

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES FORMULEES PAR LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE FRANCHE-COMTE SUR LA GESTION DE LA COMMUNE POLIGNY (1999 - 2005)

Délibéré à la chambre régionale des comptes de Franche-Comté

le 6 avril 2006

TABLE DES MATIERES

1 PERIMETRE ETUDIE ET METHODOLOGIE RETENUE

2 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE

3 ANALYSE FINANCIERE

3.1 Etude des différents résultats comptables

3.1.1 Le résultat de fonctionnement du budget principal

3.1.2 Le résultat d'investissement du budget principal

3.1.3 Solde d'exécution cumulé ou fonds de roulement du budget principal

3.2 Structure des résultats de la section de fonctionnement

3.2.1 Le résultat courant non financier

3.2.2 Le résultat courant financier

3.3 Structure des résultats de la section d'investissement

3.4 Les restes à réaliser

3.5 La section de fonctionnement

3.5.1 Les ressources de fonctionnement

3.5.1.1 L'évolution des produits de la fiscalité

3.5.2 Les dépenses de fonctionnement

3.5.2.1 Les dépenses de personnel

3.5.2.1.1 L'aménagement et la réduction du temps de travail

3.5.2.1.2 TV Poligny

3.5.2.2 L'évolution des chapitres 65 et 66

3.5.2.2.1 Le chapitre 65 autres charges de gestion courante

3.5.2.2.2 Les relations avec l'association La Séquanaise

3.5.2.2.3 Le chapitre 66 frais financiers

3.6 La section d'investissement

3.6.1 Les recettes d'investissement

3.6.2 Un suivi des subventions d'investissement perfectible

3.7 Synthèse générale

4 LA REALISATION DU COMPLEXE SPORTIF

4.1 Une opération ambitieuse

4.2 Une operation aux conséquences financières importantes

4.3 Synthèse générale

5 LES OPERATIONS DE LOTISSEMENT AU LIEU DIT " EN BOUTASSE "

5.1 Le cadre juridique et comptable

5.2 L'économie générale des opérations de lotissement " en Boutasse "

5.3 Synthèse générale

6 L'EXPLOITATION DU CINEMA DE POLIGNY

6.1 Le cadre juridique

6.2 Le cinéma, une salle de spectacle obsolète

Rappel de la procédure

Par lettre du 2 janvier 2006 le président de la chambre régionale des comptes a adressé au maire de Poligny le rapport d'observations provisoires relatives à l'examen de la gestion de la collectivité pour la période 1999/2005 (accusé de réception du 4 janvier 2006). L'ordonnateur a adressé à la chambre ses réponses par un courrier du 2 mars 2006, enregistré au greffe le 6 mars 2006. Des parties du rapport d'observations provisoires ont été adressées à l'ancien maire (1999/2001) M. Jean-claude Collin (accusé de réception du 6 janvier 2006, réponse du 27 février 2006, enregistrée au greffe le 2 mars 2006).

Des parties du rapport d'observations provisoires ont été également communiquées aux différents tiers mis en cause au sens de l'article R. 241-12 du code des juridictions financières :

*- l'association La Séquanaise, (accusé de réception du 4 janvier 2006, réponse du 16 février 2006, enregistrée au greffe le 21 février 2006),

*- Mme Chambru, directrice générale des services, (accusé de réception du 7 janvier 2006, réponse du 2 mars 2006, enregistrée au greffe le 3 mars 2006),

*- M. Casile, exploitant du cinéma municipal, (accusé de réception du 4 janvier 2006, réponse du 4 janvier 2006, enregistrée au greffe le 6 janvier 2006).

Dans sa réponse du 16 février 2006, le représentant de l'association La Séquanaise a demandé à être auditionné par la chambre. L'audition a eu lieu le 14 mars 2006.

1 PERIMETRE ETUDIE ET METHODOLOGIE RETENUE

L'examen de la gestion de la commune de Poligny pour la période 1999 à 2005 a eu pour objectif, d'une part, d'apprécier l'évolution des finances communales et, d'autre part, d'examiner plus particulièrement divers points relatifs à l'organisation et à l'activité de cette collectivité. Ces derniers sont au nombre de six :

* l'évolution des dépenses de personnel, et plus particulièrement la mise en œuvre des 35 heures,

* la création de TV Poligny,

* le soutien financier apporté à l'association La Séquanaise,

* la réalisation du complexe sportif,

* la réalisation des opérations du lotissement " En Boutasse ",

* l'exploitation du cinéma municipal.

Le choix de ces six sujets a été principalement motivé par le fait que les différentes questions examinées sont toujours d'actualité ou le constat que les enjeux financiers sont significatifs pour la collectivité.

Pour l'analyse financière, a été adoptée une démarche d'analyse comparative, par l'utilisation du concept de strates (1). Le choix de cette méthode est justifié par le fait qu'elle est la seule permettant de comparer raisonnablement les performances d'une collectivité par rapport à d'autres présentant des caractéristiques comparables. Toutefois, compte tenu des inconvénients liés à l'existence d'effets de seuils, inhérents à ce type d'analyse, les comparaisons avec les performances des collectivités comparables ne sont réalisées que lorsque ces dernières permettent de constater des écarts significatifs. Les différents ratios cités sont tirés des statistiques publiées par la direction générale de comptabilité publique du ministère de l'économie et des finances (DGCP) et par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur (DGCL).

L'unité monétaire de référence utilisée dans le présent rapport est principalement l'euro, afin de permettre un rapprochement plus aisé entre les différents documents budgétaires et comptables qui sont tenus dans cette monnaie depuis le 1er janvier 2002. Le franc n'est utilisé que très ponctuellement.

Il convient de noter que seul le budget principal a fait l'objet d'une analyse détaillée, l'ampleur des budgets annexes (2) ne nécessitant pas une telle analyse, exception faite des situations où une anomalie de gestion particulière a été révélée par l'instruction, ce qui est le cas pour le budget annexe lotissement.

2 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE

La commune de Poligny compte 5 088 habitants (recensement 1999) et constitue le pôle d'emploi d'un bassin de vie (3) à caractère rural qui recoupe les limites de la communauté de communes (CC) du Comté de Grimont (4), dont le siège se situe à Poligny. La commune s'inscrit également dans le cadre territorial plus large du Pays du Revermont, qui est composé de 63 communes, elles mêmes regroupées au sein de trois communautés de communes (CC du Comté de Grimont, CC du Val de la Cuisance, CC du pays de Salins-les-Bains) et compte une population d'environ 22 000 habitants.

Les communes de cet ensemble présentent des caractéristiques économiques relativement proches. Le secteur agroalimentaire constitue la base principale de l'activité économique du Pays

du Revermont, Poligny étant plus particulièrement spécialisée dans le domaine de l'industrie fromagère en rapport avec la filière du Comté, secteur qui a connu ces dernières années un développement notable. Cette relative spécialisation est confortée par la présence de l'école nationale d'industrie laitière (ENIL BIO) et du laboratoire d'analyses départemental, dont l'ensemble des activités vont être regroupées sur le site de Poligny, les activités relatives aux filières viticole et Comté étant déjà réalisées sur place.

Tout ceci fait que le bassin d'emploi de Poligny, selon les données de l'INSEE, peut être considéré comme autonome par rapport aux aires urbaines de Besançon, Dole et Lons-le-Saunier. Il convient cependant de noter que les industries agroalimentaires, de par leur nature, ne figurent pas parmi les activités présentant les bases taxables les plus importantes en matière de taxe professionnelle et ce, d'autant plus que la part salaire de cet impôt a été supprimée depuis 2001. Ceci explique en partie que le potentiel fiscal de la commune soit légèrement inférieur aux moyennes régionales et nationales.

Sur le plan démographique, l'ensemble du Pays de Revermont, comme la commune de Poligny, a été confronté ces 15 dernières années à un lent phénomène d'érosion qui n'a pu être compensé par le développement de l'habitat périurbain, contrairement à ce qui a pu être constaté pour les villes franc-comtoises de taille supérieure. Il convient également de noter, d'une part, que la commune ne dispose pas de réserves foncières importantes lui permettant de développer de façon significative l'habitat résidentiel et, d'autre part, qu'elle comporte d'un nombre important de logements anciens dont l'état ne permet pas leur mise sur le marché. Ces deux éléments ne sont pas sans avoir de répercussions en matière de progression des contributions directes générées par les impôts des ménages. Cet aspect devient d'ailleurs capital avec la mise en œuvre de la taxe professionnelle unique (TPU) par la communauté de communes du Comté de Grimont à compter du 1er janvier 2005.

L'instauration de la TPU par la communauté de communes doit être appréciée comme le réel démarrage de l'intercommunalité car, jusqu'à présent, cet établissement de coopération intercommunale, créé le 31 décembre 1997, avait une action des plus modestes. L'année 2005 a ainsi été pour la commune de Poligny un moment important, dans la mesure où elle a marqué le point de départ d'une nouvelle phase, dans le cadre de laquelle la commune ne dispose plus que de deux principaux moyens financiers d'action, à savoir la fiscalité directe relative aux impôts ménages et l'emprunt.

3 ANALYSE FINANCIERE

L'analyse financière de la collectivité a été réalisée à partir des données retraitées des comptes de gestion, parfois complétées par certains éléments des comptes administratifs.

3.1 ETUDE DES DIFFERENTS RESULTATS COMPTABLES

3.1.1 LE RESULTAT DE FONCTIONNEMENT DU BUDGET PRINCIPAL

Le résultat de fonctionnement, représentant l'ensemble des opérations de fonctionnement (cf. section de fonctionnement) de la ville de Poligny, a connu une progression annuelle moyenne de 5,3 %. La période contrôlée se caractérise toutefois par une évolution très heurtée de ce résultat d'une année sur l'autre.

Sur la période, le résultat cumulé de fonctionnement, c'est-à-dire le résultat de l'année auquel s'ajoute la somme des excédents des résultats non affectés à l'investissement, progresse de 910 Keuros à 1 180 Keuros.

Ces résultats permettent chaque année la couverture du déficit de la section d'investissement de l'année précédente par prélèvement sur la section de fonctionnement (par affectation du résultat au compte 1068). Les résultats affectés ont varié de entre 262 Keuros en 1999 à 676 Keuros en 2003. Cette évolution découle directement du montant de l'emprunt contracté. Si ce dernier ne permet pas de couvrir la partie résiduelle des dépenses d'investissement non financées par l'excédent de la section de fonctionnement et les subventions d'équipement perçues, il en découle un déficit aggravé de la section d'investissement qui doit être comblé l'année suivante par l'affectation d'une partie de l'excédent de fonctionnement capitalisé.

Il convient cependant de noter que globalement, la capacité de la commune à dégager un excédent de fonctionnement, afin de financer une partie de ses investissements, est avérée tout au long de la période étudiée. Cet excédent peut être estimé au cours des exercices sous revue à environ 400 Keuros/an.

Tableau 1

En millier d'euros	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Résultat comptable N-1	665	910	552	711	1 307	850
Part affectée au déficit d'investissement (Cpte 1068)	261	676	238	0	424	303
Résultat comptable N-1 après affectation au cpte 1068	404	234	314	711	883	547
Résultat comptable de l'exercice	506	318	397	596	-33	633
Résultat de clôture	910	552	711	1 307	850	1 180

3.1.2 LE RESULTAT D'INVESTISSEMENT DU BUDGET PRINCIPAL

Par nature, une section d'investissement présente habituellement des soldes d'exécution négatifs. Comme indiqué précédemment, l'autofinancement de la section de fonctionnement permet sur l'ensemble de la période en contrôle de contenir le déficit de cette section, sauf en 2004, année au cours de laquelle il s'est fortement dégradé. Ainsi, entre 1999 et 2004, le déficit de la section d'investissement a été multiplié par deux. Cette évolution traduit un recours à l'emprunt insuffisant par rapport aux besoins de capitaux externes de la commune (cf. le tableau d'équilibre financier figurant à la page 10 du présent rapport). Ainsi, le besoin d'investissement après prise en compte

de l'emprunt affecté à son financement était toujours déficitaire de 913 Keuros. Globalement et eu égard à la durée de la période examinée, 6 ans, on peut estimer que le déficit de cette section est très erratique, ce qui montre que le recours à l'emprunt n'est pas parfaitement coordonné avec les besoins annuels de financement de l'investissement.

Tableau 2

En millier d'euros	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Résultats investissement	-414	438	387	-573	121	-913
Résultats investissement N-1	-261	-675	-238	149	-424	-303
Résultats cumulés	-675	-238	149	-424	-303	-1 216

3.1.3 SOLDE D'EXECUTION CUMULE OU FONDS DE ROULEMENT DU BUDGET PRINCIPAL

Tableau 3

En millier d'euros	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Résultats investissement cumulés	-675	-238	149	-424	-303	-1 216
Résultats de fonctionnement clôture	910	552	711	1307	850	1180
Fonds de roulement (cf. tableau A14)	234	314	860	883	547	-36

Les résultats de clôture sont positifs entre 1999 et 2003. En 2001 et 2002, le fonds de roulement est particulièrement important (+ 860 et + 883 Keuros). Ce constat illustre un " sur financement " du déficit de la section d'investissement par un recours à l'emprunt supérieur aux besoins en capitaux externes. Au contraire, en 2004, la commune a manifestement sous dimensionné l'appel à l'emprunt, ce qui a suscité à une dégradation très significative du fonds de roulement qui est alors devenu négatif.

Ainsi, la commune ne dispose plus a priori d'un excédent de fonctionnement. Dès lors, si en 2005 les charges d'investissement dépassent l'excédent comptable moyen constaté sur la période, qui peut être estimé à 400 Keuros, cela entraînera une aggravation du déficit de la section d'investissement qui ne pourra être couvert que par un recours plus marqué à l'emprunt. Il convient de noter à cet égard que les restes à réaliser en dépenses 2004 peuvent être estimés, selon la comptabilité d'engagement tenue par les services municipaux, à environ 1,03 Meuros (5). Il est par conséquent possible que l'endettement de la commune connaisse une nouvelle progression en 2005.

La chambre observe que la commune dégage un excédent de fonctionnement suffisant pour financer ses dépenses d'investissement, sous réserve d'un recours à l'emprunt adapté aux besoins en capitaux externes. La politique de financement des investissements, notamment le recours à l'emprunt, est à l'origine de l'évolution du fonds de roulement constaté en 2004. La forte dégradation de ce dernier au cours de cette année, a pour conséquence que la collectivité ne

dispose plus de marge de manœuvre. En effet, l'excédent cumulé de la section de fonctionnement ne permettra pas en 2005 de couvrir la totalité du déficit de la section d'investissement.

