ordonnateur en fonctions.

Les observations provisoires arrêtées par la chambre, dans sa séance du 16 octobre 2019, ont été transmises dans leur intégralité, à M. Lagneau, ordonnateur en fonctions. Des extraits ont également été adressés à des personnes explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites qui lui sont parvenues, la chambre a, dans sa séance du 23 juin 2020, arrêté ses observations et recommandations reproduites ci-après.

1 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE

La commune de Sorgues se situe au nord de l'agglomération avignonnaise dans le département de Vaucluse. Son territoire d'une superficie de 33,4 km² est marqué par la présence de l'autoroute A7 avec un échangeur à proximité desservant Marseille et Lyon et des routes départementales D6 et D17 lui permettant de rejoindre directement Avignon et Orange.

Le dynamisme économique de la commune est important et se traduit par la présence de zones d'activités, notamment commerciales et industrielles, sur l'ensemble du territoire. Ainsi, sont décomptées neuf zones, regroupant près de 350 entreprises et représentant environ 4 000 emplois. Demeure également une importante activité agricole et viticole en particulier sur l'île de l'Oiselet (vignes AOC Châteauneuf-du-Pape, arbres fruitiers).

Au 31 décembre 2017, la population de la ville était de 18 578 habitants. Cette population se caractérise par un niveau de vie inférieur à celui du département et de la région. En effet, selon les données de l'INSEE, le taux de pauvreté de la population était en 2015 de 21,4 % (contre 20,2 % pour le Vaucluse et 17,4 % pour la région PACA) et en 2016 le taux de chômage de la commune s'élevait à 18,2 % (contre 17,1 % au niveau départemental et 15 % au niveau régional). En outre, la commune de Sorgues recense sur son territoire trois quartiers classés en politique de la ville (QPV), dont les habitants représentent 23 % de la population communale.

Le rattachement de la commune de Sorgues à l'intercommunalité a évolué au fil des dernières années :

- **La Communauté de Communes des Pays de Rhône et Ouvèze (1993-2016)** : depuis 1993, Sorgues faisait partie de la Communauté de Communes des Pays de Rhône et Ouvèze (CCPRO) dont la composition a évolué autour de six communes (Bédarrides, Caderousse, Châteauneuf du Pape, Courthézon, Jonquières et Sorgues) mais qui a toujours été présidée par le maire de Sorgues ; le 1^{er} janvier 2014, la CCPRO a été rejointe par la commune d'Orange (dernière commune encore isolée en Vaucluse).
- **La Communauté de Communes Les Sorgues du Comtat (depuis 2017)** : du fait d'un changement de majorité au sein de la CCPRO, liée à un changement du nombre des délégués des collectivités, les communes de Sorgues et de Bédarrides ont décidé de quitter la CCPRO (qui prend alors le nom de Communauté de Communes du Pays Réuni d'Orange) et de rejoindre la Communauté de Communes Les Sorgues du Comtat.

Ce choix a été approuvé en mars 2016 par la révision du schéma départemental de coopération intercommunale et est devenu effectif le 1^{er} janvier 2017.

Depuis lors, la Communauté de Communes Les Sorgues du Comtat est composée des communes de Monteux, Pernes-les-Fontaines, Althen-des-Paluds, Sorgues et Bédarrides.

2 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE ET LA FIABILITE DES COMPTES

2.1 Des rapports d'orientation budgétaire détaillés et éclairant les débats de la municipalité

La chambre a pu constater le respect de l'information budgétaire et financière dont dispose le conseil municipal de la commune de Sorgues.

En effet, selon les dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, « *dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette* ». Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal. De plus, « *dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport d'orientation budgétaire comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* ».

La commune de Sorgues a transmis l'ensemble des débats et rapports d'orientation budgétaire de la période contrôlée. L'examen de ces rapports permet de constater qu'ils respectent le droit à l'information des conseillers municipaux. Les principales orientations financières de l'année sont présentées dans chacun des rapports qui donnent les informations relatives aux ressources de fonctionnement pour l'année à venir (impôts et taxes, dotations et participations), aux dépenses de fonctionnement (dépenses de personnel, charges à caractère général, frais financiers et gestion de la dette). La programmation pluriannuelle des investissements donne également lieu à une présentation détaillée accompagnée de leur modalité de financement (autofinancement, politique d'endettement).

Il est à noter que les rapports intègrent deux analyses financières extrêmement détaillées qui apportent une présentation complète des bases d'information nécessaires au vote du budget :

- La première analyse, rétrospective, sur les 5 dernières années, permet d'examiner l'évolution des principaux postes budgétaires, dépenses, recettes, fiscalité et endettement, ainsi que les soldes intermédiaires de gestion, le financement des investissements, l'évolution du fonds de roulement et la trésorerie ;
- La deuxième analyse, prospective, reprend les chiffres de l'exercice antérieur, ceux de l'exercice courant et une projection sur les 3 exercices suivants. Les hypothèses de travail retenues sont clairement exposées et apparaissent réalistes voire prudentielles, comme le montre le faible écart entre les prévisions du ROB 2015 et leur réalisation (cf. annexe 2 : réalisation des prévisions présentées dans les DOB).

2.2 Une comptabilité générale présentant des marges d'amélioration

Sans remettre en cause la fiabilité financière des comptes de la commune, l'instruction conduite par la chambre a permis d'identifier un certain nombre de marges d'amélioration en matière de tenue de la comptabilité patrimoniale.

2.2.1 Un inventaire ne correspondant pas à l'état de l'actif

Concernant le budget principal, le rapprochement, à la clôture de l'exercice 2016, entre l'inventaire tenu par l'ordonnateur (191 M€) et le compte de gestion établi par le comptable (157 M€) a fait ressortir un écart de 34 M€, soit un écart correspondant à 21 % de l'actif. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a indiqué disposer de procédures adéquates visant à maintenir son inventaire à jour. Il n'en demeure pas moins qu'un travail de rapprochement avec le comptable reste à effectuer.

Concernant les budgets annexes, si les inventaires correspondent aux comptes de gestion pour les budgets des pompes funèbres et de la cuisine centrale et qu'une différence marginale a pu être constatée sur le budget des transports urbains (0,5 % d'écart), une divergence significative de 15 % apparaît sur le budget assainissement, pour un actif total de plus de 13,5 M€ et un montant d'inventaire de 11,5 M€.

Recommandation n° 1 : Rapprocher l'inventaire de l'état de l'actif tenu par le comptable pour fiabiliser le suivi du patrimoine de la collectivité.

2.2.2 Une fiabilisation de certains comptes à améliorer

2.2.2.1 Des opérations d'investissement pour le compte de tiers non soldées

La commune, intervenant pour le compte de tiers dans le cadre de conventions, réalise des opérations de dépenses d'investissement mais doit équilibrer ces opérations par des recettes d'un montant équivalent. Or, l'instruction a mis en lumière un montant de dépenses de 574 430,43 € reporté depuis plusieurs années au débit du compte 45621, ce qui n'est pas conforme à l'instruction comptable¹.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a régularisé ces opérations par une opération d'ordre non budgétaire autorisée par délibération du conseil municipal.

