



Chambre régionale des comptes
de Franche-Comté

La Présidente,

Besançon, le 1 DEC. 2011

Recommandé avec AR

N/REF. : N° G. 682

Monsieur le Maire,

Par lettre du 21 octobre 2011, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la ville de Luxeuil-les-Bains. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

Aux termes des articles L. 243-5 et R. 241-17 du code des juridictions financières, vous disposiez d'un délai d'un mois à compter de sa réception pour adresser au greffe de la chambre une réponse écrite à ces observations définitives.

À l'issue de ce délai d'un mois, aucune réponse de votre part n'est parvenue au greffe. Je vous notifie donc le rapport d'observations définitives retenu par la chambre accompagné de la réponse écrite qu'a fait parvenir à la chambre, dans ce délai, votre prédécesseur.

En application des dispositions de l'article R. 241-17 cité ci-dessus, il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe, à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, il doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Après cette date, en application des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Monsieur le Maire
Hôtel de ville
1 place Saint-Pierre
70300 LUXEUIL-LES-BAINS

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du même code, le rapport d'observations définitives et la réponse jointe sont transmis au préfet et au trésorier-payeur général de la Haute-Saône.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.



Marie-Christine DOKHÉLAR



**Chambre régionale des comptes
de Franche-Comté**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE LUXEUIL-LES-BAINS (70)**

Exercices 2004 à 2011

SOMMAIRE

I.	GENERALITES SUR LE CONTROLE.....	5
A.	<i>La procédure.....</i>	5
B.	<i>Les suites données aux observations du précédent rapport de la chambre.....</i>	5
II.	PRESENTATION DE LA COMMUNE.....	6
III.	LA FIABILITE DES COMPTES.....	7
A.	<i>Le recensement, le suivi et l'amortissement des immobilisations.....</i>	7
B.	<i>Les immobilisations financières.....</i>	8
C.	<i>Le rattachement des charges à l'exercice.....</i>	8
D.	<i>Le montant de la dette dans les comptes administratif et de gestion.....</i>	9
E.	<i>Les provisions.....</i>	9
F.	<i>Les engagements hors bilan.....</i>	9
G.	<i>Les restes à réaliser.....</i>	10
H.	<i>La reprise du résultat.....</i>	10
IV.	LA SITUATION FINANCIERE.....	11
A.	<i>La section de fonctionnement.....</i>	11
B.	<i>La section d'investissement.....</i>	19
V.	LA GESTION DE LA DETTE DE LUXEUIL-LES-BAINS.....	23
A.	<i>Présentation de la dette du budget principal.....</i>	23
B.	<i>Le profil de la dette.....</i>	24
C.	<i>Les opérations de refinancement.....</i>	25
VI.	L'INTERCOMMUNALITE.....	29
A.	<i>Présentation.....</i>	29
B.	<i>Les transferts opérés durant la période sous contrôle.....</i>	30
C.	<i>La fiscalité reversée à la commune.....</i>	31
VII.	LES RESSOURCES HUMAINES.....	32
A.	<i>L'encadrement et l'organisation des services.....</i>	32
B.	<i>La gestion de l'absentéisme.....</i>	33
C.	<i>La mise à disposition du personnel.....</i>	34
D.	<i>Le plan de formation.....</i>	37
E.	<i>Le bilan social et la réduction du temps de travail.....</i>	38
VIII.	LE CASINO DE LUXEUIL-LES-BAINS.....	40
A.	<i>Une délégation de service public particulière.....</i>	40
B.	<i>Le cahier des charges.....</i>	43
C.	<i>L'analyse financière.....</i>	46
IX.	LE CAMPING MUNICIPAL.....	50
A.	<i>Le contrat de station et les aides financières.....</i>	50
B.	<i>La conception et la réalisation du camping.....</i>	52
C.	<i>La gestion du camping par l'office du tourisme.....</i>	54
X.	LES MARCHES PUBLICS.....	56
A.	<i>L'organisation du suivi des marchés.....</i>	56
B.	<i>La déconstruction de l'immeuble le Sévigné.....</i>	56
C.	<i>La restructuration du centre-ville.....</i>	58
XI.	LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC.....	62
A.	<i>Les services de l'eau et de l'assainissement.....</i>	62
B.	<i>Les rapports entre la ville et le fermier.....</i>	65
XII.	LA GESTION IMMOBILIERE.....	68
A.	<i>La politique de gestion du patrimoine.....</i>	68
B.	<i>Un inventaire et un état de l'actif incomplets.....</i>	69
C.	<i>La gestion du patrimoine.....</i>	70

SYNTHÈSE

Luxeuil-les-Bains compte 7 482 habitants¹ ; son budget est d'environ 9 M€ en 2010. Près de quinze années après les difficultés financières de ses thermes, dont la commune subit encore les conséquences, et le constat d'un endettement alarmant dans le précédent rapport de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté, la dette est aujourd'hui mieux maîtrisée.

La situation financière de la commune est caractérisée depuis 2008 par la baisse des revenus qu'elle tire de son casino, en raison notamment de la concurrence des casinos de la région, et de la diminution sa dotation générale de fonctionnement.

Pour faire face à cette baisse des revenus, la ville a maîtrisé ses dépenses de fonctionnement, qui tendent à diminuer au cours de la période sous revue. Elle a toutefois été conduite à rééchelonner à plusieurs reprises les prêts en cours : leurs durées sont désormais plus longues, jusqu'à treize années, mais ceci a permis de réduire les annuités, de poursuivre le désendettement et de dégager quelques marges de manœuvres. Toutefois, la dette communale, composée au 31 décembre 2010 à 50 % de prêts structurés susceptibles d'évolutions périodiques importantes, pourrait constituer à terme un risque financier.

Malgré l'augmentation de l'encadrement depuis le précédent contrôle de la chambre, l'organigramme de la commune reste perfectible en ce qui concerne la répartition des tâches et le nombre trop élevé de services, dont certains pourraient être regroupés. Le suivi de la présence et du temps de travail des agents se sont améliorés, mais certains points demeurent problématiques, notamment la prévention des accidents de travail ou la formalisation des mises à disposition de personnel.

Les délégations de service public ne sont pas assez contrôlées, notamment celle relative au casino, qui procure d'importants revenus à la commune. Les relations entre la ville et le casinotier doivent mieux respecter la réglementation en ce qui concerne l'organisation des animations qui incombent à ce dernier. Le cahier des charges doit être précisé sur certains points, notamment la restauration. Enfin, le conseil municipal doit disposer d'informations de qualité, grâce à un rapport annuel du délégataire étoffé et précisant l'utilisation du compte d'affectation spécial par la ville et par le casinotier.

Les délégations concernant les services de l'eau et ceux de l'assainissement, si elles prenaient fin en 2021 à l'échéance du contrat en cours, auraient atteint une durée de 39 ans pour l'eau et 38 ans pour l'assainissement, durées excessives et contraires aux dispositions de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales. L'économie générale du contrat concernant l'assainissement, qui fait peser sur la seule commune les grosses réparations et le changement des canalisations, est peu favorable.

Pour stimuler le développement du tourisme, Luxeuil-les-Bains a co-financé la construction d'un camping ouvert en 2007, dont la réalisation a souffert de quelques problèmes. Cette structure, au potentiel certain, mérite un entretien et des investissements adaptés afin de continuer à proposer les prestations affichées.

¹ Recensement de 2008.

Deux marchés de travaux que la chambre a examinés ont été gérés de façon critiquable, notamment concernant l'égalité de traitement entre les candidats. Le premier, conclu en 2011, a concerné la déconstruction de l'immeuble « le Sévigné », rendue nécessaire par la menace qu'il constituait pour la sécurité et les biens. Le second marché, dont les premiers contrats ont été conclus en 2005, a porté sur la restructuration du centre ville. La gestion de ce marché, segmenté de façon discutable, n'a pas respecté le code des marchés publics. Les raisons du choix du candidat retenu pour le marché du 23 décembre 2005 ne sont pas mentionnées dans le rapport de la commission d'appel d'offres, et, malgré les nombreuses difficultés rencontrées ensuite avec les prestations fournies par l'entreprise retenue, la commune lui confié 1,4 M€ de travaux supplémentaires en septembre 2007.

La gestion du patrimoine immobilier est loin d'être optimale : la commune n'a pas défini de politique en la matière, ce qui se traduit par un inventaire incomplet, un entretien des locaux insuffisant et un suivi des locations défaillant. Il en résulte des pertes de revenus pour la commune au cours de la période, certains dossiers étant en voie de régularisation grâce au contrôle de la chambre.

I. GÉNÉRALITÉS SUR LE CONTRÔLE

A. LA PROCEDURE

L'examen de la gestion de la commune de Luxeuil-les-Bains a été inscrit au programme de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté pour 2011.

La présidente de la chambre a informé de l'ouverture du contrôle le maire de la commune et le précédent maire, par courriers du 27 janvier 2011.

Conformément aux dispositions de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, l'examen de la gestion a porté sur la régularité de certains actes de gestion, l'économie des moyens mis en œuvre et l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante.

Le contrôle a porté plus spécifiquement sur :

- les ressources humaines ;
- la situation financière de la commune et son endettement ;
- les relations avec le concessionnaire du casino ;
- le camping municipal ;
- les marchés publics et délégations de service public ;
- la gestion immobilière.

L'entretien préalable à la formulation des observations de la chambre, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu avec le maire le 7 juin 2011 et avec le précédent ordonnateur le 23 mai 2011.

Au cours de la séance du 28 juin 2011, la chambre a arrêté ses observations provisoires qu'elle a adressées à M. Michel Raison, maire de la commune depuis 2008, et à M. Michel Gabillot, maire de 1995 à 2008. Des extraits du rapport provisoire ont également été transmis à la directrice de l'office de tourisme, au directeur du casino et au groupe JOA qui en est propriétaire, ainsi qu'aux sociétés Véolia et Dexia.

La chambre a reçu une réponse de chacun de ces destinataires, excepté la directrice de l'office de tourisme et le directeur du casino.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, M. Gabillot a été entendu le 27 septembre 2011.

B. LES SUITES DONNEES AUX OBSERVATIONS DU PRECEDENT RAPPORT DE LA CHAMBRE

Lors de son contrôle précédent, qui a porté sur la période 1997-2004, la chambre régionale des comptes de Franche-Comté avait fait différentes recommandations.

Elles concernaient notamment les investissements, les dépenses de fonctionnement, la capacité d'autofinancement et le niveau de la dette : ces points sont

examinés dans la partie V. du présent rapport qui porte sur la situation financière de la commune.

La couverture de certains emprunts par une politique de cession des actifs se traduisait alors par un « appauvrissement » de la commune : la ville cède désormais uniquement les biens dont elle n'a pas l'utilité et dont les coûts d'entretien sont élevés.

La chambre déplorait l'absence de convention avec l'office du tourisme et le camping : depuis, ces deux entités ont fait l'objet d'une convention. Elle constatait aussi le manque de personnels d'encadrement : le nombre de cadres a augmenté progressivement, notamment depuis l'année 2009 (voir partie VII. relative aux ressources humaines).

II. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Située dans le nord du département de la Haute-Saône, la commune de Luxeuil-les-Bains, dont la population est en baisse depuis les années 1990, bénéficie d'une attraction touristique liée au thermalisme et à la présence d'un casino.

Tableau 1 Recensement de la population de Luxeuil-les-Bains de 1990 à 2008

	1990	1999	2006	2007	2008
Population municipale ²	8 790	8 412	7 575	7 543	7 482
Population comptée à part ³	574	582	422	419	411
TOTAL	9 364	8 994	7 997	7 962	7 893
Variation		- 370	- 997	- 35	- 69

Source : INSEE.

En 1998, en raison de difficultés financières rencontrées par ses thermes, la ville a dû les céder à une société privée (la Chaîne Thermale du Soleil) puis a cédé les murs de son casino en 2000 (groupe JOA). L'activité des jeux génère des revenus fiscaux importants pour la commune mais demeure assujettie à la fréquentation du casino, en baisse depuis quatre ans en raison d'une forte concurrence régionale. Pour améliorer le développement touristique et tirer parti de ses retombées, la commune a entrepris de nombreux travaux durant la période sous revue et plus particulièrement de 2005 à 2007 : rénovation du centre-ville et de la basilique.

La population luxovienne est composée de près d'un tiers de retraités et de près d'un tiers d'ouvriers-employés. La ville est particulièrement touchée par le chômage : le

² La population municipale comprend les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune, dans un logement ou une communauté, les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de la commune, les personnes sans-abri recensées sur le territoire de la commune et les personnes résidant habituellement dans une habitation mobile recensée sur le territoire de la commune (décret n° 2003-485 du 8 juin 2003).

³ La population comptée à part comprend certaines personnes dont la résidence habituelle est dans une autre commune mais qui ont conservé une résidence sur le territoire de la commune.

taux était de 17,8 % en 2007, contre 7,3 % pour le département et, sur les 4 493 foyers fiscaux que comptait la commune en 2008, 55 % n'étaient pas imposables. Les marges de manœuvre fiscales sont donc limitées.

Ces difficultés s'expliquent par l'absence d'entreprise de taille moyenne, malgré la priorité accordée par les municipalités successives au développement économique : Luxeuil-les-Bains compte une seule entreprise de plus de 50 salariés, l'activité économique se partage entre le commerce (70 %) et les administrations publiques (17 %). La compétence de développement économique a été transférée à la communauté de communes du Pays de Luxeuil depuis sa création le 1^{er} janvier 2002.

III. LA FIABILITÉ DES COMPTES

A. LE RECENSEMENT, LE SUIVI ET L'AMORTISSEMENT DES IMMOBILISATIONS

Ces opérations résultent du travail conjoint de l'ordonnateur et du comptable. Le premier assure le recensement et l'identification des biens dans un inventaire, ensuite transmis au second qui inscrit les immobilisations à l'actif du bilan et en assure le suivi comptable.

L'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et aux EPCI prévoit que l'état de l'actif est obligatoirement joint au compte de gestion tous les deux ans, en l'occurrence à chaque exercice pair. Les états de l'actif de la ville de Luxeuil-les-Bains ont tous été produits hormis pour l'exercice 2004. Un inventaire a également été fourni sur demande par les services de l'ordonnateur.

Le dernier état de l'actif, produit fin 2008, devra être réactualisé, car certaines immobilisations ne devraient plus y figurer : les thermes, qui ont été cédés en 1998 et le casino, cédé en 2001 auraient dû être retirés, pour un montant total de 3 131 096 €.

Tableau 2 Principales immobilisations à retirer de l'état de l'actif

N° compte	Intitulé	Année acquisition	Valeur origine	Valeur nette comptable	Références
21318	Thermes établissements	1998	720 821	720 821	627-1998-21318
2132	Casino paradise	1998	728 211	728 211	646-1998-2132
2135	Thermes	1998	822 077	822 077	669-1998-2135
21538	Eaux thermales	1998	859 985	859 985	709-1998-21538
		TOTAL	3 131 067	3 131 067	

En €

Le suivi des immobilisations reprises à l'état de l'actif n'est pas toujours optimal : la maison du cardinal Jouffroy, référencée 948-2000-2138, a pour valeur d'origine, au dernier état de l'actif produit, 603 421,26 € alors que le montant figurant à l'inventaire établi par la ville est de 648 908,89 €.

Enfin, l'article R. 2321 de code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit la possibilité pour l'assemblée délibérante de fixer un seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur ou dont la consommation est très rapide

s'amortissent sur un an. Une telle délibération faciliterait le suivi et l'amortissement des biens de faible valeur de la ville.

La chambre invite la commune de Luxeuil-les-Bains à se rapprocher du comptable afin de mettre à jour l'état de l'actif.

B. LES IMMOBILISATIONS FINANCIERES

Les immobilisations financières sont modiques et représentent globalement 1,2 % du total des produits courants durant la période sous revue. Le dernier état de l'actif disponible (exercice 2008), permet d'identifier les principales créances et titres :

- 70 718,36 € sur un prêt initial d'une durée de 15 ans pour un montant de 570 000 francs (86 895 €) : la ville avait souscrit ce prêt au profit du Tennis Club Luxovien, pour la construction d'un terrain de tennis couvert, et une convention du 30 septembre 1985 en prévoyait le remboursement. Dès 1989, le club a rencontré des difficultés financières et n'a pu honorer les remboursements. Une délibération n° 2005-199 du 19 octobre 2005 lui a accordé un report d'échéance et a annulé la convention du 30 septembre 1985. Par courrier du 24 octobre 2007, le comptable avait alors invité l'ordonnateur à régulariser la situation par une opération budgétaire, la somme restant due par le Tennis Club Luxovien devant désormais être considérée comme une subvention (compte 2042) et non plus comme un prêt (compte 274).

- 3 740,82 € souscrit également au profit du Tennis Club Luxovien, par une convention de 1988, pour la construction d'un court de tennis sur un terrain cédé par la suite à une entreprise. La convention ayant été résiliée, le comptable demandait également à l'ordonnateur de régulariser cette situation.

- 21 218,83 € au titre d'une avance de garantie d'emprunt en faveur de la Sodevic (société d'équipement des villes comtoises), chargée par la ville de vendre des terrains et bâtiments. Cette garantie a été mise en jeu en 1980. La chambre avait invité la ville à régulariser cette opération lors de son précédent contrôle, ce qui a été fait en 2008 seulement par l'admission en non-valeur de cette somme.

La chambre recommande l'actualisation des montants figurant au compte 27, notamment ceux relatifs aux prêts accordés à l'association du Tennis Club Luxovien. Elle invite également la commune à inscrire des provisions lorsque se présente un risque de dépréciation d'actifs.

C. LE RATTACHEMENT DES CHARGES A L'EXERCICE

Toute dépense ayant donné lieu à service fait au cours d'un exercice mais dont la facture est arrivée au cours de l'exercice suivant doit être rattachée au premier, opération de fin d'exercice obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants, ce qui est le cas de Luxeuil-les-Bains. Elle doit être retracée au compte 408 « fournisseurs-factures non parvenues ».

Le solde nul de ce compte pour tous les exercices antérieurs à 2008 montre que le rattachement des charges n'était pas effectué jusqu'alors. La situation a été régularisée à partir de l'exercice 2008.

Par ailleurs, la nouvelle procédure de rattachement des intérêts courus non échus a bien été mise en place en 2006 pour le budget principal, et en 2007 pour les budgets annexes.

D. LE MONTANT DE LA DETTE DANS LES COMPTES ADMINISTRATIF ET DE GESTION

Le contrôle précédent de la chambre avait relevé l'absence de cohérence entre les montants de la dette figurant aux comptes administratifs et aux comptes de gestion.

Le présent contrôle a montré que les montants figurant au compte 1641 « Emprunt en euros » de l'état de la dette des comptes administratifs concordent avec le total figurant aux comptes de gestion, hormis en 2004 et 2005.

Un premier écart de 25 161 € observé en 2004 a été rectifié l'année suivante. Il découlait de différences dues aux taux de changes d'emprunts de 1987 en écu, convertis en franc français. Bien que définitivement remboursées en 2002, ces différences de change n'avaient pas été régularisées auparavant.

Un second écart de 701 401 € observé en 2005 a également fait l'objet d'une correction l'année suivante et s'expliquait par une prise en compte erronée du capital restant dû de cinq prêts de la Caisse d'Épargne refinancés en 2005.

La commune a donc régularisé la situation.

E. LES PROVISIONS

Le principe comptable de prudence conduit à constituer des provisions afin de constater une dépréciation ou un risque, ou encore d'étaler une charge.

Aucune provision n'a été constatée durant la période sous revue.

F. LES ENGAGEMENTS HORS BILAN

Ils correspondent aux garanties d'emprunts données par la commune, aux redevances de crédit-bail à verser ou à percevoir ainsi qu'aux subventions à verser ou à recevoir par annuités.

Les garanties d'emprunts figurant au compte administratif, qui se chiffraient à 269 002 € au 31 décembre 2010, correspondaient à :

- deux emprunts souscrits en 1980 et 1981 pour financer la construction de logements, le capital restant dû à ce titre étant de 209 653,69 € avec des échéances en 2016 et 2018 ;

- deux autres emprunts concernant la restructuration de l'hôpital de la ville en 1991 ainsi que des travaux en 1996, pour 59 348 €, l'un arrivé à terme et l'autre ayant une échéance en 2013.

Même si le capital restant dû porte sur un montant non négligeable, il ne semble pas de nature à faire courir un risque conséquent aux finances de la collectivité.

G. LES RESTES A REALISER

Les résultats de l'exercice budgétaire figurant au compte administratif sont constitués du déficit ou de l'excédent réalisé de chacune des deux sections, mais aussi des restes à réaliser en dépenses et en recettes.

Le contrôle des restes à réaliser a porté sur les principales opérations d'investissements (réfection d'écoles, création du camping, restructuration du centre-ville) et sur ceux concernant les recettes 2007 (ventes immobilières). Il n'appelle pas de remarque particulière.

H. LA REPRISE DU RESULTAT

L'instruction M14 précise qu'« *après constatation du résultat de fonctionnement, l'assemblée délibérante peut affecter ce résultat en tout ou partie :*

- *à l'apurement d'un éventuel déficit de fonctionnement antérieur (report à nouveau débiteur),*
- *à la couverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement (compte 1068),*
- *pour le solde et selon la décision de l'assemblée délibérante, en excédents de fonctionnement reportés (report à nouveau créditeur) ou en une dotation complémentaire en réserves (compte 1068) ».*

L'étude du résultat dégagé par la section de fonctionnement, de celui de la section d'investissement, puis des excédents de fonctionnement capitalisés figurant au compte 1068 montre que la commune respecte ces règles.

IV. LA SITUATION FINANCIÈRE

La ville de Luxeuil-les-Bains dispose d'un budget principal et de trois budgets annexes consacrés au camping, au service de l'eau et à celui de l'assainissement. La gestion du camping est examinée en partie IX., la délégation de service public des services de l'eau et de l'assainissement en partie XI. Des tableaux reprenant l'évolution comptable de ces budgets entre 2004 et 2009 figurent en annexe.

Les données financières de Luxeuil-les-Bains sont comparées à celles des communes appartenant à la même strate (5 000 à 10 000 habitants) et publiées par le ministère chargé des finances.

Le résultat consolidé, positif en 2005 (plus de 3,3 M€), baisse de façon conséquente en 2006 et devient négatif en 2007. Le retour à un résultat positif est progressif à compter de l'exercice 2008.

Tableau 3 *Résultat consolidé*

<i>en €</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Résultat de clôture</i>	1 116 267	3 321 407	691 835	-600 100	347 961	988 646

Source : comptes de gestion (CG)

Une différence entre le résultat de clôture 2007 et celui repris dans les comptes de 2008 s'explique par la modification de la comptabilisation des intérêts courus non échus (ICNE) des budgets annexes du camping et du service de l'assainissement.