3.2 STRUCTURE DES RESULTATS DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT

Le résultat de fonctionnement ou résultat comptable se décompose en trois résultats distincts. Le résultat courant non financier (différence entre les produits et les charges courantes), le résultat courant financier (différence entre les produits et les charges financières) et le résultat exceptionnel (différence entre les produits et les charges exceptionnelles). Leur analyse permet d'apprécier sous l'angle structurel l'évolution du résultat comptable, notamment de vérifier si ce dernier reflète une réelle maîtrise des frais de gestion (charges générales, frais de personnel, etc.).

3.2.1 LE RESULTAT COURANT NON FINANCIER

Le résultat courant non financier, qui se calcule à partir de l'excédent brut de fonctionnement auquel on ajoute le coût net des dotations aux amortissements et des transferts de charges, permet d'apprécier si les charges de gestion de la collectivité sont stables ou évoluent.

Le résultat courant non financier de la commune de Poligny a progressé en moyenne annuelle de 3,02 % sur la période 1999 à 2004, passant de 764 Keuros à 887 Keuros. Cette évolution est due principalement à une variation moyenne annuelle de + 5,3 % du produit des impositions directes et à la relative stabilité des dépenses de personnel, qui n'ont progressé en rythme annuel que de 0,65 %. Ainsi les recettes fiscales supplémentaires dégagées ont permis de financer l'augmentation des charges générales (+ 1,52 % en moyenne annuelle) mais surtout les dépenses de contingents et de participations (+ 4,12 %). Le léger excédent résiduel a permis, durant la période examinée, la progression annuelle constatée du résultat de fonctionnement qui a atteint + 4,35 %.

3.2.2 LE RESULTAT COURANT FINANCIER

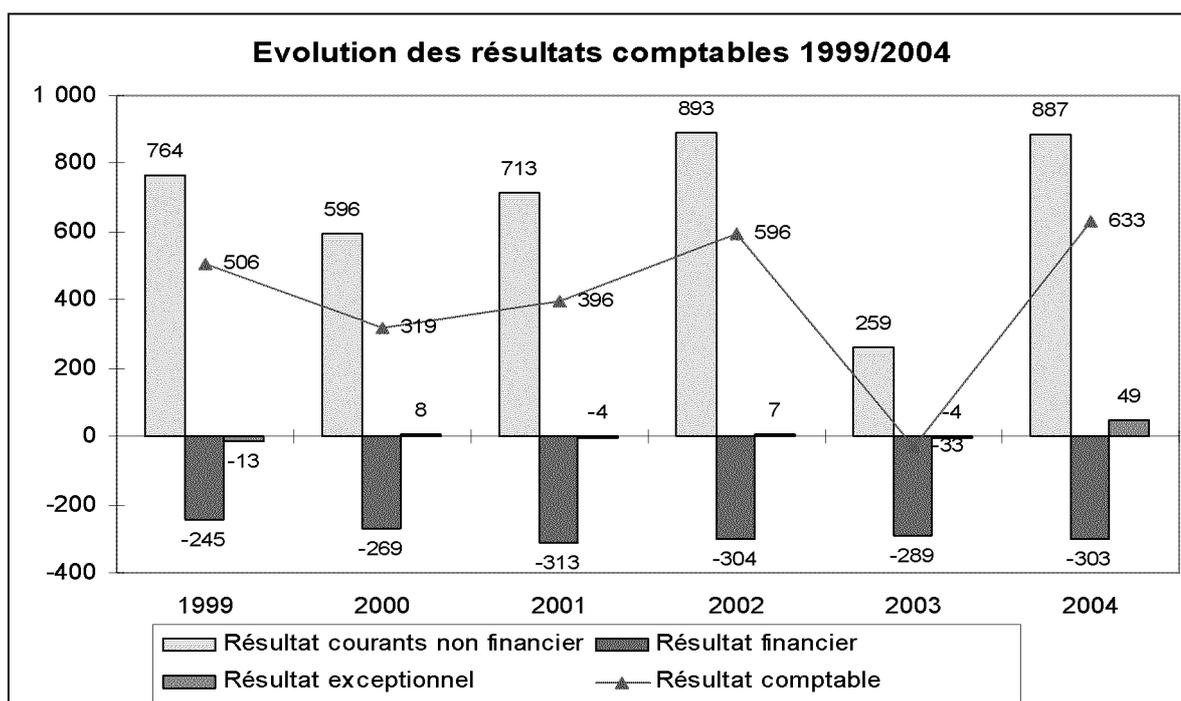
Le déficit du résultat courant financier, qui comprend essentiellement les frais financiers supportés par la commune, les produits financiers étant limités, a connu une variation moyenne annuelle sur la période 1999 à 2005 de + 6,72 %. Cette augmentation du déficit découle de l'absence de réelles capacités d'autofinancement. Alors qu'au plan national, il a pu être constaté une réduction des frais financiers, en relation principalement avec la politique de désendettement menée par un grand nombre de collectivités, accessoirement facilitée par le contexte général de baisse des taux, la commune de Poligny n'a pu maintenir ses projets d'investissement que par le recours à l'emprunt. Ainsi le déficit, qui s'élevait à -245 Keuros en 1999, a atteint -304 Keuros en 2004.

Tableau 4

Evolution des frais financiers		1999	2000	2001	2002	2003	2004	VMA
6611	Intérêts des emprunts	245	258	304	310	258	304	+ 6,72 %

L'évolution des résultats exceptionnels n'appelle pas de commentaires particuliers.

Tableau 5



3.3 STRUCTURE DES RESULTATS DE LA SECTION D'INVESTISSEMENT

L'étude de la structure des recettes d'investissement sur la période 1999/2004, après neutralisation des opérations patrimoniales exceptionnelles constatées durant l'exercice 2001, permet d'observer que le financement des dépenses d'investissement, hors remboursement de l'emprunt, a été assuré à hauteur de 42 % par des ressources interne, 29 % par des subventions d'équipement et 29 % par l'emprunt.

Il peut ainsi être constaté que toute nouvelle dépense d'investissement est financée en partie par l'emprunt ; ainsi une dépense de 100 euros entraînera un accroissement de la dette de la commune de 29 euros.

Tableau 6

Structure des produits d'investissement période 1999/2004		
Ressources internes	4 415	42,10 %
dont 1068	1903	18,15 %
Subventions d'équipement	3 029	28,89 %
Différentiel d'emprunt*	3 039	29,01 %
Total	10 483	

* Capital emprunté – capital remboursé

Tableau 7

Tableau d'équilibre financier de la collectivité	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total des produits de fonctionnement A	4 617	4 708	5 009	4 974	4 720	5 111
Total des charges de fonctionnement B	4 111	4 389	4 613	4 378	4 753	4 478
Résultat de la section de fonctionnement C = A-B	506	319	396	596	-33	633
Total des ressources d'investissement hors emprunts D	742	1 290	6 141	751	1 071	1 310
Solde entre le capital remboursé et le capital emprunté E	104	1 145	324	-575	762	1 281
Ressources d'investissements disponibles F = D + E	846	2 435	6 464	176	1 833	2 591
Charges d'investissement hors emprunt G	1 260	1 997	6 078	749	1 712	3 504
Résultat de la section d'investissement H = F - G	-414	438	387	-573	121	-913
Résultat de l'exercice I = C - G	92	756	783	23	88	-280
Résultat de la section de fonctionnement N-1 J	404	234	315	860	883	547
Part affectée à l'investissement (Cpte 1068) K	262	676	238	0	424	303
Fonds de roulement L = (I + J) - K	234	315	860	883	547	-36

Cette situation a conduit la collectivité à recourir chaque année à l'emprunt sauf en 2002. Durant les 6 années contrôlées, la dette (6) de la collectivité est passée de 4,48 Meuros (au 31 décembre 1998) à 7,52 Meuros, soit une progression de 54 %, alors qu'au plan national la tendance a été durant la même période au désendettement. Ainsi, selon les dernières données communiquées (exercice 2004) par le ministère de l'économie et des finances, le ratio moyen de dette était de 832 euros par habitant au plan national alors qu'il atteignait 1 483 euros à Poligny à la même date soit 78 % de plus que la moyenne de sa strate de référence.

Tableau 8

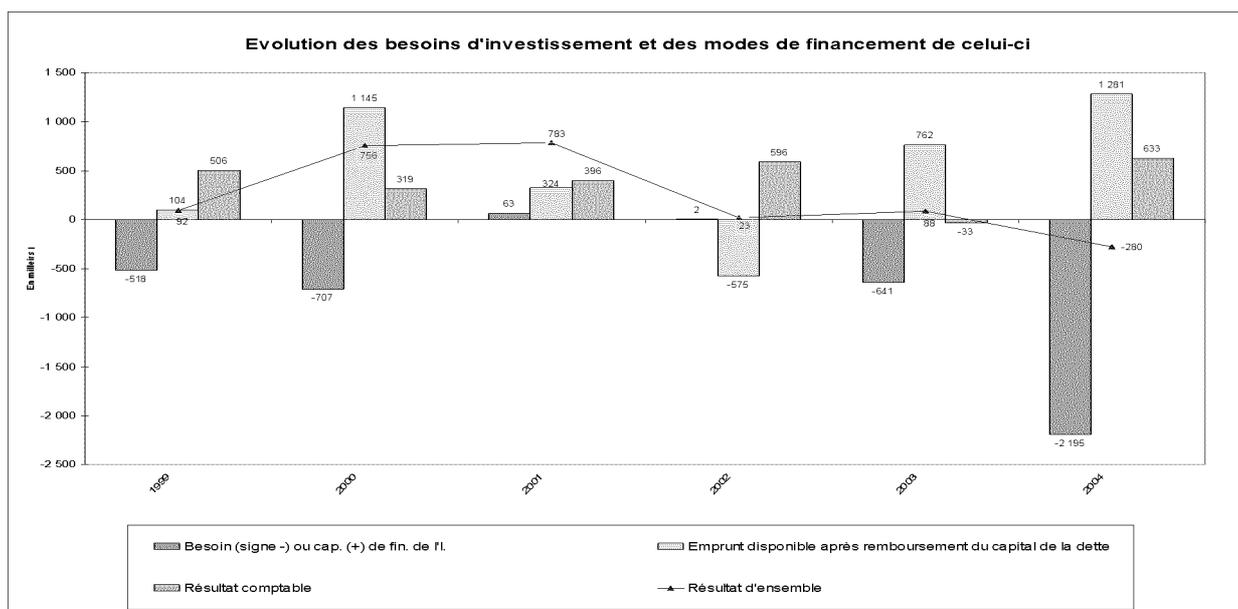


Tableau 9

Charges de la dette	1999	2000	2001	2002	2003	2004
(1) Dettes bancaires et assimilées par habitant	902	1 127	1 191	1 088	1 226	1 478
(2) Dettes envers groupement de collectivités	0	0	0	0	0	0
Total (1) + (2)	902	1 127	1 191	1 088	1 226	1 478
Total dette	910	1 132	1 197	1 084	1 236	1 470
Dettes Strate	863	866	873	869	NC	NC

Il convient également de noter que, depuis 2004, la commune, du fait de sa situation financière, fait l'objet d'un suivi particulier dans le cadre du réseau d'alerte mis en œuvre conjointement par la préfecture et par la trésorerie générale du Jura. A ce titre, les 17 juin 2004 et 22 juin 2005, le préfet et le trésorier payeur général du Jura ont appelé l'attention du maire sur la situation financière de la collectivité.

La chambre souligne les difficultés de la collectivité à dégager un autofinancement suffisant pour lui permettre de couvrir ses besoins d'investissement sans avoir systématiquement recours à l'emprunt.

3.4 LES RESTES A REALISER

Il convient de constater que les résultats financiers de la collectivité ne correspondent qu'aux seuls résultats d'exécution budgétaire. En effet, contrairement aux dispositions de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales et de l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses, la commune vote son compte administratif sans prendre en compte formellement les restes à réaliser, tant en recettes ou qu'en dépenses. Cette

pratique a pour conséquence de rendre ce document budgétaire insincère. En effet, il ne présente pas une image fidèle des comptes de la collectivité, puisqu'une partie des produits et des charges n'est pas rattachée à l'exercice au titre duquel ces derniers ont été constatés.

Cette situation est d'autant plus regrettable que les services municipaux disposent d'une comptabilité d'engagement. Toutefois, la vérification de cette dernière pour l'année 2004 a permis de constater que 647 000 euros de restes à réaliser en dépenses, sur un total de 1 677 007 euros, présentés comme juridiquement engagés, ne l'étaient pas dans les faits à la date du 1er juillet 2005, ce qui relativise également la sincérité de cette comptabilité.

La chambre, cependant, prend acte de la volonté de la commune de mettre en ouvre un suivi des restes à réaliser permettant une information complète et sincère du conseil municipal lors de l'adoption par ce dernier des comptes administratifs.

Il convient également de noter que la collectivité n'utilise pas, pour ses investissements les plus importants, la possibilité offerte par l'article D. 2311-4 du CGCT de créer pour chacun d'eux une opération spécifique, pratique qui, sur le plan comptable, revient à créer un chapitre budgétaire particulier. Cette méthode présente de nombreux avantages, notamment celui d'unifier, pour les dépenses les plus significatives, les comptabilités d'engagement et budgétaire. Elle permet aussi, dans le cadre d'un budget voté par chapitre, une gestion plus souple des crédits, les dépenses et les recettes de l'opération étant prévues globalement.

La chambre prend également acte de l'engagement de la commune de mettre en place, à compter du budget 2006, un suivi particularisé des opérations d'investissement supérieures à 20 000 euros.

La chambre observe, d'une part, l'absence de prise en compte des restes à réaliser lors de l'adoption des comptes administratifs, qui a pour effet de porter atteinte à la sincérité de ces derniers, et d'autre part, l'intérêt que la commune trouverait à mettre en ouvre, pour le suivi de ses investissements les plus importants, des opérations budgétaires individualisées. Elle prend acte de ce que, selon la collectivité, cette solution sera effective à compter de l'exercice budgétaire 2006.