¹ L'instruction M14 prévoit que le compte 456 « opérations d'investissement sur établissements d'enseignement », qui est un compte budgétaire, soit subdivisé de façon à distinguer les opérations d'investissement réalisées sur les établissements d'enseignement remis à la région (compte 4561) ou au département (compte 4562). Ces derniers sont eux-mêmes subdivisés de manière à distinguer les opérations de dépenses de celles de recettes. Pour cela, le compte est complété respectivement du chiffre 1 « dépenses » (comptes 45611 et 45621) et du chiffre 2 « recettes » (comptes 45612 et 45622). A la clôture de chaque opération, la subdivision « dépenses » et la subdivision « recettes » doivent présenter un montant égal. Elles sont alors soldées l'une par l'autre par opération d'ordre non budgétaire.

2.2.2.2 Des opérations ayant affecté la trésorerie ne sont pas prises en compte dans la comptabilité budgétaire

La réglementation² permet que des encaissements soient réalisés par le comptable avant l'émission de titres par l'ordonnateur ; il en est ainsi notamment des impôts locaux, des dotations et transferts de l'Etat, des subventions et de certains emprunts. Ces encaissements donnent lieu *a posteriori* à l'émission d'un titre après contrôle de l'ordonnateur. Or, au 31 décembre 2016, un montant total de 99 736,30 €, qui avait donné lieu à encaissements avant émission de titres, était toujours en attente de régularisation, pour des sommes imputées sur des exercices compris entre 2010 et 2015. Ces opérations, qui ont affecté la trésorerie de la commune tenue par le comptable, n'ont donc pas été intégrées dans la comptabilité budgétaire et prises en compte à ce titre dans le calcul du résultat du compte administratif.

Il en est de même pour les dépenses payées avant mandatement ; la réglementation prévoit que certaines catégories de dépenses à caractère répétitif peuvent faire l'objet, à la demande de l'ordonnateur, d'un paiement sans mandatement préalable avec contrôle *a posteriori* de l'ordonnateur ; il s'agit des quittances d'électricité, de téléphone, d'eau, des redevances de machines à affranchir le courrier et enfin des remboursements d'emprunt. Or, au 31 décembre 2016, un montant total de 57 083,29 € était en attente de régularisation, pour des sommes imputées sur des exercices compris entre 2007 et 2015.

Interrogé sur ces absences de régularisation *a posteriori* de recettes ou de dépenses, l'ordonnateur a transmis en réponse une fiche de procédure reprenant le cheminement classique de régularisation, sans toutefois expliquer des retards de plus de cinq ans sur les émissions de titres ou de mandats *a posteriori*. Le comptable a transmis lors de l'instruction de nombreux courriels adressés à l'ordonnateur, mentionnant ces sommes, avec les états de développement des soldes et les justifications, et demandant leur régularisation. Ces demandes ont été effectuées à compter de 2011 et ont fait l'objet de multiples courriers spécifiques. De plus, le comptable transmet tous les ans des fiches pratiques sur les opérations de fin d'année où le processus de régularisation est clairement spécifié.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a produit les pièces relatives aux régularisations demandées et s'est engagé à poursuivre le travail en lien avec le comptable.

3 UNE ANALYSE FINANCIERE QUI REVELE UNE SITUATION SAINE ET UN ENDETTEMENT FAIBLE

Au-delà de cinq budgets annexes, la commune de Sorgues dispose d'un budget principal dont les recettes de fonctionnement s'élèvent à près de 25 M€, sur lequel porte l'analyse de la chambre.

² S'agissant des encaissements avant émission de titres, le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ; s'agissant des dépenses payées avant mandatement, l'instruction NOR FCPE1523831J du 6 octobre 2015.

3.1 Un fonctionnement courant permettant de générer de l'épargne

Sous la période sous revue, les ressources dont a disposé la collectivité (produits de gestion) ont diminué en moyenne de 0,8 % par an, passant de 25,2 M€ en 2013 à 24,2 M€ en 2018. Ceci s'explique par la baisse générale de la dotation globale de fonctionnement (DGF) s'inscrivant dans le cadre de la contribution des collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics. Dans le cas de Sorgues, les recettes institutionnelles sont passées de 5,5 M€ en 2013 à 3,5 M€ en 2018, soit en moyenne une diminution de 8,5 % par an. De plus, l'exécutif communal a fait le choix politique de ne pas augmenter les taux de la fiscalité directe locale et les a même diminués en 2017 pour neutraliser une augmentation de la fiscalité intercommunale du fait du changement d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). La baisse des ressources de la collectivité a donc été absorbée par une maîtrise des charges de fonctionnement, qui ont diminué en moyenne de 1,4 % par an sous la période sous revue. Ainsi, l'épargne dégagée (capacité d'autofinancement) va croître régulièrement (en moyenne + 4,3 % par an), tout en restant inférieure aux moyennes de la même strate.

Tableau n° 1 : Evolution des recettes de fonctionnement

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	10 170 040	10 433 493	10 883 196	10 831 637	10 264 837	10 809 503	1,2%
+ Ressources d'exploitation	1 750 685	1 794 462	1 680 056	1 745 089	1 759 592	1 905 561	1,7%
= Produits "flexibles" (a)	11 920 725	12 227 955	12 563 252	12 576 727	12 024 430	12 715 064	1,3%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	5 509 291	5 242 587	4 669 699	3 997 115	3 604 404	3 536 408	-8,5%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	7 790 628	7 950 746	7 955 337	9 073 844	7 984 102	7 921 446	0,3%
= Produits "rigides" (b)	13 299 918	13 193 333	12 625 036	13 070 959	11 588 506	11 457 854	-2,9%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	17 469	18 872	24 887	37 108	53 101	76 622	34,4%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	25 238 113	25 440 160	25 213 175	25 684 794	23 666 036	24 249 540	-0,8%
Charges à caractère général	4 108 555	3 853 784	3 910 832	3 870 176	3 566 291	3 936 300	-0,9%
+ Charges de personnel	13 493 057	13 815 957	13 704 343	13 984 244	13 464 183	13 556 412	0,1%
+ Subventions de fonctionnement	3 188 265	3 264 538	2 751 240	2 524 790	2 355 026	2 084 643	-8,1%
+ Autres charges de gestion	1 426 284	1 394 804	1 444 938	1 307 998	1 193 687	1 156 435	-4,1%
= Charges de gestion (B)	22 216 161	22 329 083	21 811 353	21 687 209	20 579 187	20 733 790	-1,4%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 021 952	3 111 078	3 401 822	3 997 585	3 086 850	3 515 750	3,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	12,0%	12,2%	13,5%	15,6%	13,0%	14,5%	
+/- Résultat financier	-141 527	-175 968	-155 693	-141 406	-127 047	-114 361	-4,2%
+/- Autres produits et charges excep. réels	-280 475	41 990	19 653	6 599	1 227	-189 320	-7,6%
= CAF brute	2 599 949	2 977 100	3 265 782	3 862 778	2 961 029	3 212 070	4,3%
<i>en % des produits de gestion</i>	10,3%	11,7%	13,0%	15,0%	12,5%	13,2%	

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

3.1.1 Analyse des produits

La baisse des ressources dont a disposé la collectivité (diminution en moyenne de 0,8 % par an des produits de gestion) s'explique par plusieurs composantes principales :

- La **baisse des ressources institutionnelles** est bien entendu liée à la baisse de la DGF, d'un montant de 3 235 154 € en 2013 et 1 648 383 € en 2018, soit une baisse de 51 % sur la période.