A. LA SECTION DE FONCTIONNEMENT

Les produits de la section de fonctionnement enregistrent une nette baisse à partir de 2009. Les charges de fonctionnement baissent elles aussi depuis lors, mais les charges financières sont doubles de celles des communes comparables. La section de fonctionnement dégage une capacité d'autofinancement (CAF)⁴ brute qui varie entre 1,3 M€ et 2 M€, mais le coût élevé des charges financières diminue la CAF nette⁵ et la rend même négative pour certains exercices.

⁴ Excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges réelles de fonctionnement, dont le montant permet de couvrir tout ou partie des dépenses réelles d'investissement (en priorité, le remboursement des emprunts et, pour le surplus, les dépenses d'équipement).

⁵ CAF diminuée des remboursements de dettes en capital. La CAF nette mesure la capacité de la collectivité à financer ses dépenses d'investissement grâce à ses ressources propres, une fois acquittée la charge obligatoire de la dette.

1. Les charges

Les charges de fonctionnement sont au dessus de la moyenne des communes de la strate jusqu'en 2008, ce qui peut notamment s'expliquer par les dépenses supplémentaires supportées par une ville touristique. Toutefois, depuis 2009 ces charges baissent et se rapprochent de la moyenne de référence, grâce principalement à une maîtrise des charges de gestion courante.

Tableau 4 Charges de fonctionnement

En €	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL (sources CA)	8 707 133	9 098 129	8 339 730	8 523 403	8 756 785	7 545 889	7 541 960
montant par hab de la commune	937	980	910	934	959	914	950
moyenne de la strate par hab	834	871	896	926	951	948	948
Charges de personnel (sources CA) (*)	3 793	3 729	3 854	3 948	3 894	3 701	3 783
montant par hab de la commune	404	397	411	425	419	438	435
moyenne de la strate par hab	400	421	438	458	471	477	477
Achats et charges externes (*)	1 585	1 490	1 506	1 626	1 574	1 504	1 495
montant par hab de la commune	176	166	167	181	175	188	188
moyenne de la strate par hab	209	216	227	233	240	241	241
Charges financières (*)	739	805	648	726	773	587	535
montant par hab de la commune	82	89	72	81	86	73	67
moyenne de la strate par hab	37	35	38	37	39	36	36
Contingents (*)	241	189	284	174	182	192	185
montant par hab de la commune	27	21	32	19	20	24	23
moyenne de la strate par hab	34	33	32	32	33	33	33
Subventions versées (*)	1 303	1 389	1 436	1 348	1 100	790	793
montant par hab de la commune	145	154	160	150	122	99	100
moyenne de la strate par hab	69	72	38	70	71	71	71

Source : fiches DGFIP

(*) : en K€

Les montants des achats, des charges externes ainsi que des contingents et des dépenses obligatoires sont proches de celles des communes de la même strate.

Les charges de personnel

En valeur, les charges de personnel ont augmenté de 4 % entre 2004 à 2007 puis ont baissé de 4 % de 2007 à 2010, marquant la volonté de la municipalité de contenir ces dépenses. La baisse s'explique par la diminution des effectifs communaux. La chambre souligne l'effort consenti sur ce point.

Tableau 5 Évolution des charges de personnels

en €	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
charges de personnel (A)	3 793 243	3 729 419	3 854 360	3 947 595	3 894 346	3 700 510	3 783 642
dépenses totales de fonctionnement (B)	8 707 132	9 098 129	8 339 729	8 523 402	8 756 784	7 545 888	7 541 960
RATIO (A) / (B)	43,56 %	40,99 %	46,22 %	46,31 %	44,47 %	49,04 %	50,17 %

Source : comptes de gestion et CA 2010

Les charges financières

Elles sont constituées des intérêts de la dette et de ceux liés à la mobilisation de crédits de trésorerie de court terme, et représentent en moyenne 8 % des charges totales de fonctionnement, soit deux fois la moyenne de la strate. Elles ont un impact important sur l'équilibre même de la section de fonctionnement.

Les subventions versées

La chambre avait observé lors de son précédent contrôle des dépenses importantes de subventions à de nombreux organismes [centre communal d'action sociale (CCAS), office de tourisme, associations], plus du double des dépenses du même type faites par des communes de taille comparable. La ville verse toujours des subventions de fonctionnement au CCAS, à l'office de tourisme et à diverses associations mais du fait de transferts de compétence et de charges, les subventions versées au CCAS et à l'office de tourisme ont nettement diminué depuis 2004.

Les subventions versées aux associations sont quant à elles restées globalement stables, ce qui explique que la ville se situe encore au dessus de la moyenne de la strate. Depuis 2008, elle a sensiblement diminué le montant de ses participations.

Tableau 6 *Subventions versées par la ville*

<i>en €</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
compte 657 total des subventions de fonctionnement versées	1 303 470	1 388 801	1 436 214	1 348 092	1 100 070	790 154	792 719
compte 657362 subvention de fonctionnement au CCAS	472 600	472 500	512 500	495 000	247 500	124 283	176 075
compte 65737 subvention à l'office de tourisme	460 528	536 000	559 600	546 800	538 183	425 815	322 200
compte 6574 subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes privées	266 491	270 308	362 614	303 554	311 446	276 717	287 061

Sources : comptes de gestion et CA 2010

De 2004 à 2006, le montant des subventions a augmenté de plus de 130 K€ avant de baisser de 640 K€ entre 2006 et 2010, baisse qui s'explique principalement par des transferts de charges et de compétences entre organismes, notamment le transfert d'une partie des compétences du CCAS à la communauté de communes du Pays de Luxeuil et au centre intercommunal d'action sociale (CIAS). Ces opérations sont détaillées dans la partie relative à l'intercommunalité (partie VI).

La diminution importante de la subvention à l'office de tourisme, de plus de 30 % entre 2004 et 2010, s'explique par la mise à disposition de trois employés, par l'office, au profit de la commune, et la prise en charge par celle-ci d'une grande partie de leur rémunération.

Le nombre des organismes bénéficiaires de subvention était supérieur à cent en 2010, avec des montants allant de 60 € à 50 000 €. Une seule association, les Pluralies, bénéficie d'une subvention supérieure à 23 K€, pour l'organisation annuelle d'un festival d'arts de la scène. Elle a reçu 55 K€ en 2007 et 2008 puis 50 K€ depuis 2009 qui ont fait l'objet d'une convention triennale en 2007, en cours de renouvellement.

La chambre souligne les efforts consentis par la commune pour maîtriser ses charges de fonctionnement, et notamment celles de personnel. Elle relève l'importance des charges financières et leur poids dans l'équilibre de la section. Elle appelle la ville à la vigilance car ces charges financières sont susceptibles d'évolution défavorable du fait de l'indexation de ses contrats de prêt.

2. Les produits

Depuis 2009 les produits de la section de fonctionnement sont légèrement au dessus de ceux observés dans les communes de la même strate. Ils ont connu une baisse de 18 % depuis cet exercice en raison d'une diminution du montant de l'attribution de compensation émanant de la communauté de communes, du produit brut des jeux prélevé sur son casino et de la dotation générale de fonctionnement.

La ville dispose donc de peu de marges de manœuvre fiscales et doit faire avec des produits des jeux aléatoires et susceptibles d'importantes variations.

Tableau 7 Produits de fonctionnement

<i>en €</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL	9 501 252	10 108 079	9 902 281	10 262 098	10 083 092	8 363 599	8 959 026
<i>montant par habitant de la commune</i>	1 026	1 092	1 084	1 127	1 107	1 016	1 115
<i>moyenne de la strate par habitant</i>	970	1 012	1 039	1 065	1 071	1 075	1 075
Impôts locaux (*)	2 975	3 084	3 158	3 237	3 291	3 375	3 424
<i>montant par habitant de la commune</i>	331	343	351	360	366	422	430
<i>moyenne de la strate par habitant</i>	317	332	347	358	371	389	389
Autres impôts et taxes (*)	1 643	1 711	1 707	1 900	1 608	1 318	1 242
<i>montant par habitant de la commune</i>	183	190	190	211	179	165	156
<i>moyenne de la strate par habitant</i>	64	71	72	75	73	63	63
DGF (*)	2 242	2 430	2 480	2 517	2 573	2 412	2 367
<i>montant par habitant de la commune</i>	249	270	276	280	286	302	297
<i>moyenne de la strate par habitant</i>	180	191	196	201	205	204	204

Sources : comptes de gestion et CA 2010 (*) : en K€

Les impôts locaux

La ville appartenant à une intercommunalité à taxe professionnelle unique, seules la taxe d'habitation (TH), la taxe sur le foncier bâti (TFB) et celle relative au foncier non bâti (TFNB) sont évoquées. Les taux pratiqués par la ville sont inchangés depuis 2004 et la fiscalité luxovienne se situe désormais dans la moyenne de la strate pour la TH et pour la TFB. La TFNB, qui atteint le double du taux moyen, représente toutefois un montant marginal de 51 K€ en 2010.

Tableau 8 Taux d'imposition

<i>En %</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TH taux commune	14,20						
taux moyen de la strate	13,74	13,84	13,90	13,92	14,05	14,20	14,20
TFB taux commune	23,47						
taux moyen de la strate	19,88	20,10	20,16	20,16	20,28	20,65	20,65
TFNB taux commune	92,72						
taux moyen de la strate	56,89	56,47	56,84	56,48	56,89	57,08	57,08

Source : fiches DGFIP

Depuis 2009, le montant perçu par habitant dépasse légèrement la moyenne observée dans la strate. En effet, les bases nettes ont connu, entre 2004 et 2010, une augmentation de 12 % en ce qui concerne la TH et de 18 % pour la TFB. La TFNB a enregistré quant à elle une baisse de près de 30 %. La base nette d'imposition est égale à la valeur locative brute des biens immeubles moins les abattements votés par la commune.

Tableau 9 Évolution des bases d'imposition

<i>Bases nettes en K€</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TH	7 808	8 079	8 228	8 436	8 621	8 777	8 781
FB	7 660	7 870	8 141	8 316	8 532	8 888	9 034
FNB	72	71	61	63	66	65	51

Source : comptes administratifs

Ces éléments, conjugués aux données socioprofessionnelles caractérisant la commune, montrent que la marge de manœuvre fiscale dont elle dispose est limitée.

Les autres impôts et taxes

Les autres impôts et taxes perçus représentent deux à trois fois le montant moyen des communes du même groupe. Ceci s'explique tout d'abord par l'attribution de compensation versée par la communauté de communes du Pays de Luxeuil (CCPLx) (voir partie VI. relative à l'intercommunalité).

Siège d'un casino, la ville bénéficie également du « prélèvement sur les produits des jeux », d'un montant moyen de 1,3 M€ de 2004 à 2008, mais en diminution de 288 K€ en 2009, puis de 132 K€ en 2010, soit -34 % sur la période contrôlée.

Tableau 10 Prélèvement sur le produit brut des jeux

<i>en €</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
compte 7364 prélèvement sur le produit brut des jeux	1 310 114	1 341 963	1 317 857	1 544 813	1 279 021	991 416	859 156

Source : CG et CA 2010

Cette baisse explique, au moins pour partie, la chute des ressources de fonctionnement observée entre 2008 et 2009. Ses raisons sont examinées dans la partie VIII. relative aux relations entre la commune et le casino.

La dotation globale de fonctionnement

Elle constitue le principal concours financier de l'État dont bénéficient les collectivités territoriales. La ville de Luxeuil-les-Bains reçoit à ce titre un montant annuel globalement stable et de 2,4 M€ depuis 2005.

Tableau 11 Dotation globale de fonctionnement perçue par la commune

<i>en €</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009
741 dotation globale de fonctionnement	2 241 646	2 430 323	2 479 521	2 516 853	2 573 273	2 412 003
7411 dotation forfaitaire	2 052 981	2 073 510	2 099 005	2 114 932	2 137 937	2 066 533
74121 dotation de solidarité rurale	188 665	203 347	235 481	263 079	293 637	253 509
74127 dotation nationale de péréquation	0,00	153 466	145 035	138 842	141 699	91 961

Source : comptes de gestion

La dotation forfaitaire repose notamment sur le nombre d'habitants de la commune. La baisse de la population enregistrée lors du dernier recensement explique la diminution de 2009 après cinq exercices de légère augmentation.

La ville bénéficie également de deux dotations d'aménagement. La première, la dotation de solidarité rurale, est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants pour tenir compte des charges qu'elles supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural et, le cas échéant, pour compenser l'insuffisance de leurs ressources fiscales. La baisse significative du nombre d'habitants observée au recensement de 2007 (selon l'INSEE, 7 962 contre 8 994 en 1999) s'est traduite par une baisse de 40 K€ de cette dotation en 2009.

La seconde, la dotation nationale de péréquation, vise à assurer une certaine répartition de la richesse fiscale entre les communes. Calculée en fonction du potentiel financier par habitant et de l'effort fiscal fourni par la commune, elle diminue en 2009 parallèlement au nombre d'habitants.

Les autres produits

Ces produits concernent principalement la vente de produits forestiers, les travaux en régie et les produits exceptionnels (vente de biens immobiliers).

Les difficultés rencontrées par la ville, notamment en 2007, se sont traduites par un recours plus marqué aux ventes de récoltes et de produits forestiers. Le montant

perçu en 2007 représente ainsi le double de ce qui est habituellement cédé annuellement (près de 300 K€ par rapport à une moyenne de 150 K€).

Les travaux en régie effectués par le personnel des services techniques de la commune concernent les voiries, l'éclairage et les bâtiments publics, notamment scolaires. Sauf en 2009, les travaux en régie se sont élevés à 130 K€ en moyenne durant la période sous contrôle. Interrogée sur l'absence de comptabilisation de travaux en régie en 2009, l'équipe communale l'a justifiée par un oubli.

Les produits exceptionnels enregistrés en 2005 et 2008 portent sur des montants nettement supérieurs à ceux observés durant les autres exercices et avoisinent 100 K€. La hausse relevée en 2005 s'explique essentiellement par la vente de terrains et de bâtiments à la communauté de communes pour 300 K€, et celle de 2008 par la vente d'un bâtiment (la maison Rimey) pour 307 K€.

3. La capacité d'autofinancement (CAF)

Les exercices signalés par un astérisque, et dont les données figurent en gras, ont fait l'objet de retraitements afin de neutraliser les effets du transfert d'un gymnase en faveur de l'intercommunalité en 2005 et de plusieurs refinancements d'emprunts intervenus en 2004, 2006 et 2008.

La CAF brute

La capacité d'autofinancement brute représente la différence entre les produits et les charges réels de fonctionnement. Elle doit prioritairement couvrir le remboursement de la dette en capital et, au-delà, une partie des dépenses d'équipement.

Tableau 12 Capacité d'autofinancement brute

En €	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
CAF BRUTE							
<i>(calculée à partir des comptes de gestion sauf 2010)</i>	1 306 416	1 351 486	1 900 054	2 095 022	1 736 074	1 258 633	1 654 000
<i>montant par habitant de la commune</i>	145	152	211	233	193	157	208
<i>moyenne de la strate par habitant</i>	163	168	172	167	155	163	163

Source : Comptes de gestion et fiche DGFIP pour 2010

La CAF brute par habitant est globalement supérieure à celle de la strate depuis 2006. Ceci s'explique par la bonne maîtrise globale des charges de fonctionnement et des produits supérieurs à la moyenne notamment grâce au prélèvement sur les jeux.

La diminution d'environ 454 K€ de la CAF brute entre 2007 et 2008 s'explique par la baisse du prélèvement sur le produit brut des jeux (PDJ), baisse qui a persisté entre 2008 et 2009, conjuguée à une diminution de l'attribution de compensation de 963 K€.

La CAF nette

Plus représentative de la marge de manœuvre de la collectivité que la CAF brute, la CAF nette est calculée en déduisant le remboursement de la dette en capital de la CAF brute. Elle évalue les réserves disponibles pour financer les dépenses d'équipement de la commune.

Tableau 13 Capacité d'autofinancement nette

En €	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
CAF BRUTE (calculée à partir des CG sauf 2010) (a)	1 306 416	1 351 486	1 900 054	2 095 022	1 736 074	1 258 633	1 654 000
Annuité en capital de la dette (b)	1 337 025	1 667 200	1 247 108	1 238 766	1 333 144	1 445 235	1 355 723
CAF NETTE = (a) - (b)	-30 608	-315 714	652 945	856 256	402 929	-186 602	298 277

Exercice 2005 retraité en soustrayant l'emprunt relatif aux biens transférés à la CCPLx

Du fait du poids important des emprunts, la CAF brute dégagée a été insuffisante en 2004, 2005 et 2009 pour rembourser le capital de la dette : la CAF nette est négative. Par conséquent, la capacité de la ville à se désendetter mais aussi à financer de nouvelles opérations d'investissement est limitée, et la réalisation d'investissements l'oblige à recourir à l'emprunt ou à la hausse de la fiscalité.

Le paiement des annuités, après un pic en 2008, tend à baisser du fait notamment des renégociations et rééchelonnements successifs entre 2002 et 2008. Ce dernier point sera abordé dans la partie V.

Tableau 14 Annuités en capital et intérêts supportés par la ville

État de la dette au CA en €	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
capital restant dû au 31/12/n	19 479 954	16 343 308	15 596 200	15 657 434	15 124 289	14 479 054	13 923 330
annuité payée au cours de l'exercice	2 064 711	2 811 425	2 126 948	1 828 413	6 627 009	2 013 861	1 888 973
dont : en capital	1 337 026	2 328 046	1 247 109	1 238 766	5 854 152	1 445 235	1 355 724
dont : en intérêts	727 685	483 379	879 840	589 647	772 857	568 625	533 250

La comparaison de la CAF nette de la commune à celle des communes comparables confirme la difficulté dans laquelle se trouve la ville, dont les montants sont globalement inférieurs.

Tableau 15 Données comparatives sur la capacité d'autofinancement nette

en K€	2004	2005*	2006	2007	2008	2009	2010
CAF nette	-31	-316	653	856	403	-187	299
montant par habitant de la commune	-3	-35	73	95	45	-23	38
mo. de la strate par habitant	67	69	86	84	75	82	82

Source: fiche DGFIP, retraitement en 2005

B. LA SECTION D'INVESTISSEMENT

Elle est impactée par les constatations précédentes relatives à l'endettement. La réalisation d'opérations d'équipement d'envergure, telles que celles conduites entre 2006 et 2008, nécessitait de maximiser l'obtention de subventions d'investissement afin de limiter le recours à de nouveaux emprunts, ce que la commune est parvenue à faire.

1. Les emplois

Les dépenses d'investissement ont très nettement cru entre 2006 et 2008, du fait de la réalisation d'importantes opérations d'équipements (restructuration du centre-ville, réfection d'un groupe scolaire). Les remboursements d'emprunts, même s'ils portent sur des montants conséquents et dépassent largement les moyennes de la strate, restent relativement stables.

Tableau 16 Dépenses d'investissement

En €	2004*	2005*	2006*	2007	2008*	2009	2010*
TOTAL (sources CA)	4 215 652	3 963 461	4 079 764	5 811 779	4 780 371	2 978 423	2 966 990
montant par habitant de la commune	469	441	454	646	532	372	373
moyenne de la strate par habitant	462	499	454	507	464	442	442
Dépenses d'équipement en K€	2 719	1 418	2 745	4 550	3 032	1 531	1 611*
montant par habitant de la commune	302	158	305	506	337	191	202
moyenne de la strate par habitant	289	305	324	376	343	322	322
Remboursement emprunts en K€	1 336	1 668	1 247	1 239	1 333	1 445	1 356
montant par habitant de la commune	149	185	139	138	148	181	170
moyenne de la strate par habitant	96	99	86	84	80	81	81

Source : fiches DGFIP

Après un pic de dépenses d'investissement à 5,8 M€ en 2007, supérieur d'environ 30 % à la moyenne de la strate, ces dépenses sont revenues à des montants inférieurs à la moyenne : 2,9 M€ en 2009 et 2010.

Les dépenses d'équipement

Elles ont enregistré une croissance significative en 2007, mais restent depuis 2008 en-deçà des moyennes des communes similaires. L'état des investissements réalisés fourni par la ville a permis de les retracer plus précisément :

- rénovation d'un groupe scolaire pour 1,5 M€ en 2007 ;
- réfection de la voirie pour 908 K€ en 2006 et 340 K€ en 2007 ;

- restauration du centre-ville pour 1,2 M€ en 2006 et 2007, 2 M€ en 2008 ;
- sécurisation des espaces publics pour 611 K€ en 2007 et 315 K€ en 2008.

La concentration de ces opérations sur quelques exercices trouve sa justification dans l'obtention de subventions du FEDER, conditionnée par la réalisation des travaux avant le 30 juin 2008. Celles-ci étaient essentielles car la commune ne disposait pas de la capacité financière suffisante pour porter seule de tels projets.

Les remboursements d'emprunts

Ils portent sur des montants annuels relativement stables, de 1,3 M€ environ durant la période sous revue, et représentent près de la moitié des dépenses d'investissement de la commune : la dette de Luxeuil est près de deux fois supérieure à celle des communes de la strate (157 €/habitant contre 88 €/habitant).

Cette situation explique la recherche de subventions d'équipement, indispensables face à des remboursements d'emprunts obérant la capacité à financer des projets d'envergure. La dette pèse sur les finances communales depuis les années 1990 et les difficultés rencontrées alors dans la gestion en régie des thermes. Cette situation risque de perdurer : si le recours à l'emprunt a été encadré (partie suivante), les refinancements successifs depuis 2004, principale solution adoptée par la commune pour retrouver une marge de manœuvre financière, ont étalé les remboursements mais allongé leur durée.

2. Les ressources

Elles varient entre 2,6 M€ et 6,5 M€, selon l'importance des subventions reçues pour les opérations d'équipement évoquées précédemment. Les exercices concernés par ces réalisations, principalement 2007 et 2008, ont également bénéficié des excédents de fonctionnement, respectivement 1,2 M€ et 2,3 M€.

Tableau 17 Ressources d'investissement

En K€	2004*	2005*	2006*	2007	2008*	2009	2010*
TOTAL (sources CA) (*)	4 041 858	4 114 268	2 684 442	4 308 063	6 539 933	3 526 216	1 789 131
<i>montant par habitant de la commun (*)e</i>	449	457	298	479	727	441	225
<i>moyenne de la strate par habitant (*)</i>	457	502	466	500	474	460	460
<i>Excédents capitalisés (source :CA)</i>	1 112	1 285	916	1 245	2 273	989	573
Emprunts bancaires	894	700	500	1 300	800	800	800
Subventions reçues	870	297	352	1 083	1 731	560	490
FCTVA	410	766	362	165	365	647	444
Immobilisations affectées	0	2 195	0	0	0	0	0

Source : fiches DGFIP (*) : en €

Les excédents de fonctionnement capitalisés représentent la part des résultats excédentaires de la section de fonctionnement que l'assemblée délibérante a décidé d'affecter au financement de la section d'investissement.