3.5 LA SECTION DE FONCTIONNEMENT

3.5.1 LES RESSOURCES DE FONCTIONNEMENT

L'évolution des ressources de fonctionnement est principalement conditionnée par l'évolution des impositions directes (chapitre 73) de la commune, notamment les produits générés par les quatre taxes directes et la fiscalité relative à la gestion des ordures ménagères. Ces recettes représentaient en 2004 environ 48 % de l'ensemble des recettes de fonctionnement. L'autre poste principal de recettes est celui des dotations et participations (chapitre 74). Cet ensemble

représente environ 31 % des produits, la dotation globale de fonctionnement comptant à elle seule pour 23 % des recettes de la section de fonctionnement de la commune. L'évolution des dotations et participations n'appelle pas d'observations particulières. Tout au plus, il est possible de constater que la commune de Poligny, comme l'ensemble des communes, a bénéficié d'une progression régulière de ces dotations (2,19 % en moyenne annuelle), qui par nature ne sont pas sujettes à des mouvements heurtés.

3.5.1.1 L'EVOLUTION DES PRODUITS DE LA FISCALITE

Les recettes fiscales constituent la seule réelle possibilité de progression notable des recettes de fonctionnement, réserve faite de la progression des ventes du domaine forestier. Le produit des ventes de bois, qui est constaté au budget annexe du même nom, participe à l'équilibre du budget principal. Hors situation exceptionnelle, telle que celle entraînée par la tempête de 1999 et la mévente des coupes de bois qui s'en est suivie, il est possible de considérer que, structurellement, leur participation au budget principal se situe entre 150 et 200 Keuros. Durant les exercices examinés, les ventes de bois n'ont procuré qu'environ 520 Keuros de recettes, soit approximativement 500 Keuros de moins que ce que la commune aurait dû percevoir. Cette situation a donc eu des répercussions certaines sur les finances communales. Toutefois elle ne peut expliquer à elle seule la dégradation de ces dernières : la tempête de 1999 doit être considérée comme un facteur aggravant mais non déterminant.

L'analyse de la situation fiscale de la collectivité a été menée par référence à la situation de la strate nationale de communes à laquelle elle appartient. Elle a conduit, dans un premier temps, à apprécier si la collectivité dispose d'un potentiel fiscal satisfaisant (ce ratio a pour objectif d'évaluer la richesse fiscale de la commune). Dans un second temps, l'évolution du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal permet d'apprécier si la pression fiscale est élevée. Enfin, l'étude de l'effort fiscal permet d'estimer la pression fiscale qui pèse sur les ménages, aspect d'autant plus important que la collectivité adhère à une structure de coopération intercommunale ayant sa propre fiscalité. De plus, la mise en œuvre de la taxe professionnelle unique par cette communauté de communes, à compter de l'exercice 2005, a pour conséquence de limiter la marge de manœuvre communale à la seule fiscalité des ménages.

Le potentiel fiscal de la commune de Poligny est légèrement inférieur à celui de sa strate de référence. L'écart constaté, environ 9 %, est relativement stable durant toute la période en contrôle.

La relative faiblesse des bases imposables n'a pas été compensée par une pression fiscale plus marquée. Au contraire, celle-ci est sensiblement inférieure à ce qui est constaté au plan national. Cette différence, de l'ordre de 20 %, est également stable durant la période en contrôle.

Le cumul de ces deux éléments se traduit par des recettes fiscales nettement moins importantes que celles constatées au plan national, environ 35 %, soit pour l'année 2004 environ 1,13 Meuros

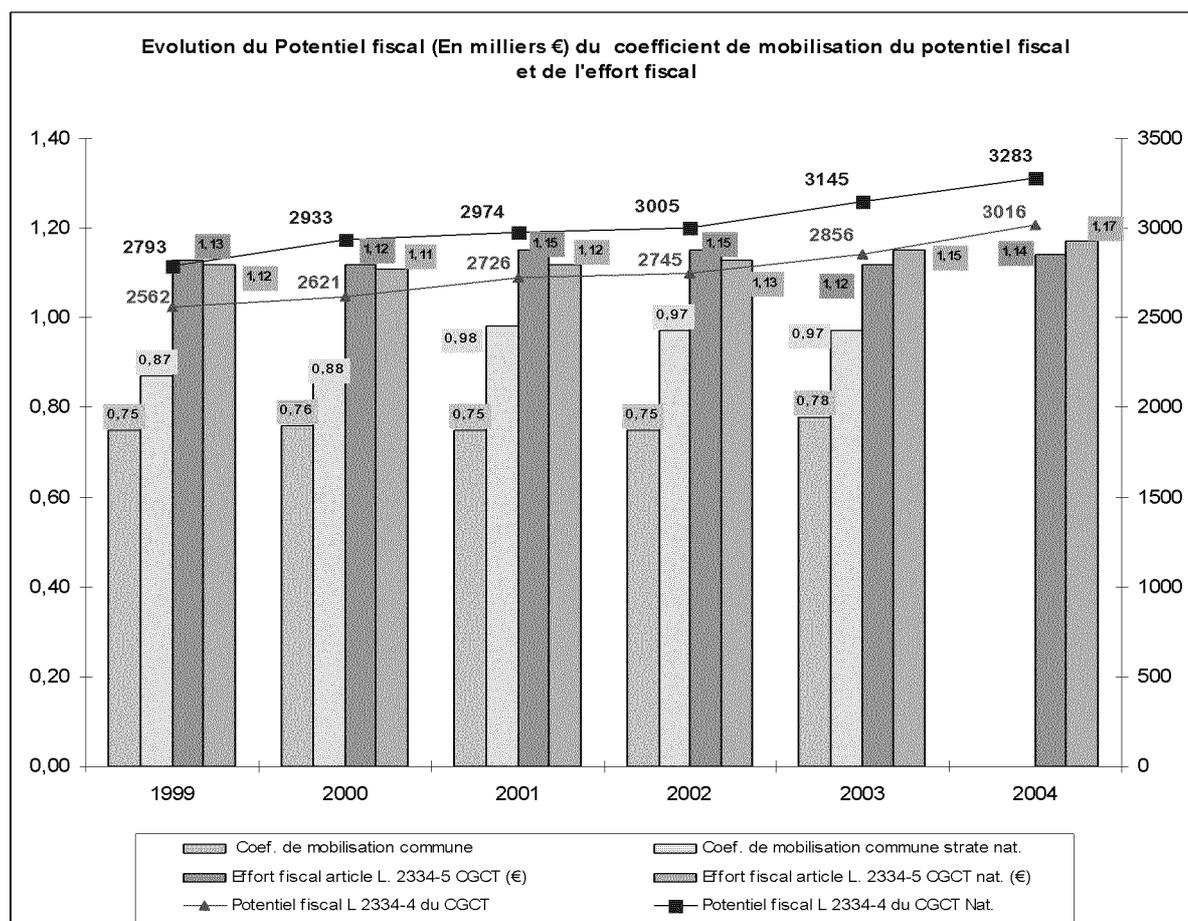
de recettes. Cependant, la commune ne peut réellement jouer que sur la pression fiscale. Si cette dernière était équivalente à celle de la strate de référence, les recettes fiscales supplémentaires auraient atteint, durant la période en contrôle 400 Keuros/an en moyenne. Il convient de mettre en rapport ce fait avec la quasi absence de capacité d'autofinancement nette de la commune. Si la collectivité avait opté pour une pression fiscale comparable à celle constatée au plan national, ou à défaut, mis en oeuvre une politique tendant en s'en rapprocher, un tel choix, à dépenses d'investissement constantes, aurait permis de réduire notablement le recours à l'emprunt d'environ 85 % (0,5 Meuros d'emprunts nouveaux au lieu des 3 Meuros constatés).

L'étude détaillée des bases nettes et des taux d'imposition permet de constater qu'en ce qui concerne les impôts ménages (7), les marges de manœuvre de la commune sont pour le moins réduites, car les taux pratiqués par la collectivité sont proches de ceux constatés au plan national, sauf pour la taxe sur le foncier non bâti. Par contre, en matière de taxe professionnelle, la collectivité disposait de possibilités plus importantes. Le taux pratiqué était en 2004, fiscalité additionnelle du groupement non prise en compte, de 9,39 % pour 14,67 % au plan national. Cependant, l'adoption de la taxe professionnelle unique par la communauté de communes du Comté de Grimont a pour conséquence de priver la commune de Poligny de sa base fiscale la plus dynamique et la moins sollicitée. A défaut, la commune devra en partie compenser la réduction de ses bases taxables par une pression fiscale plus élevée sur les trois impôts restant de compétence communale. Il est ainsi possible de noter que lors du vote du budget pour 2005, les taux retenus pour les trois impôts ménages ne traduisent pas simplement une reprise de l'ancienne fiscalité additionnelle du groupement, option qui se serait traduite par une hausse de 0,66 % pour la taxe d'habitation, de 1,29 % pour la taxe sur le foncier bâti et 1,98 % pour le foncier non bâti. En effet, l'augmentation des taux applicables à ces trois taxes a atteint respectivement 1,19 %, 2,3 % et 3,36 %, soit une augmentation de 12 % de la fiscalité dont seule la moitié peut être imputée à la reprise de la fiscalité additionnelle.

Pour augmenter ses recettes fiscales de manière significative, la commune n'aura d'autre choix que de majorer les taux applicables aux impôts ménages. Or l'effort fiscal de Poligny est très comparable à celui constaté au plan national. La pression fiscale sur les ménages étant déjà comparable à celle de la strate de référence, toute augmentation de la fiscalité aura pour effet de détériorer ce ratio.

La chambre observe que le choix de maintenir une fiscalité moins contraignante en matière de taxe professionnelle que celle constatée au plan national, couplé à un potentiel fiscal inférieur à la moyenne de sa strate, a conduit la collectivité à privilégier l'endettement pour financer ses opérations d'investissement. Ce choix aura des répercussions d'autant plus importantes qu'avec l'adoption de la TPU par la communauté de communes du Comté de Grimont, la commune a perdu sa base fiscale la plus dynamique et la moins sollicitée. Si la commune ne réduit pas de manière significative ses dépenses d'investissement, elle n'aura d'autre possibilité que d'augmenter son endettement, qui est déjà particulièrement élevé, ou de procéder à une hausse importante de sa fiscalité ménage.

Tableau 10



3.5.2 LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les deux principaux postes de dépenses que sont les charges à caractère général (chapitre 011) et les charges de personnel (chapitre 012) sont maîtrisés et ne connaissent qu'une faible progression durant la période en contrôle, respectivement de + 1,52 % et de + 0,65 % en moyenne annuelle. Comme ces évolutions, exprimées en euros courants, sont inférieures à l'inflation, et comme le budget de la commune a progressé, en moyenne annuelle, plus vite que l'inflation, la part respective de ces deux postes de dépenses dans le budget de la collectivité s'est réduite. Ainsi en 1999, ces deux chapitres représentaient 71,5 % des charges nettes de fonctionnement. En 2004 ce taux était passé à 68 %. Il est cependant possible de noter que les charges à caractère général sont d'environ 20 % supérieures à ce qui peut être observé dans les communes de même taille (260 euros et 216 euros par habitant). Le fait de réduire de 5 % ce poste de charges permettrait à la commune de diminuer ses dépenses d'environ 66 000 euros. Le retour au ratio de la strate lui imposerait de dégager une économie annuelle d'environ 223 000 euros.

3.5.2.1 LES DEPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel ont connu une stabilité remarquable, puisqu'elles n'ont progressé que de 0,65 % en moyenne annuelle. Seuls deux points méritent quelques développements, concernant d'une part, la création d'une télévision locale et, d'autre part, la mise en oeuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT).

3.5.2.1.1 L'AMENAGEMENT ET LA REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL

Dès 1998 (délibération du 23 décembre 1998), le conseil municipal a décidé de procéder à une réduction du temps de travail de ses agents en réduisant la durée hebdomadaire de travail de 39 à 37 heures et ce à compter du 1er janvier 1999. Il convient de noter que cette réduction a été effectuée hors du cadre législatif régissant alors le temps de travail des agents de la fonction publique territoriale.

Par délibération du 18 décembre 2000, la commune a réduit à nouveau la durée du temps de travail de ses agents de 37 à 35 heures par semaine. Cette délibération étant antérieure au décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris en application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, la notion de durée annualisée n'a pas été retenue.

Les agents disposant de trois journées de congés exceptionnels, le temps de travail annualisé a été fixé à 1 586 heures. Interrogés sur la base juridique justifiant l'octroi de ces congés, les services communaux n'ont pu apporter que peu d'éléments de réponse. La loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale (art. 21) a prévu la possibilité de maintenir les régimes de travail mis en place avant son entrée en vigueur, lorsque ces derniers sont plus favorables. A cet égard, une des trois journées de congés exceptionnels correspond à la fête patronale de Poligny : l'antériorité de cette coutume immémoriale est donc certaine. En revanche, en ce qui concerne les deux autres journées, l'absence de délibérations formelles antérieures à la loi du 2 janvier 2001 ne permet pas de considérer leur attribution comme juridiquement opposable au régime de droit commun.

Les modalités de mise en oeuvre des 35 heures ont été présentées durant la période 2002 et 2003 aux différentes commissions techniques partiaires (CTP) qui se sont réunies. Ce n'est cependant que lors de la réunion de la CTP du 22 octobre 2003 que cette dernière a été amenée à se prononcer sur les modalités pratiques de mise en oeuvre de l'ARTT. A l'unanimité, les membres de la CTP ont validé la mise en place de cycles de travail déclinés par service, au sein desquels les agents ont le même rythme de travail sur la base d'un nombre de jours ouvrés compris entre 197 et 225 jours (8). Cette organisation est valable pour une année civile. Elle n'a cependant pas fait l'objet d'une délibération spécifique comme cela aurait dû être le cas en application des dispositions du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale. Informée de cette situation, la collectivité a validé les cycles de

travail par une délibération idoine le 24 février 2006.

Un autre point mérite d'être souligné : la gestion des heures supplémentaires. En principe, les heures supplémentaires effectuées doivent être compensées en priorité par l'attribution de repos compensateur et, à défaut, par le paiement d'heures supplémentaires. Dans cette dernière hypothèse et conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 15 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, le versement d'indemnités horaires est subordonné à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé (pointeuses), sauf sur les sites employant moins de 10 agents. Dans le cas de la commune de Poligny, aucun repos compensateur n'a été octroyé aux agents communaux alors que le nombre d'heures supplémentaires, après avoir baissé en 2002 et 2003, a atteint des niveaux comparables à ceux constatés avant la mise en œuvre de l'ARTT.