- La **baisse des ressources fiscales** s'explique par l'objectif visé par la ville d'avoir une stabilité de la fiscalité locale pour les administrés (cf. annexe 3 : évolution de la fiscalité communale). En outre, les taux communaux s'établissent légèrement sous la moyenne de la strate (en 2017, le taux de la taxe d'habitation s'établissait à 16,16 % contre 16,71 % en moyenne et le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties à 21,83 % contre 22,67 %). Suite à l'intégration, au 1^{er} janvier 2017, de la ville à la Communauté de Communes Les Sorgues du Comtat, la part intercommunale des taux ménages a augmenté du fait de taux plus élevés que ceux appliqués par la CCPRO ; cette hausse a été neutralisée par une baisse de la part communale dont les taux ont diminué pour la première année en 2017 (la perte de fiscalité s'élevant à 613 116 €) ; à compter de l'exercice 2018, l'augmentation des bases fiscales va permettre de compenser en partie cette baisse des taux.

3.1.2 Analyse des charges

Les dépenses de fonctionnement ont diminué en moyenne de 1,4 % par an sous la période sous revue grâce à la volonté de l'ordonnateur d'agir sur plusieurs facteurs :

- Tout d'abord, la **maîtrise des charges à caractère général** (fournitures, fluides, services, etc.) qui diminuent de 1 % par an en moyenne sous la période sous revue ;
- Ensuite, la **stabilité des charges de personnel**, qui n'augmentent que de 0,47 % entre 2013 et 2018 du fait en particulier du transfert de personnels à l'intercommunalité (cf. *infra*) ;
- Et la **baisse des subventions de fonctionnement** aux associations et au CCAS qui passent de 3,2 M€ en 2013 à 2,1 M€ en 2018, soit une baisse moyenne annuelle de 8 % (cf. *infra*).

En dépit d'une situation financière favorable, un important niveau des dépenses de personnel

La commune présente un ratio de charges de personnel par rapport aux charges de fonctionnement qui s'établit à 60,94 %, soit un niveau nettement supérieur à celui observé pour les communes de même strate (54,49 %). En effet, le montant des charges de personnel représente 725 € par habitant, soit un niveau très supérieur à celui observé pour les collectivités de la même strate (660 € par habitant). Or, si la commune présente en 2017 une baisse des charges nettes de personnel de 3,8 %, cette baisse s'explique principalement par un transfert de personnels, au 1^{er} janvier, vers la nouvelle intercommunalité ; tandis qu'en 2018, ces charges repartent à la hausse (+ 90 000 €). En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a justifié le niveau de services à la population par les caractéristiques socio-économiques fragiles de la population sorguaise.

3.1.3 Analyse de l'autofinancement

Ces efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement, dans un contexte de baisse des recettes, vont avoir pour effet de faire croître régulièrement la capacité d'autofinancement de la collectivité (en moyenne + 4,3 % par an). Toutefois, le résultat de fonctionnement, exprimé en euros par habitant, reste inférieur aux moyennes nationales : en 2017, il est de 111 € par habitant contre 125 € pour les communes de la même strate (communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé).

3.2 Un investissement financé essentiellement par l'épargne et faiblement par le recours à l'emprunt

3.2.1 Le financement de l'investissement

Au 31 décembre 2017, l'encours de la dette était de 3,9 M€. Le dernier emprunt souscrit l'a été au cours de l'exercice 2013 pour un montant de 1,7 M€.

De ce fait, l'encours de la dette bancaire représente une dépense de 209 € par habitant pour Sorgues, contre 880 € pour les communes de la même strate, et l'annuité de la dette 34 € par habitant pour Sorgues, contre 117 € en moyenne (cf. annexe 4 : évolution de l'endettement de la commune).

Tableau n° 2 : Evolution des recettes d'investissement

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CAF brute	2 599 949	2 977 100	3 265 782	3 862 778	2 961 029	3 212 070
- Annuité en capital de la dette	607 038	599 603	615 357	502 548	513 056	523 113
= CAF nette ou disponible (C)	1 992 912	2 377 497	2 650 424	3 360 230	2 447 973	2 688 957
TLE et taxe d'aménagement	38 027	232 920	275 423	274 281	387 848	360 873
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	294 658	608 277	237 721	255 277	479 387	401 579
+ Subventions d'investissement reçues	328 302	853 403	73 005	88 977	125 165	132 871
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	49 358	74 510	72 369	97 426	83 461	112 038
+ Produits de cession	334 728	332 870	528 282	149 150	149 000	465 670
+ Autres recettes	11 102	0	0	4 249	6 500	2 958
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 056 175	2 101 980	1 186 800	869 359	1 231 361	1 475 990
= Financement propre disponible (C+D)	3 049 087	4 479 477	3 837 224	4 229 589	3 679 334	4 164 947
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	62,0%	218,6%	211,4%	129,1%	107,2%	103,1%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	4 918 336	2 049 450	1 815 235	3 277 345	3 430 984	4 040 280
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	1 410 821	925 698	650 880	430 864	173 882	195 741
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-167 489	-402 166	-5 500	-125 148	-93 348	2 367
- Participations et inv. financiers nets	-72 200	-216 600	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-3 568	764	1 078	0	-666	-320
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-3 036 812	2 122 332	1 375 531	646 528	168 483	-73 122
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 700 000	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-1 336 812	2 122 332	1 375 531	646 528	168 483	-73 122

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

3.2.2 La situation bilancielle

Les dépenses d'équipement étant depuis 2014 inférieures au financement propre disponible de la collectivité, celle-ci voit augmenter régulièrement son fonds de roulement net global. Il évolue de 1 478 310 € au 31 décembre 2013 à 5 718 061 € au 31 décembre 2018 et sera mobilisé, selon l'ordonnateur et conformément au ROB 2019, dans le cadre d'opérations programmées en 2019 et 2020.

Le besoin en fonds de roulement étant négatif sur toute la période sous revue, la trésorerie est ainsi excédentaire puisqu'elle représente 60 jours de charges courantes au 31 décembre 2018 (cf. annexe 5 : évolution du fonds de roulement et de la trésorerie).

4 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PRESENTANT DES MARGES DE MANŒUVRE

La commune de Sorgues présente comme spécificité d'avoir des charges de personnel particulièrement élevées : en 2017, elles s'élevaient à 13,5 M€, soit un montant de 725 € par habitant, un niveau nettement supérieur à celui observé pour les communes de la même strate (660 €). Ce niveau de dépense de personnel s'explique principalement par le nombre des effectifs employés et le régime horaire particulièrement favorable qui leur est appliqué. La commune dispose de marges de manœuvre dans la gestion des ressources humaines, au regard du temps de travail et de son contrôle, et de la prime de fin d'année.