Les emprunts bancaires correspondent aux souscriptions effectuées durant l'année par la collectivité, à l'exclusion des refinancements. On note une stabilisation à 800 K€ des fonds empruntés annuellement à partir de 2008, démarche liée à l'importance des remboursements d'emprunt : le capital restant dû constituant une charge majeure de la section d'investissement, la ville s'est fixé un montant maximal d'emprunt annuel de 800 K€.

Les subventions d'investissement proviennent de l'État, de la région et du département : le projet relatif au groupe scolaire a bénéficié de 500 K€ de subventions départementales pour 1,5 M€ de dépenses, et la restructuration du centre-ville de 2 M€ d'aides pour 4 M€ de coût global entre 2006 et 2008.

Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) correspond à la compensation, par l'État, de la TVA acquittée sur leurs investissements par les collectivités locales, sur la base d'un taux forfaitaire. Pour le calcul du reversement, sont prises en compte les dépenses d'équipement (acquisitions et travaux) des organismes locaux durant l'avant-dernière année (hors achats de terrains et subventions spécifiques de l'État perçues), pour lesquelles la TVA n'a pu être récupérée d'une autre manière.

Les opérations d'envergure effectuées en 2007 et 2008 se sont traduites par une hausse du montant reversé : 647 K€ en 2009, soit le double de 2008, au titre des travaux réalisés en 2007. En 2010, le budget bénéficie de 444 K€ de FCTVA liés aux réalisations de 2008. Les dépenses d'équipement plus modestes de 2009 et 2010 conduiront à une baisse des ressources du FCTVA, dont il faudra tenir compte dans les prévisions budgétaires.

La commune cherche à maîtriser son endettement et à dégager, à terme, une meilleure capacité d'autofinancement. Cependant si son plan pluriannuel d'équipement (2011-2013) détaille le montant des dépenses, il conviendrait d'y intégrer les ressources financières attendues.

3. Le fonds de roulement

Le fonds de roulement correspond à la partie des ressources stables qui n'est pas absorbée par le financement des immobilisations. Les données figurant dans le tableau ci-dessous ont été calculées selon la méthode utilisée par la direction générale des finances publiques⁶.

⁶ Fiches Bercy Colloc relatives aux comptes individuels des communes : http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/comp_coll/depa/lana_comp/tres_fond.html.

Tableau 18 Fonds de roulement

En €	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
FONDS DE ROULEMENT	498 774	-2 945	844 944	96 216	-913 319	-100 265	276 568
Fonds de roulement par habitant de la commune	55	0	94	11	-102	-11	35
Fonds de roulement par habitant de la strate	120	131	143	155	147	140	167

Source : fiches DGFIP

Le fonds de roulement est faible, tout particulièrement en 2004, 2007 et 2008.

La comparaison avec les moyennes observées dans les communes de la même strate confirment cette analyse : la commune peine à reconstituer son fonds de roulement, faute de dégager des marges financières suffisantes.

Synthèse concernant la situation financière

La situation financière délicate de la ville de Luxeuil-les-Bains s'explique par un fort taux d'endettement à la fin des années 1980 conjugué aux difficultés financières de ses thermes à la fin des années 1990.

Face à cette situation, la commune a mis en œuvre plusieurs actions qu'il convient de souligner. Elle a délégué son activité de casino, qui lui procure désormais d'importants revenus, même si ces derniers subissent une baisse depuis l'exercice 2007.

Elle a également maîtrisé le niveau de ses dépenses de manière satisfaisante : elles ont été réduites d'environ 1,16 M€ durant la période sous revue.

Cette maîtrise des charges de fonctionnement a notamment permis de désendetter la commune, priorité des municipalités successives.

V. LA GESTION DE LA DETTE DE LUXEUIL-LES-BAINS

Le suivi des opérations concernant la dette de la commune est assuré par le service finances, et les principales négociations, notamment les conclusions ou les refinancements d'emprunts, par l'élu chargé des finances et la directrice générale des services. Conformément aux dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT, l'assemblée délibérante a donné délégation au maire actuel comme à son prédécesseur, pour « *la réalisation des emprunts inscrits au budget et destinés au financement des emprunts prévus par le budget et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change* ».

Le compte administratif 2010 fait état d'un encours de dette global de 16,6 M€, dont 13,9 M€ (84 %) relèvent du budget principal. Le solde est réparti entre les budgets annexes comme suit : 1,6 M€ d'emprunts pour le service de l'assainissement, 500 K€ chacun pour le service de l'eau et le camping. Les emprunts des budgets annexes sont à taux fixe (3,22 % à 4,31 % par an), ou à taux variables indexés sur les indices Euribor ou TEC⁷. Leur montant et leur indexation ne constituent pas de risque majeur pour l'équilibre des comptes de la commune.

L'analyse de la dette luxovienne portera exclusivement sur le budget principal.

A. PRESENTATION DE LA DETTE DU BUDGET PRINCIPAL

Le montant de l'encours de dette du budget principal était de 13,9 M€ au 31 décembre 2010, il a diminué de façon régulière durant la période sous contrôle : après une baisse significative entre 2004 et 2005, consécutive au transfert au groupement de communes d'un prêt de 2,194 M€ attaché au gymnase Les Merises, le désendettement s'est poursuivi entre 2005 et 2010.

Tableau 19 *Évolution du stock de la dette*

Encours de la dette en €	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Capital restant dû au 31/12/n	19 479 954	16 343 308	15 596 200	15 657 434	15 124 289	14 479 054	13 923 330
Évolution		- 16,10 %	- 4,57 %	0,39 %	- 3,41 %	- 4,27 %	- 3,84 %

Source : CA

Malgré cette diminution durant la période sous contrôle, l'encours de dette reste près de deux fois supérieur aux moyennes observées dans la strate : la dette par habitant est de 1 749 € à Luxeuil-les-Bains, celle de la strate de 884 €/habitant.

⁷ L'indice TEC 5, Taux de l'Echéance Constante, est le taux de rendement actuariel d'une valeur du Trésor fictive. Ce taux est obtenu par interpolation linéaire entre les taux de rendement actuariels annuels des 2 valeurs du Trésor qui encadrent au plus proche la maturité n. L'Euribor est un taux de référence du marché monétaire de la zone euro calculé chaque jour ouvré d'un taux moyen auquel un échantillon de 43 grandes banques établies en Europe prêtent à d'autres organismes bancaires.

Le poids que constitue la dette pour le budget est confirmé par le ratio de désendettement, qui rapporte l'encours de la dette au montant de la capacité d'autofinancement : il établit le nombre d'années qui seraient nécessaires à la collectivité pour rembourser la totalité du capital de sa dette, en supposant qu'elle y consacre tout son autofinancement brut. Ce ratio s'établissait à 8,4 années en 2010 pour Luxeuil, et à 11,5 années en 2009.

B. LE PROFIL DE LA DETTE

La société Dexia a constitué le principal interlocuteur de la collectivité : ses contrats représentent 61 % de l'encours au 31 décembre 2010. Viennent ensuite le Crédit Agricole (22 %), la Caisse d'Épargne (10 %) et le Crédit Mutuel (7 %).

40 % des emprunts ont un taux d'intérêts fixe, 10 % un taux variable « classique » du type « indice plus un pourcentage » et 50 % sont des emprunts dits « structurés ».

Les produits structurés ont été définis par la Cour des comptes, dans son rapport annuel de 2009, comme intégrant dans « *un seul et même contrat un emprunt et un ou plusieurs produits dérivés sous la forme le plus souvent d'une vente d'options par l'emprunteur. Ces emprunts sont facilement reconnaissables puisque la clause qui définit le taux d'intérêt applicable comprend alors nécessairement un ou plusieurs "si" »* ».

Les contrats d'emprunts souscrits par la ville ont évolué au cours du temps. De 2001 à 2003, ils ont porté sur des montants compris entre 460 K€ et 1 M€, et les produits souscrits reposaient sur un indice du type Euribor ou T4M et une formulation du type « *si l'Euribor 3 mois est inférieur ou égal à 5,50 %, le taux appliqué sera de 4,99 %, dans le cas contraire il sera égal à l'Euribor 3 mois plus 0,10 %* ». Il n'y avait donc pas de coefficient multiplicateur très pénalisant.

Les emprunts réalisés en 2004 et 2005 étaient indexés sur le LIBOR franc suisse (CHF), ils représentent 27 % des emprunts structurés, soit 2 M€ fin 2010.

Depuis 2006, les emprunts sont exclusivement à taux fixe, 3,06 % en 2010 et 4,60 % en 2008. Cette approche plus prudente est conjuguée à la volonté de limiter le montant annuel d'emprunts nouveaux à 800 K€.

Le profil de la dette luxovienne a aussi évolué sous l'effet des refinancements successifs d'un emprunt de 6,3 M€ souscrit en 2002. Le capital restant dû au titre du dernier engagement conclu était de 3,7 M€ fin 2010, soit plus de la moitié des produits structurés détenus par la commune.

La chambre souligne les efforts accomplis par la commune pour se désendetter, mais l'invite à suivre les préconisations de la « charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales » du 7 décembre 2009, et notamment :

- **améliorer l'information de l'assemblée délibérante, en lui présentant les emprunts et l'état de la dette avec le niveau de risque afférent à chaque emprunt, dans l'indexation établie par la charte (voir annexe III) et l'arrêté du 16 décembre 2010, relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif⁸;**
- **mieux répartir les emprunts entre taux fixes et variables, en limitant les produits structurés et la prise de risque inhérente ;**
- **diversifier les établissements bancaires.**

C. LES OPERATIONS DE REFINANCEMENT

La collectivité a procédé en 2002 au refinancement de plusieurs emprunts, en deux lots. Le premier portait sur le refinancement de six emprunts, par un contrat unique d'un montant global de 6,27 M€, dont près de 10 % représentaient des indemnités liées au refinancement, intégrées au capital à rembourser. Les pénalités de renégociation représentent un coût annuel de 48 K€ sur quinze ans. Un second lot a permis le refinancement de six autres emprunts, également par engagement unique.

Le précédent rapport de la chambre avait considéré que ces refinancements permettaient d'alléger l'annuité de la dette et de redonner des marges de manœuvres financières à la commune, mais cette stratégie avait aussi pour conséquence de faire porter le poids de la dette sur une période plus longue, avec un coût global plus important pour le contribuable luxovien.

1. Le refinancement du lot n° 1

Après un premier refinancement opéré en 2002 portant sur 6,27 M€ à rembourser sur quinze ans, celui effectué en 2004 s'est traduit par la réduction de cinq mois de la durée de remboursement initiale, puis les deux refinancements suivants ont maintenu la date de la dernière échéance au 1^{er} janvier 2017. En revanche, le dernier refinancement de 2009 a allongé la durée de remboursement de six ans en la portant au 1^{er} février 2023.

Le tableau ci-dessous détaille l'ensemble de ces opérations.

⁸ JORF n° 0297 du 23 décembre 2010.

Tableau 20 Refinancements successifs du lot n° 1

Date contrat	Intitulé	Durée	Date 1 ^{ère} échéance	Montant dû au 31/12/n (y compris indemnité)	INDEXATION	Commissions ou indemnités
04/04/2002	DEXIA MON 196898 EUR lot 1 (6 emprunts refinancés)	15 ans	01/07/2002	6 297 261	TAUX FIXE : 5,25 %	3 500 € + 560 690,89 € d'indemnités
21/07/2004	DEXIA MPH 223015 TIP TOP LIBOR USD	12 ans	01/01/2006	5 637 567	PHASE 1 : si LIBOR USD 12 mois ≤ 6 %, taux = 4,87 %, si LIBOR USD 12 mois > 6 %, taux = LIBOR USD 12 mois post-fixé (jusqu'au 31/12/2011). PHASE 2 (1^{er} janvier 2012) : taux = EURIBOR 12 mois préfixé.	11 275,14 € de commission + 0 € indemnité (en principe 441 K€)
16/05/2006	DEXIA MPH 983887EUR TOFIX FIXMS	11 ans et 7 mois	01/01/2007	5 283 385	PHASE 1 taux fixe = 4,47 % (du 01/06/2006 au 01/01/2007). PHASE 2 : si (CMS EUR 30 ans-CMS EUR 2ans) ≥ 0,30 %, taux = 4,47% sinon taux = 5 x (CMS EUR 30ans - CMS EUR 2 ans).	3 434,20 € de commission (indemnités contractuelles ramenées à 0 €)
14/01/2008	DEXIA MPH 255601EUR FIXGBP 10	8 ans et 11 mois	01/01/2009	4 521 007	PHASE 1 : taux fixe = 3,70 % (du 05/02/2008 au 01/01/2009). PHASE 2 : si (CMS GBP 10 ans-CMS EUR 10 ans) ≥ 0,10 %, taux = 4,45 %, sinon taux = 5,95 %- 5 x (CMS GBP 10ans - CMS EUR 10 ans).	2 260,50 € de commission (indemnités contractuelles ramenées à 0 €)
02/12/2009	DEXIA MON 267292EUR FIXIA CMS EUR	13 ans et 1 mois	01/02/2011	3 680 485	si CMS EUR 30ans ≤ 7 %, taux = 4,40 %. si CMS EUR 30ans > 7 %, taux = 4,40 % + 5 x [(CMS EUR 30 ans)-7 %].	1 840,24 € de commission

Le premier refinancement, en 2004, a substitué à un taux fixe de 5,25 % remboursé mensuellement une indexation qui repose sur l'évolution du LIBOR⁹ USD et qui fait désormais l'objet d'une échéance annuelle. Le taux évolue lorsque le niveau du LIBOR USD 12 mois devient supérieur à 6 %. L'indemnité de 441 K€ théoriquement due au titre de cette opération a été ramenée à zéro. Selon la charte mentionnée supra, sur une échelle allant de 1A à 5E, ce prêt peut être classifié 4B.

Durant la première phase de ce contrat, soit sept ans, un remboursement anticipé était exclu par les clauses contractuelles, sauf meilleur accord des parties (article 10.1 du contrat). La durée totale du prêt a été réduite de cinq mois. Le capital refinancé devait donc être amorti sur une période plus courte, avec des annuités à rembourser plus importantes pour la collectivité.

La date de la première échéance a en revanche été fixée au 1^{er} janvier 2006, soit quinze mois après la date de versement des fonds le 1^{er} septembre 2004, ce qui a contribué à améliorer artificiellement l'annuité de la dette de la commune en 2005 - *par l'absence de remboursement d'échéance durant cet exercice* - et ce alors que cet emprunt représentait plus d'un quart de l'encours total de dette.

⁹ Le LIBOR, ou London Interbank Offered Rate, est défini comme le taux du marché monétaire observé à Londres. Il est égal à la moyenne arithmétique des taux offerts sur le marché bancaire à Londres pour une échéance déterminée (entre 1 et 12 mois) et une devise spécifique.

Le deuxième refinancement, réalisé en 2006, comporte à nouveau une indexation structurée reposant sur l'évolution du CMS EUR¹⁰. Le taux est défini par la différence entre les CMS EUR 30 ans et deux ans, avec un coefficient multiplicateur élevé (cinq) en condition défavorable. Ceci se traduit actuellement par une classification 3E selon la charte de bonne conduite adoptée le 7 décembre 2009 et mentionnée supra.

Le troisième refinancement, effectué en 2008, a modifié les indices de référence. Il s'agit toujours d'un produit structuré avec effet de pente avec pour références le CMS GBP 10 ans et le CMS EUR 10 ans.

Un dernier refinancement a été souscrit en décembre 2009 et a permis d'étaler le remboursement de la dette sur près de cinq années supplémentaires. Il a eu pour objet, selon l'équipe municipale, de basculer sur une indexation plus sûre reposant sur l'évolution du CMS EUR en excluant le CMS GBP. Au regard de la classification de charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, ce refinancement s'est traduit par le passage de 4E à 1E.

Bien que l'indexation ait été modifiée, cet emprunt reste toujours un produit structuré.

Au regard des capacités et de l'expertise technique de la ville, la chambre recommande de ne plus souscrire des produits aussi complexes, afin de protéger ses intérêts. Il serait également pertinent à l'avenir de limiter les refinancements fréquents et coûteux.

2. Le refinancement du lot n° 2

Le tableau ci-dessous montre le refinancement réalisé en 2002, avec un prêt toujours en cours, auquel se sont ajoutés deux nouveaux contrats de prêts en 2004 et 2005.

Ce type de contrat de prêt, dont le taux d'intérêt évolue en fonction de « *la valeur relative des devises quel que soit le nombre de monnaies concerné* » est visé par le premier engagement de la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales adoptée en 2010. Il prévoit que « *les établissements bancaires renoncent à proposer aux collectivités locales tout produit exposant à des risques sur le capital et des produits reposant sur certains indices à risques élevés* ».

Ces produits, classifiés hors charte, ne doivent plus être commercialisés par les établissements signataires de la charte, dont Dexia Crédit Local.

¹⁰ Le CMS EURO, constant maturity swap de n ans correspond au taux fixe annuel milieu de fourchette contre EURIBOR 6 mois à n ans.

Tableau 21 Refinancement du lot n° 2 et prêts supplémentaires en francs suisses

Date contrat	Intitulé	Durée	Date 1ère échéance	montant dû au 31/12/n (y compris indemnité)	Montant dû au 31/12/2010	INDEXATION	Commission ou indemnités
04/04/2002	DEXIA MON 196898 EUR lot 2 (6 emprunts refinancés)	15 ans	01/09/2002	1 606 167	819 362	PHASE 1 durant 5 ans : taux fixe Fr suisse 4,20 %. PHASE 2 : LIBOR CHF 3/6/12mois+ 0,25 % avec option de passage à taux fixe franc suisse à chaque échéance.	indemnité de 25 171,90€
19/07/2004	DEXIA MPH222910 CHF PMTR franc suisse	20 ans	01/11/2004	893 730	674 328	PHASE 1 durant 5 ans : taux fixe Fr suisse 3,29 %. PHASE 2 : LIBOR CHF 3/6/12mois+ 0,30 % avec option de passage à taux fixe franc suisse à chaque échéance.	8 937,31 €
25/07/2005	DEXIA MON232930 CHF	15 ans	01/06/2006	683 234	455 489	LIBOR CHF 3MOIS+0,25 % avec option de passage à taux fixe franc suisse à chaque échéance.	

Le contrat de 2002 a été signé pour une période de 15 ans, alors que la moyenne de la durée résiduelle des emprunts refinancés était alors de neuf ans.

L'indexation sur le LIBOR CHF comporte un risque de change et donc de relèvement des annuités pour la ville de Luxeuil-les-Bains, notamment durant les phases 2 des contrats, d'autant plus que ces emprunts ont été souscrits pour de longues durées, allant de 15 à 20 ans.

DEXIA a présenté en 2011 une offre de refinancements pour ces trois prêts : le passage à un taux fixe de 3,64 % pour le capital restant dû, soit environ 2 M€, impliquerait une perte de change en capital estimée à 300 K€.

La chambre suggère à la commune, comme le recommande la Cour des comptes dans son rapport sur la gestion de la dette publique locale paru en juillet 2011, de « systématiser les mises en concurrence des établissements bancaires lors de chaque opération de financement ou de réaménagement, en recourant à une large consultation et en s'appuyant sur un cahier des charges précis ».

Synthèse concernant la dette :

Conduite à rééchelonner le remboursement de sa dette sur des durées plus longues pour réduire le montant de ses annuités, la ville de Luxeuil-les-Bains a néanmoins réussi à se désendetter d'un peu plus de 3,3 M€ entre 2004 et 2010.

Toutefois, la vigilance dont la ville a su faire preuve pour maîtriser ses charges de fonctionnement pourrait se trouver neutralisée si étaient réalisés les risques liés à une dette principalement composée de prêts structurés.

VI. L'INTERCOMMUNALITÉ

La ville de Luxeuil-les-Bains appartient à un groupement de communes créé en 2001. Depuis lors, cette communauté de communes s'est vu attribuer de nouvelles compétences, notamment en 2008 dans le domaine de l'action sociale.

A. PRESENTATION

Créée par un arrêté préfectoral du 15 novembre 2001, la communauté de communes du Pays de Luxeuil (CCPLx) regroupe actuellement treize communes et une population totale de 15 646 habitants. Il s'agit d'un groupement fonctionnant sous le régime de la taxe professionnelle unique.

La CCPLx est administrée par un conseil communautaire composé de 42 conseillers titulaires et 26 suppléants. Luxeuil-les-Bains, commune centre représentant la moitié de la population, y dispose de quinze conseillers et sept suppléants. Le bureau communautaire (19 membres) prépare les décisions et s'assure que chaque projet respecte l'intérêt communautaire avant de les soumettre au conseil. Il comporte quant à lui quatre représentants de Luxeuil-les-Bains, dont son maire.

Le poids de la ville de Luxeuil-les-Bains dans cette intercommunalité est prédominant. Il est visible aussi dans les projets initiés et portés par la ville, puis transférés à la CCPLx.

Le président de la CCPLx élu le 6 octobre 2005, était aussi le maire de Luxeuil-les-Bains, M. Gabillot. Son mandat a pris fin le 8 avril 2008, date à laquelle il a été remplacé par le maire de la commune de Breuches.

Depuis sa création, la CCPLx a réalisé un certain nombre de projets s'inscrivant dans les compétences qui lui ont été attribuées, à savoir :

- l'aménagement de l'espace ;
- le développement économique ;
- la protection et mise en valeur de l'environnement ;
- les services à la personne, famille et action sociale ;
- la gestion d'équipements collectifs et des animations sportives.

Les premières interventions ont porté principalement sur l'aménagement et le développement économique (requalification et créations de ZAC, livraison d'un nouveau centre de loisirs), et sur la protection de l'environnement avec la construction d'une nouvelle station d'épuration. La CCPLx a également pris en charge la gestion de certains équipements collectifs, dont le gymnase Les Merises, financé et construit initialement par la ville de Luxeuil-les-Bains.

B. LES TRANSFERTS OPERES DURANT LA PERIODE SOUS CONTROLE

Le complexe sportif Les Merises a été transféré par la commune à la CCPLx en 2005, une fois sa construction achevée. La construction, entamée en 2001, répondait à la fois à un besoin d'équipements cohérent avec la politique sportive de la commune, et à la nécessité d'adjoindre un tel équipement au nouveau lycée Lumière, construit par la région.

Ce transfert a été effectué conformément aux écritures prévues par l'instruction budgétaire et comptable M14.

Une première révision des statuts de l'intercommunalité, actée par l'arrêté préfectoral du 29 août 2006, a abouti à la rétrocession d'équipements culturels et sportifs ainsi que de zones d'activité économique d'intérêt communautaire. Luxeuil-les-Bains s'est vu restituer au 1^{er} janvier 2007 la zone commerciale « Louis Pergaud », les charges étant évaluées à 1 233 €.

La commune a transféré en 2008 à la CCPLx des compétences relevant de l'action sociale communautaire, définie par l'arrêté préfectoral du 1^{er} juillet 2008.