Enfin, il est possible de noter que, globalement, la mise en place de l'ARTT n'a pas induit de progression significative des charges de personnel. Sur ce plan, la réduction du temps de travail peut être considérée comme neutre.

La collectivité a cependant décidé de procéder à l'acquisition de matériel permettant un suivi automatisé du temps de travail (courrier du 30 août 2005).

La chambre observe que la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT) n'a pas eu de répercussion financière notable. Toutefois, l'attribution de deux journées complémentaires de congés n'est pas juridiquement fondée. La chambre prend également acte de la volonté de la collectivité de mettre en place un suivi des heures supplémentaires conforme aux prescriptions réglementaires.

3.5.2.1.2 TV POLIGNY

La station TV Poligny était initialement une chaîne d'infographie, créée par décision du conseil municipal du 1er décembre 1998. Par délibération du 17 janvier 2003, cette chaîne d'infographie a été transformée en télévision locale. Il convient toutefois de noter que la diffusion d'infographie représente aujourd'hui encore 70 % des programmes diffusés par la station. L'animation de cette chaîne a été dans un premier temps assurée par un agent contractuel, recruté dans le cadre du dispositif emploi jeune. Puis cet agent, suite à sa réussite au concours de rédacteur territorial, a été titularisé par la collectivité.

En 2004, le nombre des foyers recevant TV Poligny par l'intermédiaire du réseau câblé était de 605, soit environ un tiers de la population. Les programmes diffusés par cette chaîne comportent une large part d'infographie et environ 90 minutes de nouveaux programmes télévisés par mois, ces derniers passant en boucle (approximativement huit fois par jour). Le coût de fonctionnement de ce service est d'environ 2 900 euros par mois, soit 34 800 euros pour une année.(9)

Il est certain que la création d'une télévision de proximité répond à certains besoins en termes de vie locale, qu'il faut toutefois relativiser car cette chaîne, du fait de son mode de diffusion, n'est reçue que par un tiers des foyers de Poligny. Sur un plan purement économique et eu égard à la situation financière de la collectivité, il serait utile d'envisager une mutualisation de ce service sur une aire géographique plus vaste, solution toutefois difficile à mettre en œuvre dès lors que seule la commune de Poligny dispose d'un réseau câblé.

Tableau 11

Coûts TV Poligny	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Investissement	31 788,32	5 695,26	5 695,26	7 220,16	191,66	5 695,26	88 285,92
Fonctionnement	ND	ND	ND	ND	ND	20 112,75*	20 112,75*
Totaux annuels	31 788,32	5 695,26	5 695,26	7 220,16	191,66	25 808,01	108 398,67

* Salaire de l'agent chargé de l'animation au prorata du temps consacré à TV Poligny

La chambre observe que la création d'une télévision locale a entraîné une charge financière qui peut être estimée en moyenne à environ 35 000 euros par an pour la collectivité, et que ce coût doit être apprécié par rapport à la situation financière de la collectivité, au nombre restreint de foyers polinois recevant la chaîne locale et à la faible diversité des programmes diffusés.

3.5.2.2 L'EVOLUTION DES CHAPITRES 65 ET 66

Les chapitres 65 (autres charges de gestion courantes) et 66 (frais financiers) ont connu une progression plus soutenue durant la période en contrôle, égale à, respectivement, + 3 % et + 6,72 % en moyenne annuelle.

3.5.2.2.1 LE CHAPITRE 65 AUTRES CHARGES DE GESTION COURANTE

La progression du chapitre 65 a trois origines principales, qui sont, par ordre décroissant: l'augmentation des participations versées par la commune, l'augmentation des indemnités des élus du fait de la refonte de la grille servant au calcul des indemnités intervenue en 2002 (cf. loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, art 80-III) et la progression des subventions versées aux associations.

En ce qui concerne le premier poste de dépenses, les marges de manoeuvre de la collectivité sont relativement étroites car elle est tenue de verser ses participations soit du fait de dispositions légales (ex : contingent incendie), soit en raison de ses propres engagements à l'égard des établissements publics locaux auxquels elle a adhéré (10).

Les subventions versées aux organismes de droit privé croissent également à un rythme soutenu (+ 3,70 % par an). Il convient de noter, que durant la période en contrôle, l'association La

Séquanaise a perçu à elle seule, en moyenne, 45,4 % de la totalité des subventions versées.

3.5.2.2.2 LES RELATIONS AVEC L'ASSOCIATION LA SEQUANAISE

L'étude des relations entre la commune et l'association La Séquanaise a été conduite afin de vérifier qu'elles ont été réalisées conformément aux dispositions légales et réglementaires régissant la coopération entre ces personnes morales. Dès lors, la gestion de cette association, qui ne figurait pas dans le périmètre du contrôle programmé par la chambre, n'a pas été examinée

Jusqu'en 2004, l'association La Séquanaise était composée de plusieurs sections aux activités variées. Il est toutefois possible de les regrouper en trois grands pôles : sportif, culturel et social.

Le soutien communal est principalement dédié au secteur social, qui a reçu 65,7 % des subventions, puis vient le secteur sportif, qui a perçu 30,7 % des subventions, dont 28,2 % pour la seule section basket et enfin le secteur culturel avec 3,6 %.

Tableau 12

Subventions versées à La Séquanaise	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total période
Selon données communales	91 162	108 652	80 253	66 403	154 745	124 834	626 049
En % du total des subventions	42,68 %	47,62 %	42,15 %	31,46 %	55,26 %	48,78 %	45,39 %

Depuis 2005, une nouvelle association spécialement créée à cet effet regroupe les activités de la section basket.

L'étude des relations entre la commune et l'association permet de noter divers dysfonctionnements dont certains sont majeurs. Il est à noter que l'enquête de la chambre ne permet pas d'en imputer, en tout ou partie, la responsabilité à l'association, puisque ses comptes et sa gestion n'ont pas été examinés.

Sur le plan de la régularité, la procédure d'affectation des subventions par la commune appelle des observations. Il n'était pas procédé lors du vote du budget à une individualisation des crédits par affectataire. Or cette pratique était en contradiction avec les dispositions du CGCT alors en vigueur (cf. les articles L. 2311-1 et R. 2311-1 et suivants).

L'article D. 2311-5, dans son alinéa 2°, dispose que " pour les subventions, allocations, primes et secours, l'article correspond au crédit voté par bénéficiaire ". Dans ces conditions, l'individualisation des subventions votées devait être réalisée lors du vote du budget.

A défaut, l'information du conseil municipal était défailante et, en principe, le comptable aurait dû

refuser de procéder au paiement des subventions.

A l'avenir, les modalités d'attribution des subventions devront être conformes aux dispositions de l'article L. 2311-7 du CGCT. Ainsi, les subventions supérieures à 23 000 euros devront faire l'objet d'une délibération spécifique. Pour les autres subventions, le conseil municipal aura le choix soit de les individualiser lors du vote, soit de préciser cette individualisation au moyen d'une liste annexée au budget.

De plus une telle pratique permettra, lors du paiement des subventions, un contrôle de la disponibilité des crédits plus précis : celui-ci ne sera pas limité à la simple vérification de la disponibilité des crédits au sein d'un article globalisé, mais sera réalisé par organisme subventionné en tenant compte des sommes déjà versées (cf. article D 1617-19 du CGCT paragraphe 711).

Par ailleurs, les relations entre l'association et la commune n'ont pas fait l'objet de conventions précisant notamment les modalités d'octroi des subventions, ainsi que les obligations de l'association en matière de communication d'informations sur l'utilisation des subventions perçues et la réalisation des objectifs initialement prévus. Une telle situation est contraire aux dispositions de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, qui prévoit l'obligation d'établir une convention dès que la subvention versée dépasse 23 000 euros. Cependant, la chambre prend acte de la volonté de la commune de se conformer aux dispositions légales et de conclure dorénavant des conventions lorsque celles-ci sont nécessaires.

Enfin, aucun des budgets ou des comptes administratifs ne comportent en annexe une copie du bilan certifié conforme de l'association La Séquanaise, alors que cela est obligatoire lorsqu'une association a perçu une subvention supérieure à 75 000 euros (11) (cf. article L. 2313-1 du CGCT).

Au-delà de l'inobservation formelle des dispositions légales et réglementaires précitées, il a pu être constaté des erreurs qui ont été financièrement préjudiciables à la commune.

Ainsi, en 2000, l'association a perçu à tort 22 867,35 euros du fait d'un double paiement. Une convention de régularisation a alors été conclue entre les deux parties afin de procéder au remboursement échelonné de cette somme en trois termes (initialement le 1er août 2001, le 1er juillet 2002 et le 1er juillet 2003, puis un avenant du 1er juillet 2003 a reporté la dernière échéance au 1er juillet 2004). Le dernier versement prévu, d'un montant de 7 622 euros n'a jamais eu lieu. Il convient également de constater que la clause de compensation automatique prévue par l'article 3 de la convention n'a pas été mise en oeuvre par le comptable public. La commune, par une délibération du 28 novembre 2005, a décidé d'abandonner sa créance.

Ce double paiement n'a pas été le seul observé durant la période en contrôle. Un second est

intervenu durant l'exercice 2003. Le comptable a procédé le 10 mars 2003 au paiement d'un mandat (n° 452) de 38 052,46 euros sur la base d'une délibération du 28 juin 2002 relative à l'attribution d'une subvention générale de fonctionnement de 58 052,46 euros pour l'exercice 2002. Cette délibération a fait l'objet d'une exécution partielle matérialisée par un premier acompte de 20 000 euros qui a été versé le 20 janvier 2003 (cf. mandat n° 2590 du 20 janvier 2003 rattaché à la gestion 2002). Le mandat émis semblait donc correspondre au versement du reliquat de la subvention due, les crédits nécessaires au paiement figurant au budget pour un montant global de 207 200 euros (cf. BP 2003).

La lecture de la délibération du 28 juin 2002 permet de constater que cette subvention de 58 052,46 euros comportait la valorisation d'avantages en nature pour 7 165 euros, qui par définition ne pouvaient donner lieu à paiement, et également 8 200 euros de remboursement au titre de la prise en charge par la commune, dans le cadre du dispositif du Fonds de Coopération de la Jeunesse et de l'Education Populaire (FONJEP), d'une partie du salaire de la directrice affectée au secteur jeunes. A ce titre 6 132,81 euros ont été réglés en 2002 (cf. mandat n° 1502 du 6 juin 2002 de 2 043,30 euros, mandat n° 1731 du 23 août 2002 de 2 043,30 euros et mandat n° 2041 du 10 octobre 2002 de 2 046,21 euros).

Par conséquent la subvention d'équilibre générale au titre de l'année 2002 ne pouvaient être que de 42 687,46 euros. Un acompte de 20 000 euros ayant été versé, le reliquat aurait dû être de 22 687,46 euros. Or 38 052,46 euros ont été versés, soit un paiement excédentaire de 15 365 euros. Il est certain qu'en l'absence d'individualisation des crédits par bénéficiaire, la mise en place d'un suivi dans le cadre d'une enveloppe globale facilite ce type d'erreur.

La chambre observe durant la période en contrôle le non respect de diverses dispositions légales et réglementaires concernant les modalités d'attribution des subventions supérieures à 23 000 euros et le suivi comptable de ces concours financiers. Le non respect de ces dispositions explique en partie la mauvaise gestion des subventions accordées à l'association La Séquanaise, caractérisée, d'une part, par le versement indus de 22 867,35 euros en 2000 et de 15 365 euros en 2003 et, d'autre part, par le non reversement par cette association du dernier remboursement de 7 622 euros prévu par la convention du 16 juillet 2001, la commune ayant par une délibération du 28 novembre 2005 décidé d'abandonner cette dernière créance.

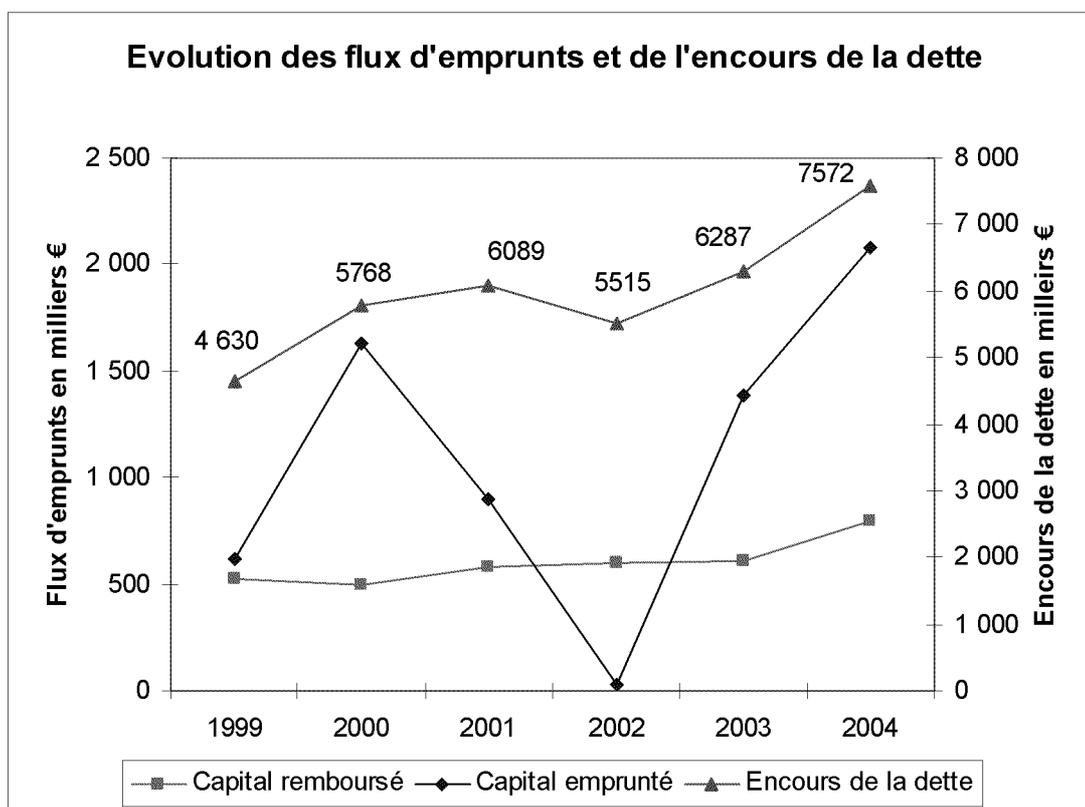
3.5.2.2.3 LE CHAPITRE 66 FRAIS FINANCIERS

Du fait de l'absence de réelles capacités d'investissement propres, la commune n'a eu d'autre choix que de recourir à l'emprunt. Ainsi les frais financiers ont connu une progression particulièrement marquée de + 24 % en cinq ans, soit une progression annuelle moyenne supérieure à 4,4 %. Cependant, cette progression est intervenue dans un environnement socio-économique marqué par la détente des taux longs. Ainsi, le taux d'intérêt moyen de la dette de la commune est passé d'environ 5,3 % en 1999 à environ 3 % en 2004. Dès lors, la progression des frais financiers s'en est trouvée réduite. La commune a optimisé son endettement en ayant

recours exclusivement à des emprunts à taux variables, qui offrent actuellement les meilleurs conditions en terme de charges financières (intérêts payés).