4.1 L'évolution des effectifs

Entre 2013 et 2018, les effectifs des agents de la ville de Sorgues ont diminué de près de 10 % (soit - 38 emplois pourvus). Cette diminution s'explique, d'une part, par un transfert au 1^{er} janvier 2017 de 20 agents en charge des espaces verts et des autorisations des droits des sols à la Communauté de Communes Les Sorgues du Comtat et, d'autre part, par une baisse des effectifs municipaux de 18 agents. La chambre relève que, si le volume des effectifs semble maîtrisé, il n'en demeure pas moins que les dépenses de personnel augmentent quant à elles de + 0,47 % entre 2013 et 2018. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a mis en avant le fait que, sous la même période, des mesures exogènes sont venues impacter sa masse salariale, pour un montant de près de 920 000 euros (protocole sur les parcours professionnels, carrières et rémunérations ; rythmes scolaires ; augmentation des cotisations retraite ; augmentation de la CSG...).

Tableau n° 3 : Evolution des effectifs et des charges de personnel

	2013	2018	Variation 2018/2013
<i>Effectif général pourvu</i>	390 ETP	352 ETP	- 9,74 %
<i>Charges de personnel</i>	13 493 057€	13 556 412€	+ 0,47 %

Source : CRC, d'après tableaux des effectifs et comptes de gestion.

Par ailleurs, un écart important apparaît en 2018 entre les 450 emplois budgétaires et les 352 emplois pourvus, et ce en dépit d'une mise à jour régulière du tableau des effectifs.

L'ordonnateur a indiqué au cours de l'instruction que « le delta résiduel sur les tableaux après les refontes correspond essentiellement à des agents placés en congé parental, en disponibilité ou en détachement (suite à promotion interne ou réussite à concours) ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a délibéré sur des suppressions de postes (- 45) mais dans le même temps la collectivité en a créés 32, ce qui ne diminue son tableau des effectifs au 1^{er} janvier 2020 que de - 13 emplois budgétaires.

Au vu de l'importance persistante de l'écart entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus, la chambre appelle l'attention de l'ordonnateur sur la nécessité de poursuivre ce travail de fiabilisation du tableau des effectifs.

Recommandation n° 2 : Fiabiliser le tableau des effectifs.

4.2 Un temps de travail très inférieur à la durée légale

Les agents de la ville de Sorgues bénéficient d'un régime horaire qui ne respecte pas la réglementation en matière de temps de travail. En effet, le rapport d'orientation budgétaire pour 2019 établit la durée effective du temps de travail à 1 519 heures. Au regard des 1 607 heures réglementaires, leur régime est donc particulièrement favorable puisqu'ils travaillent 88 heures de moins par an (soit 2 semaines ½ de temps de travail en moins).

Comme le rappelle le rapport d'orientation budgétaire 2019, le temps de travail à la ville de Sorgues s'établit comme suit :

Tableau n° 4 : Temps de travail à la ville de Sorgues

<i>Temps de travail annualisé</i>	
<i>Nombre de jours annuels</i>	365
<i>Repos hebdomadaires (jours)</i>	104
<i>Jours fériés (base)</i>	9
<i>Total repos</i>	113
<i>Reste</i>	252
<i>Droit au congé (jours)</i>	35
<i>Reste jours de travail effectif</i>	217
<i>Heures effectives</i>	1 519 heures

Source : Rapport d'orientation budgétaire 2019, ville de Sorgues.

Cette présentation a conduit la chambre à demander à l'ordonnateur les délibérations relatives au temps de travail qui confirment ces chiffres :

- Concernant le régime des congés (cf. délibération du 29 novembre 2000 relative aux congés), les agents de la ville bénéficient de 35 jours de congés annuels alors que la réglementation applicable n'en prévoit que 25 ;
- Concernant le temps de travail (cf. délibération du 19 décembre 2001 relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail), la délibération prévoit explicitement que la durée applicable en l'espèce sera inférieure au quota de référence (1 600 heures à la date de la délibération, avant mise en œuvre de la journée de solidarité).

Ce régime particulièrement favorable engendre un coût non négligeable pour les finances publiques puisqu'il représente l'équivalent de près de 20 emplois pour la collectivité, soit un surcoût annuel de 5,8 % de la masse salariale (+ 782 000 €).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à se conformer aux dispositions législatives.

Recommandation n° 3 : Conformer le temps de travail des agents de la ville de Sorgues (actuellement 1 519 heures) à la durée légale (1 607 heures).

En outre, la collectivité a précisé au cours de l'instruction ne disposer d'aucun moyen de contrôle automatisé du temps de travail. Or, la réglementation applicable en matière de versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002) impose la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies : *« Le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10 ».*

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que le paiement des heures supplémentaires se faisait sur la base d'un décompte déclaratif du fait d'activités exercées hors des locaux de rattachement et du faible effectif des agents concernés. L'ordonnateur n'ayant produit aucune pièce à l'appui de sa démonstration, la chambre maintient sa recommandation.

Recommandation n° 4 : Mettre en place un outil de contrôle automatisé du temps de travail.

4.3 Une prime de fin d'année particulièrement favorable

Parallèlement à la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2017 du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), dans le même temps, la commune a maintenu le versement d'une prime de fin d'année correspondant à un 13^{ème} mois (pour un montant annuel de plus de 850 000 €, charges comprises), en se fondant sur l'avantage acquis par les personnels antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Or, si cette prime apparaît légale dans son fondement juridique et que son caractère acquis ne peut être mis en doute, l'extension de son champ d'application est quant à elle illégale.

En effet, une délibération prise par la commune en date du 24 novembre 1993 a étendu l'attribution de cette prime aux agents ayant demandé leur mutation ou leur disponibilité alors qu'au regard de la jurisprudence administrative³, *« ces avantages ne peuvent donner lieu à une extension de leur champ d'application ni à une amélioration du niveau de primes versées sauf si une clause de revalorisation existait au moment de la promulgation de la loi du 26 janvier 1984, constituant en elle-même un avantage acquis »*.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué prendre acte de la recommandation de la chambre.

Recommandation n° 5 : Supprimer l'octroi de la prime de fin d'année versée illégalement aux agents ayant demandé leur mutation ou leur disponibilité.

5 LA POLITIQUE DE SUBVENTIONNEMENT

5.1 Un niveau de subventionnement particulièrement élevé

La gestion de la commune de Sorgues se caractérise par un niveau de subventionnement particulièrement élevé : avec plus de 2,3 M€ en 2017, le ratio de dépense par habitant s'élève à 127 €, contre 92 € pour les communes de la même strate. Toutefois, la chambre note un effort de maîtrise de ces subventions puisque sous la période sous revue elles ont diminué de près d'un tiers, en passant de 3,4 M€ à 2,3 M€. Cette baisse s'explique principalement par *« une diminution des subventions aux associations par une priorisation des actions »* (ROB 2018 et 2019) et par une diminution de la subvention versée au centre communal d'action sociale, à la faveur d'efforts de rationalisation (cf. annexe 6 : évolution des subventions accordées par la commune de Sorgues). En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a justifié le niveau de subventionnement des associations par les caractéristiques socio-économiques fragiles de la population sorguaise.