Ainsi, la CCPLx a vu son champ d'intervention s'élargir à l'accueil des enfants en centre multi-accueil, à la gestion du service de portage de repas à domicile ainsi qu'à l'accueil des personnes âgées en foyer-hébergement, au service de restauration durant les temps péri et extrascolaires, et enfin à la participation au fonctionnement du bureau d'information jeunesse de Luxeuil-les-Bains.

Mais le groupement de communes a rencontré des difficultés dans l'exercice de ces nouvelles missions et notamment celles concernant les personnes âgées, qu'il a estimé ne pas être en mesure d'assumer seul. Les statuts de l'intercommunalité ont donc été à nouveau modifiés afin de valider les mesures suivantes :

- une co-gestion des services concernés entre la CCPLx et Luxeuil-les-Bains, du 1^{er} juillet 2008 au 31 décembre 2009 ;

- une restitution à la commune des services et équipements concernés au 31 décembre 2009.

Ces dernières évolutions se sont traduites par des modifications substantielles de l'attribution de compensation perçue par Luxeuil-les-Bains.

C. LA FISCALITE REVERSEE A LA COMMUNE

Le montant perçu par la commune au titre de l'attribution de compensation est resté stable de 2004 à 2008 puis a enregistré une nette diminution, liée aux transferts évoqués ci-dessus dans le domaine de l'action sociale.

Tableau 22 Attribution de compensation perçue par la commune

en €	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Compte 7321 attribution de compensation	1 230 910	1 230 910	1 230 910	1 230 910	1 230 910	267 548	730 910

Source : comptes de gestion, et CA 2010

La différence observée entre les montants de 2008 et 2009 s'explique par la prise en compte, lors du transfert :

- des arrérages dus par la commune à la CCPLx pour 2007 et 2008 au titre du CCAS luxovien, soit 430 466 € ;
- des nouvelles charges transférées à la CCPLx, estimées à 535 362 €.

Le retour du centre foyer-logement des Barrèges et du portage de repas à domicile dans les compétences communales, à compter du 1^{er} janvier 2010, s'est traduit par une hausse de l'attribution de compensation. Le total de 731 K€ perçu en 2010 correspond au montant de l'ancienne attribution, moins les charges transférées telles qu'estimées en 2009.

La forte baisse enregistrée en 2009 correspond donc à une surévaluation de l'attribution de compensation en 2008, corrigée en 2009.

La chambre invite la commune à mieux évaluer les conséquences financières des transferts à la communauté de communes, afin notamment de limiter les variations budgétaires inadéquates.

VII. LES RESSOURCES HUMAINES

Au 31 décembre 2010, la commune employait 124 agents, contre 136 en 2005 (bilan social 2005), démontrant la volonté de contenir la masse salariale par le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

A. L'ENCADREMENT ET L'ORGANISATION DES SERVICES

1. Une hausse récente du taux d'encadrement

Le bilan social 2005 présente un effectif de quatre cadres (trois catégories A et un catégorie B), comme le bilan social 2007 (deux A et deux B). Le précédent rapport de la chambre constatait aussi le manque de personnels d'encadrement.

Depuis 2009, l'encadrement a été enrichi et comportait sept cadres au 1^{er} mars 2011 (trois catégories A et quatre catégories B), marquant la volonté de la municipalité de s'entourer d'un encadrement plus conséquent.

La chambre souligne les efforts consentis par la ville pour améliorer son niveau d'encadrement.

2. Un nombre de services trop important

L'organigramme de la commune fait apparaître 11 services, dont les effectifs varient de 1 à 70 personnes. Leur organisation n'est pas optimale.

La commune dispose par exemple d'un service « social », d'un service « cohésion sociale et jeunesse » et d'un service « éducation », dont les missions semblent proches. Dans les services techniques, qui représentent 56 % des effectifs, deux cellules différentes sont chargées de l'entretien des bâtiments communaux, une troisième de l'entretien des écoles et une quatrième des équipements sportifs.

Le nombre important de services se traduit par le faible effectif de chacun : huit sur onze comportent trois agents ou moins, exclusion faite des agents mis à disposition de la commune ou par celle-ci. Certains services ne comportent qu'une seule personne, ce qui ne permet pas d'assurer la continuité en cas d'absence. Ainsi, le service des ressources humaines risque des difficultés de fonctionnement avec le départ en congé maternité d'un de ses deux agents.

Enfin, de nombreuses cellules sont constituées presque exclusivement de personnels mis à disposition (services communication et cohésion sociale).

La hausse du niveau de l'encadrement devrait être accompagnée de missions et d'effectifs en rapport avec les qualifications des cadres, mais la faiblesse des effectifs des services qu'ils dirigent obligent certains à des missions d'exécution, au détriment du travail de direction qui leur incombe. La directrice des ressources humaines assume ainsi la vérification, le suivi et la saisie quotidienne des absences et des horaires de travail des agents communaux. En raison de la surcharge des cadres en travaux

d'exécution, une partie de la charge de travail des chefs de services est reportée sur la directrice générale des services. D'ailleurs, il n'existe aucune note d'organisation des services.

L'équipe municipale souhaite créer cinq pôles au lieu des onze actuels. La chambre engage la commune à rationaliser l'organisation de ses services, en diminuant leur nombre et en formalisant le rôle de chacun dans un document.

B. LA GESTION DE L'ABSENTEISME

1. Le suivi et la gestion des absences

La directrice des ressources humaines arrivée en novembre 2010 a ouvert de nombreux chantiers : remise en ordre des bonifications indiciaires, mise en place d'un logiciel de suivi du temps de travail des agents, contrôle plus strict des absences, responsabilisation des chefs de services dans le suivi de leurs agents et formation à la sécurité. Cette politique volontariste a notamment pour but d'endiguer un taux d'absentéisme élevé.

Les absences (maladies et accidents du travail) sont gérées par la société Dexia SOFCAP, intermédiaire de la société CNP Assurances. La ville bénéficie d'un contrat groupe d'assurance statutaire, dont les modalités ont été négociées par le centre de gestion du département de la Haute-Saône (CDG 70). Ce contrat, qui correspond à environ 1,05 % de la masse salariale (traitement indiciaire brut hors primes), a coûté à la commune 114 384 € en 2009 et 111 966 € en 2010. Il permet la déclaration de maladie ou accident par internet puis la prise en charge par l'assureur des dépenses restant à la charge de la ville et des frais induits par un accident du travail (frais médicaux, salaires, rente éventuelle). Les remboursements sont subordonnés à une franchise de 15 jours. Ce contrat a été signé par le maire le 21 janvier 2009 et prendra fin le 31 décembre 2012, sauf renouvellement.

Il inclut des services complémentaires : déclenchement des contrôles médicaux, communication d'éléments statistiques par des rapports périodiques.

Etant donné le faible effectif du service des ressources humaines, cette prestation peut paraître justifiée. Mais le rapport 2010 fourni à la chambre au cours de son contrôle ne mentionne aucun élément financier, et il est par conséquent impossible de connaître les montants pris en charge par l'assureur et d'établir la « rentabilité » voire l'utilité d'une telle assurance : dans un contexte financier délicat, il serait utile que la commune effectue cette analyse. En effet, la nécessaire réorganisation des services mentionnée supra pourrait s'accompagner de l'affectation de personnel au suivi et à la gestion des absences, déchargeant ainsi la directrice des ressources humaines de tâches d'exécution. Toutes causes confondues, il est survenu en moyenne 12 arrêts pour maladie et accident de travail par mois, charge de travail qui pourrait être absorbée par le service des ressources humaines s'il était suffisamment étoffé.

La chambre invite la commune à conduire une réflexion sur le renouvellement du contrat, sur la base notamment d'un bilan financier.

2. L'absentéisme

Les éléments statistiques sont fournis à la ville sous forme de tableaux de bord, qui font état pour 2010 d'un taux d'absentéisme de 15,20 %, soit une absence quotidienne moyenne de 19 agents. Ce taux est nettement supérieur à la moyenne régionale qui s'établit à 9 %.

On peut souligner les éléments suivants concernant 2010 :

- les absences pour maladie ordinaire ont diminué de près d'un point en un an, et se situent à 5,9 % ;

- les absences pour maladie grave n'ont pas fait l'objet de nouvel arrêt mais huit arrêts antérieurs sont toujours en cours et représentent un absentéisme de 7,2 %, quasi identique à l'année 2009 ;

- les absences pour accidents du travail représentaient 0,7 % du total des absences en 2009 mais plus de 2 % en 2010 avec une durée moyenne des arrêts qui s'établit à 68 jours. Ces accidents ont exclusivement touché les agents des services techniques.

Les absences sont donc liées aux arrêts pour maladies graves, sur lesquels la commune n'a que peu de moyens d'action, et aux accidents du travail, dont la commune doit se préoccuper. Afin d'endiguer leur hausse, le service des ressources humaines a établi deux priorités : une augmentation des formations liées à la sécurité des agents et un suivi plus strict de l'absentéisme.

La chambre engage la commune à développer des actions de prévention des accidents du travail et la formation de son personnel.

C. LA MISE A DISPOSITION DU PERSONNEL

Le précédent rapport de la chambre avait souligné l'absence de convention pour deux agents de la commune mis à disposition de l'office de tourisme pour la gestion du musée municipal et qui émergeaient au budget de la ville. La commune avait alors fait le choix d'en reprendre la gestion.

Cependant, la ville met actuellement quatre de ses agents à disposition d'autres organismes et bénéficie de la mise à disposition du même nombre de personnes.

Tableau 23 Mises à disposition en cours

Fonction	%	Collectivité d'origine	Collectivité d'accueil	Début	Fin	Convention	Arrêté municipal
Secrétariat service des sports	20 %	Ville de Luxeuil	CCPLx	01/07/2010	30/06/2011	Oui mais non nominative	Oui
Référent pôle social	100 %	Ville de Luxeuil	CCAS de Luxeuil	01/02/2011	31/01/2011	Non	Non
Responsable MJC	100 %	Ville de Luxeuil	MJC de Luxeuil	?	?	Non	Non
Animateur MJC	100 %	Ville de Luxeuil	MJC de Luxeuil	?	?	Non	Non
Conseiller activités physiques et sportives	100 %	CCAS de Luxeuil	Ville de Luxeuil	01/02/2011	31/01/2012	Non	Non
Webmestre service communication	60 %	Office du tourisme	Ville de Luxeuil	01/01/2010	31/12/2010	Oui	Oui
Chargée de relations média annonceurs	50 %	Office du tourisme	Ville de Luxeuil	01/01/2010	31/12/2010	Oui	Oui
Assistant technique service communication	50 %	Office du tourisme	Ville de Luxeuil	01/01/2010	31/12/2010	Non	Non

CCPLx : communauté de communes du Pays de Luxeuil - MJC : maison des jeunes et de la culture.

1. L'absence de convention de mise à disposition

Concernant les quatre agents mis à disposition de la commune, seules deux conventions ont pu être présentées à la chambre.

Pour ce qui concerne les quatre agents que la ville met à disposition, un seul fait l'objet d'un arrêté municipal, mentionnant une date de début de mise à disposition erronée, et d'une convention avec l'office de tourisme, non nominative. Les trois autres agents ne font l'objet d'aucune convention ou arrêté de mise à disposition ; aucune mention ne figure dans leur dossier personnel.

Certains se déplacent entre les services de la mairie et les services auprès desquels ils sont mis à disposition. En cas d'accident, l'absence de convention pourrait compliquer la reconnaissance de l'imputabilité au service et donc la qualification d'accident du travail.

La chambre rappelle que, pour le personnel mis à disposition, une convention de mise à disposition et la prise d'un arrêté municipal constituent des obligations légales. Ces deux documents doivent être nominatifs et figurer au dossier personnel des agents.

2. L'absence d'information préalable de l'assemblée délibérante, de la CAP et du CTP

Au vu des procès-verbaux communiqués par la ville, il apparaît que l'assemblée délibérante n'a pas été systématiquement informée des différentes mises à disposition, contrairement à ce qu'impose l'article 1^{er} du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux ¹¹.

De la même manière, il n'a été fourni qu'une seule lettre de la commune, en date du 9 novembre 2009, adressée au président de la commission administrative paritaire et l'informant d'une mise à disposition de personnel déjà effective auprès de la communauté de communes.

La chambre engage la commune à informer systématiquement des mises à disposition le conseil municipal et les instances de concertation, comme le lui impose la réglementation.

3. Le caractère onéreux de la mise à disposition

La loi du 26 janvier 1984¹² portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale précise dans son article 61-1 les organismes auprès desquels une mise à disposition est possible. Selon ce texte, elle est possible auprès « *d'un organisme contribuant à la mise en œuvre d'une politique des collectivités territoriales* ». La ville met deux agents à disposition de la maison des jeunes et de la culture, association « loi 1901 » qui peut être considérée comme remplissant cette condition.

Toutefois, la loi susmentionnée pose le principe selon lequel toute mise à disposition doit donner lieu à remboursement. Si des dérogations à ce principe existent, les associations ne peuvent en bénéficier.

La chambre recommande à la commune de formaliser ses rapports avec la maison des jeunes et de la culture et de préciser par voie de convention les missions qu'elle lui confie. Elle devra aussi demander le remboursement des rémunérations des agents mis à disposition.

4. La durée de la mise à disposition

a. La mise à disposition du personnel communal

Aux termes du décret du 18 juin 2008, la mise à disposition de fonctionnaires territoriaux est prononcée pour une durée de trois ans, renouvelable par périodes ne pouvant excéder cette durée.

¹¹ Décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

¹² Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Cette durée de trois ans se juge à compter de la date réelle de mise à disposition qui doit figurer sur la convention et l'arrêté municipal. Les conventions existantes et certains projets de convention fournis au cours de l'enquête de la chambre comportent une date de début de mise à disposition qui apparaît inexacte ou difficilement vérifiable.

En effet, le dossier personnel d'un agent comporte une lettre adressée au président de la commission administrative paritaire qui mentionne un début de mise à disposition le 1^{er} juillet 2009, et non en juillet 2010 comme indiqué sur la convention et l'arrêté municipal. Pour les autres agents, aucune mention dans leur dossier n'a permis de déterminer les dates réelles de début de mise à disposition.

b. La mise à disposition du personnel de l'office de tourisme auprès de la ville

Le personnel d'un EPIC a un statut de droit privé (sauf son directeur et l'agent comptable s'il a la qualité d'agent public).

L'article 11 du décret du 18 juin 2008 dispose : « *Les collectivités territoriales (...) peuvent, lorsque les besoins du service le justifient, bénéficier de la mise à disposition de personnels de droit privé pour la réalisation d'une mission ou d'un projet déterminé qui ne pourrait être mené à bien sans les qualifications techniques spécialisées détenues par un salarié de droit privé. La mise à disposition s'applique pour la durée du projet ou de la mission, sans pouvoir excéder quatre ans* ».

Cette disposition permettrait à la commune d'étendre la durée qu'elle retient dans ses projets de convention, qui est de trois ans. Il sera toutefois nécessaire que la commune précise la mission ou le projet confié à ces agents.

La chambre engage la commune à mentionner les dates réelles de mises à disposition des agents sur les documents afférents, et de les mentionner dans leurs états de services.

D. LE PLAN DE FORMATION

La loi du 12 juillet 1984 modifiée par la loi du 19 février 2007 détermine les différents types de formation dont peuvent bénéficier les agents territoriaux, et distingue d'une part les formations statutaires obligatoires qui interviennent notamment en début de carrière ou dans le cadre de l'adaptation aux emplois occupés et, d'autre part, les formations facultatives organisées à l'initiative de l'agent ou de son employeur.

La commune a établi pour la première fois un plan de formation pour l'année 2010/2011, qui dresse la liste, par service, des diplômes détenus et des formations reçues par chaque agent au long de son parcours professionnel. Pour certains services, ce plan comporte des recommandations de formations à suivre et une estimation de la dépense par agent.

Ce document pourrait être plus précis pour devenir plus utile à la collectivité. Il pourrait ainsi mentionner les axes de formation retenus, le personnel concerné ainsi que le bilan financier et qualitatif des formations dispensées. Ce document prévoit toutefois un effort pour les formations à la sécurité et pour les recyclages obligatoires et nécessaires au maintien de certaines qualifications acquises. Cependant, avec un budget réel de 12 000 € en 2011, soit moins de 96 € par agent, il sera difficile au service des ressources humaines de proposer un plan de formation adapté. À titre de comparaison, les dépenses de formation par agent, en 2005, se sont élevées à environ 200 € pour les communes de moins de 3 500 habitants et à près de 350 € pour les communes de plus de 3 500 habitants.

Malgré un service des ressources humaines doté d'une seule personne jusqu'en novembre 2010, la commune a commencé à structurer une politique de formation, un effort qui doit être poursuivi. Pour mieux développer la formation, la commune pourrait s'appuyer sur son centre de gestion de rattachement.

E. LE BILAN SOCIAL ET LA REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL

1. Le bilan social

L'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que « *l'autorité territoriale présente au moins tous les deux ans au comité technique paritaire (CTP) un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement ou du service auprès duquel il a été créé* ». Ces bilans sociaux sont préparés chaque année impaire pour examen l'année suivante.

Seuls les bilans sociaux des années 2005 et 2007 ont été présentés, celui de 2009 n'aurait pu être préparé faute de personnel disponible au service des ressources humaines.

Les bilans sociaux indiquent qu'un seul agent de la commune dispose d'un compte épargne-temps (CET). Affecté à la ville depuis peu, cet agent en possédait un dans sa précédente affectation. Les autres agents ne peuvent pas bénéficier de cette faculté dans la mesure où aucune délibération du conseil municipal n'a instauré de CET, ce qui est contraire aux dispositions de l'article 10 du décret du 26 août 2004.

L'année 2011 est une année de préparation du bilan social : la chambre invite la commune à respecter cette obligation. Elle devra aussi instaurer des comptes épargne-temps.

2. Le protocole de réduction du temps de travail

Le protocole de réduction du temps de travail (RTT) a été mis à jour suite à une délibération du 11 mai 2009. Il reprend pour l'essentiel les principaux textes législatifs et réglementaires¹³. Bien que respectant la réglementation, ce document semble rigide pour le personnel d'entretien travaillant dans les écoles, qui bénéficie du même cycle de travail de 35 heures que les autres agents de la commune. La commune dispose donc de huit agents à temps plein chargés du nettoyage dans cinq écoles sans que d'autres tâches leur soient confiées, ce qui paraît un effectif excessif.

Si le protocole autorise des dérogations au cas par cas, il serait opportun que la commune réétudie l'organisation et les tâches confiées à son personnel d'entretien.

La chambre invite la commune à revoir la gestion des agents d'entretien et, si nécessaire, à modifier le protocole de RTT pour plus de souplesse.

¹³ Loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 8453 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

VIII. LE CASINO DE LUXEUIL-LES-BAINS

Classée station thermale depuis 1912, la commune de Luxeuil-les-Bains dispose d'un casino de qualité, qui réalise d'importants investissements pour maintenir son attractivité. L'activité du casino apporte à la commune des revenus fiscaux. Après une forte baisse depuis 2007, ceux-ci paraissent repartir à la hausse au cours des premiers mois de l'année 2011.

Vecteur de communication important et pôle d'attractivité essentiel pour la commune, le casino de Luxeuil-les-Bains n'apparaît pas faire l'objet d'un contrôle suffisant de la part de la commune, ce qui se traduit par un défaut d'information du conseil municipal. Le rôle d'animation culturelle du casino au profit de la ville, prévu dans la convention initiale, a été transformé en deux versements d'allocations annuelles. Dans ces conditions, le casino de Luxeuil-les-Bains n'apparaît plus comme un véritable partenaire de la commune dans son développement touristique et culturel.

A. UNE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC PARTICULIERE

Les casinos dépendent de la police des jeux et font l'objet d'une réglementation très stricte. Le décret du 22 décembre 1959¹⁴ portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques pose ainsi le principe que « *les autorisations de jeux prévues par l'article 1^{er} de la loi du 15 juin 1907 modifiée sont accordées par arrêté du ministre de l'intérieur aux casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques* ». Cette autorisation est donnée pour une période de cinq ans.

Enfin, l'arrêté du 23 décembre 1959, remplacé par l'arrêté du 14 mai 2007, précise qu'un casino doit comporter trois types d'activités, l'animation, la restauration et le jeu, réunis sous une direction unique. Le casino de Luxeuil-les-Bains respecte cette organisation, sauf pour ce qui concerne l'animation.

1. La fiscalité des casinos

Les casinos sont une source de revenus important pour l'État et pour les collectivités qui les accueillent, auxquels ils reversent une part du produit qu'ils génèrent sur les jeux. Ce produit, appelé produit brut des jeux, est calculé à partir de deux blocs distincts : le produit généré par les machines à sous et celui généré par les jeux dits traditionnels, déduction faite des gains redistribués aux joueurs et avant prélèvements au profit de l'État, des organismes de sécurité sociale et de la commune d'implantation.

¹⁴ Décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques.

Avant tout prélèvement de l'État et de la commune, le produit brut des jeux fait l'objet de quatre abattements. Le premier, de 15 %¹⁵, concerne exclusivement le produit des machines à sous. Les trois autres sont appliqués aux deux blocs « machines à sous » et « jeux traditionnels » :

- un abattement forfaitaire de 25 %¹⁶ ;
- un abattement supplémentaire de 5 % correspondant au déficit résultant des manifestations artistiques que les casinos organisent ;
- un abattement supplémentaire de 5 % correspondant aux dépenses d'acquisition, d'équipement et d'entretien à caractère immobilier qu'ils réalisent dans les établissements thermaux et hôteliers leur appartenant, ou appartenant à une collectivité territoriale et dont ils assurent la gestion. Ces établissements doivent être situés dans la commune ou les communes limitrophes. L'abattement est plafonné à 1 060 000 € par an et par casino et ne peut excéder 50 % du montant de chaque opération d'investissement réalisée¹⁷.

Après abattements, le prélèvement de l'État sur le produit brut des jeux est progressif, comme suit (article D. 2333-74 du CGCT) :

- 10 % jusqu'à 87 000 € ;
- 15 % de 87 001 € à 171 000 € ;
- 25 % de 171 001 € à 507 000 € ;
- 35 % de 507 001 € à 943 500 € ;
- 45 % de 943 501 € à 1 572 000 € ;
- 55 % de 1 572 001 € à 4 716 000 € ;
- 60 % de 4 716 001 € à 7 860 000 € ;
- 65 % de 7 860 001 € à 11 005 500 € ;
- 70 % de 11 005 501 € à 14 149 500 € ;
- 80 % au-delà de 14 149 500 €.

La commune siège d'un casino peut instituer un prélèvement qui ne doit pas dépasser 15 % du produit brut des jeux (article L. 2333-54 du CGCT). Si les parts conjuguées de l'État et de la commune dépassent 80 %, celle de l'État est réduite pour ne pas dépasser ce pourcentage.