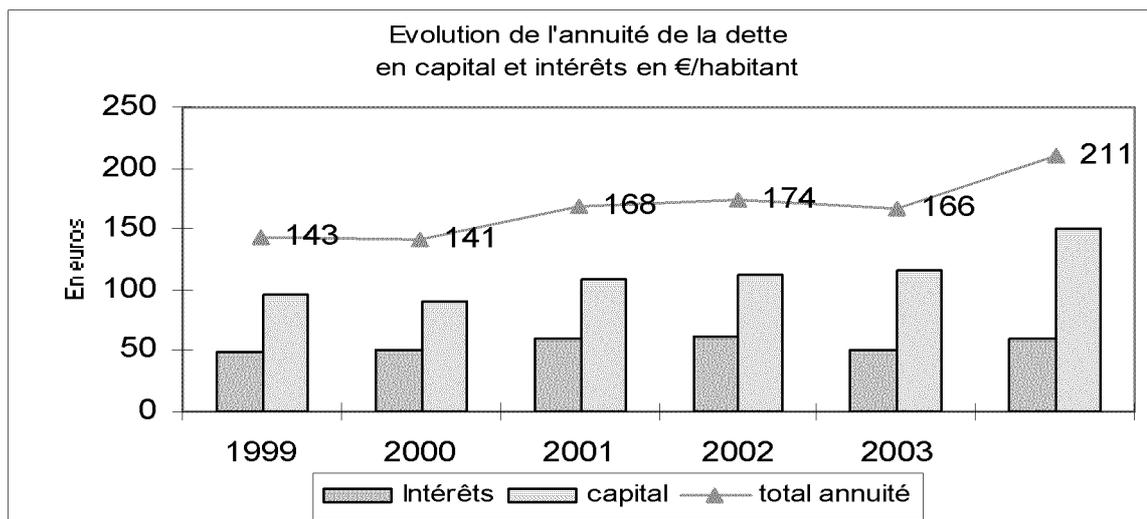
Toutefois, la collectivité est paradoxalement fragilisée par ce phénomène, car l'actuel endettement n'a qu'un effet contraignant limité sur les finances communales, du fait que l'augmentation croissante du besoin en emprunts nouveaux, et par conséquent l'augmentation du capital à rembourser chaque année (+ 58 % en cinq ans, soit une progression annuelle de 9,63 % en moyenne annuelle), a été compensée en partie par la moindre progression des frais financiers entraînée par la baisse des taux d'intérêt. L'annuité de la dette connaît cependant une progression moyenne de 8 % l'an (+ 47 % en cinq ans). La commune se trouve donc particulièrement exposée en cas de remontée des taux d'intérêt, car alors les deux composantes de l'annuité de la dette (capital et intérêts) augmenteraient de concert. Il convient par ailleurs de constater que, pour un foyer fiscal de quatre personnes, la charge de la dette atteignait 844 euros en 2004.

Tableau 13



La chambre observe la progression continue et soutenue des frais financiers du fait de l'endettement croissant de la collectivité.

Tableau 14



3.6 LA SECTION D'INVESTISSEMENT

3.6.1 LES RECETTES D'INVESTISSEMENT

La commune a financé en partie ses investissements à hauteur de 29 % par l'emprunt. Ce choix a eu pour effet une augmentation particulièrement importante de son endettement, puisque celui-ci a progressé de 63,5 % en cinq ans. Cette augmentation de la dette n'a pas été régulière, mais s'est produite en deux phases. La première s'est déroulée entre 1999 et 2001 : en trois ans, la dette a progressé de 31,5 %, passant de 4,63 Meuros à 6,09 Meuros. La deuxième phase a été marquée par un repli de la dette, qui est passée à 5,51 Meuros en 2002. Cette amélioration a pour principale origine la relative modestie des dépenses d'équipement en 2001 et 2002 (respectivement 769 et 613 Keuros). Au contraire, les années 2003 et 2004 ont été marquées par une accélération significative des dépenses d'investissement hors emprunt (+ 5,2 Meuros), qui s'est traduite par une progression marquée du recours à celui-ci (+ 3,4 Meuros) : entre 2002 et 2004, la dette est passée de 5,51 à 7,57 Meuros, soit une augmentation de 36 %. Il convient également de constater que le financement des dépenses d'investissement de ces 2 années a été assuré par l'emprunt à hauteur de 2,043 Meuros soit environ 39 % de leur montant. Cette augmentation de la part de l'emprunt est un signe de la dégradation de la situation financière de la commune.

Il est certain que la réalisation du complexe sportif (cf. partie 4 du présent rapport) explique en grande partie cette dégradation de la situation. En effet à elle seule, cette opération représente environ 40 % des dépenses d'équipement réalisées en 2003 et 2004.

Par ailleurs, sur la période en contrôle, l'effort d'équipement par habitant (12) de la commune était en moyenne de 328 euros par habitant. Ce montant est à comparer à celui de la strate de référence, qui était en 2002 (dernières données disponibles) de 382 euros par habitant. Ainsi, la

commune de Poligny affiche des dépenses d'investissement qui sont environ 15 % moins élevées que celles des communes de sa strate de référence.

Par conséquent, malgré un recours important à l'emprunt, la commune ne peut soutenir un effort d'équipement comparable à celui des communes de sa strate. La situation sur ce plan de la commune est rendue plus sensible par le fait qu'elle doit entretenir un important patrimoine historique. Ce fait illustre les limites d'un endettement trop important. Lorsque ce dernier devient trop lourd, il mobilise progressivement toujours plus de ressources financières : l'annuité de la dette est passée de 0,73 Meuros à 1,07 Meuros. La commune ne peut pas envisager un rééchelonnement de sa dette. En effet, 85 % de cette dernière a été contractée durant les 5 dernières années. Il est par conséquent peu intéressant de procéder à une telle opération car le différentiel de taux justifiant cette pratique est en l'espèce trop limité pour contrebalancer les pénalités financières découlant de ce type d'opération financière. Si elle veut retrouver des capacités financières satisfaisantes, la commune devra effectuer une pause dans sa politique d'investissement et ce durant plusieurs années, en limitant ses dépenses au maintien en condition de ses équipements.

La chambre observe la progression continue et soutenue de l'endettement du fait d'une politique d'investissement ambitieuse mais sans réel rapport avec les capacités financières de la collectivité.

3.6.2 UN SUIVI DES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT PERFECTIBLE

Le contrôle du suivi des subventions d'investissement, particulièrement celles en rapport avec des travaux d'assainissement et de voirie, a permis de constater que certaines d'entre elles étaient perçues avec un décalage important, voire très important. Ainsi plus de 329 000 euros de subventions ont été perçus plus de six mois après l'achèvement des travaux. Ce retard est compris entre 12 et 21 mois pour 5 subventions représentant un montant cumulé de 159 848,42 euros.

Il convient également de noter que deux subventions de respectivement 24 900 euros et 33 700 euros n'ont été perçues qu'en décembre 2005, soit respectivement 25 et 26 mois après la fin des travaux

Cependant le suivi des subventions s'est notablement amélioré à partir de 2005. En effet les services financiers de la collectivité ont entrepris un important effort de relance qui a permis de récupérer plus de 720 000 euros de subventions en attente entre les mois d'avril et d'août 2005.

La chambre observe que, jusqu'en 2005, le suivi des subventions d'investissement a été particulièrement défaillant, ce qui a eu pour conséquence une perception tardive d'une partie de ces recettes. Il convient cependant de noter que cette situation s'est fortement améliorée du fait du notable effort d'apurement réalisé par les services financiers de la commune entre avril et août

2005.

3.7 SYNTHÈSE GÉNÉRALE

La situation financière de la ville de Poligny est caractérisée par des capacités d'autofinancement très réduites. Ainsi, tout nouvel investissement a pour conséquence d'aggraver un endettement qui a déjà atteint des proportions préoccupantes.

La commune ne dispose pas de véritables marges de manœuvre pour améliorer ses capacités d'autofinancement, celles-ci étant directement déterminées par la capacité de la collectivité à dégager un résultat de fonctionnement important. En effet, aussi bien en dépenses qu'en recettes, les possibilités d'amélioration sont ténues.

En matière de dépenses, seule une réduction, modeste, des charges générales semble pouvoir être utilement recherchée, mais elle ne sera pas suffisante pour régler les difficultés rencontrées par la collectivité.

Pour les recettes, le prévisible retour à une situation plus normale en matière de vente de bois permettra à la collectivité de bénéficier de produits supplémentaires. Toutefois à eux seuls, ils ne permettront pas une modification structurelle des équilibres financiers de la collectivité. Seule une augmentation significative de la fiscalité permettrait de dégager des recettes suffisantes pour poursuivre un programme d'investissement dans la droite ligne de celui mené durant ces dernières années. Cette option présenterait l'inconvénient de soumettre les foyers polinois à une pression fiscale importante, alors que dès 2005 celle-ci est supérieure à celle de sa strate de référence. Ainsi, à moins de bouleversements imprévisibles, la collectivité ne peut compter sur une amélioration significative de son résultat de fonctionnement et donc une amélioration de ses capacités d'autofinancement.

La ville de Poligny, si elle souhaite mettre un terme à la dégradation de sa situation financière, doit réduire drastiquement ses dépenses d'investissement, en limitant celles-ci au seul entretien du patrimoine déjà existant. Toute opération ayant pour objet la création d'un nouvel équipement aurait pour résultat direct un endettement croissant de la collectivité et entraînerait indirectement des dépenses de fonctionnement qui réduiraient les capacités d'autofinancement, comme cela a pu être constaté pour le complexe sportif. La commune doit donc se préparer à une période d'austérité de plusieurs années afin de réduire le poids de son endettement qui, du fait de l'importance sans cesse croissante des annuités remboursées, exige année après année toujours plus de ressources.

4 LA RÉALISATION DU COMPLEXE SPORTIF

4.1 UNE OPÉRATION AMBITIEUSE

La commune a consacré sur l'ensemble de la période 9,6 Meuros à ses dépenses d'équipement brut, soit en moyenne 1,6 Meuros par an. L'opération d'investissement la plus importante est sans conteste la réalisation du complexe sportif de Poligny, qui représente à elle seule un peu plus de 2,1 Meuros, soit un cinquième de l'ensemble des dépenses d'investissement de la période contrôlée.

Cette opération s'est principalement déroulée durant les exercices 2003 et 2004, avec un règlement définitif en 2005. Le coût réel supporté par la collectivité correspond au coût global du projet, duquel il convient de soustraire les différentes subventions perçues ou à percevoir. Celles-ci sont au nombre de trois, une d'origine étatique (le Fonds Sastre, pour 68 602 euros) et deux provenant de collectivités territoriales (la région à hauteur de 299 562 euros et le département pour 90 000 euros). Il convient également de tenir compte des versements du FCTVA qui couvriront environ 15 % du coût de réalisation de l'équipement (environ 335 000 euros). Il faut également ajouter au coût de réalisation du complexe (2 136 484,16 euros) les différents achats de matériels sportifs, pour un montant total de 79 199,98 euros. Enfin il faut tenir compte de diverses dépenses liées à l'aménagement du complexe, pour un coût de 27 222,16 euros. Le coût global de l'opération est donc de 2 234 906,30 euros, dont environ 1,4 Meuros, soit 64,5 %, sera réellement supporté in fine par la collectivité.

Cette opération majeure a eu pour objet la réalisation d'un complexe sportif comportant les principaux équipements suivants :

>- un terrain de football en gazon synthétique (112 x 75 m) doté d'un éclairage de 400 lux ;

>- un terrain mixte football/rugby (120 m x 80 m) en pelouse végétale ;

>- un ensemble d'athlétisme comprenant notamment :

un anneau de 400 mètres comprenant six couloirs ainsi que deux couloirs supplémentaires de 145 mètres dans une des lignes droites,

une piste de saut en longueur / triple saut de 60 m,

une piste de lancer de javelot,

une piste d'élan pour le saut à la perche,

une piste de saut en hauteur,

une aire de lancer de poids,

une aire de lancer de marteau,

une fosse de steeple.

Le complexe sportif comprend donc trois ensembles distincts, un ensemble réservé exclusivement à la pratique du football (pelouse synthétique), un autre réservé à la pratique quotidienne de ce même sport et du rugby et enfin un ensemble d'athlétisme.

La commune a manifestement privilégié des équipements de qualité (gazon et piste d'athlétisme synthétiques). Aussi le plateau sportif dont elle s'est dotée est-il sans réel équivalent dans le Jura, des villes bien plus peuplées ne disposant pas d'installations comparables.

Il convient cependant de noter que ces installations ne sont pas complètes : elles ne comportent pas pour l'instant de tribunes, de vestiaires et d'installations sanitaires définitives. Ce dernier point a été provisoirement réglé par l'achat de modules Algéco et l'utilisation de vestiaires desservant le gymnase installé à proximité du complexe sportif. Dans le dossier de presse, préparé à l'occasion de l'inauguration officielle, la commune a précisé cependant que ces équipements seraient réalisés dans les années à venir.