5.2 Des mises à disposition de personnels qui ne donnent lieu qu'à un simple enregistrement comptable

Sur l'exercice 2018, six agents ont fait l'objet d'une mise à disposition au profit de cinq associations pour un montant de 117 557 €.

³ Réponse du ministère en charge des Collectivités locales publiée dans le JO Sénat du 13/08/1992 - page 1870.

Le précédent rapport de la chambre portant sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Sorgues sous les exercices 1999 à 2006 avait attiré l'attention de l'ordonnateur sur le fait que, conformément aux dispositions de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, les mises à disposition de personnels municipaux aux associations devaient donner lieu à remboursement.

Si la commune s'est bien conformée à cette obligation légale en facturant aux associations les salaires et les charges de ces personnels au prorata du temps travaillé, elle leur accorde dans le même temps des subventions complémentaires correspondant à ces montants, que retrace le tableau suivant.

Tableau n° 5 : Montants des subventions attribuées aux associations dans le cadre du remboursement des mises à disposition de personnels communaux

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Subventions	216 318€	218 842€	157 896€	140 157€	143 795€	117 557€

Source : CRC, d'après comptes administratifs et délibérations de la commune de Sorgues.

En effet, le conseil municipal délibère en fin d'exercice sur l'« enregistrement comptable des mises à disposition de personnels aux associations » qui prévoit explicitement l'octroi d' « une subvention complémentaire du montant de la mise à disposition à chaque association concernée ». Dans ces conditions, les modalités de remboursement se limitent à un simple enregistrement comptable d'une recette et d'une dépense d'un montant équivalent pour la collectivité.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé, lors du vote des subventions, à ce que l'exhaustivité des concours financiers attribués par la collectivité aux associations soit retracée dans les rapports.

5.3 Les principales subventions attribuées

La politique de subventionnement de la ville de Sorgues bénéficie à de très nombreuses structures ; en 2018, 121 structures ont bénéficié d'une subvention pour un montant total de plus de 2 M€. Toutefois, les interventions sont relativement concentrées puisque 8 organismes concentrent 86,5 % des subventions, soit un montant total de près de 1,8 M€. L'instruction conduite par la chambre a porté sur les principaux bénéficiaires à savoir le Centre communal d'action sociale (700 000 €), le Centre d'animation socio-éducative de la ville de Sorgues (400 000 €) et le Sorgues Basket Club (380 000 €).

5.3.1 Le Centre communal d'action sociale

Le Centre communal d'action sociale (CCAS) de la ville de Sorgues est un établissement public administratif indépendant juridiquement de la ville, qui dispose d'un budget annexe pour son foyer logement. Le maire de Sorgues préside le conseil d'administration du CCAS.

En passant de 1,15 M€ en 2013 à 756 000 € en 2018, la subvention au CCAS diminue de 33 % sous la période sous revue. Cette diminution a été permise par une opération immobilière de rachat du foyer-logement et par la mutualisation de moyens avec la commune.

Tableau n° 6 : Evolution de la subvention attribuée au CCAS

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CCAS	1 150 000€	1 100 000€	1 100 000€	869 962€	784 348€	756 269€

Source : CRC, d'après comptes administratifs et délibérations de la commune de Sorgues.

La ville ayant recherché des pistes d'économies et de rationalisation dans un contexte de baisse des concours de l'Etat, une convention annuelle lie depuis 2015 les deux entités dans le cadre d'une mutualisation des moyens (en particulier en matière de ressources humaines et finances ainsi que pour les fonctions support). Ainsi, comme l'estime l'ordonnateur, « la ville contribue de manière plus active à la réalisation du budget du CCAS et donc à la détermination de la subvention à lui verser ».

5.3.2 Le Centre d'animation socio-éducative de la ville de Sorgues

Le Centre d'animation socio-éducative de la ville de Sorgues (CASEVS) est une association subventionnée par différents organismes. Elle a vocation à accueillir les enfants âgés de 3 à 18 ans toute l'année, les mercredis et pendant les vacances scolaires, en leur proposant des activités manuelles, physiques, d'expression mais aussi de participer à des sorties diverses et des spectacles.

La subvention de la ville de Sorgues dont bénéficie le CASEVS a également diminué sur la période, en passant de 516 000 € en 2013 à 400 000 € en 2016 puis en étant stabilisée à ce montant.

Tableau n° 7 : Evolution de la subvention attribuée au CASEVS

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CASEVS	516 250€	486 252€	425 866€	400 000€	400 000€	400 000€

Source : CRC, d'après comptes annuels du CASEVS transmis par la ville de Sorgues.

Une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens portant sur un exercice triennal lie l'association à la ville. Elle prévoit notamment des mises à disposition de locaux et d'un véhicule ainsi que les modalités financières d'exécution et de contrôle des obligations respectives.

5.3.3 Le Sorgues Basket Club

Le Sorgues Basket Club (SBC) est la première association sportive bénéficiant de subventions de la part de la ville de Sorgues. Sa dénomination et sa nature juridique ont évolué au cours de la période sous revue : en 2013, le SBC évolue en Nationale 1 ;

en 2014, il fusionne avec l'Union sportive Avignon-Le Pontet Basket-ball et devient l'union « Grand Avignon Sorgues Basket Club » ; ce nom changera de nouveau en 2015 en « Sorgues Avignon Pontet Vaucluse » (SAP Vaucluse) ; mais en 2017 l'union se sépare et le SBC recouvre son indépendance.

Dans ces conditions, il convient d'analyser, en cumulé, les subventions dont ont bénéficié ces clubs : si la période de fusion a permis de diminuer les concours de la ville de Sorgues (2014-2017), l'autonomisation du club a engendré leur retour à la hausse.

Tableau n° 8 : Subventions accordées par la ville de Sorgues

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Sorgues Basket Club</i>	515 000€	415 000€	70 000€	70 000€	130 000€	380 000€
<i>Grand Avignon Sorgues Basket Club</i>	/	/	230 000€	/	/	/
<i>Sorgues Avignon Pontet Vaucluse</i>	/	/	/	180 000€	110 000€	/
Total	515 000€	415 000€	300 000€	250 000€	240 000€	380 000€

Source : CRC, d'après comptes administratifs et délibérations de la commune de Sorgues.

Au-delà de ces montants que retracent les comptes administratifs, le subventionnement du SBC apparaît peu lisible pour le conseil municipal car faisant l'objet tout à la fois d'avances sur subvention puis de nombreuses subventions complémentaires et exceptionnelles (multipliant, sur l'exercice 2018, la subvention initiale par deux fois et demie).

Tableau n° 9 : Subventions accordées par la ville de Sorgues au SBC pour l'exercice 2018

	Nature de la subvention :				
	Avance	Subvention	Subv. compl.	Subv. except.	Total
<i>Délibération :</i>					380 000€
<i>14 déc. 2017</i>	70 000€				
<i>25 jan. 2018</i>	70 000€				
<i>22 mars 2018</i>		140 000€			
<i>26 avril 2018</i>			40 000€		
<i>28 juin 2018</i>			40 000€		
<i>27 sept. 2018</i>				35 000€	
<i>25 oct. 2018</i>				65 000€	
<i>13 déc. 2018</i>				60 000€	

Source : CRC, d'après délibérations de la commune de Sorgues.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé qu'« en collaboration avec le club, il a été convenu pour les années à venir, de revoir à la baisse les ambitions du club (Nationale 2), orientant davantage ses objectifs à l'échelle locale et à destination des jeunes publics. Dans ce cadre, la subvention allouée pour la période 2019-2020 a considérablement été revue à la baisse pour un montant prévisionnel de 120 000 € ».