L'État reverse également à la commune 10 % du prélèvement qu'il réalise, à la condition que cette redistribution n'ait pas pour conséquence d'accroître de plus de 10 % le montant des recettes réelles de fonctionnement de celle-ci (article L. 2333-55 du CGCT).

¹⁵ Décret n° 2008-1094 du 28 octobre 2008 modifiant le décret n°59-1489 du 22 décembre 1959 modifié portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques.

¹⁶ Article 34 de la loi n° 95-1347 du 30 décembre 1995 portant loi de finances rectificative pour 1995.

¹⁷ Le bénéfice de cet abattement ne reste acquis qu'à la condition que le casino détienne ou assure la gestion de l'établissement thermal ou hôtelier en lui maintenant sa destination thermale ou hôtelière, pendant une durée ne pouvant être inférieure à quinze ans à partir de la date d'achèvement des travaux.

Enfin, les communes peuvent disposer de recettes dites « supplémentaires » qui correspondent à la différence entre le nouveau barème mentionné précédemment, plus favorable aux casinotiers¹⁸, et le barème suivant :

- 10 % jusqu'à 66 000 € ;
- 15 % de 66 001 € à 132 000 € ;
- 25 % de 132 001 € à 406 500 € ;
- 35 % de 406 501 € à 754 500 € ;
- 45 % de 754 501 € à 1 257 000 € ;
- 55 % de 1 257 001 € à 3 772 500 € ;
- 60 % de 3 772 501 € à 6 288 000 € ;
- 65 % de 6 288 001 € à 8 803 500 € ;
- 70 % de 8 803 501 € à 11 319 000 € ;
- 80 % au-delà de 11 319 000 €.

Au moins 50 % de cette somme doit être destinée à l'amélioration de l'équipement touristique en augmentant le pouvoir attractif de l'établissement ou de la commune. Cette amélioration se traduit par « *l'embellissement, l'agrandissement, l'amélioration d'installations existantes ou la création de nouvelles, à l'exclusion de toutes opérations de simple entretien* » (article D. 2333-76 du CGCT).

2. Le casinotier de Luxeuil-les-Bains

La société Casino de Luxeuil, délégataire du casino, est une société par actions simplifiée (SAS) au capital de 75 000 €, détenue à 100 % par la société JOAGROUPE DEVELOPPEMENT elle-même filiale indirecte de la société JOAGROUPE HOLDING. Toutefois, cette information ne figure que partiellement dans les rapports du délégataire et mériterait d'être précisée.

Le casino de Luxeuil-les-Bains est composé d'un ensemble immobilier regroupant dans un même bâtiment le casino et son restaurant et dans un bâtiment distinct un hôtel. La société Casino de Luxeuil est propriétaire de l'hôtel, une société civile immobilière appartenant au groupe étant quant à elle propriétaire des murs du casino depuis son rachat à la commune en 2000.

La cession des murs du casino a eu pour conséquence de placer le délégataire actuel en position favorable lors du renouvellement de la délégation de service public¹⁹.

¹⁸ Décret n° 2009-1035 du 26 août 2009 relatif aux dispositions du code général des collectivités territoriales concernant le prélèvement progressif sur le produit des jeux dans les casinos.

¹⁹ La Cour des comptes avait relevé cette problématique dans son rapport public annuel de 2001 dans sa partie relative aux relations entre les collectivités publiques et les casinos,, p 689-726.

Les jeux pratiqués sont :

- les jeux traditionnels : roulette anglaise, black jack et texas hold'em poker conformément à l'autorisation ministérielle du 13 janvier 2011 ;
- les machines à sous : le casino, qui comporte un parc de 110 machines, se situant dans la moyenne des casinos concurrents mais en deçà par exemple des 130 machines à sous du casino de Blotzheim, devenu son principal concurrent.

B. LE CAHIER DES CHARGES

1. Les activités prévues au cahier des charges

L'exploitation d'un casino par une personne autre que la collectivité doit faire l'objet d'une délégation de service public et par conséquent, d'un cahier des charges, appelé cahier des charges spécial pour l'exploitation des jeux.

Ce document, approuvé par délibération du conseil municipal de Luxeuil-les-Bains le 3 septembre 2003 a été signé le 18 septembre 2003 et est entré en vigueur le 1^{er} avril 2004 pour une durée de 15 ans²⁰. Il comporte 11 articles et a été modifié par quatre avenants :

- avenants n° 1 et 2 du 28 octobre 2004 : modification du barème de prélèvement communal ; synchronisation de l'exercice comptable du casino, qui court du 1^{er} novembre au 31 octobre, avec le début de la délégation de service public.
- avenant n° 3 du 23 décembre 2004 : annulation de l'avenant n° 2.
- avenant n° 4 du 8 décembre 2008 : modification de l'article 5 du cahier des charges, qui prévoyait que la société Casino de Luxeuil « *s'engage à produire chaque année deux spectacles de qualité à l'espace Molière, en coordination avec l'office de tourisme* ». Désormais, en plus d'animations organisées à l'intérieur du casino, celui-ci doit verser annuellement à la commune la somme de 30 000 €, en vue de la production par la commune de spectacles de qualité. À ce montant s'ajoute un second, fonction du résultat net du casino, pour l'organisation de manifestations à caractère culturel ou touristique à la diligence de la ville (entre 15 000 € et 35 000 €).

Le cahier des charges aborde effectivement les trois missions confiées au délégataire (animation, restauration et jeu), mais de manière très incomplète et qui devrait faire l'objet d'une mise à jour à différents titres.

²⁰ La durée de la délégation de service public pour un casino ne peut excéder 18 ans par arrêté du Ministre de l'Intérieur du 9 mai 1997 pris pour l'application de l'article 2 de la loi du 15 juin 1907 et peut désormais être de 20 ans maximum depuis l'arrêté du 14 mai 2007.

La partie animation, modifiée par l'avenant n° 4, prévoit deux versements du casino à la ville pour l'organisation de manifestations, un premier versement de 30 K€ fixes et un second allant de 15 K€ à 30 K€ en fonction du produit brut des jeux dégagé par le casino. L'article 1^{er} de l'avenant impose toujours à la société du Casino de Luxeuil l'organisation dans ses salles des animations, notamment musicales, dansantes ou de spectacles, sans d'ailleurs en préciser la nature ni la fréquence. L'avenant permet ainsi au Casino de se décharger en partie de l'animation à laquelle l'arrêté du 23 décembre 1959 lui impose de concourir. Le casino a consacré 96 K€ à sa propre animation en 2009 et aura versé 45 K€ à la ville, au vu du rapport d'activité.

La chambre rappelle que la qualification de délégation de service public, et donc de service public provient pour partie de l'organisation de manifestations culturelles, artistiques et festives par le délégataire. L'objectif de la délégation est aussi d'associer le délégataire à la vie de la commune et à son développement, ce que le cahier des charges, dans sa forme actuelle, ne permet pas.

Une autre activité prévue par le cahier des charges concerne la restauration, qui fait l'objet d'un seul article peu précis qui prévoit « une restauration adaptée » et le développement « d'une table de qualité ». Ni les tarifs, ni le nombre de couverts minimum, ni les horaires d'ouverture ne sont mentionnés. De la même manière le mode d'évolution des prix, imposé par l'article L. 1411-2 du CGCT, n'est pas précisé.

La chambre recommande à la commune de Luxeuil-les-Bains de mettre à jour le cahier des charges spécial de la délégation du casino, et de le compléter. Il apparaît nécessaire de revenir sur l'avenant n° 4 et de confier de nouveau l'organisation des spectacles au casinotier, obligation légale.

2. Le rapport annuel d'activité et le suivi du casino par la collectivité

a. Un rapport du délégataire peu informatif

L'article L. 1411-3 du CGCT dispose que, lorsqu'une activité fait l'objet d'une délégation de service public, le délégataire doit produire un rapport d'activité avant le 1^{er} juin de chaque année. Ce rapport doit être examiné par l'assemblée délibérante à sa plus proche réunion suivant sa communication.

Le rapport du délégataire est peu précis et insuffisamment informatif.

Tout d'abord, les montants relatifs aux reversements à la commune sont différents de ceux inscrits aux comptes administratifs et de gestion. Ceci s'explique par le fait que la saison comptable des casinos court du 1^{er} novembre au 31 octobre (article L. 2333-55-2 du CGCT) alors que les comptes de la commune portent sur l'année civile, mais le rapport n'explicite pas ces différences de calendriers.

Plus important, aucune information concernant le mode de calcul des éléments financiers n'apparaît dans le rapport, qui n'indique ni les abattements, ni les tranches du barème appliquées. Le reversement à l'État, notamment, intervient sous certaines conditions (prélèvement progressif) et selon un mode de calcul complexe. Or, la partie du rapport relative aux montants versés à la commune ne comporte qu'un simple tableau sans aucune explication sur ce mode de calcul.

L'information de l'assemblée délibérante est donc limitée au montant global du prélèvement communal ou de l'État, et, les modalités de calcul n'étant pas précisées, l'assemblée ne peut vérifier leur conformité au cahier des charges spécial.

Enfin, le rapport ne comporte aucune précision concernant les animations réalisées. L'analyse de la qualité du service, telle qu'imposée par les articles L. 1411-3 et R. 1411-7 du CGCT n'est pas respectée.

b. Un manque de contrôle du délégataire par la collectivité

L'examen du rapport par l'assemblée délibérante revêt un caractère essentiel car le casino de Luxeuil-les-Bains génère d'importantes ressources pour la commune. Malgré cela, il apparaît que le conseil municipal s'est vu présenter un seul rapport entre 2004 et 2009 et qu'il ne dispose pas des informations nécessaires à la prise de décision.

En effet, les services de la commune n'ont pu fournir au cours du contrôle qu'un seul extrait du registre des délibérations mentionnant le fait que « *le rapport a été remis aux conseillers municipaux et que ces derniers en ont pris acte* »²¹ ; aucune présentation n'en a été faite. Par ailleurs, la moitié des recettes supplémentaires est reversée et utilisée par la commune, et le conseil municipal devrait être tenu informé de l'utilisation de ces recettes.

Le contrôle du délégataire se matérialise par un simple suivi financier des reversements par les services financiers de la ville : la commune suit de façon très insuffisante l'activité du casino.

Le directeur de l'établissement évoque des contacts fréquents avec le maire de la commune, mais aucun service communal n'a pour mission de suivre l'activité du casino. L'absence de mise à jour du cahier des charges malgré certaines modifications et les difficultés des services à expliquer au rapporteur de la chambre les modalités de calcul des prélèvements en témoignent. Pour fournir à la chambre des rapports du délégataire, les services de la ville ont dû en demander copie à ce dernier.

La chambre rappelle que le rapport du délégataire doit être examiné chaque année par l'assemblée délibérante. L'importance des ressources que la commune tire de son casino justifie que ce rapport soit amélioré, notamment en ce qui concerne le calcul du prélèvement communal, en précisant les différents abattements et taux appliqués et le contenu des activités d'animation.

²¹ Délibération n° 2008-108 du 30 juin 2008.

c. Le prélèvement communal prévu au cahier des charges

L'article 3 du cahier des charges prévoit que la commune perçoit 8 % du produit brut des jeux, après abattement, jusqu'au 31 octobre 2012 pour la tranche inférieure à 7 337 000 € et 15 % pour la tranche supérieure. Après cette date et jusqu'à la fin de la délégation le 31 mars 2019, le pourcentage passera de 8 % à 9 % pour la première tranche et restera à 15 % pour la seconde.

La Cour des comptes, dans son rapport cité supra (voir note 19), indiquait que très peu de communes appliquaient le taux maximal autorisé par la législation, un prélèvement de 15 %. En choisissant un taux inférieur au taux maximal, la commune de Luxeuil-les-Bains souhaitait permettre au délégataire de se développer dans un environnement très concurrentiel avec notamment l'ouverture du casino de Bâle. Cette politique a permis au délégataire de générer un résultat toujours positif.

C. LA SITUATION FINANCIERE

1. Le prélèvement sur le produit des jeux

Bien que l'activité des casinos soit fortement taxée, il ressort des rapports du délégataire que sur l'ensemble de la période de contrôle, le casino de Luxeuil-les-Bains a présenté chaque année un résultat net comptable positif, qui a toutefois été divisé par deux entre 2004 et 2009.

Tableau 24 Résultats générés par le casino

<i>en €</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Chiffre d'affaires net	7 835 221	7 213 347	7 284 549	7 744 008	7 263 589	6 612 193
<i>Jeux</i>	7 391 265	6 721 165	6 796 036	7 055 502	6 494 042	5 916 363
<i>Restaurant</i>	190 161	232 924	235 406	237 266	236 905	156 973
<i>Divers (animation)</i>	61 393	53 855	67 991	91 198	83 742	18 778
<i>Bar</i>	192 402	205 403	182 203	171 940	169 847	202 623
<i>Hôtel</i>			2 913	188 102	279 053	317 456
Charges	5 380 888	5 174 714	5 129 291	5 561 389	5 643 506	5 300 995
Résultat net	2 454 333	2 038 633	2 155 258	2 182 619	1 620 083	1 311 198
<i>Investissements</i>	232 627	1 016 384	2 724 853	912 000	292 000	214 427

Source : rapports du délégataire

Les revenus générés par les jeux, la restauration et l'animation diminuent. Les ressources issues de l'animation notamment, sont très faibles en 2009.

Deux activités sont en progression, grâce aux investissements engagés par le délégataire : l'hôtellerie et le bar.

Les investissements, élevés en 2005 et 2006 lors de la création d'un hôtel trois étoiles, sont en diminution depuis. Hormis la création de l'hôtel, ils ont concerné des dépenses propres au fonctionnement du casino (renouvellement des machines à sous, du système informatique et de vidéosurveillance, agencement et décoration).

2. Des produits perçus par la commune en forte baisse

Le produit brut des jeux reversé à la commune se décompose en trois éléments : le prélèvement communal (article L. 2333-54 du CGCT), le prélèvement progressif (article L. 2333-55 du CGCT) et le reversement des recettes supplémentaires (article L. 2333-57 du CGCT).

Au cours de la période sous revue, les recettes de la commune ont baissé de 29 %, et de près de 40 % sur la seule période 2007-2010.

Tableau 25 *Évolution du prélèvement sur les produits des jeux*

en €	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Compte 7364 prélèvements sur produits jeux casino	1 310 114	1 341 963	1 317 857	1 544 813	1 279 021	991 416	921 878
Variation en %		+2,43 %	-1,78 %	+17,22 %	-17,20 %	-22,48 %	-7 %

Source : comptes de gestion

Ceci tient à la baisse de fréquentation, qui n'est pas propre au seul casino de Luxeuil-les-Bains car elle est également constatée au niveau national.

Elle s'explique notamment par les contraintes qui s'imposent aux casinotiers et ont pu entraîner une désaffection de certains clients, telles le contrôle de l'identité à l'entrée (1^{er} novembre 2006) ou l'interdiction de fumer (depuis le 1^{er} janvier 2008). La concurrence de sites illégaux est aussi un élément d'explication à cette désaffection, de même que plus globalement, la crise économique qui peut y contribuer plus indirectement.

Au niveau national, le produit brut des jeux est ainsi passé de 2 613 M€ en 2007 à 2 345 M€ en 2009 soit une baisse de 10 %²². À cette baisse du chiffre d'affaires, s'ajoute une augmentation du nombre de casinos, passés de 140 en 1980 à 197 en 2010 : un nombre plus important de casinos se partage des recettes plus faibles. La Cour des comptes, dans son rapport public déjà mentionné, indiquait que « l'activité des casinos se déroule depuis quelques années dans un contexte de plus en plus concurrentiel » et avait constaté une forte concentration dans le secteur.

Cette situation de forte concurrence n'épargne pas la région de Luxeuil-les-Bains. En effet, dans un périmètre de 120 km, on dénombre neuf casinos, dont certains détenus par de grands groupes (à Besançon, Blotzheim et Plombières-les-Bains notamment). L'ouverture dans le Haut-Rhin du casino de Blotzheim fin 2008 a privé le casino de Luxeuil-les-Bains d'une partie de sa clientèle alsacienne, ce qui explique en grande partie la baisse subie en 2009.

²² Source INSEE.

Ainsi, la diminution du produit brut des jeux entre 2007 et 2009 au casino de Luxeuil-les-Bains (35 %) est supérieure à celle observée au plan national (10 %), situation préoccupante pour la ville de Luxeuil-les-Bains car ce prélèvement représente une part importante de ses ressources (environ 12 %).

Tableau 26 Prélèvement sur le produit brut des jeux

<i>en €</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Prélèvement communal</i>	1 285 980	838 056	807 002	928 615	829 139	613 911
<i>Reversement État / Commune</i>		522 214	508 756	561 455	518 348	395 050
<i>Recettes supplémentaires</i>		31 450	50 212	50 212	50 212	43 502
<i>Prélèvement total</i>	1 285 980	1 391 720	1 365 970	1 540 282	1 397 699	1 052 463
% des recettes réelles de fonctionnement	14 %	13 %	13 %	15 %	13 %	12 %

Source : rapport du délégataire

3. L'utilisation des recettes supplémentaires

L'article L. 2333-57 du CGCT dispose que « *les recettes supplémentaires dégagées au profit des casinos sont consacrées à concurrence de 50 % de leur montant à des travaux d'investissement destinés à l'amélioration de l'équipement touristique* ».

La commune n'a pas été en mesure de préciser au cours du contrôle de la chambre l'utilisation qu'elle a faite de ces recettes.

L'article D. 2333-76 du CGCT prévoit que les 50 % restants sont utilisés par le casino pour « *l'embellissement, l'agrandissement, l'amélioration d'installations existantes ou la création de nouvelles, à l'exclusion de toutes opérations de simple entretien* ».

Pour des raisons de traçabilité, les casinos ouvrent dans leur comptabilité un compte (471) spécialement destiné à retracer les opérations mentionnées à l'article D. 2333-76 du CGCT. Ce compte doit faire apparaître les sommes correspondant à la moitié des recettes supplémentaires et le montant des sommes dépensées pour l'exécution des travaux d'investissement (article D. 2333-77) du CGCT.

Enfin, l'article D. 2333-78 du CGCT dispose que « *les modalités d'emploi des sommes portées au crédit du compte 471 sont définies par le cahier des charges* ».

Les dépenses du casino dans le cadre des recettes supplémentaires paraissent avoir respecté la réglementation et les conditions décrites dans l'article 4 du cahier des charges spécial. Toutefois, les rapports du délégataire ne font référence à l'utilisation du compte d'affectation spéciale (compte 471) que de manière globale, sans en préciser l'utilisation détaillée, et ne fournissent aucun élément concernant le solde de ce compte. L'assemblée délibérante peut dès lors difficilement se prononcer sur les demandes de travaux du délégataire.

La chambre recommande à la commune de faire modifier le rapport du délégataire, afin qu'il comporte une analyse de la qualité du service, qu'il précise l'utilisation des recettes portées au compte d'affectation pour travaux supplémentaires et qu'il mentionne systématiquement son solde.

Synthèse concernant le casino :

Le développement de l'activité du casino a procuré d'importants revenus à la commune de Luxeuil-les-Bains, qui sont néanmoins en baisse en raison notamment de la concurrence des casinos de la région.

Les relations entre la ville et le casinotier doivent mieux respecter la réglementation en ce qui concerne l'organisation des animations qui incombent au casinotier. Le cahier des charges doit être précisé sur certains points, notamment la restauration.

Enfin, le conseil municipal doit disposer d'informations de qualité, grâce à un rapport annuel du délégataire étoffé et précisant l'utilisation du compte d'affectation spécial par la ville et par le casinotier.

IX. LE CAMPING MUNICIPAL

Dans le but de promouvoir le tourisme et de soutenir le développement de l'activité thermale, la ville de Luxeuil-les-Bains a décidé en 2005 une amélioration et une extension du camping du Chatigny. Celui-ci est classé quatre étoiles depuis son ouverture en 2007.

Ces travaux représentant plus de 3 M€, la commune a sollicité et obtenu de nombreux financements du fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), de la région Franche-Comté et du département de la Haute-Saône.

Depuis le 23 mars 2007 et pour six ans, le camping est géré par l'office de tourisme, établissement public à caractère industriel et commercial qui dispose pour ce faire d'une délégation de service public (DSP).

A. LE CONTRAT DE STATION ET LES AIDES FINANCIERES

Dans le cadre de son développement touristique, la ville a été à l'origine de la signature de deux contrats de station thermale, un premier pour la période 2003-2006, un second pour la période 2007-2013.

Ces contrats engagent différents partenaires institutionnels (État, région, département) dans le cofinancement d'investissements touristiques, réduisant les coûts à la charge de la commune.

1. Le contrat de station « acte I » (2003-2006)

Ce contrat a fait suite à une étude de faisabilité confiée à un cabinet privé. Trois objectifs de développement ont été retenus : améliorer l'image de la ville, stimuler la demande et renforcer le professionnalisme des acteurs. Un embellissement de la ville, des actions de communication plus nombreuses et l'accroissement des structures d'hébergement devaient contribuer à ce développement. Le camping faisait partie intégrante de ce projet.

La ville a fait financer 71 % du projet par des contributeurs extérieurs, grâce à une bonne maîtrise des sources de financement possibles et à l'affectation d'un chargé de mission au projet.

Tableau 27 **Financement du camping et de l'aire de loisirs**

	TOTAUX	%
Participation directe de la ville	290 000	8 %
Emprunt	720 000	21 %
Subvention FEDER	1 214 681	35 %
Subvention FNADT	382 539	11 %
Subvention Région	562 900	16 %
Subvention Département	291 250	8 %
	3 461 371	100 %

Source : dossier demande de subventions FEDER

Ce premier contrat de station a permis à la ville de dynamiser le développement touristique.

2. Le contrat de station « acte II » (2007-2013)

La commune de Luxeuil-les-Bains a ensuite souhaité élaborer un second plan de développement touristique (« contrat de station Acte II »), couvrant la période 2007-2013. Elle a fait appel à un cabinet de conseil pour une étude de faisabilité et de définition du projet. Ce cabinet a rendu son rapport en novembre 2007, pour un coût de 79 000 €.

La municipalité a alors défini trois nouveaux axes prioritaires dont le coût était estimé à 7 M€ :

- poursuite des actions de valorisation de la ville (coût estimatif de 4,9 M€) ;
- renforcement de l'attractivité touristique de la station (coût estimatif de 1,31 M€) ;
- diversification du positionnement de la station (coût estimatif de 0,79 M€).

Les financements extérieurs à la commune étaient attendus à hauteur de 4,06 M€ (hors aides du FEDER).

Plus de trois ans après, aucune action n'a été engagée et aucun service de la ville n'est chargé du suivi de ce projet ni des demandes de subventions. Le développement touristique de la ville est lié dans une large mesure au premier contrat de station et à l'obtention de subventions conséquentes. L'absence de suite donnée à ces actions paraît dès lors peu cohérente avec la politique de développement amorcée.

Si la ville décidait de poursuivre le second volet de son contrat de station, il serait indispensable, eu égard à sa situation financière, de mobiliser les subventions correspondantes.