Interrogés sur la fréquentation des installations, ouvertes au public depuis le mois de novembre 2004, les services municipaux n'ont pas pu fournir d'indicateurs permettant de la mesurer. De tels indicateurs n'existent pas. Seul un planning répartissant les créneaux horaires d'utilisation des installations a pu être présenté. Il est possible toutefois de noter, à partir de ce document, que le complexe est divisé en sept zones distinctes, ouvertes au public 12 heures et 30 minutes par jour (13 heures le samedi et 14 heures le dimanche), ce qui représente un potentiel maximal d'utilisation d'environ 630 heures par semaine.

La répartition des créneaux horaires par public est la suivante :

Scolaires 43 %,

Club de Football-club Polinois 12 %,

Association du triangle d'Or Sportif (activités d'athlétisme) 33 %,

Autres utilisateurs 12 %.

L'association du triangle d'Or Sportif est de création récente (mai 2005) et, selon le service des sports de la commune, ne compte que 17 adhérents (13), ce qui est peu eu égard aux créneaux horaires, 220 heures, qui lui sont officiellement réservés. Cette situation est due au fait que jusqu'au printemps 2005, la ville de Poligny ne possédait pas de club d'athlétisme : en matière d'athlétisme, la commune a privilégié une politique d'offre devant en principe, à terme, créer une demande qui n'existait pas lors du lancement du projet. La collectivité a donc fait le pari de

développer une discipline nouvelle. Afin, de vérifier que ce pari est réussi, il sera nécessaire de disposer d'indicateurs de fréquentation permettant de s'assurer que cette discipline est en expansion et, le cas échéant, si cela n'était pas le cas, de prendre les mesures visant à assurer la promotion de ce sport. Il serait en effet regrettable qu'un tel complexe sportif, eu égard au coût financier qu'il représente, soit sous-utilisé.

En matière footballistique, la situation est différente. La ville de Poligny compte environ 200 licenciés. Le club polinois, formation qui joue en promotion de ligue, dispose donc d'infrastructures que bien des équipes jurassiennes évoluant dans des championnats plus importants ne possèdent pas.

Eu égard aux éléments précités, le planning répartissant les créneaux horaires ne peut être considéré comme un élément d'appréciation de la fréquentation du complexe sportif. Cette dernière n'est pour l'instant pas connue. Ce qui semble certain, c'est que les installations d'athlétisme sont pour l'instant utilisées pratiquement exclusivement par les scolaires, la création d'un club polinois dans cette discipline n'étant que très récente.

La chambre observe que la commune de Poligny s'est dotée d'installations sportives de tout premier ordre, eu égard notamment à sa population. Dans le domaine de l'athlétisme, la commune a manifestement privilégié une politique d'offre du fait de l'absence passée, et en grande partie toujours actuelle, de club polinois dans cette discipline. Il convient cependant de noter qu'en l'état, le complexe sportif, malgré la qualité de ses équipements, particulièrement son terrain de football en pelouse synthétique, ne comporte pas l'ensemble des installations que doit abriter un plateau technique de cette importance. L'absence de tribune semble en effet particulièrement dommageable. Cependant, la réalisation de cette deuxième phase de travaux semble être envisagée. On ne peut cependant que s'interroger sur les capacités financières de la collectivité à mener à bien tel un investissement.

4.2 UNE OPERATION AUX CONSEQUENCES FINANCIERES IMPORTANTES

Il convient de souligner qu'avant la réalisation du complexe, la commune ne disposait d'aucune installation comparable. Dès lors, elle ne supportait pas les coûts de fonctionnement engendrés par des installations de ce type. Cet aspect ne saurait être négligé dans l'appréciation du coût de l'opération. Il doit être également tenu compte de la situation financière de la commune.

La réalisation du complexe a eu des répercussions sur la situation financière de la collectivité, notamment en matière d'endettement. Selon les données communales, les travaux en rapport avec cette installation ont nécessité la souscription d'emprunts à hauteur de 1,65 Meuros. Toutefois, l'évaluation du coût d'un tel équipement ne se résume pas aux seules dépenses d'investissement.

Les frais de fonctionnement liés à la possession d'une telle installation sont également

significatifs. Tout d'abord le recours à l'emprunt entraîne des frais financiers (intérêts de la dette). Pour un emprunt de 1,65 Meuros à taux variable (2,3 %) sur 15 ans, ces frais atteignent 20 000 euros (14) par an.

Le fonctionnement d'un tel ensemble exige également un entretien régulier et une surveillance minimale du site, afin d'éviter toute utilisation inappropriée des installations ou leur dégradation. Ces deux types de tâches entraînent la présence d'agents de manière plus ou moins continue.

Un rapport interne, réalisé en mai 2005 par les services techniques et sportifs de la ville, relève certains dysfonctionnements en la matière. Il y est clairement indiqué que, depuis sa réception en novembre 2004 jusqu'à la date de production du rapport, le stade n'avait fait l'objet d'aucun réel entretien (15). Du fait de sa taille, l'entretien du site implique le nécessaire recrutement de personnel. Le rapport estime que les besoins en la matière (entretien et gardiennage) représentent un volume horaire total de 3 107 heures par an, soit l'équivalent de deux postes à temps complet (cf. annexe 1 du rapport de mai 2005). Ce besoin en personnel, sur la base du recrutement de deux agents d'entretien titulaires, représente au minimum un coût de fonctionnement (charges de personnel) qui peut être estimé à 50 000 euros par an. La commune estime pour sa part que le recours à un agent recruté dans le cadre d'un contrat d'insertion devrait permettre de réduire de manière très significative ce poste de dépense.

Le même rapport recommande par ailleurs l'achat de matériels d'entretien et ce pour un coût non négligeable, estimé par les auteurs à environ 78 500 TTC.

Enfin, l'entretien du complexe entraînera l'achat des différents consommables (engrais, semis, désherbants, etc..) que nécessitent de telles installations et entraînera à terme des petits travaux d'entretien réguliers.

Ainsi, le coût de possession du site tel qu'il se présente actuellement, peut être estimé dans son acception la plus large, entre 50 000 et 80 000 euros par an, selon l'option retenue en ce qui concerne le recrutement de personnel titulaire. Il est certain que la réalisation des installations manquantes (vestiaires et tribunes), si elle devait avoir lieu, entraînerait des charges supplémentaires.

Il peut donc être constaté qu'au-delà de son coût de réalisation, l'édification du complexe entraîne des dépenses de fonctionnement significatives au regard de la situation financière de la collectivité.

La chambre observe que la réalisation du complexe sportif de Poligny a eu des répercussions importantes sur la situation financière de cette collectivité, notamment son endettement. De plus, l'entretien des installations entraînera également des dépenses significatives. Cet ensemble de faits ne peut que poser la question de l'économie des moyens mise en oeuvre eu égard d'une part à la taille des installations rapportée à la population de Poligny et d'autre part à la situation

financière de la commune.

4.3 SYNTHÈSE GÉNÉRALE

La commune de Poligny s'est dotée d'installations sportives de tout premier ordre, eu égard notamment à sa population. Dans le domaine de l'athlétisme, la commune a manifestement privilégié une politique d'offre du fait de l'absence passée, et en grande partie toujours actuelle, de club polinois dans cette discipline.

Cependant, en l'état, le complexe sportif, malgré la qualité de ses équipements, particulièrement son terrain de football en pelouse synthétique, ne comporte pas l'ensemble des installations que doit abriter un plateau technique de cette importance. L'absence de tribune semble en effet particulièrement dommageable. La réalisation d'une deuxième phase de travaux serait envisagée. On ne peut cependant que s'interroger sur la capacité de la collectivité à mener à bien tel un investissement, eu égard à sa situation financière.

En effet, la réalisation du complexe sportif de Poligny a eu des répercussions importantes sur la situation financière de cette collectivité, notamment son endettement. De plus, l'entretien des installations entraînera également des dépenses significatives. Cet ensemble de faits ne peut que poser la question de l'économie des moyens mise en oeuvre eu égard d'une part à la taille des installations rapportée à la population de Poligny et d'autre part à la situation financière de la commune.

5 LES OPERATIONS DE LOTISSEMENT AU LIEU DIT " EN BOUTASSE "

5.1 LE CADRE JURIDIQUE ET COMPTABLE

L'étude des différents documents budgétaires et comptables de l'opération de lotissement au lieu dit " En Boutasse " permet de constater que les règles comptables relatives à ce type d'activité n'ont pas été respectées. Ce lotissement est composé de quatre tranches. Jusqu'à présent, seule la tranche n°1 (18 406 m² dont 10 000 m² de parties loties) a été menée à son terme. Elle comporte sept parcelles représentant un total de 5 485 m², qui ont été vendues en 2002. La deuxième tranche est en cours de viabilisation. Du fait de l'existence de deux îlots de propriété distincts, deux permis de lotir ont été délivrés le 19 avril 1999 (pour la première tranche) et 21 mars 2005 (pour la deuxième tranche). Dès lors que chacune d'elles a fait l'objet d'un permis de lotir particulier les deux tranches constituent des opérations juridiques distinctes et, en principe, l'équilibre financier de chaque opération doit être apprécié de manière individualisée.

Un projet de lotissement constitue principalement une opération de viabilisation de terrains en vue de leur revente. Ainsi, ces biens n'ont pas vocation à être intégrés dans le patrimoine de la collectivité. Dès lors, les terrains aménagés doivent faire l'objet d'une comptabilité de stock (16) dans le cadre d'un budget spécifique. Les éléments figurant en stock, quelle que soit leur nature,

doivent être évalués à leur coût de revient. Ce dernier est défini notamment par la détermination du coût de production, qui correspond à l'addition des coûts d'acquisition, auxquels s'ajoute l'ensemble des dépenses de viabilisation. L'existence d'une telle comptabilité répond à une exigence de transparence ayant pour objet principal de connaître avec précision l'impact financier de l'opération sur les finances de la collectivité.

Schématiquement, les mouvements financiers sont les suivants.

Des recettes d'investissement (avance du budget principal imputée au compte 1678 ou emprunt imputé au compte 164) permettent l'achat de terrains et leur viabilisation, dont les coûts sont retracés au chapitre 60 " Achats et variation de stock ". Le budget étant en l'état en déséquilibre (recettes en section d'investissement/dépenses en section de fonctionnement), en fin d'année, l'ensemble des dépenses retracées dans les comptes du chapitre 60 est porté au débit du compte 335 " Travaux en cours " et au crédit du compte 71333 " Variation des en-cours de production de biens ", ce qui permet d'équilibrer le budget de la collectivité.

Tableau 15

Section de fonctionnement			
Dépenses		Recettes	
Chapitre 60	200	Compte 7133	200
Résultat			0
Section d'investissement			
Dépenses		Recettes	
Compte 335	200	Compte 1678 et 164	100
			100
Résultat			0

Dans le cas où la commune confie à un mandataire une délégation de maîtrise d'ouvrage, il convient que les avances versées au mandataire soient, dans un premier temps, imputées au crédit d'un compte de tiers. En fin d'année ou en fin d'opération, ces dépenses sont imputées au compte 605 " achats de matériels, équipements et travaux " sur la base de la production des justificatifs de travaux remis par le mandataire. Le cas échéant, lorsque la collectivité a choisi d'assujettir son opération à la TVA, elle procède également à la constatation de la TVA déductible. Dans le cas de la commune de Poligny, c'est cette procédure qui aurait dû être suivie.

Dans les faits, les opérations relatives au lotissement " En boutasse " ont été effectivement retracées dans un budget annexe. Le syndicat d'électricité et d'équipement collectif (SIDEK) s'est vu confier la maîtrise d'ouvrage déléguée par quatre conventions (17) relatives respectivement aux travaux de viabilisation (dossier n° 96 8007 pour un coût prévisionnel TTC de 1 589 000 francs, soit 242 241,49 euros), à l'achat des terrains (dossier n° 96 9056 pour un coût prévisionnel TTC de 521 000 francs, soit 79 425,94 euros), à l'électrification (dossier n° 98 3012 pour un coût prévisionnel TTC de 493 000 francs, soit 75 157,37 euros) et à la réalisation des infrastructures

téléphoniques (dossier n° 98 3003 pour un coût prévisionnel TTC de 67 700 francs, soit 10 320,80 euros).

Les dépenses, fort réduites au demeurant, de la première année ont été passées conformément aux dispositions régissant le suivi des opérations de lotissement, nonobstant l'absence de financement, en principe constitué soit par une avance du budget principal (compte 1678) soit par le recours à l'emprunt (compte 164). En revanche, par la suite, les différents acomptes versés au mandataire dans le cadre des conventions ont été traités selon la pratique habituelle des dépenses d'investissement ayant vocation à entrer dans le patrimoine de la collectivité. Ainsi, ces versements ont été imputés pour leur valeur hors taxes au compte 2382 " Avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisation ".

Ces imputations erronées ont été corrigées lors de la production par le SIDEC des différents décomptes définitifs, en 1999 pour les dossiers concernant les infrastructures téléphoniques (n° 98 3003) et l'électrification (n° 98 3012), et en 2001 pour les dossiers concernant la viabilisation (n° 96 8007) et l'achat des terrains (n° 96 9056) par le crédit au compte 2382 de la valeur des immobilisations produites (ainsi le compte 2382 a été soldé par le débit du compte 3355 terrains aménagés). Il est possible de constater que jusqu'en 2002, année de cession des sept parcelles, aucune recette significative n'est venue financer les dépenses réalisées. Cela revient à constater que le déficit du budget annexe a été supporté par le budget principal de la collectivité. Au compte administratif pour 2004, le budget annexe présentait un déficit de - 148 063,77 euros. Les opérations de la première tranche étant achevées, il convient que ce déficit soit résorbé par une subvention du budget principal au profit du budget annexe (compte 774), sous réserve que ce dernier fasse l'objet de mesures de correction.

La chambre constate que le suivi comptable des opérations relatives à la première tranche du lotissement " En Boutasse " n'a pas été réalisé conformément aux dispositions réglementaires régissant ce type d'activité. Par ailleurs, la réalisation du lotissement par tranches juridiquement distinctes a pour conséquence que l'équilibre financier de l'opération ne doit pas être apprécié dans son ensemble mais tranche par tranche et, le cas échéant, le déficit de chacune des tranches doit être comblé par le budget principal.