Au surplus, la ville de Sorgues s'affranchit des règles qu'elle a elle-même édictées en ne respectant pas les termes de la convention qui la lie au club puisque cette dernière ne prévoit pas la possibilité de réévaluer la subvention en cours d'exercice. Il convient d'y remédier en accroissant le contrôle exercé par la collectivité.

6 UNE COMMANDE PUBLIQUE DEFICIENTE POUR LES ACHATS DE FAIBLES MONTANTS

6.1 Un service organisé et des procédures clairement définies...

Placée sous l'autorité du directeur général adjoint en charge des affaires administratives et financières (DAF), la commande publique est organisée en deux services distincts mais complémentaires :

- Le **service juridique** dont les missions relatives aux marchés publics sont réalisées par un agent gestionnaire de dossiers (catégorie C) placé sous l'autorité du chef du service juridique (catégorie B). Les missions du service en matière de la commande publique sont les suivantes : élaboration et exécution administrative et financière des marchés publics ; conseil et accompagnement des services dans le choix des procédures de passation des marchés ; et assistance et conseil aux élus dans le choix des procédures et dans l'évaluation des risques juridiques liés aux marchés.
- Le **service achat** compte un chef de service (catégorie B). Ce n'est pas un service acheteur. Les achats sont réalisés par les services de la collectivité. Le service achat accompagne dans la définition du besoin, l'évaluation financière de l'achat et le choix de la procédure à mettre en œuvre. Au moment de la commande, le service achat valide chaque bon, vérifie son rattachement à la bonne nomenclature et le respect de la procédure.

Depuis fin d'année 2004, la collectivité a mis en place une stratégie globale d'achats en définissant un guide interne des procédures et une nomenclature de fournitures et de prestations de services homogènes. Ce guide, régulièrement mis à jour en fonction de l'évolution de la réglementation, présente une synthèse des principales règles à respecter pour tout achat public. Il est en accès libre sur l'intranet de la commune.

Le guide de la dépense de la ville de Sorgues

Après avoir rappelé la nécessité de définir au préalable ses besoins, le guide donne une méthodologie permettant d'évaluer le montant des achats et décline les procédures en fonction de cinq seuils, conformes à la réglementation en vigueur⁴ :

1) De 0 à 25 000 € HT avec seuil intermédiaire de 15 000 € HT :

- De 0 à 15 000 € HT : si opération de travaux ou unité fonctionnelle ou achat < 15 000 € : pas de mise en concurrence obligatoire. Condition : Ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin.

- De 15 000 € HT à 25 000 € HT : si opération de travaux ou unité fonctionnelle ou achat > 15 000 € HT : consultation de trois fournisseurs réalisée par les services ;

2) De 25 000 € HT à 50 000 € HT : consultation de 3 candidats via la plateforme de dématérialisation avec ouverture des propositions en commission avec l' élu en charge de la commande publique ; obligation d'un contrat écrit ;

3) De 50 000 € HT à 90 000 € HT : consultation avec publicité résumée et ouverture en commission ;

4) De 90 000 € HT à 221 000 € HT (fournitures courantes et services) et de 90 000 € HT à 5 548 000 € HT (travaux) : consultation complète ;

5) Les procédures formalisées prévues par le code de la commande publique au-delà de ces seuils.

6.2 ... mais une mise en œuvre des règles internes de la commande publique qui se révèle déficiente pour les achats de faibles montants

En matière de commande publique, la collectivité a fait le choix de se doter de règles plus contraignantes que celles prévues par le code de la commande publique.

La chambre constate, au regard des pièces produites pendant l'instruction, que la mise en œuvre de ces règles internes se révèle déficiente :

- Les procédures choisies ne se révèlent pas toujours conformes aux seuils tels que définis dans le guide de la collectivité : ex. un seul devis a été fourni alors que trois étaient nécessaires (mandat 39, Sté T., 15 430 €) ;
- La compilation des seuils par famille de produits n'est pas systématiquement contrôlée ou appliquée (commandes « saucissonnées ») : ex. le seuil de 4 000 € étant atteint par le cumul de ces trois prestations commandées le même jour, il aurait fallu demander des devis à trois prestataires différents (mandats 4159, 4160 et 4188, Sté B., 3 768,42 €, 1 341,75 € et 10 004,09 €) ;

⁴ Dispositions applicables au 31 décembre 2019.

- Et des effets de seuil sont observés au regard de certaines règles qu'il conviendrait de respecter (publicité et réunion de la commission d'ouverture des plis) : ex. trois devis ont été fournis par la commune, toutefois les deux non retenus sont supérieurs au seuil de 25 000 € (respectivement 25 264 € et 29 950 €), la procédure aurait donc dû être l'ouverture en commission (mandat 4368, Sté P., 24 623 €).

Interrogée au sujet de la sincérité de l'estimation financière des commandes, la collectivité a précisé qu'« elle est effectuée en amont par les techniciens suivant leurs propres compétences et en fonction de leur connaissance du matériel (coût du matériel, main d'œuvre estimée). Cette estimation peut faire l'objet d'une comparaison informelle avec des commandes passées. » Toutefois, si les services de la ville de Sorgues estiment mettre en place ces procédures « en fonction du résultat et des seuils réglementaires », il n'en demeure pas moins que l'instruction conduite par la chambre relève des anomalies et irrégularités ainsi qu'une absence de contrôle interne.

Recommandation n° 6 : Mettre en place un contrôle interne en matière d'achats et de commande publique pour s'assurer du respect des procédures.

7 LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER

Au regard de leurs importants enjeux tant techniques que financiers pour une commune de 18 000 habitants, trois opérations ont été examinées par la chambre :

- La rénovation du château Gentilly en vue de sa location ;
- La création d'une activité commerciale au sein du patrimoine de la collectivité (le « 18-59 ») ;
- Le rachat d'appartements au sein de la cité des Griffons en vue de la rénovation urbaine du quartier.

7.1 La rénovation du château Gentilly

Le château Gentilly date du XIV^{ème} siècle. Il a bénéficié de nombreuses reconfigurations, la dernière au XIX^{ème} siècle transformant l'essentiel des surfaces en usine de garance. Depuis son entrée dans le patrimoine communal, il a occupé diverses fonctions, la dernière en date, il y a une quinzaine d'années, étant une salle d'entraînement de judo.

Depuis faute de crédits et de projet, il s'était lentement dégradé et dans l'attente d'une affectation concrète la collectivité avait fait le choix de ne pas engager de rénovation lourde.