B. LA CONCEPTION ET LA REALISATION DU CAMPING

1. Une ouverture tardive

La subvention FEDER perçue par la ville pour la réalisation de son camping imposait la réalisation de l'opération avant le 30 juin 2007. Une prorogation était possible après la signature d'un avenant et en cas de circonstances particulières.

Initialement prévu pour ouvrir le 1^{er} mars 2007²³, soit dans les délais imposés par la convention d'attribution de la subvention FEDER²⁴, le camping a finalement ouvert à l'été 2007. En effet, les opérations préalables à la réception ont eu lieu le 30 mars 2007, retardant l'ouverture de la structure de quelques mois. Les décisions de réception des travaux ont été délivrées, suite à la prise en compte des réserves formulées par le maître d'ouvrage et son représentant, entre le 22 octobre 2007 et le 7 août 2008.

Pourtant, aucune pénalité de retard n'avait été infligée aux titulaires des marchés.

2. Des options mal reliées aux besoins lors de la conception

La volonté de la ville a été de concevoir un camping de grande qualité. Le projet initial prévoyait son implantation dans la zone des « Sept Chevaux », qui présentait des atouts touristiques et de loisirs affirmées (piscine municipale, étangs de pêche, forêt, aires sportives). Le camping faisait alors partie d'un projet global qui devait comporter un restaurant, une ferme ludique, un jardin paysan et un espace de sports et loisirs qui lui étaient propres. Pour des raisons de commodité (moins de bruit, moins d'ensoleillement) et en raison d'une opportunité foncière, il a été décidé, sur proposition du cabinet d'études, de délocaliser son implantation dans une zone plus atypique pour développer un « camping thermal ».

Le camping comporte 52 emplacements « standard » pour tentes, 26 emplacements « confort » pour camping-cars et caravane, 15 chalets et 5 « mobil homes ». En 2008, le taux d'occupation a été de 15,6 % pour les emplacements « standard », 4,8 % pour les emplacements « confort », et atteignait 53,9 % pour les mobil home.

Au vu des conditions climatiques propres à la Haute-Saône, la présence majoritaire d'emplacements pour tentes a eu pour effet de limiter le taux d'occupation. À l'inverse, le faible nombre d'habitations légères de loisirs (chalets et mobil homes) a conduit la direction du camping à refuser pour près de 30 000 € de réservation au cours du seul premier trimestre de 2011.

²³ Contrat de station thermale 2003-2006.

²⁴ Convention attributive d'une subvention de l'Union Européenne au titre du FEDER du 16 décembre 2005.

Le précédent maire a justifié cette répartition par une réglementation stricte qui ne permettait pas l'implantation d'un plus grand nombre d'hébergement en dur et notamment l'arrêté du 11 janvier 1993 relatif au classement des terrains aménagés pour l'accueil des campeurs et des caravanes. Cependant, ce texte prévoit que des demandes de dérogations peuvent être formulées *« pour permettre à certaines réalisations de s'adapter à des spécificités d'environnement ou de clientèles que les normes générales ne peuvent prendre en compte »*.

La chambre recommande à la commune de conduire une réflexion sur la répartition de l'offre d'hébergement de son camping et d'en tirer les conséquences concernant une éventuelle demande de dérogation.

3. Une réalisation défailante sur de nombreux points

Le camping doit faire face à de nombreuses difficultés techniques vraisemblablement dus à des problèmes de conception et à des malfaçons. Or, la réception des travaux a été réalisée par un personnel technique non habilité à le faire.

Le directeur du camping a alerté la directrice de l'office du tourisme, délégataire de la commune pour la gestion du camping, et a recensé ces problèmes.

À titre d'exemple, l'absence de stabilisation de certaines aires a conduit à engager des travaux supplémentaires. Certaines habitations légères de loisirs s'affaissent, le bois de maintien utilisé n'étant pas imputrescible, et les terrasses ne comportent pas de barrières de sécurité. Ces désagréments ont d'ailleurs conduit la direction du camping à faire des gestes commerciaux envers les clients qui s'estimaient lésés : remboursement de 50 % du séjour en 2007 ; une semaine gratuite en 2008.

Les problèmes électriques à l'intérieur même de la piscine ont conduit à la fermeture du bassin.

Outre que la sécurité des utilisateurs pourrait pâtir de ces défaillances et la responsabilité pénale de l'office de tourisme et de la ville engagées en conséquence, ces problèmes de fonctionnement nuisent à l'image du camping et risquent d'entraîner une désaffection des clients, voire un déclassement de la structure.

La commune envisage de relancer une procédure de délégation de service public afin de confier la gestion de cette structure à un professionnel du camping, et souhaite donc limiter les frais engagés avant ce transfert. Pourtant, certains travaux devront être entrepris rapidement.

La chambre recommande à la ville de lancer d'urgence les travaux liés à la sécurité.

C. LA GESTION DU CAMPING PAR L'OFFICE DU TOURISME

La commune avait décidé dès 2005 de confier la gestion de son nouveau camping à un opérateur expérimenté. Mais l'appel d'offres a été déclaré infructueux et la commune a confié la gestion à son office de tourisme par délégation de service public (DSP). L'article L. 1411-12 du CGCT autorise en effet une collectivité à confier la gestion d'un service public à un établissement public à caractère industriel et commercial, sans mise en concurrence ni publicité.

L'équilibre financier de cette DSP est toutefois difficile.

En effet, le contrat de DSP signé le 23 mars 2007 pour six années prévoyait que l'office de tourisme verse à la ville une redevance d'affermage de 60 000 € par an, à partir de 2009. Les difficultés financières de la structure ont conduit à ramener cette somme à 30 000 € par an.

La convention prévoit en outre que relèvent de la commune les travaux de gros entretien, de renouvellement et ceux rendus nécessaires du fait de dysfonctionnements ou malfaçons sur les installations. Or, le camping a dû prendre en charge un certain nombre de ces réparations, aggravant son résultat comptable.

Seuls les résultats des exercices 2007 et 2008 ont fait l'objet d'un rapport de l'office de tourisme, aucun rapport n'a été fait pour 2009. Le montant de la redevance était trop optimiste et ne prenait pas en compte la réalité du marché local : le compte d'exploitation prévisionnel joint à la convention de DSP prévoyait un chiffre d'affaires de 228 000 € en 2008 et de 268 000 € en 2009, en décalage avec celui effectivement réalisé en 2008, qui a été de 141 866 €. Les charges étaient quant à elles estimées à 132 400 € en 2008 et à 138 100 € en 2009, plus proches de la réalité (141 866 €).

Les malfaçons évoquées supra ont eu un impact sur la fréquentation du camping et sur son résultat d'exploitation, du fait des gestes commerciaux consentis.

Tableau 28 *Compte de résultat du camping*

<i>en €</i>	2007	2008
Dépenses	143 979	141 866
<i>Dépenses relevant normalement de la ville</i>		
<i>Electricité et gaz pendant le chantier</i>	3 944	
<i>Frais d'installation du téléphone</i>	978	
<i>Hébergement responsable camping</i>	2 006	
<i>Gardiennage chantier</i>	3 015	
<i>Gestes commerciaux</i>	4 230	1 547
Total charges indues	14 173	1 547
Recettes (hors subventions d'équilibre)	122 679	144 285
Résultat	-21 300	2 419
<i>Résultat sans charges indues</i>	-7 127	3 966

Source : rapports de l'office de tourisme

En conclusion, la ville de Luxeuil-les-Bains dispose d'un camping au potentiel certain et dont le développement pourrait être assuré si les investissements nécessaires étaient réalisés.

X. LES MARCHÉS PUBLICS

A. L'ORGANISATION DU SUIVI DES MARCHES

Depuis juin 2009, la passation et le suivi des contrats publics, et le suivi des subventions sont assurés par une « cellule des marchés publics », qui comporte une seule et unique personne, un agent contractuel de catégorie A.

Avant son arrivée, ce poste a connu une grande instabilité, ce qui a posé de nombreux problèmes de continuité dans le suivi des marchés. Cet agent a quitté la commune en avril 2011, moins de deux ans après son arrivée, suite à une mutation. En raison d'un défaut d'anticipation, son départ a été suivi d'une vacance de plus d'un mois, durant laquelle le chef des services techniques a dû assurer l'intérim. Il apparaît primordial que ce poste soit occupé sans interruption.

Seuls les services financiers, situés dans un bâtiment distinct, ont la trace des marchés antérieurs à 2009. Le responsable des marchés publics ne détient aucun traité de délégation de service public, cette compétence relevant encore des services financiers : il apparaît peu pertinent que la gestion des délégations de service public soit distincte de celle des marchés publics.

Les procédures imposées par le code des marchés publics sont néanmoins globalement maîtrisées et respectées, comme l'atteste un contrôle par sondage que la chambre a effectué. Toutefois, la chambre a relevé une erreur dans l'application de la procédure du code des marchés publics et un choix de procédure inadéquat.

Au vu de la technicité et de l'importance que revêtent les marchés publics, la chambre invite la commune à prendre les mesures adéquates pour assurer la continuité du service.

B. LA DECONSTRUCTION DE L'IMMEUBLE LE SEVIGNE : UNE MISE EN CONCURRENCE CRITIQUABLE

L'article 26 du code des marchés publics (CMP), dans la version en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2010, dispose que les marchés de travaux peuvent être passés selon une procédure adaptée, lorsque le montant estimé des travaux est inférieur à 4 845 000 € HT.

Le montant estimé des travaux étant inférieur à ce seuil, la commune a choisi de passer ce marché selon la procédure adaptée décrite à l'article 28 du CMP, qui permet au pouvoir adjudicateur de négocier avec les candidats ayant présenté une offre.

Un avis de publicité a été publié le 6 octobre 2010 au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) et la commune a rédigé un règlement de la consultation. Les offres des candidats étaient attendues pour le 5 novembre 2010, soit un délai suffisant de 30 jours. Mais aucun cahier des clauses techniques particulières n'a été rédigé, ce qui est surprenant eu égard aux éléments relevés dans le rapport d'expertise de l'immeuble, notamment la présence de réseau de distribution de gaz de ville sous le trottoir du bâtiment avec un risque d'explosion en cas de chute d'une pièce importante de la façade.

Alors que la procédure avait été lancée, l'architecte des bâtiments de France a recommandé la récupération des balcons de l'immeuble (pierres et ferronneries) ainsi que les entourages des ouvertures de la façade principale (pierres).

La prestation demandée aux entreprises ayant été modifiée, la commune a demandé des informations complémentaires aux cinq entreprises qui avaient présenté une offre. De plus, le bâtiment étant mitoyen et situé en plein centre-ville, la commune souhaitait se voir préciser la nature des polices d'assurance des candidats, le règlement de la consultation n'exigeant pas ces pièces.

Tableau 29 *Tableau récapitulatif de la procédure*

Objet	Éléments demandés	Date	Date limite de réponse	Remarque
Publicité	Néant	05/10/2010	06/11/2010	
Informations complémentaires demandées à <u>l'entreprise n° 1</u>	- délai d'exécution - date possible de démarrage des travaux - attestations d'assurance	10/12/2010	Aucune	
Informations complémentaires demandées aux <u>entreprises n° 2, 3, 4 et 5</u>	- couverture des dommages causés aux immeubles voisins - incidence sur le prix de la modification de la prestation ?	26/01/2011	Aucune	Réponse de l'entreprise n° 5 : - les dommages de mitoyenneté sont couverts - l'offre initiale passe de 101 975 € HT à 117 783 € HT soit une hausse de 15 %.

Le code des marchés publics autorise la négociation avec les candidats ayant présenté une offre, mais ceux-ci doivent être en mesure de présenter leur proposition sur des bases identiques, dans le respect du principe d'égalité entre les candidats. Ceci n'est possible que si le besoin et la prestation demandés sont clairement définis.

La commune n'a pas respecté l'égalité entre les candidats pour deux raisons (voir Tableau supra). En premier lieu, elle a demandé à l'entreprise n° 1 des informations avec 45 jours d'avance sur les autres entreprises, sans lui fixer de délai de réponse. Ainsi, l'entreprise n° 1 a disposé d'un délai supérieur et a par conséquent été avantagée. Société la moins-disante, elle a d'ailleurs été retenue par la ville.

En second lieu, elle a demandé des informations différentes aux entreprises candidates, qui n'ont donc pas été traitées de manière égale : la commune n'est donc pas en mesure de juger les offres de manière objective.

La chambre souligne le manque de rigueur de cette procédure et engage la commune à veiller au respect du principe d'égalité entre les candidats. Afin de bénéficier d'offres complètes, la commune doit définir ses besoins de façon précise, en rédigeant dès que nécessaire un cahier des charges qui indique les prestations demandées.

C. LA RESTRUCTURATION DU CENTRE-VILLE

1. Les deux marchés passés pour cette restructuration

La commune de Luxeuil-les-Bains a entrepris une restructuration complète de son centre-ville, incluant le remplacement de certains réseaux d'assainissement.

Tableau 30 Contrats et avenants successifs pour la restructuration du centre-ville

<i>en € hors taxes</i>	Marché initial du 23/12/2005	Marché suivant du 12/09/2007	Marché initial du 18/05/2005	Marché suivant du 06/09/2006	Marché suivant du 06/09/2007
Objet du marché	Terrassement, voirie, mobilier urbain, assainissement, réseaux divers et espaces verts rue Victor Genoux	Restructuration du centre ville et des rues adjacentes dans le cadre de l'ORAC*	Assainissement et eau potable	Assainissement eau potable de la rue Carnot, des places Bad Wurzach et Charles de Gaulle	Réseaux eau et assainissement et d'eau potable places St Pierre et de la Baille, et des rue de la Tour, de la Tour du Bailli, Henry Guy et du Souvenir Français
Article du code des marchés publics (CMP)	Appel d'offres ouvert : articles 35, 58 à 60 du CMP	Article 35-II-6° du CMP sans publicité ni mise en concurrence.	Appel d'offres ouvert : articles 35, 58 à 60 du CMP	Article 35-III-2° du CMP sans publicité ni mise en concurrence.	Article 35-III-2° du CMP sans publicité ni mise en concurrence.
Titulaire	Colas Est	Colas Est	STPI de Ronchamp	STPI de Ronchamp	STPI de Ronchamp
Marché initial	915 074	1 415 429	710 424	617 133	799 183
Sous-total	2 330 503		2 126 740		
TOTAL	4 457 243				

* ORAC : Opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce.

La restructuration du centre-ville a fait l'objet de deux marchés de travaux successifs des 18 mai 2005 et 23 décembre 2005 (voir Tableau supra). Chacun a donné lieu à des marchés supplémentaires, présentés dans le tableau ci-dessus.

2. Une segmentation irrégulière du marché

La commune a passé chaque marché initial selon une procédure d'appel d'offres ouvert avec publicité, et les trois suivants selon une procédure négociée.

Le CMP, dans sa version alors en vigueur²⁵ prévoyait en effet dans son article 35-III-2° (article 35-II-6° du CMP de 2006²⁶) que « *peuvent être négociés sans publicité préalable et sans mise en concurrence [...] les marchés de services ou de travaux qui ont pour objet la réalisation de prestations similaires à celles d'un marché précédent exécuté par le même titulaire. Le premier marché doit toutefois avoir été passé sur appel d'offres. Il doit de plus avoir indiqué la possibilité de recourir à la procédure négociée pour la réalisation de prestations similaires. Sa mise en concurrence doit enfin avoir pris en compte le montant total envisagé, y compris les nouveaux services ou travaux.*

²⁵ Décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics.

²⁶ Décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 portant code des marchés publics.

La durée pendant laquelle les nouveaux marchés peuvent être conclus ne peut dépasser trois ans à compter de la notification du marché initial ».

Ainsi, une procédure négociée n'est possible, pour des « prestations similaires », que lorsque le premier en fait état et que le montant global du marché en tient compte. Or l'avis d'appel public à la concurrence publié par la ville prévoyait l'éventualité de « prestations similaires », mais celles-ci n'étaient pas chiffrées, même à titre indicatif, de sorte que la mise en concurrence n'a pas pris en compte le montant total de la prestation, contrairement à ce que le code des marchés publics imposait.

De plus, la commune a eu une lecture très large de la notion de « prestations similaires », qui ont été d'un montant supérieur à celui du marché initial : sur l'ensemble de l'opération de restructuration, 1 625 498 € HT, soit 36 % du montant total, ont fait l'objet de publicité et de mise en concurrence, tandis que 2 831 745 € HT, soit 64 % du montant total, n'ont fait l'objet d'aucune publicité ni mise en concurrence.

De fait, la restructuration du centre ville, qui a fait l'objet de deux marchés initiaux, aurait dû être considérée comme une « opération de travaux » et faire l'objet d'un marché unique, comportant éventuellement plusieurs lots (par nature de réalisation : assainissement, voirie, éclairage) et différentes tranches (dans le temps) : il ressort en effet des dispositions de l'article 27 du CMP qu'« *il y a opération de travaux lorsque le maître d'ouvrage prend la décision de mettre en œuvre, dans une période de temps et un périmètre limités, un ensemble de travaux caractérisé par son unité fonctionnelle, technique ou économique* ». Une opération peut porter sur un ou plusieurs ouvrages.

L'allotissement, prévu à l'article 10 du CMP, aurait permis de scinder la réalisation d'un tel marché, qui aurait surtout dû faire l'objet de tranches, fermes et conditionnelles, prévues à l'article 72 du CMP, comme ce fut le cas pour le marché du 6 juillet 2007, la tranche correspond alors à une opération pouvant regrouper des opérations de différentes natures (lots). Ces tranches conditionnelles n'auraient pas engagé financièrement la collectivité.

Pour une opération de travaux, le CMP imposait et impose toujours que le montant de l'opération soit regardé globalement, avec des règles plus contraignantes de mise en concurrence. La municipalité, qui n'a pas retenu cette procédure, avait pourtant envisagé ces travaux, dès leur début, comme faisant partie d'une seule « opération » appelée « restructuration du centre ville ». Les délibérations et rapports de présentation de l'opération font état de « tranches ».

La procédure choisie a évité à la commune la passation d'un marché plus complexe et plus lourd (marché à tranches ou en plusieurs lots) et a limité les délais. Selon le maire alors en fonctions, l'objectif était de terminer l'opération rapidement. Mais ce faisant, la commune n'a pas respecté le code des marchés publics ni suscité une plus large concurrence, qui aurait pu se traduire par un coût moindre et une prestation de meilleure qualité.

La chambre engage la commune à respecter le code des marchés publics.

3. Le mode de publicité

La collectivité a fait le choix d'une publicité au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) et au journal officiel de l'Union Européenne (JOUE). Toutefois, eu égard au montant global du marché assainissement (2 330 503 € HT) et du second marché (2 126 740 € HT), une publicité aurait pu être utilement insérée dans un journal spécialisé.

L'article 40 du CMP, dans sa version alors en vigueur, précisait que « *la personne publique apprécie de plus si, compte tenu de la nature ou du montant des travaux en cause, une publication dans un journal spécialisé correspondant au secteur économique concerné est par ailleurs utile pour assurer une publicité conforme aux objectifs mentionnés à l'article 1^{er} du présent code* »²⁷.

Que ces deux marchés soient ou non considérés comme faisant partie d'une unique opération (dont le montant global atteindrait 4 457 243 € HT), une publicité dans un journal spécialisé aurait assuré à la commune une meilleure visibilité sur son projet, donc éventuellement des offres plus nombreuses et une meilleure prestation.

La chambre invite la commune, même en présence de seuils autorisant une procédure adaptée, à susciter une plus grande concurrence et à recueillir la proposition de plusieurs entreprises. Les offres rejetées doivent notamment être conservées avec les pièces constitutives du marché afin d'en permettre le contrôle.

4. Des critères de sélection peu probants pour le marché du 23 décembre 2005

En ce qui concerne la passation de ce marché, quatre sociétés avaient déposé une offre pour la première tranche. Le règlement de la consultation indiquait deux critères de choix : la qualité technique de la prestation (70 %) et le prix (30 %).

Le maître d'œuvre, par courrier du 21 novembre 2005, a demandé à une entreprise de modifier ou compléter son offre concernant une partie du revêtement. La ville de Luxeuil-les-Bains, maître d'ouvrage, souhaitait en effet « *une couleur claire dès la mise en œuvre des enrobés* » (poste 306 du cahier des charges) et cette société ne semblait pas remplir cette condition. Par courrier du 22 novembre 2005, l'entreprise a modifié son offre et proposé trois variantes pour se conformer aux exigences du maître d'ouvrage.

Malgré cette réponse, le rapport de présentation de la commission d'appel d'offres du 7 décembre 2005 déclarait l'offre de cette entreprise non-conforme au cahier des charges. Le choix de la commission d'appel d'offres se serait porté sur un candidat proposant un revêtement à base végétale.

La chambre souligne quatre points :

- La raison pour laquelle une des offres aurait été retenue (utilisation d'un revêtement à base végétale) n'est pas mentionnée dans le rapport de la commission d'appel d'offres (CAO) et l'utilisation d'un tel produit comme

²⁷ L'obligation d'une publicité au BOAMP était obligatoire en 90 000 € HT et 5 270 000 € HT. Le marché de restructuration du centre ville se situe donc dans la « fourchette haute ».

critère de sélection ne figurait pas dans le cahier des charges. Seule une non-conformité aux cahiers des charges pour le candidat écarté, sans indication plus précise, apparaît dans le rapport de la CAO.

- Le prix total proposé par la société non retenue était de 896 221 € HT contre 915 074 € HT pour la société finalement retenue.
- Le prix de l'enrobé dans l'offre globale avait été estimé par le maître d'œuvre à 10 670 € HT, pour un marché total estimé par la commune à 929 624 € HT, et représentait donc 1,15 % du prix global du marché. La société non retenue était d'ailleurs la seule à avoir proposé une offre inférieure à l'estimation de la commune pour la partie « enrobés ».
- Le rapport de présentation de la commission d'appel d'offres ne mentionne aucune note permettant de s'assurer du classement des candidats sur la base des critères mentionnés dans le cahier des charges. Seul un classement des sociétés est mentionné, sans possibilité d'en contrôler les modalités d'établissement.

5. Une réalisation de la prestation non satisfaisante

La réalisation des travaux par l'entreprise retenue in fine n'a pas été sans difficultés. En effet, par délibération du 12 septembre 2007, la ville constatait le non respect du cahier des charges, la société titulaire du marché n'ayant pas effectué le calepinage imposé et d'autres anomalies ayant été relevées (défaut de fixation des dalles et dans la pose de joints).

La commune a décidé de passer une convention de transaction avec la société titulaire du marché : celle-ci renonçait au paiement de 20 000 € de travaux et de 23 000 € de travaux complémentaires et s'engageait à garantir pour cinq ans le revêtement. La commune avait exclu de faire refaire ces travaux, estimant la durée et les inconvénients trop importants.