5.2 L'ECONOMIE GENERALE DES OPERATIONS DE LOTISSEMENT " EN BOUTASSE "

En l'absence d'un suivi comptable adapté, le coût des différentes tranches de l'opération " En Boutasse " a été évalué par les services municipaux au moyen d'une comptabilité parallèle. Cette comptabilité a d'ailleurs servi de base à la délibération du 30 mars 2005 qui a fixé à 42 euros HT le prix de vente au m² des terrains de la deuxième tranche du lotissement. Ce prix avait été fixé à 27,97 euros HT (190 francs) pour les terrains de la première tranche par une délibération n° 219 du 28 octobre 1998.

Le prix de 27,97 euros résultait d'une estimation globale de l'ensemble des coûts liés à la

réalisation des quatre tranches, produite en 1998. Ainsi, le coût global de l'opération était estimé à 7 919 724,00 Francs TTC (1 207 354,14 euros) pour la production de 36 000 m² de terrains viabilisés, soit un coût d'environ 220 francs TTC au m². La fixation d'un prix de vente HT de 190 francs permettait à la collectivité, qui avait choisi d'assujettir ces opérations à la TVA selon la réglementation alors en vigueur, de peu ou prou équilibrer le projet de lotissement. Par la suite, du fait de risques liés à la nature argileuse des terrains, la superficie viabilisée disponible est passée d'environ 36 000 à 29 919 m². Cette réduction de 20 % de la surface pouvant être cédée a eu pour effet de rehausser le prix des terrains.

Cependant, le coût de réalisation de la première tranche, tel qu'il est retracé par les différents comptes de gestion, permet de constater que le coût global des travaux relatifs à cette première phase aurait été le suivant :

Tableau 16

Lotissement « En Boutasse » première tranche Période 97/2004			
Dépenses d'investissement	374 595,25	Recettes d'investissement*	76 239,27
Dépenses de fonctionnement	8 590,76	Recettes de fonctionnement	158 882,99
Totaux	383 186,01		235 122,25
Résultat			- 148 063,76

* Dont TVA récupérée pour 42 939,89 €

Les sept parcelles vendues, valorisées à partir des données de la comptabilité officielle, représentaient une superficie cumulée de 5 485 m² viabilisés soit un coût de revient au m² de 69,86 euros TTC (458,25 francs) et de 62,03 euros HT (406,90 francs). Ainsi, le coût de revient réel serait supérieur de 114,1 % au prix de vente initialement fixé en 1998.

Ces coûts diffèrent cependant de ceux qui ont été retenus par les services municipaux. La direction générale des services a en effet préféré assurer le suivi financier des opérations de lotissement en ayant recours à une comptabilité de substitution, tenue en dehors de toutes règles comptables et se limitant dans les faits à un suivi des encaissements et des décaissements. Au vu des éléments communiqués par la direction générale, notamment une note de travail du 11 mars 2005, cette comptabilité fait apparaître pour les quatre tranches les estimations suivantes :

1ère tranche : 410 966,66 euros HT soit 74,93 euros HT du m²,

2ème tranche : 482 743,67 euros HT soit 28,15 euros HT du m²,

3ème tranche : 55 439,05 euros HT soit 12,60 euros du m²,

4ème tranche : 7 832,80 euros HT soit 2,72 euros du m²,

Soit un total de 956 982,17 euros HT correspondant à 31,99 euros du m².

Ce sont cependant d'autres estimations qui ont servi de base à la délibération du 30 mars 2005, qui fait état de coûts de revient fort différents pour les première et deuxième tranches, respectivement 597 845 euros et 484 744 euros. Les troisième et quatrième tranches faisant l'objet d'une estimation identique (55 439 euros pour la troisième tranche et 7 833 euros pour la quatrième tranche), le coût total de l'opération atteint, selon ces estimations, 1 145 861 euros.

La délibération précise : " vu les éléments apportés, et notamment le bilan financier effectué sur le réalisé pour ce qui concerne la 1ère tranche et une estimation pour les 2ème et 3ème tranches....".

Les différences d'estimation observées semblent a priori difficilement explicables, l'ensemble de ces évaluations étant sans doute exprimé hors taxe, car les différences constatées entre les trois dernières tranches ne correspondent pas à un différentiel de TVA.

Ces différences résultent surtout de la volonté de la collectivité de rétablir une opération déficitaire du fait d'une mauvaise appréciation des coûts. La logique même de la délibération semble surprenante. Alors que le coût estimé de la deuxième tranche est de 28,26 euros le m² (484 744/17 150), le prix de vente est fixé à 42 euros soit un produit attendu de 720 300 euros qui devrait dégager un bénéfice de 235 556 euros. A contrario la première tranche, avec un prix de revient de 109 euros le m², afficherait une perte théorique de 438 962 euros, eu égard au prix de vente des terrains (158 882,99 euros).(18)

Dès lors, il est certain que la revalorisation du prix des terrains n'a eu pour objectif que de compenser une partie du déficit réalisé, ou supposé tel, au titre de la première phase des travaux. Une note de travail de la direction générale explicite clairement cette logique, qui a pour objectif d'équilibrer globalement l'opération de lotissement en augmentant le prix de vente des parcelles des trois dernières tranches.

Toutefois, les modalités de détermination du déficit de la première tranche appellent certaines observations. L'étude de la note de travail du 11 mars 2005 fait apparaître la décomposition des coûts suivants :

Tableau 17

1) Coût de la première tranche (cf. note de travail du 11 mars 2005)		Réalisations HT	Données Comptes de gestion	Commentaires
2) Acquisition des terrains		60 261,26	Non défini	
3) Maîtrise d'ouvrage déléguée	SIDEC	29 972,59	63 656,99	cf. Décomptes définitifs dossiers n° 968007 n° 969056 n° 983012
4) Honoraire urbaniste	Mr Grenard	66 000,00		
5) Fouilles archéologiques	Afan	44 050,36	Non défini	
6) Etude géotechnique	Géotec	41 159,99	Non défini	
7) Frais de géomètre	Colin	87 793,33	Non défini	
8) Honoraires DDAF/DEE	DDAF/DEE	63 862,73	52 898,03	cf. décompte Sidec Erreur entre le montant TTC et HT
9) Participation adduction eau	Syndicat des eaux	123 747,20	Non défini	
10) Travaux 1 ^{ère} tranche	Reconneille	1 367 653,20	1 167 631,64	Erreur entre le montant TTC et HT ; le montant HT comprend déjà les coûts en gras du présent tableau qui sont ainsi totalisés deux fois
11) Travaux électriques et éclairages publics	INEO	271 931,70	Non défini	
12) Télécommunications	INEO	65 704,26	Non défini	
13) Travaux TDF	FLIRE	58 476,25	58 476,25	
14) Branchement GAZ	GDF	14 000,00	14 000,00	
15) Frais Divers		10 034,12	Non défini	
16) Travaux de finitions (estimations)		391 117,58	Non défini	
Total		2 695 764,57		

Montants en francs

Du fait du caractère parcellaire de la comptabilité de substitution, il n'a pu être procédé au contrôle de la totalité des données. Cependant la vérification d'une partie d'entre elles a révélé des erreurs flagrantes. Ainsi, alors que les coûts sont censés être exprimés en francs hors taxes, on peut noter que pour " les travaux 1^{ère} tranche " (cf. rubrique n° 10 du tableau) c'est le montant TTC qui a été pris en compte. Par ailleurs, certains travaux (cf. rubriques 4, 5, 6, 7, 8, 13 et 14), déjà comptabilisés dans ce montant global, sont pris une nouvelle fois en compte. Le montant résultant de ces deux erreurs peut être estimé à 575 364,22 F (87 713,71 euros), soit environ le quart du coût de l'opération tel qu'il ressort de l'étude des comptes de gestion.

Trois explications sont envisageables : soit le budget annexe lotissement ne retrace pas la totalité des dépenses engendrées par la réalisation de l'opération, nonobstant le non respect des règles comptables déjà mentionné, soit la comptabilité parallèle est fautive, ce qui en partie est déjà démontré par la simple lecture de celle-ci, soit enfin aucune de ces deux comptabilités ne reflète sincèrement le coût financier de l'opération. Après vérification, c'est cette dernière explication qui

s'avère exacte.

Les services de la collectivité, informés dès le mois de juin de ces divers dysfonctionnements, ont procédé à la vérification totale des opérations inscrites au budget lotissement " En Boutasse " et ce en collaboration étroite avec le comptable public. Selon un courrier adressé le 30 août 2005 par l'ordonnateur, ce travail avait pour objectif de préparer un projet de délibération ayant pour objet la correction des diverses erreurs comptables relevées et de déterminer le coût réel de travaux de la première tranche. Le résultat de ces travaux a été adressé à la chambre le 21 septembre 2005 et devait être présenté au conseil municipal le plus proche.

Les vérifications réalisées ont permis de constater que le coût réel des travaux imputables à la première tranche pouvait être arrêté au 31 décembre 2004 à 270 709,73 euros. Cette phase présentait dès lors un déficit de 79 188,11 euros.

Ce montant de 270 709,73 euros représente 45 % du coût théorique (597 845,00 euros) qui a été retenu pour fixer le prix de vente au m² des parcelles de la deuxième tranche (cf. délibération du 30 mai 2005). Comme cela a pu être noté précédemment, l'objectif réel de la délibération du 30 mai 2005 était de compenser une partie du déficit supposé de la première phase des travaux. Le déficit réel de cette dernière (79 188,11 euros) est 5,5 fois moins important que celui estimé le 30 mars 2005 (environ 438 962 euros). Du fait des approximations constatées sur le prix de revient de la première tranche il faut retenir avec réserve l'estimation des coûts des trois autres tranches à venir. Toutefois, dans l'hypothèse où celle-ci serait exacte et si le prix de 42 euros HT devait être maintenu, la commune dégagerait une plus value substantielle qui peut être estimée à environ 157 000 euros pour la seule deuxième tranche.

Cependant, suite à l'entretien que le rapporteur a eu le 27 septembre 2005 avec le maire, sur les constatations effectuées dans le cadre de l'examen de la gestion de la commune, préalablement à la formulation par la chambre de ses observations provisoires (entretien réalisé conformément aux dispositions de l'article R. 241-8 du code des juridictions financières), la directrice générale a adressé à la juridiction, le 28 septembre une quatrième et dernière évaluation des dépenses de la première tranche et du coût prévisionnel de la seconde.

Selon cette ultime estimation, le coût des travaux serait de 322 938,42 euros HT et le déficit estimé de 131 416,95 euros. Il convient toutefois de noter qu'une fois de plus, certains coûts sont erronés, notamment ceux relatifs à l'électrification (271 931,66 F TTC) et à la téléphonie (67 700 F TTC). Ces montants étaient effectivement prévus lors de la signature des conventions et ont été réglés par avances au SIDEC. Cependant, en ce qui concerne la téléphonie, ce dernier a été initialement surévalué de 1 995,73 F et cette somme a été remboursée à la commune (cf. titres 7 exercice 1999). En ce qui concerne le coût des travaux relatifs à l'électrification il n'est pris en compte que pour le montant net supporté par la commune. Le coût initial étant de 487 240,90 F et la commune ayant perçu sur cette opération 215 309,24 F (32 823,68 euros), le coût net s'élève bien à 271 931,66 F TTC. Toutefois, le nouveau décompte intègre également ces 32 823,68 euros

de recettes. Par conséquent, il comptabilise deux fois cette somme et minore donc le nouveau déficit présenté du même montant. Le déficit serait donc en principe de 164 240,63 euros et non de 131 416,95 euros. Une fois encore, l'absence de suivi des coûts par une comptabilité officielle au profit d'une comptabilité de substitution est à l'origine des erreurs constatées et conduit à douter de la pertinence de cette dernière.

Nonobstant ces erreurs récurrentes, l'augmentation constatée serait justifiée par la non prise en compte dans le budget du lotissement de travaux relatifs à l'alimentation en eau potable et à la voirie, auxquels il convient d'ajouter des travaux de finition, non réalisés et par définition difficilement contrôlables, qui ont été évalués sur la base d'un devis des services techniques du 1er juillet 2005. Les travaux de la deuxième tranche atteindraient quant à eux 550 729,70 euros HT, soit 13,6 % de plus que le montant retenu par la délibération du 30 mars 2005. Ces nouvelles estimations permettent de justifier une réduction limitée du prix de vente, qui pourrait être fixé à 39,78 euros afin d'équilibrer globalement les dépenses des deux tranches. Ceci revient à faire supporter le déficit supposé de la première tranche par les acquéreurs de la seconde.

La chambre souligne qu'il est particulièrement regrettable que ces éléments, en partie faux, lui aient communiqués à la fin du contrôle et ce d'autant plus que l'attention du maire a été attirée sur les incohérences que présentait le budget annexe dès le 13 juillet, par courrier.

La chambre prend acte du fait que la répartition des coûts relatifs à la voirie pouvait poser problème. Toutefois, rien n'interdisait la mise en place d'un mécanisme de " proratisation " de ces coûts entre les différentes tranches. Toutefois, la mise en oeuvre d'une telle répartition nécessitait la réalisation préalable d'évaluations financières fiables, confortées par un suivi comptable adapté.

La chambre observe en conclusion que si rien ne s'oppose à ce qu'une collectivité commercialise des parcelles viabilisées à un prix supérieur à leur coût de revient, il convient cependant que le coût de revient et le prix de vente soient calculés de manière objective, afin d'éviter des distorsions injustifiées entre les différents acquéreurs. Dans le cas de l'espèce, les distorsions constatées ont pour origine le non respect des règles comptables autant par méconnaissance que par désintérêt, la direction générale privilégiant sa propre comptabilité, avec les conséquences ci-dessus évoquées.

L'opacité des coûts de revient de cette opération de lotissement est par conséquent avérée.

5.3 SYNTHÈSE GÉNÉRALE

La chambre observe les importantes irrégularités comptables constatées dans le suivi des opérations du lotissement " En Boutasse ". Ces dernières ont eu pour conséquence de ne pas permettre jusqu'à présent une détermination des coûts réels engendrés par ce programme. A défaut il a été privilégié une comptabilité annexe, dont l'étude a permis de mettre en évidence les approximations flagrantes et les erreurs récurrentes. Cette comptabilité a cependant servi de base

à la délibération du 30 mars 2005 qui a eu pour objet d'augmenter le prix des parcelles de 44,9 %, afin de compenser un déficit dont il est certain qu'il a été en grande partie surestimé. Les différents éléments de comptabilité fournis tout au long du contrôle par la direction générale semblent avoir pour objet principal la justification du prix de vente de la deuxième tranche. A contrario, le projet de délibération préparé par les services financiers, en collaboration avec le comptable public, donne sans doute une idée assez précise du coût réel des travaux de la première tranche. Au total, le non respect des règles comptables a eu pour conséquence que les informations transmises au conseil municipal, à l'appui de la délibération qu'il a voté le 30 mars 2005, étaient insincères.