En 2015-2016, l'antenne de Vaucluse du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), historiquement ancrée dans la ville de Sorgues (déjà locataire de bâtiments appartenant à la ville d'une surface de 480 m²) a manifesté son souhait d'emménager dans des locaux plus vastes et mieux adaptés (l'antenne sorguaise ayant vocation à accueillir les stagiaires du Vaucluse mais également en partie ceux du nord des Bouches-du-Rhône et de l'est du Gard).

Souhaitant garder sur son territoire l'activité du CNFPT, la ville a engagé des négociations avec l'antenne départementale, la direction régionale et le siège national pour envisager le transfert de l'antenne locale au sein du château Gentilly, dont la surface utile d'environ 1 100 m² correspondait à leurs nouveaux besoins.

Pour la ville de Sorgues, l'enjeu est de réhabiliter un bâtiment historique particulièrement prestigieux moyennant le versement d'un loyer permettant de financer une large part des travaux. Ce projet s'inscrit dans une politique plus globale de réhabilitation du patrimoine de la collectivité et en particulier de requalification du centre-ville.

L'opération du château Gentilly, qui repose sur une maîtrise d'ouvrage interne à la ville et à une définition des besoins en lien avec CNFPT, présente un coût global de réhabilitation de 2 120 271 € (selon les offres retenues). Selon l'ordonnateur, cette somme est couverte par un montage financier reposant principalement sur l'autofinancement via :

- La mobilisation du fonds de roulement de la collectivité ;
- La vente des anciens locaux occupés par le CNFPT pour un montant estimé à 310 000 € ;
- Une subvention du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) pour un montant de 300 000 €.

Cette opération induira également la perception par la commune de loyers provenant de la location du château Gentilly au CNFPT pour un montant de 93 750 €/an (auquel il convient d'ajouter une somme de 144 000 € correspondant au surloyer prévu par le bail, soit un total de 1 550 250 €). En revanche, la vente des anciens locaux n'engendrera plus de recettes locatives.

Au stade de l'instruction, la chambre souligne la bonne exécution de ce projet de réhabilitation qui valorise le patrimoine de la collectivité et dynamise les activités en centre-ville.

7.2 La création d'une activité commerciale au sein du patrimoine de la collectivité : le « 18-59 »

Si la ville de Sorgues, sollicitée à de nombreuses reprises pour des activités commerciales, a voulu conserver la dimension de service public en louant le château Gentilly au CNFPT, d'autres sites de la collectivité ont en revanche fait l'objet d'une reconversion.

Il en va ainsi du rez-de-chaussée de l'ancien hôtel de ville, qui représente une surface d'environ 230 m² appartenant au domaine privé de la commune. Suite à l'appel à projet lancé pour la création d'un restaurant/bar à vin et à l'analyse des trois offres reçues, un contrat administratif d'occupation temporaire a été attribué à la SARL Bressy qui exploite les lieux sous la dénomination commerciale le « 18-59 ».

Au-delà de l'intégralité des travaux de remise en état qui participent à l'entretien du patrimoine de la collectivité (évaluation des travaux à 500 000 € par les services de la mairie), l'occupant s'acquitte d'une redevance annuelle composée d'une part fixe (9 200 €) et d'une part variable (2,5 % du chiffre annuel HT).

7.3 La copropriété dégradée des Griffons

Construite en 1960 sur l'un des plus beaux emplacements de la ville, surplombant la vallée, juste au-dessus de l'ancien Palais d'été des Papes, la cité des Griffons (à l'origine 337 logements et 60 garages) s'est dégradée dès les années 1970 pour devenir aujourd'hui une copropriété privée qui se situe tant en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) qu'en zone de sécurité prioritaire (ZSP).

Eu égard à la dégradation avancée et à la paupérisation de la population y habitant, la ville a engagé plusieurs démarches au fil de ces 25 dernières années :

- Des premières opérations de destruction de logements situés en zone inondable ont été réalisées entre 1992 et 2001 (83 logements détruits) ;
- Deux programmes de réhabilitation ont ensuite été initiés avec une demande d'inscription auprès de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) afin d'engager un vaste programme de réhabilitation qui a été refusé en 2005 puis un programme de restructuration de la cité qui a été écarté par les services de la préfecture dès le stade de la pré-instruction (2007) ;
- Depuis lors, la ville s'est engagée dans une démarche d'acquisitions de gré à gré à des prix moyens (appartement T4 : 17 775 € ; appartement T3 : 14 000 € ; garage : 2 000 €).
- Sur les 254 logements restants suite aux destructions conduites dans les années 1990, la situation est aujourd'hui la suivante :
- 148 appartiennent à la ville de Sorgues (135 sont vacants et 13 sont en location) ;
- 20 appartiennent à la Société d'économie mixte de Sorgues (tous loués) qui assure en outre la gestion des 13 appartements en location appartenant à la ville ;
- 86 logements appartiennent à des particuliers dont 15 sont des propriétaires occupants et 71 des propriétaires bailleurs.

Dans ces opérations de rachat de gré à gré, l'ordonnateur reconnaît qu'il rencontre des réticences auprès de ces propriétaires bailleurs en raison de la forte rentabilité des locations (le loyer moyen d'un T4 est de l'ordre de 400 €). Dans ces conditions, la principale difficulté que rencontre la ville pour démolir les immeubles de la copropriété est d'acquérir l'intégralité des logements au sein de chaque immeuble. En effet, à titre d'exemple, sur les barres dénommées L1, L2 et L3, il ne lui manque à acquérir que deux logements pour en assurer la destruction.

Dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2018, une enveloppe annuelle de 250 000 € est prévue pour les acquisitions d'immeubles aux Griffons pour l'année 2019 ; toutefois, il apparaît à la lecture du rapport d'orientation budgétaire 2019 (page 24) que seuls 150 000 € de crédits de paiement sont ouverts en acquisitions pour ce même exercice, dernier concerné par l'autorisation de programme.

Interrogé sur le projet concret qu'il souhaite mettre en œuvre, l'ordonnateur a répondu vouloir :

- « *procéder à la démolition de cette cité afin de mettre un terme [... à différents risques] (insalubrité, radicalisation, trafics...)* » ;
- « *requalifier le quartier au bénéfice de tous les habitants par la réalisation d'infrastructures publiques d'intérêt général : piscine, centre de loisir* » ;
- « *revaloriser l'image et l'attractivité de la ville fortement associée à cette cité* ».

Au-delà du coût social induit par la dégradation de cette copropriété, la chambre souligne le coût pour les finances de la ville de l'acquisition par la commune de tous les logements « au fil de l'eau » : selon l'inventaire tenu par la collectivité, cette politique de rachat de gré à gré a déjà représenté un coût de 2 752 267 € pour la commune et, au regard des sommes annuelles budgétées, la collectivité mettrait encore près d'une dizaine d'années à racheter l'ensemble des lots de cette copropriété dégradée (86 lots au prix moyen de 15 000 €, soit un total de 1,29 M€). Ce qu'a confirmé l'ordonnateur dans la phase de contradiction en estimant que « les 150 000 € annuels budgétés correspondent globalement (sur 10 ans) au budget prévisionnel du reste des acquisitions évaluées à ce jour à 1 382 830 € ».