Cette transaction procurait une solution de court terme, mais n'a en rien réglé le problème lié à la qualité des travaux, notamment le décollement des dalles. Les travaux devraient être dans un premier temps pris en charge par le titulaire du marché, mais il est vraisemblable qu'il faudra répéter l'opération dans quelques années, à la charge de la collectivité, la garantie de cette société prenant fin à l'été 2011. Le dallage représente un coût d'environ 195 000 €.

Le choix de ne pas demander à la société de refaire le dallage apparaît peu judicieux et constituera à terme une charge importante pour la ville, qu'elle n'aurait pas dû assumer. Ce choix apparaît d'autant plus troublant que la ville, par une seconde délibération du 12 septembre 2007, a décidé de confier une deuxième tranche de restructuration du centre ville à cette même société, pour un montant de 1 415 429 € alors même que les prestations fournies lors de la première tranche n'avaient pas donné satisfaction.

La chambre observe que les éléments objectifs qui ont dicté le choix du prestataire n'étaient pas contenus dans le cahier des charges. En outre, les raisons qui ont conduit la ville à lui confier 1,4 M€ de travaux supplémentaires en septembre 2007 sont difficilement compréhensibles.

XI. LES DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC

A. LES SERVICES DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

1. La durée des conventions

a. Le service de l'assainissement

La commune a confié l'exploitation en affermage du service de l'assainissement à Véolia (ex Compagnie Générale des Eaux) par un traité signé le 31 mai 1979. Un nouveau contrat du 6 mai 1983 a fait l'objet de dix avenants, prolongeant le délai d'exécution jusqu'en 2021.

Tableau 31 *Tableau chronologique de la délégation de service public « assainissement »*

Date du traité ou de l'avenant	Motif du nouveau traité ou de l'avenant	Durée prévue au contrat	Nouvelle date de fin du contrat	Durée ajoutée
Traité du 31/05/1979		10 ans	30/04/1989	
Nouveau traité du 6 mai 1983	Nouveau cahier des charges imposé par le ministre de l'Intérieur en mars 1980	12 ans à compter du 01/01/1983	31/12/1994	5 ans et 8 mois
Avenant n° 1 du 06/03/1986	Modification du prix des boues et hausse du prix versé au fermier	Aucun	31/12/1994	
Avenant n° 2 du 27/09/1989	Recherche de nouvelles sources en eau, renforcement de la station d'épuration, optimisation du réseau pour 500 000 F	20 ans à compter du 01/01/1990	31/12/2009	15 ans
Avenant n° 3 du 23/04/1991	Concours de 1,4 MF du fermier + 200 000 F/an pour financer des travaux de restructuration et de renforcement	30 ans à compter du 23/04/1991	22/04/2021	12 ans
Avenant n° 4 de décembre 1991	Annulation de l'avenant n° 3 : sommes prévues sont versées au budget général de la ville.	Néant	22/04/2021	
Avenant n° 5 du 14/04/1993	Intégration de nouveaux ouvrages à l'affermage	Néant	22/04/2021	
Avenant n° 6 du 03/12/1998	Changement de non du fermier	Néant	22/04/2021	
Avenant n° 7 du 18/04/2001	Intégration de d'un ouvrage à l'affermage, aménagement du contrat et adoption d'un plan de renouvellement des équipements pour 130000 F/an sur 3 ans	Néant	22/04/2021	
Avenant n° 8	Transfert à la communauté de communes de la responsabilité de l'usine de dépollution	Néant	22/04/2021	
Avenant n° 9	Relatif à l'usine de dépollution (CCPL x)	Néant	22/04/2021	
Avenant n° 10 du 16/09/2004	Individualisation des contrats de fourniture d'eau	Néant	22/04/2021	

Dans la mesure où une incertitude subsiste quant à la date de début du traité d'assainissement, la convention initiale du 31 mai 1979 n'ayant pu être fournie au cours du contrôle de la chambre, on peut considérer que la délégation a débuté le 6 mai 1983, date du deuxième traité. Avec une fin programmée le 22 avril 2021, cette délégation de service public aurait ainsi une durée de près de 38 années si elle arrivait à son terme. L'opérateur actuel serait alors resté en place durant 42 années.

Les avenants n° 2 et n° 3, du fait d'une prise en charge de certains travaux par le fermier, ont étendu la durée du contrat respectivement de 15 ans (pour 1 MF de travaux) et de 12 ans (pour 1,5 MF de travaux).

b. Le service de l'eau

La ville de Luxeuil-les-Bains a également confié l'exploitation en affermage du service de l'eau à Véolia par un traité de juin 1968. Un nouveau contrat signé en janvier 1982 a fait l'objet de trois avenants, prolongeant aussi le délai d'exécution jusqu'en 2021.

Tableau 32 *Tableau chronologique de la délégation de service public « eau »*

Date du traité ou de l'avenant	Motif du nouveau traité ou de l'avenant	Durée prévue au contrat	Nouvelle date de fin du contrat	Durée ajoutée
Traité de juin 1968		20 ans à compter du 01/01/1969	31/12/1989	
Nouveau traité de janvier 1982	Nouveau cahier des charges imposé par le ministre de l'Intérieur en mars 1980	12 ans à compter du 01/01/1982	31/12/1994	5 ans
Avenant n° 1 du 07/06/1984 et 25/06/1984	Réalisation de 2 postes d'injection de chlore	2 ans à compter du 01/01/1995	31/12/1996	2 ans
Avenant n° 2 du 27/09/1989	Recherche de nouvelles sources en eau, renforcement de la station d'épuration, optimisation du réseau pour 500 000 F	20 ans à compter du 01/01/1990	31/12/2009	12 ans
Avenant n° 3 du 23/04/1991 et 06/05/1991	Concours de 1,4 MF du fermier + 200 000 F/an pour financer des travaux de restructuration et de renforcement	30 ans à compter du 06/05/1991	04/05/2021	12 ans et 4 mois
Avenant n° 4 du 12/12/1991	Annulation de l'avenant n° 3 : sommes prévues sont versées au budget général de la ville.		04/05/2021	
Avenant n° 5 du 02/12/1998	Changement de nom de l'exploitant		04/05/2021	
Avenant n° 6 du 17/04/2001	Révision profonde des charges des parties		04/05/2021	
Avenant n° 7 du 16/09/2004	Individualisation des contrats de fourniture d'eau		04/05/2021	
Avenant n° 8 du 28/08/2002	Transfert à la communauté de communes de la responsabilité de l'usine de dépollution		04/05/2021	

Le traité concernant l'eau signé en juin 1968 a simplement été modifié dans sa forme en janvier 1982, mais pèse sur le début de ce traité la même incertitude que pour le traité d'assainissement. A minima, avec une fin programmée le 22 avril 2021, cette délégation de service public aurait ainsi duré près de 39 années si elle arrivait à son terme. L'opérateur actuel serait alors resté 53 années en place.

2. Des durées excessives

La chambre appelle l'attention de la ville sur la durée totale de ces contrats : 39 ans pour l'eau et 38 ans pour l'assainissement.

La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a limité à 20 ans la durée des délégations de service public dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, et des ordures ménagères. L'article L. 1411-2 du CGCT dispose désormais que *« les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre. Le délégataire peut également être autorisé, avec l'accord expressément formulé de la personne morale de droit public, à conclure des baux ou droits d'une durée excédant celle de la convention de délégation de service public. Les autorisations données par la personne morale de droit public, ainsi que les baux et droits réels qui en résultent, constituent des accessoires à la convention de délégation de service public et sont, à l'issue de la durée de la convention de délégation de service public, transférés à la personne morale de droit public. Dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, les délégations de service public ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans sauf examen préalable par le directeur départemental des finances publiques, à l'initiative de l'autorité délégante, des justificatifs de dépassement de cette durée. Les conclusions de cet examen sont communiquées aux membres de l'assemblée délibérante compétente avant toute délibération relative à la délégation (...) »*.

Le Conseil d'État, dans une décision du 8 avril 2009²⁸, a précisé que ces dispositions s'appliquent également à toutes les délégations antérieures à la loi du 2 février 1995.

Par conséquent, les délégations de service public relatives à l'eau et l'assainissement de la ville de Luxeuil-les-Bains devront prendre fin au plus tard le 22 avril 2015 pour l'assainissement et le 5 mai 2015 pour l'eau. Si la commune souhaitait aller au-delà de cette date, elle devrait le justifier et obtenir l'avis du directeur départemental des finances publiques.

²⁸ Conseil d'État, Assemblée, décision n° 271737, 271782 du 8 avril 2009 « Compagnie Générale des Eaux-Commune d'Olivet ».

La prolongation d'une délégation de service n'est possible que de façon très encadrée par l'article L. 1411-2 du CGCT, « *lorsque le délégataire est contraint, à la demande du délégant, de réaliser des investissements matériels non prévus au contrat initial de nature à modifier l'économie générale de la délégation et qui ne pourraient être amortis pendant la durée de la convention restant à courir que par une augmentation de prix manifestement excessive* ».

Les équipements existant déjà pour ce qui concerne la commune de Luxeuil-les-Bains, la chambre l'invite à respecter les dispositions législatives pour ses conventions. Elle souligne que si ces deux délégations prenaient fin en 2015, leur durée aurait atteint 33 ans pour l'eau et 32 ans pour l'assainissement, durées manifestement excessives.

Les dispositions législatives ayant pour but une remise en concurrence périodique de ces délégations, la chambre invite la collectivité à solliciter l'offre de plusieurs acteurs économiques lors du renouvellement de la délégation.

La chambre recommande à la commune de ne pas prolonger ses délégations de service public relatives à l'eau et à l'assainissement au-delà du 22 avril 2015. Dans le cas contraire, la commune devrait obligatoirement, comme l'impose l'article L. 1411-2 du CGCT, solliciter l'avis du directeur départemental des finances publiques. En cas de renouvellement, la chambre recommande à la collectivité de réduire la durée de ses nouvelles délégations.

B. LES RAPPORTS ENTRE LA VILLE ET LE FERMIER

Les rapports entre la ville et le fermier ont été marqués par l'absence de contrôles réguliers et fréquents de la collectivité dans le domaine de l'eau comme dans celui de l'assainissement. Même si la commune a commandé à plusieurs reprises des rapports d'audit, elle n'a pas été en mesure de fournir des documents attestant de réunions périodiques ou de la présentation du rapport annuel par le fermier.

Depuis peu néanmoins, les services techniques suivent le respect des clauses du traité par le fermier et ont entrepris une série de vérifications. Il n'en demeure pas moins que dans de nombreux domaines, le contrôle est difficile, notamment du fait de rapports annuels du fermier imprécis et d'une comptabilité difficilement contrôlable.

La société délégataire a rédigé chaque année et remis systématiquement à la ville des rapports séparés pour l'eau et pour l'assainissement. Seuls ceux relatifs à l'assainissement ont été présentés au conseil municipal. Ces rapports appellent plusieurs remarques.

a. L'entretien préventif

La commune dispose d'un réseau d'assainissement de 43 200 mètres linéaires (ml). L'entretien préventif est à la charge de la société délégataire, tandis que la commune assume les grosses réparations et changements de canalisations. L'entretien préventif revêt une importance particulière pour la commune, d'autant que le réseau est vieillissant : l'entretien diminue en principe le nombre des réparations plus lourdes à la charge de la ville, et conditionne la qualité des eaux distribuées aux usagers et récupérées.

L'ensemble du réseau doit faire l'objet d'un entretien préventif annuel correspondant à 5 % de sa taille totale (article 3 de l'avenant n° 7). Le fermier a fait état chaque année d'un entretien préventif variant entre 3,3 % et 6,2 % de la taille du réseau : l'objectif de 5 % a été atteint sauf en 2006 (3,8 %) et en 2007 (4,7 %). Le nombre d'opérations de désobstruction a été multiplié par trois entre 2004 et 2009 puis divisé par deux en 2010.

La chambre invite la commune à revoir l'économie générale du contrat, qui fait peser sur elle seule les grosses réparations et le changement des canalisations, et à vérifier le respect des engagements contractuels concernant l'entretien du réseau.

b. Des données financières incomplètes

Le décret du 14 mars 2005²⁹ relatif au rapport annuel du délégataire de service public local, a précisé les données qui doivent figurer au rapport du délégataire, incluant un compte annuel de résultat d'exploitation (CARE).

Toutefois, et bien avant cette date, les traités d'affermage signés par la ville prévoyaient la production par le fermier d'un compte-rendu technique et financier.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le délégataire a produit les CARE pour l'ensemble de la période sous revue.

Dans ces rapports, les travaux pris en charge par le fermier ne font l'objet d'aucun chiffrage qui permettrait de prendre connaissance de son « effort » financier. À ce défaut d'information financière, s'ajoutent des imprécisions dans le mode d'établissement du compte de résultat. À compter de l'exercice 2006, les rapports indiquent par exemple que « *les méthodes et éléments de calcul économique retenus pour la détermination des produits et charges sont également précisés en annexe* ». Le mode de calcul est en effet expliqué de manière générale, mais n'est jamais étayé du montant et du périmètre des bases auxquelles s'appliquent ces calculs.

c. Les conséquences de la création d'un groupement d'intérêt économique

Le contrôle du délégataire par la commune est rendu très complexe, voire impossible, du fait de l'organisation nationale de sa société mère.

En effet, la société Véolia-Eau est désormais organisée avec un échelon central et des pôles régionaux. Depuis 2008, le délégataire de Luxeuil fait partie du pôle « Région centre est » de la société Véolia Eau. Avec d'autres sociétés membres de Véolia Eau dans cette région, elles ont mis en commun des fonctions supports (service clientèle, bureau d'étude technique, service achats) au sein d'un groupement d'intérêt économique régional (GIE).

Comptablement, la facturation s'opère en cascade : les services centraux de l'activité « Eau France » de Véolia facturent à chaque GIE régional une quote-part, fonction de la plus-value générée par chaque région. Les GIE refacturent à leur tour ces charges nationales aux sociétés membres, et y ajoutent le coût des moyens qu'ils

²⁹ Décret n° 2005-236 du 14 mars 2005 relatif au rapport annuel du délégataire de service public local, codifié à l'article R. 1411-7 du CGCT.

mettent à leur disposition. En contrepartie et en théorie, chaque société membre d'un GIE peut refacturer à ce dernier les prestations qu'elle a réalisées à son profit, ce qui n'a toutefois jamais été constaté pour le fermier de Luxeuil-les-Bains.

L'article R. 1411-7 du CGCT précise, s'agissant de la répartition des charges indirectes, que celles-ci « *sont réparties selon des critères internes issus de la comptabilité analytique ou selon une clé de répartition dont les modalités sont précisées dans le rapport* ».

Cette facturation au délégataire de la ville ainsi que les modalités de répartition des charges sont mentionnées de manière globale et non détaillée dans les rapports annuels. Dans leurs formes actuelles, le rapport du délégataire et le CARE ne permettent pas de vérifier si des charges éventuellement étrangères au service lui ont été facturées. La Cour des comptes, dans son rapport public annuel 2011³⁰ souligne l'amélioration de la transparence financière mais recommande de compléter les CARE avec « *des éléments chiffrés permettant de justifier le calcul des charges* ».

Tableau 33 *Éléments financiers des DSP eau et assainissement (éléments disponibles à partir de l'exercice 2007 seulement)*

Exercice	Charges (hors redevances et reversement aux collectivités)	Contribution des services centraux et recherche	%	Résultat net
Eau 2007	417 312 €	19 523 €	4,7	- 3 434 €
Eau 2008	434 983 €	21 885 €	5	- 14 716 €
Eau 2009	395 927 €	15 481 €	3,9	- 18 946 €
Assainissement 2007	152 003 €	7 297 €	4,8	673 €
Assainissement 2008	159 724 €	8 688 €	5,4	157 €
Assainissement 2009	161 585 €	7 074 €	4,4	1 743 €

Source : rapports annuels du délégataire.

La complexité du calcul de ces charges et l'absence de détails chiffrés dans les rapports rendent en effet tout contrôle des délégataires par les collectivités publiques compliqué voire impossible.

La chambre recommande à la commune de faire préciser dans le rapport annuel qui lui est remis la nature des charges imputables aux différents niveaux d'intervention (niveau central qui lui ont été répercutées par le GIE, charges facturées directement par le GIE) et les clés de répartition utilisées pour calculer les charges qui lui sont in fine imputées.

³⁰ Rapport public annuel 2011 de la Cour Partie II : Les suites données aux observations des juridictions financières / Les services publics d'eau et d'assainissement : des évolutions encourageantes. La cour des comptes note une « *amélioration de la transparence financière* » mais également le fait que « *si le compte rendu technique est généralement très développé, tel n'est pas le cas du compte rendu financier, souvent lacunaire, parfois réduit à une ou deux pages. Le CARE est accompagné d'une note méthodologique qui explique ses modalités d'élaboration. Cette note, très générale, est insuffisante pour comprendre les données propres du service délégué* ». La Cour recommande « *de compléter ce compte rendu avec des données chiffrées permettant de justifier, notamment, le mode de calcul des charges réparties ou calculées* ».

XII. LA GESTION IMMOBILIÈRE

Ville historique et touristique, Luxeuil-les-Bains dispose d'un patrimoine riche et qu'elle s'attache à mettre en valeur le plus possible. Dès la fin des années 1990, pour faire face à une situation financière délicate, elle en a cédé une partie tout en confiant certaines de ses activités à des entités du secteur privé. Ce fut le cas de ses thermes en 1998 et de son casino en 2000. Elle détient également un patrimoine générateur de revenus, peu valorisé (logements, locaux commerciaux, terrains agricoles) dont elle a une connaissance parcellaire et qui nécessiterait un suivi mieux organisé.

A. LA POLITIQUE DE GESTION DU PATRIMOINE

Les services techniques ont déclaré avoir entrepris depuis peu le suivi des biens immobiliers de la ville. Ils ont établi un diagnostic de l'état des logements que la commune loue à des particuliers ou à des organismes, et en ont estimé lorsque nécessaire, le coût de remise en état.

Mais il n'existe aucune procédure formalisée concernant la gestion du patrimoine immobilier, ce qui peut expliquer l'omission de déclaration des travaux en régie concernant l'exercice 2009, ou encore l'absence de recensement périodique des biens. Ces éléments sont aussi révélateurs d'un défaut de coordination entre les services financiers et les services techniques, dont l'avis technique n'est pas systématiquement sollicité dans le cadre des projets de vente, d'acquisition, ou de location.

Ceci reflète l'absence de stratégie communale en matière patrimoniale, les décisions s'inscrivent dans une logique de court terme plutôt que dans une logique de gestion active à plus long terme.

De 1995 à 2007, la commune a néanmoins choisi de se désengager du secteur marchand, industriel et de l'habitat en cédant les actifs correspondants (thermes, abattoir, maison Rimey) et a parallèlement restauré, réhabilité et étendu le patrimoine affecté à des services publics (écoles, équipements sportifs). Enfin, elle a conduit la rénovation et la mise en valeur du patrimoine historique et touristique de la ville (basilique, maison du Bailly, construction de l'école du Bois la Dame), notamment par l'acquisition de biens classés (maison du Cardinal Jouffroy).

La chambre engage la commune à établir de façon plus explicite et formalisée ses orientations en matière de gestion patrimoniale.

B. UN INVENTAIRE ET UN ETAT DE L'ACTIF INCOMPLETS

Il n'existe aucun recensement exhaustif du patrimoine immobilier de la collectivité. Les seuls documents présentés à la chambre sont un état de l'actif et un tableau synthétique des locaux d'habitation dont la commune est propriétaire : le premier document intègre des éléments qui ne sont pas à jour, le second ne prend en compte qu'une partie des biens de la commune susceptibles de générer des produits.

Produit pour la première fois en 1998, l'état de l'actif a été incrémenté des nouvelles acquisitions faites depuis lors mais de nombreuses cessions de biens n'ont pas été prises en compte et y apparaissent toujours.

Ainsi les thermes, cédés à la Chaîne Thermale du Soleil en 1998, apparaissent toujours à l'état de l'actif, de même que le casino municipal vendu par la commune en 2001. De même, la ville a cédé en 2002³¹ deux parcelles de terrain à la SARL « centre équestre de Luxeuil » (A 503 et A 507), qui figurent encore au patrimoine de la commune.

Les erreurs sur l'état de l'actif traduisent l'absence de procédures évoquée supra : les signatures d'actes de vente ou l'encaissement des recettes correspondantes n'ont déclenché aucune action particulière des services de la ville.

L'état de l'actif étant joint au compte administratif tous les deux ans, le patrimoine doit être suivi et géré au quotidien. Ce suivi interne est opéré le plus souvent à l'aide de logiciels dédiés ou de tableaux informatiques. La ville de Luxeuil-les-Bains a opté pour cette seconde option, moins onéreuse.

Les services techniques ont ainsi établi deux inventaires, qui recensent les seuls immeubles bâtis qui génèrent des produits : l'inventaire des appartements, qui mentionne la localisation, le type de bien, le métrage, l'état et l'identité de chaque occupant ; l'inventaire des logements communaux, dans lequel on trouve les appartements et les locaux commerciaux, dont le restaurant scolaire loué au CIAS, et le camping pour lequel une redevance d'affermage est perçue. Ce deuxième inventaire englobe les biens qui figurent déjà dans le premier. Ces inventaires excluent toutefois les autres biens générateurs de revenus (terrains agricoles, bois et forêts).

La chambre recommande la tenue d'un état de l'actif exhaustif et à jour, et la mise en place de procédures permettant de prendre en compte toute entrée ou sortie du patrimoine.

³¹ Délibération n° 2002-128 du 27 mai 2002.

C. LA GESTION DU PATRIMOINE

Dans un contexte financier délicat, les revenus tirés du patrimoine peuvent constituer une ressource récurrente et stable pour la commune. Les revenus de Luxeuil-les-Bains à ce titre sont d'environ 128 500 € par an, donc non négligeables, mais une meilleure gestion et la réalisation de quelques travaux pourraient les augmenter.

1. Des biens mal entretenus et peu valorisés

a. Les logements dont la commune est propriétaire

L'inventaire des appartements établi par les services techniques au 17 février 2011 recense un total de 35 appartements dont 15 étaient inoccupés, soit près de la moitié.

Sur ces 15 appartements vides, 13 sont répertoriés comme en « mauvais état » et nécessiteraient des travaux substantiels et deux, en bon état, devaient recevoir rapidement des locataires. En prenant en compte un loyer moyen de 150 € mensuels³², le manque à gagner pour la commune est estimé à 27 000 € par an, en raison principalement de l'absence de candidat du fait de la vétusté des locaux.

Le défaut d'entretien, qui explique en partie cette situation, résulte de l'absence totale de programmation de travaux : aucune politique de rénovation n'est envisagée et il n'existe aucun budget dédié aux logements locatifs.

En outre, la recherche de locataires, qui repose sur « le bouche à oreille » et sur un affichage en mairie, n'est pas optimale pour trouver des occupants.