6 L'EXPLOITATION DU CINEMA DE POLIGNY

6.1 LE CADRE JURIDIQUE

La commune de Poligny dispose d'un cinéma, ce dernier est situé dans un immeuble appartenant à la commune. Depuis de nombreuses années l'exploitation de cette activité n'est pas réalisée directement par la commune mais par un intervenant privé. L'actuel exploitant exerce son activité dans ces lieux sur la base d'un bail à location en date du 13 août 1978 (19) d'une durée de 18 ans qui a fait l'objet de neuf prorogations successives d'une année par le biais d'avenants.

La commune considère (cf. courrier du 30 août 2005) que l'activité du cinéma se déroule dans le cadre d'une convention d'occupation du domaine public. Selon la collectivité, cette analyse serait justifiée, d'une part, par le fait que le conseil municipal n'a pas qualifié de service public l'exploitation du cinéma et, d'autre part, par le fait que le bail de location est antérieur à la loi dite " Sapin " qui, en 1993, a mis en place le régime général des délégations de service public (20). L'exploitant, quant à lui, estime qu'il exerce une activité commerciale et que le bail qui le lie à la commune doit être considéré comme un bail commercial.

Ces deux analyses sont erronées. En ce qui concerne l'argumentation développée dans le sens d'une convention d'occupation du domaine public, une jurisprudence établie et constante considère que l'exploitation d'un cinéma municipal (21) par une personne privée, dès lors que la rémunération de cette dernière est liée substantiellement à l'activité, doit être qualifiée de délégation de service public (22). Cette interprétation du Conseil d'Etat est d'ailleurs maintenant confirmée par le droit positif (cf. article L. 1411-1 du CGCT, issu de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier). L'étude du bail de location permet également de noter que ce dernier impose au délégataire des sujétions en ce qui concerne les jours d'ouverture du cinéma. L'utilisation de la salle est d'ailleurs partagée entre l'exploitant privé et la commune. En outre, la collectivité emploie souvent l'appellation de " cinéma théâtre " dans ses correspondances officielles.

Le fait que le bail soit antérieur à la loi Sapin ne soulève guère de difficulté. En effet, à la fin de ce dernier, en l'occurrence le 13 septembre 1996, soit trois ans après la loi instaurant le régime

juridique des délégations de service public, la commune aurait dû respecter les conditions de mise en concurrence et de publicité prévues par la loi dans le cadre de la procédure d'attribution de la délégation. L'on ne saurait se fonder sur l'antériorité du bail par rapport à la loi et sur l'absence de disposition particulière quant à la reconduite de ce dernier pour soustraire ce cas d'espèce à l'application des dispositions légales. La durée maximale d'une délégation est de 18 ans, toute reconduction de ce type de convention ne peut se faire qu'à l'issue d'une procédure obligatoire de publicité et de mise en concurrence. (23)

Par ailleurs, la salle de projection peut faire l'objet d'une utilisation partagée entre le délégataire et la commune, cette dernière utilisant ce lieu pour des manifestations et des activités culturelles. Enfin, la consultation des divers courriers échangés entre l'exploitant, la commune et divers autres intervenants publics, notamment en vue de la réalisation d'un nouveau cinéma ou de la rénovation de l'actuel, si l'on adoptait l'argument municipal, poserait inmanquablement la question des raisons qui auraient incité la commune à étudier la possibilité de financer une nouvelle salle de spectacle, si celle-ci n'était en rapport qu'avec une exploitation purement privée.

L'argumentaire concernant le caractère commercial de l'activité et la qualification de bail commercial du contrat conclu le 13 août 1978 n'est pas non plus recevable. En effet les modalités même d'exploitation de la salle de cinéma (occupation partagée) s'opposent à la notion d'usage exclusif propre à ce régime juridique particulier. De plus, le caractère d'ouvrage public du cinéma de Poligny ne permet pas la conclusion d'un tel contrat.

Par ailleurs, le dernier avenant signé par les deux parties (le neuvième) couvrait la période du 30 juin 2002 au 30 juin 2003. Depuis, l'exploitation du cinéma est réalisée en dehors de tout cadre légal et conventionnel. Le délégataire de fait peut être donc considéré comme occupant sans titre ni droit du domaine public et une procédure d'expulsion peut être mise en œuvre par la commune (24).

La chambre observe que l'exploitation du cinéma municipal se déroule dans le cadre d'une délégation de service public. Dès lors, la reconduction de cette convention aurait dû être précédée d'une procédure obligatoire de publicité et de mise en concurrence, et non donner lieu à la conclusion de neuf avenants successifs d'une durée d'une année chacun.

6.2 LE CINEMA, UNE SALLE DE SPECTACLE OBSOLETE

L'exploitation du cinéma de Poligny ne soulève pas seulement des difficultés d'ordre juridique. Le bâtiment ancien dans lequel il est situé n'a pas fait jusqu'à présent l'objet d'importants travaux de rénovation. En 1996, la commune a eu un projet relativement avancé, puisque ce dernier a été ajourné alors que la commission d'appel d'offres avait sélectionné une des entreprises chargées de mener à bien une partie des travaux de rénovation. Cet ajournement du projet est dû au fait que l'actuel exploitant avait informé la mairie de sa décision de construire en propre un complexe cinématographique privé. Par la suite cette opération n'a pas été réalisée.

Depuis 1996, la commune est donc en discussion pour trouver une solution avec cette personne privée, qui occupe toujours les locaux du cinéma théâtre. Actuellement, selon les termes de courrier du 30 août 2005 adressé à la chambre régionale des comptes, la position de la collectivité serait, en ce qui concerne le maintien de l'activité cinématographique à Poligny, la suivante : " la solution envisagée à court terme est le recours au service itinérant de type " un été au ciné " que nous soutenons depuis deux ans, et dans un bâtiment communal présentant toutes les garanties de sécurité type salle des fêtes, en gestion associative. A plus long terme et après 2008, le conseil municipal pourra envisager la restauration du bâtiment cinéma théâtre en vue d'une exploitation mixte ou non, ou envisager le transfert de compétence à la communauté de communes " .

Parallèlement la commune a laissé au délégataire de fait un délai jusqu'au 31 décembre 2005 pour concrétiser son projet de construction d'une salle privée. Elle s'est engagée à lui céder une parcelle de terrain à cet effet.

Cette situation soulève cependant des difficultés, de deux types, concernant d'une part les conditions de sécurité, d'autre part la viabilité économique d'une salle de cinéma à Poligny.

La dernière commission de sécurité a, le 25 novembre 2003, émis un avis favorable à la poursuite de l'exploitation de l'établissement sous réserve cependant que certains travaux soient réalisés. A la date de clôture de la présente enquête, ces derniers n'avaient pas été effectués. Il convient également de noter que l'avant dernière commission de sécurité du 6 décembre 2000 avait pour sa part rendu un avis défavorable, alors que le cinéma présentait les mêmes caractéristiques techniques sur le plan de la sécurité, à l'exception de la condamnation de l'accès au 2ème étage de la salle. Ce changement d'attitude est dû à l'intervention de la commune, dans un courrier adressé le 8 octobre 2003 à l'exploitant par le maire. Il y est indiqué : " Mais bien évidemment nous ne pouvons accepter de prolonger sans limite l'occupation du théâtre dans des conditions de sécurité incertaines. J'ai déjà obtenu de la commission de sécurité qu'elle n'émette pas d'avis défavorable à la poursuite de l'exploitation, mais il est évident que si une solution rapide n'est pas dégagée, il ne sera pas possible de prolonger l'ouverture au public ". Il est vrai que l'avis de la commission de sécurité n'est que consultatif, la décision de fermeture d'un établissement accueillant du public est de la compétence du maire, sauf circonstances particulières (pouvoir de substitution du préfet). Le fait que l'actuel délégataire soit occupant sans titre n'a en l'espèce pas de conséquence sur la capacité du maire à fermer tout établissement recevant du public dans le cadre de ses pouvoirs en matière de police administrative.

Le maintien en activité de la salle de spectacle, alors que les conditions de sécurité sont qualifiées d'incertaines, ne peut qu'être constaté.

Sur le plan de la viabilité économique, il est possible de s'interroger sur la réelle possibilité de maintenir à Poligny une activité cinématographique dans des conditions d'exploitation normales. Devant cette incertitude, la Commission d'aide sélective à la création et à la modernisation des

salles de cinéma a précisé, dans un courrier du 6 mai 2005, que l'octroi d'une subvention de 130 000 euros serait conditionnée par la mise en place d'un soutien financier effectif des collectivités locales en investissement et également en fonctionnement du fait du risque financier trop élevé pris pas l'exploitant. Dans le cas ou un nouveau cinéma serait construit, il est certain que la commune serait appelée à apporter tôt ou tard un soutien financier important, ce qui en l'état des finances communales semble pour le moins délicat.

Il est également certain que cet équipement s'adresse à un public bien plus vaste que celui des polinois. Dès lors la participation d'autres collectivités locales semblerait se justifier.

La chambre note qu'un projet de bail emphytéotique est en négociation entre l'actuel exploitant et la commune. Ce bail aurait pour objet la mise à disposition d'un terrain communal sur lequel l'exploitant devrait, à ses frais, ériger un nouveau cinéma. Cette solution semble préserver les intérêts financiers de la commune en ce qui concerne la phase d'édification du bâtiment.

Toutefois, selon l'article L. 1311-2 du CGCT, un bail emphytéotique est un moyen par lequel " un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail.... En vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence. ... ". Dès lors, si un tel contrat était conclu, il devrait répondre à ces exigences. Par ailleurs, la chambre constate que selon la délibération du 19 décembre 2005, le bail aurait dû être signé au plus tard le 31 janvier 2006 ; à défaut la proposition communale devenait caduque. Or les services municipaux interrogés, le 9 mars 2006, ont précisé que cet acte était toujours en cours d'élaboration. La chambre ne peut donc que s'interroger sur le devenir de ce dossier.

Réponse de l'ordonnateur :

[FCO07060601.pdf](#)

- 1) Strate nationale des communes de 5 000 à 10 000 habitants.
- 2) BA Forêt, BA CCAS, BA Camping, BA lotissement.
- 3) cf. Note N° 74 INSEE Franche-Comté octobre 2004.
- 4) La communauté de communes du Comté de Grimont compte 27 communes pour une population de 10 416 habitants (au 1er janvier 2005).
- 5) Selon les services financiers de la collectivité, à la date du 21 septembre 2005, les dépenses d'équipement atteignaient 819 005,34 euros.
- 6) Chapitre 16 articles 163, 164, 1671, 1672, 1675, 1678, 1681.

7) Taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et taxe sur le foncier non bâti.

8) *- Services Techniques : deux périodes dans l'année pour chaque agent-haute saison (1er mai à 1er novembre) : 22,5 semaines à 37,5 h - basse saison : 2,5 semaines à 33 h.

*- Services administratifs : Service accueil : pendant l'année scolaire, les agents assurent 5 journées de 7 heures et une permanence de 3 heures un samedi sur deux récupérés au cours de la semaine suivante. Pour l'ensemble des autres personnels : 4 jours de travail toute l'année pendant 8 heures, le 5ème jour étant constitué d'une matinée de 3 heures.

*- Service social : l'agent assure des journées de 7 heures toute l'année.

*- Crèche-Halte Garderie : le nombre de jours d'accueil des enfants est d'environ 220 chaque année. Le personnel est obligatoirement en congé pendant la fermeture du service. Les agents assurent des journées de 7,5 heures.

*- Cité étudiante : l'agent assure 35 heures régulièrement.

*- Police : les personnels assurent 70 heures de travail par quinzaine, avec volume hebdomadaire variable en fonction des urgences ou imprévus (arrivée de gens du voyage, décès...).

*- Service communication : l'agent assure 45,31 semaines de travail de 35 heures auxquelles il convient d'ajouter les heures supplémentaires.

*- Service scolaire : le temps de travail est annualisé à partir de 36 semaines d'année scolaire + service pendant les vacances scolaires.

9) 14 800 euros en investissement et 22 000 euros en fonctionnement.

10) Le SICTOM de Champagnole, le Syndicat intercommunal du pays Polinois, l'association foncière, le Sidec, le syndicat des chemins, le syndicat des eaux Orain-Grozone et le syndicat des eaux Arbois-Poligny.

11) Seul le budget pour 2002 pouvait ne pas comporter ce document, la subvention versée cette année-là ayant été inférieure à 75 000 euros.

12) L'effort d'équipement par habitant correspond au montant cumulé des dépenses d'équipement brute imputées aux chapitres 20, 21 et 23, comptes 456, 457 et 72, rapporté à la population.

13) A la date du 23 septembre 2005.

14) Dans l'hypothèse où ce taux resterait constant sur les 15 ans à venir.

15) Rapport interne : " Le complexe sportif a été réceptionné en novembre 2004, et à ce jour pas ou très peu d'entretien a été effectué ".

" Actuellement [la piste d'athlétisme] rien n'est entretenu et des déchets s'accumulent et se décomposent sur le revêtement synthétique de la piste et sur les abords et tombent dans les filtres qui ne sont pas nettoyés ".

16) Instruction M14 pages 97 et suivantes.

17) cf. Délibérations du 11 octobre 1996.

18) Du fait du caractère très approximatif et parcellaire des " documents " tenant lieu de comptabilité de substitution, la prise en compte de la seule vente du prix des terrains ne peut être que déduite mais semble logique car la direction générale a manifestement privilégié, du fait d'une méconnaissance évidente des règles comptables, une approche financière réduite aux seules recettes ayant donné lieu à perception de fonds.

19) La fin théorique du bail est prévue pour le 13 août 1996.

20) cf. Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

21) Notamment TA de Rennes, commune de Le Palais, 22 octobre 1997 et TA de Lyon, société Braytoise d'exploitation, 14 juin 2000.

22) CE 30 juin 1999 SITOM, CE 7 avril 1999, commune de Guilheraud-Granges.

23) CE commune de Païta, 29 novembre 2000.

24) cf. Conseil d'Etat, Association Pétanque Hermitage, 4 avril 1990.