Face à l'issue incertaine de la voie dans laquelle la collectivité s'est engagée et en l'absence de projet d'aménagement concret (et donc de financement idoine mobilisable), la chambre attire l'attention de l'ordonnateur sur la nécessité de définir une stratégie en lien avec les services de l'Etat en étudiant des *scenarii* alternatifs :

- La démolition totale de la copropriété : lancer une procédure de recyclage via une mise en carence du syndicat des copropriétaires ou lancer une procédure de déclaration d'utilité publique (DUP) ;
- La démolition partielle : mettre en place une solution de démolition seulement sur une partie du bâti suivant les deux scenarii évoqués *supra* ;
- La réhabilitation totale : conserver le bâti en le réhabilitant, mettre en place une opération programmée de l'amélioration de l'habitat, mettre en place un plan de sauvegarde, lancer une vente d'immeuble à rénover ou une opération d'acquisition-réhabilitation à un organisme HLM.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la collectivité allait approfondir les pistes suivantes :

- Cibler les appartements relevant de l'insalubrité avec lien étroit avec l'Agence régionale de santé (ARS) ;
- Etudier la possibilité d'une DUP sur le reste des appartements restant à acquérir.

Recommandation n° 7 : Définir en lien avec les services de l'Etat l'opération conduite sur le site de la copropriété dégradée des Griffons.

ANNEXES

Annexe n° 1. Réalisation des prévisions présentées dans les DOB	28
Annexe n° 2. Evolution de la fiscalité communale	29
Annexe n° 3. Evolution de l'endettement de la commune.....	30
Annexe n° 4. Evolution du fonds de roulement et de la trésorerie	31
Annexe n° 5. Evolution des subventions accordées par la commune de Sorgues	32

Annexe n° 1. Réalisation des prévisions présentées dans les DOB

	2015		2016		2017		2018		Total sur la période	
	<i>Prévision</i>	<i>Réalisé</i>	<i>Prévision</i>	<i>Réalisé</i>	<i>Prévision</i>	<i>Réalisé</i>	<i>Prévision</i>	<i>Réalisé</i>	<i>Prévision</i>	<i>Réalisé</i>
<i>Evolution DGF</i>	-509 000€	-510 114€	-521 000€	-529 092€	-498 000€	-294 459€	/	/	/	/
<i>Charges à caractère général</i>	-0,50%	1,40%	2,90%	-1%	2,90%	-7,90%	/	/	/	/
<i>Dépenses de personnel</i>	0,60%	-0,80%	-0,10%	2%	-0,10%	-4%	/	/	/	/
<i>Dépenses d'investissement</i>	/	/	/	/	/	/	/	/	13,6M€	13,97M€
<i>Epargne brute</i>	/	/	2,3M€	2,9M€	1,77M€	2,07M€	1,79M€	2,33M€	/	/
<i>Encours de la dette</i>	4 906 000€	4 904 118€	4 403 000€	4 402 363€	3 890 000€	3 890 101€	3 616 000€	3 366 988€	/	/
<i>Financement propre disponible</i>	3,4M€	3,8M€	3,1M€	4,2M€	2,3M€	3,7M€	2,6M€	4,2M€	/	/

Source : CRC, d'après ROB 2015 et logiciel ANAFI.

Annexe n° 2. Evolution de la fiscalité communale**TAUX D'IMPOSITION COMMUNAUX**

	2014	2015	2016	2017	2018
Taux TH	16,57%	16,57%	16,57%	16,16%	16,16%
Taux FB	23,83%	23,83%	23,83%	21,83%	21,83%
Taux FNB	50,61%	50,61%	50,61%	49,36%	49,36%

BASES NETTES D'IMPOSITION

€	2014	2015	2016	2017	2018
Base nette TH	18 430 051	19 291 874	18 965 785	19 237 514	19 992 395
Base nette FB	25 598 642	26 276 485	26 332 010	26 537 391	27 104 294
Base nette FNB	265 574	272 919	275 856	279 514	294 100

PRODUITS FISCAUX

€	2014	2015	2016	2017	2018
Produit TH	3 053 859	3 196 664	3 142 631	3 108 782	3 230 771
Produit FB	6 100 156	6 261 686	6 274 918	5 793 112	5 916 867
Produit FNB	134 407	138 124	139 611	137 968	145 168
Produit fiscal total	9 288 423	9 596 474	9 557 159	9 039 863	9 292 806

Source : Rapport d'orientation budgétaire 2019, commune de Sorgues.

Annexe n° 3. Evolution de l'endettement de la commune

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
<i>Encours de dettes au 1^{er} janvier</i>	5 023 734€	6 117 490€	5 518 681€	4 904 118€	4 402 363€	3 890 101€	- 5 %
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	606 244€	598 809€	614 563€	501 754€	512 262€	523 113€	- 2,9 %
<i>+ Nouveaux emprunts</i>	1 700 000€	0€	0€	0€	0€	0€	- 100 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre	6 117 490€	5 518 681€	4 904 118€	4 402 363€	3 890 101€	3 366 988€	- 11,2 %

Source : CRC, d'après ANAFI et comptes de gestion.

Annexe n° 4. Evolution du fonds de roulement et de la trésorerie

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fonds de roulement net global	1 478 310	3 600 641	4 976 172	5 622 700	5 791 182	5 718 061
- Besoin en fonds de roulement global	-1 672 717	-1 772 021	-167 548	-825 502	-1 464 811	2 287 634
= Trésorerie nette	3 151 027	5 372 662	5 143 719	6 448 202	7 255 993	3 430 427
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>51,4</i>	<i>87,1</i>	<i>85,5</i>	<i>107,8</i>	<i>127,9</i>	<i>60,1</i>

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

Annexe n° 5. Evolution des subventions accordées par la commune de Sorgues

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Subv. au CCAS</i>	1 150 000€	1 100 000€	1 100 000€	869 962€	784 348€	756 269€
<i>Subv. de fonctionnement aux autres org. publics</i>	36 074€	36 420€	36 770€	32 362€	36 412€	37 262€
<i>Subv. de fonctionnement aux associations</i>	2 002 816€	2 128 118€	1 164 470€	1 622 466€	1 534 266€	1 291 112€
<i>Subv. except. aux personnes de droit privé</i>	121 918€	/	245€	17 285€	11 200€	244 500€
<i>Autres subv. except.</i>	113 341€	/	/	/	/	/
Total annuel	3 424 150€	3 264 538€	2 301 486€	2 542 075€	2 366 226€	2 329 143€

Source : CRC, d'après comptes de gestion de la commune de Sorgues.



Les publications de la chambre régionale des comptes
de Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur



Marseille, le 14 AOUT 2020

LE PRESIDENT

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier
04 91 76 72 42
pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BM/CE/n° 2020-1106

Objet : rapport d'observations définitives

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception
2c 121 761 7950 3

à

Monsieur Thierry LAGNEAU
Maire de la commune de Sorgues
Centre administratif
Route d'Entraigues
BP 310
84700 SORGUES

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Sorgues pour les exercices 2013 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

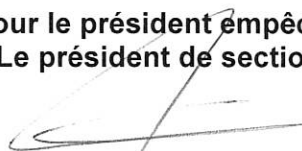
Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

**Pour le président empêché,
Le président de section,**



Patrick CAIANI