Il ressort de ces éléments que la commune doit définir une politique concernant les logements qu'elle possède. Elle pourrait en céder une partie, si ses ressources financières ne lui permettent pas de rénover ceux qui doivent l'être, et ne conserver que ceux qui sont actuellement occupés. Si elle souhaitait conserver l'ensemble de ses logements, il conviendrait de dégager les ressources nécessaires aux rénovations.

Enfin, pour rentabiliser au mieux son patrimoine, il lui faudrait améliorer la recherche de locataires.

³² Le prix retenu par l'équipe de contrôle correspond au loyer le moins cher perçu par la ville sur l'ensemble de ses biens actuellement loués.

b. La maison du cardinal Jouffroy

La ville est propriétaire depuis octobre 2000 d'un ensemble immobilier classé et répertorié comme « maison du cardinal Jouffroy ». Selon l'équipe municipale en place lors de l'acquisition, le projet de développement élaboré à la fin des années 1990 avait mis en évidence l'absence de lieu de rencontre au centre-ville. La municipalité avait donc décidé, malgré ses difficultés financières, d'acquérir ce bâtiment pour faire de ce monument historique un lieu de rencontre.

L'office de tourisme a été installé dans le bâtiment, et des animations ont été organisées dans ses jardins. Cette installation a nécessité des travaux, dont le montant dépasse la valeur d'acquisition du bien. Mais seule une petite partie de cet ensemble immobilier est exploitée par l'office de tourisme, la majeure partie du bâtiment est inutilisée depuis l'acquisition. Le bâtiment s'est logiquement dégradé au fil des années, faute d'entretien et d'occupation.

La municipalité actuelle envisage donc de le céder, tout en garantissant sa valorisation. Il est regrettable que cet investissement ait été peu utilisé et peu rentabilisé, même s'il reste que la revente du bâtiment pourrait générer une plus-value. Toutefois, sa taille, les travaux nécessaires à sa réhabilitation et le marché immobilier local peu porteur risquent de retarder ce projet de cession.

La chambre note aussi que la valeur de cet immeuble est différente selon les documents : 603 421 € à l'état de l'actif fin 2008 et 648 908 € à l'inventaire des biens de la collectivité de février 2011.

La chambre recommande à la ville de se rapprocher de son comptable et de mettre à jour l'état de son actif. Elle rappelle que ce dernier ne peut être modifié par le comptable qu'au vu des éléments qui lui sont communiqués par l'ordonnateur. Elle déplore l'absence de politique immobilière qui a conduit à une faible utilisation de certains bâtiments acquis, à leur faible entretien et donc à leur dévaluation.

2. Un défaut de suivi à l'origine de perte de ressources

La perception des loyers des locaux d'habitation et la révision des prix de location ont été contrôlées par la chambre et n'appellent pas de remarque. Toutefois, le recensement incomplet des biens loués par la commune a produit un manque à gagner depuis de nombreuses années, récupérable dans la majorité des cas.

Ceci concerne deux dossiers.

Un local commercial

Suite à une procédure de redressement judiciaire, la ville a acquis le 23 février 2004 un ensemble immobilier classé (maison à usage d'habitation et de commerce), situé à proximité immédiate de « la maison du cardinal Jouffroy », au prix de 50 141,46 €. L'ordonnateur de l'époque avait reçu valablement délégation pour cette acquisition par délibération du 4 février 2004. Cette délibération ne fait pas apparaître les raisons qui ont motivé cet achat.

Le local commercial situé dans cet ensemble immobilier était occupé lors de l'achat par la ville et conformément à l'article 5 du cahier des charges de la vente sur saisie immobilière, l'adjudicateur était tenu « *d'exécuter pour le temps qui restera à courir les baux faits par le saisi* ». Toutefois, le bailleur, décédé le 4 juillet 2002, antérieurement à la vente, avait signé un contrat de location-gérance en date du 26 avril 1975 avec son fils. Au décès du bailleur, le contrat s'est donc poursuivi entre l'indivision successorale et le gérant-locataire (le fils).

Par courrier du 14 novembre 2005, le directeur général des services demandait au locataire la production d'une copie de son contrat de bail pour en établir un nouveau. Par une délibération du 22 mai 2006, le conseil municipal autorisait le maire à signer un nouveau contrat de location et à récupérer les arriérés. Depuis cette date, aucun autre élément de procédure n'a pu être communiqué par les services de la ville.

Depuis le 8 octobre 2003, date de réception du cahier des charges de la vente au Tribunal de grande instance de Lure et date à laquelle la commune peut faire valoir ses droits à récupérer les loyers, aucun paiement n'est intervenu. Au 31 mai 2011, le total de ces impayés représentait la somme de 14 959 €.

L'intervention de la chambre a conduit l'ordonnateur à conclure un avenant au bail commercial, signé le 1^{er} juillet 2011, fixant la durée du bail et le montant du loyer. Il a aussi communiqué à la chambre copie d'un courrier du 26 juillet 2011 annonçant au locataire l'émission prochaine d'un titre de recettes.

Deux terrains agricoles

La ville de Luxeuil-les-Bains, dans le but de maintenir en bon état une partie de sa réserve foncière, a décidé d'en confier la jouissance à deux agriculteurs par deux conventions d'occupation précaire d'une durée d'un an, renouvelables de manière expresse. La commune en avait confié la signature à la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) de Franche-Comté, par contrat de mandat du 27 avril 2000. Aucune délibération autorisant le maire à donner mandat à la SAFER n'a pu être produite.

Ces deux conventions, signées respectivement les 25 août 2000 et 21 septembre 2000 ont pris effet à compter du 1^{er} décembre 1999, soit à une date antérieure à leur conclusion, pour prendre fin le 30 novembre 2000. Le premier groupe de terrains, d'une superficie de plus de 21 hectares devait rapporter 2 290 € par an, et le second, d'une superficie de plus de 16 hectares, 1 770 € par an.

En 2001, lors de la construction du contournement routier sud-ouest de Luxeuil-les-Bains, le maire de la commune a décidé de dénoncer ces deux conventions. Cependant, les deux exploitants ont poursuivi l'exploitation de plusieurs parcelles, sans titre et sans aucun paiement, de 2001 à 2010.

Cette situation a été révélée lors de la demande d'un autre exploitant agricole qui souhaitait augmenter la surface de son exploitation par son extension à ces terrains. La commune envisage désormais de signer avec ce dernier un bail agricole de neuf ans, renouvelable.

Concernant les sommes dues au titre de l'utilisation des terrains, la municipalité a entrepris, après que la chambre ait appelé son attention sur cette question, de récupérer quatre années d'arriérés. La chambre rappelle toutefois que ces terrains, non affectés à l'usage du public ni à une mission de service public, appartiennent au domaine privé de la commune. Dès lors, les règles du code civil s'appliquent et la prescription pour loyers impayés est de cinq années « à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer » (article 2224 du code civil).

Enfin, la chambre rappelle aussi que par convention, « la durée de la prescription peut être abrégée ou allongée par accord des parties. Elle ne peut toutefois être réduite à moins d'un an ni étendue à plus de dix ans » (article 2254 du code civil).

Suite au contrôle de la chambre, les deux situations d'impayés, du bail commercial et des terrains agricoles ont fait l'objet d'une émission de titres de perception et sont désormais suivis avec attention par la municipalité.

Synthèse sur le patrimoine immobilier :

Les éléments mentionnés supra reflètent l'absence de politique immobilière de Luxeuil-les-Bains. Il en résulte un défaut d'organisation et une méconnaissance du patrimoine qui expliquent que certains dossiers n'aient pas été suivis au fil des ans, avec pour conséquence un manque à gagner.

La chambre engage la commune à améliorer la gestion du patrimoine dans plusieurs directions : définir une politique immobilière notamment une stratégie des cessions ; recenser de façon systématique le patrimoine, notamment par la mise en place de procédures associant les services financiers, les services techniques et le comptable public pour assurer l'enregistrement des entrées ou sorties ; organiser un suivi des biens et entretenir ceux qui le nécessitent de façon à optimiser leur utilisation et les revenus communaux afférents.

ANNEXES

Annexe 1 Évolution des budgets de la commune de 2004 à 2010

BUDGET PRINCIPAL

en €	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
RECETTES	19 227 620,95	22 744 845,81	17 870 108,56	14 570 160,91	21 144 031,47	11 889 814,95	16 942 791,52
fonctionnement	9 501 251,99	10 108 079,07	9 902 281,19	10 262 098,03	10 083 091,70	8 363 598,69	9 232 678,87
investissement	9 726 368,96	12 636 766,74	7 967 827,37	4 308 062,88	11 060 939,77	3 526 216,26	7 127 323,85
DÉPENSES	18 607 296,15	20 298 589,99	17 702 878,73	14 335 182,98	18 058 162,32	10 524 312,06	15 714 836,78
fonctionnement	8 707 132,74	9 098 129,37	8 339 729,89	8 523 402,96	8 756 784,75	7 545 888,84	7 924 758,70
investissement	9 900 163,41	11 200 460,62	9 363 148,84	5 811 780,02	9 301 377,57	2 978 423,22	7 349 201,97
résultat de l'exercice	620 324,80	2 446 255,82	167 229,83	234 977,93	3 085 869,15	1 365 502,89	1 227 954,74
résultat antérieur	613 470,69	122 091,08	1 282 848,04	534 119,87	-475 416,41	337 637,80	714 471,54
montant affecté à l'investissement	1 111 704,41	1 285 498,86	915 958,00	1 244 514,21	2 272 814,94	988 669,15	nc
résultat de clôture	122 091,08	1 282 848,04	534 119,87	-475 416,41	337 637,80	714 471,54	nc

source : comptes de gestion (sauf CA pour 2010)

BUDGET ANNEXE CAMPING

en €	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
RECETTES	0,00	891 551,36	919 832,56	1 310 033,44	172 710,65	300 331,28	228 144,98
exploitation	0,00	0,00	6 341,36	46 326,00	0,00	59 636,00	113 490,00
investissement	0,00	891 551,36	913 491,20	1 263 707,44	172 710,65	240 695,28	114 654,98
DÉPENSES	0,00	205 415,48	1 741 684,37	1 523 621,85	113 468,08	85 793,88	288 190,07
exploitation	0,00	4 072,86	25 883,58	20 619,51	23 827,44	21 276,78	78 607,48
investissement	0,00	201 342,62	1 715 800,79	1 503 002,34	89 640,64	64 517,10	115 496,41
résultat de l'exercice	0,00	686 135,88	-821 851,81	-213 588,41	59 242,57	214 537,40	-60 045,09
résultat antérieur	0,00	0,00	686 135,88	-135 715,93	-351 242,96	-292 000,39	-77 462,99
montant affecté à l'investissement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	nc
résultat de clôture	0,00	686 135,88	-135 715,93	-349 304,34	-292 000,39	-77 462,99	nc

source : comptes de gestion (sauf CA pour 2010)

BUDGET SERVICE EAU

en €	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
RECETTES	418 265,04	350 474,54	439 151,00	1 017 403,17	336 734,26	393 311,42	579 136,70
exploitation	122 962,71	139 904,36	140 722,91	140 748,71	138 360,37	138 549,44	316 810,20
investissement	295 302,33	210 570,18	298 428,09	876 654,46	198 373,89	254 761,98	220 322,49
DÉPENSES	190 554,31	308 704,65	667 356,56	802 506,45	433 890,62	226 552,12	416 413,62
exploitation	15 880,15	17 769,40	27 554,21	40 081,66	70 165,80	78 562,10	76 195,91
investissement	174 674,16	290 935,25	639 802,35	762 424,79	363 724,82	147 990,02	340 217,71
résultat de l'exercice	227 710,73	41 769,89	-228 205,56	214 896,72	-97 156,36	166 759,30	162 723,08
résultat antérieur	523 814,81	517 346,18	559 116,07	172 394,51	205 610,54	108 454,18	106 177,53
montant affecté à l'investissement	234 179,36	0,00	158 516,00	179 509,71	0,00	169 035,95	nc
résultat de clôture	517 346,18	559 116,07	172 394,51	207 781,52	108 454,18	106 177,53	nc

source: comptes de gestion (sauf CA pour 2010)

BUDGET SERVICE ASSAINISSEMENT

<i>en €</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
RECETTES	430 310,10	1 399 171,29	613 711,22	1 538 851,59	1 189 789,78	426 655,33	720 501,84
exploitation	82 425,15	127 710,32	301 100,17	256 974,61	265 251,47	301 498,31	351 449,63
investissement	347 884,95	1 271 460,97	312 611,05	1 281 876,98	924 538,31	125 157,02	333 693,96
DÉPENSES	148 541,00	1 082 694,51	1 268 690,47	1 413 446,89	840 972,61	374 174,29	430 946,75
exploitation	51 979,39	65 930,05	101 833,46	134 645,43	167 123,97	157 439,83	150 889,96
investissement	96 561,61	1 016 764,46	1 166 857,01	1 278 801,46	673 848,64	216 734,46	278 231,09
<i>résultat de l'exercice</i>	281 769,10	316 476,78	-654 979,25	125 404,70	348 817,17	52 481,04	289 555,09
<i>résultat antérieur</i>	337 121,63	476 829,89	793 306,67	121 036,42	5 990,67	193 869,91	245 459,55
<i>montant affecté à l'investissement</i>	142 060,84	0,00	17 291,00	229 602,32	160 937,93	891,40	nc
<i>résultat de clôture</i>	476 829,89	793 306,67	121 036,42	16 838,80	193 869,91	245 459,55	nc

sources : comptes de gestion (sauf CA pour 2010)

Annexe 2 Évolution de la situation financière du budget principal de 2004 à 2010

CHARGES DE FONCTIONNEMENT

CHARGES	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Opérations réelles							
charges à caractère général 011	1 660 594,28	1 568 390,43	1 581 374,58	1 701 818,29	1 647 154,32	1 581 890,59	1 506 299,74
charges de personnel 012	3 793 243,06	3 729 419,97	3 854 360,86	3 947 595,81	3 894 346,77	3 700 510,23	3 783 642,01
atténuation de produits 014						38 944,60	38 404,20
autres charges de gestion courante 65	1 669 031,67	1 708 810,97	1 846 278,17	1 687 276,16	1 628 058,44	1 113 156,11	1 227 648,26
charges financières 66 (hors ICNE 6611)	728 999,62	491 637,65	648 041,15	726 433,49	772 793,77	586 515,31	323 479,79
charges exceptionnelles 67	104 497,56	594 246,86	7 322,13	57 983,48	735,21	33 558,58	124 344,39
Total Opérations réelles	7 956 366,19	8 092 505,88	7 937 376,89	8 121 107,23	7 943 088,51	7 054 575,42	7 003 818,39
Opérations d'ordre							
ICNE 6611	125 036,74	437 903,25					
dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles 67	113 432,14	210 207,06	64 850,25	45 968,10	403 928,93	50 390,00	0,00
dotations aux amortissements des charges financières 68	512 297,67	357 513,18	337 502,75	356 327,63	409 767,31	440 923,42	0,00
Total Opérations d'ordre	750 766,55	1 005 623,49	402 353,00	402 295,73	813 696,24	491 313,42	538 141,79
TOTAL DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	8 707 132,74	9 098 129,37	8 339 729,89	8 523 402,96	8 756 784,75	7 545 888,84	7 541 960,18

PRODUITS DE FONCTIONNEMENT

PRODUITS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Opérations réelles							
produits des services 70	196 996,45	213 229,05	300 377,77	369 575,24	191 622,92	217 841,22	226 375,39
impôts et taxes 73	5 849 033,01	6 025 688,15	6 095 344,09	6 368 254,40	6 129 875,23	4 960 573,74	5 320 905,29
dotations et participations 74	2 801 692,86	2 809 072,03	3 004 573,65	2 990 505,82	3 011 694,90	2 826 114,24	2 778 359,67
autres produits de gestion courante 75	101 120,68	91 332,88	110 297,01	168 928,69	98 533,79	92 942,57	116 031,24
produits financiers 76	4 374,77	3 998,67	7 747,27	15 025,18	10 266,81	3 341,86	36,18
produits exceptionnels 77	65 935,04	533 476,21	29 807,10	67 147,58	407 640,45	63 146,78	232 967,46
indemnités de sinistre 79	9 150,79	15 976,84					
atténuations de charges (sans ICNE) 013	160 898,38	161 477,01	155 471,03	123 160,42	130 186,11	199 638,28	284 351,06
Total Opérations réelles	9 189 201,98	9 854 250,84	9 703 617,92	10 102 597,33	9 979 820,21	8 363 598,69	8 959 026,29
Opérations d'ordre							
ICNE contrepassation N-1 6611	114 696,53	125 036,74					
travaux en régie 72	126 450,34	120 098,25	144 673,71	149 953,10	80 821,20	0,00	142 939,38
produits exceptionnels 77	70 903,14	8 693,24	53 989,56	9 547,60	22 450,29	0,00	11 780,38
Total Opérations d'ordre	312 050,01	253 828,23	198 663,27	159 500,70	103 271,49	0,00	154 720,12
TOTAL RECETTES FONCTIONNEMENT	9 501 251,99	10 108 079,07	9 902 281,19	10 262 098,03	10 083 091,70	8 363 598,69	9 113 746,41

RÉSULTAT DE FONCTIONNEMENT	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
excédent ou déficit	794 119,25	1 009 949,70	1 562 551,30	1 738 695,07	1 326 306,95	817 709,85	1 571 786,23
report du résultat N-1 après affectation	613 470,69	122 091,08	216 082,78	534 119,87	0,00	337 637,80	582 788,80
résultat cumulé	1 407 589,94	1 132 040,78	1 778 634,08	2 272 814,94	1 326 306,95	1 155 347,65	2 154 575,03

DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

EMPLOIS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Opérations réelles							
reversement de dotations 10	2 238,85	18 585,85					
remboursement de subventions 13	0,00	12 346,00					
emprunts et dettes (état de la dette A2.1) 16	6 974 593,58	1 668 039,08	6 530 493,87	1 238 766,31	5 854 152,10	1 445 235,34	1 355 723,65
subventions d'équipement versées 204				33 099,21	38 122,00	10 066,00	0,00
dépenses d'équipement (20, 21, 23)	2 564 337,84	1 260 641,56	2 562 053,57	4 335 043,56	3 048 215,11	1 517 873,94	1 611 266,25
autres immobilisations financières 27		172,00					
Total Opérations réelles	9 541 170,27	2 959 784,49	9 092 547,44	5 606 909,08	8 940 489,21	2 973 175,28	2 966 989,90
Opérations d'ordre							
subventions d'investissement 13		24 083,84					
remboursement emprunt (EPCI) 16		2 879 241,07					3 680 485,90
ICNE contrepassation N-1 1688	114 696,53	125 036,74					11 780,74
différences sur réalisations 19	70 903,14	8 693,24	52 653,56	9 547,00	22 450,29		
immobilisations incorporelles 20		0,00		519,84			25 095,07
immobilisations corporelles 21		0,00	426,96	17 045,85	155,00	791,62	450 000,00
immobilisations en cours 23		0,00	215 601,88	177 757,65	141 755,54	4 456,32	214 850,36
biens affectés 24		5 042 208,92					
autres immobilisations financières 27					196 527,53		
20, 21, 23 travaux en régie	126 450,34	161 412,32					
amortissement des immobilisations (reprises) 28			1 919,00				
Total Opérations d'ordre	312 050,01	8 240 676,13	270 601,40	204 870,34	360 888,36	5 247,94	4 382 212,07
TOTAL DES EMPLOIS D'INVESTISSEMENT	9 853 220,28	11 200 460,62	9 363 148,84	5 811 779,42	9 301 377,57	2 978 423,22	7 349 201,97

PRODUITS D'INVESTISSEMENT

PRODUITS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Opérations réelles							
dotations, fonds divers et réserves 10 (hors 1068)	424 134,15	786 369,00	406 987,00	214 713,00	447 111,00	680 758,00	497 101,00
subventions d'investissement 13	855 553,57	273 364,98	351 562,06	1 079 072,67	1 730 946,87	559 867,75	490 030,26
emprunts 16	893 807,14	1 384 635,20	500 000,00	1 300 000,00	5 321 007,49	800 360,00	800 000,00
immobilisations incorporelles 20		121 996,14					0,00
immobilisations corporelles 21		330 054,33	2 733,40				2 000,00
immobilisations en cours 23		46 987,80	32 910,43	22 097,03			
autres immobilisations financières 27	5 892,15	5 892,15			217 746,36		
Total Opérations réelles	2 179 387,01	2 949 299,60	1 294 192,89	2 615 882,70	7 716 811,72	2 040 985,75	1 789 131,26
Opérations d'ordre							
excédents capitalisés 1068	1 111 704,41		915 958,00	1 244 514,21	2 272 814,94	988 669,15	572 558,85
subventions d'investissement 13		24 083,84		3 710,84			
ICNE 1688	125 036,74	437 903,25					
Différences sur réalisations 19	31 364,72	237 133,58	7 780,48	32 326,35	94 072,90	38 133,98	0,00
immobilisations incorporelles 20		41 395,49	71 355,13	28 474,39	61 089,34	2 620,55	0,00
immobilisations corporelles 21	82 067,42	5 109 148,12	57 069,77	13 641,75	309 856,03	12 256,02	0,00
immobilisations en cours 23		0,00		13 185,01	196 527,53	2 627,39	0,00
immobilisations concédées 24		2 194 790,82					
amortissements des immobilisations 28	173 457,29	309 088,18	289 660,75	307 902,63	361 342,31	392 498,42	0,00
charges à répartir sur plusieurs exercices 481	338 840,38	48 425,00	48 425,00	48 425,00	48 425,00	48 425,00	0,00
opérations d'ordre entre sections 040							538 141,79
opérations patrimoniales 041							4 227 491,95
Total Opérations d'ordre	1 862 470,96	8 401 968,28	1 390 249,13	1 692 180,18	3 344 128,05	1 485 230,51	4 765 633,74
TOTAL DES PRODUITS D'INVESTISSEMENT	4 041 857,97	11 351 267,88	2 684 442,02	4 308 062,88	11 060 939,77	3 526 216,26	7 127 323,85

RÉSULTAT D'INVESTISSEMENT (sources : CG)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Excédent ou Déficit investissement exercice n	-5 811 362,31	150 807,26	-6 678 706,82	-1 503 716,54	1 759 562,20	547 793,04	-221 878,12
Résultat N-1 investissement	-1 111 704,41	-6 923 066,72	150 807,26	-1 244 514,21	-2 748 231,35	-988 669,15	-440 876,11
Résultat cumulé	-6 923 066,72	-6 772 259,46	-6 527 899,56	-2 748 230,75	-988 669,15	-440 876,11	-662 754,23

RÉSULTAT D'EXECUTION

Résultat d'exécution	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tableau A 14	122 091,08	1 282 848,04	534 119,87	-475 416,41	337 637,80	714 471,54	nc

Annexe 3 Classification issue de la « charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales » du 7 décembre 2009.

Indices sous-jacents		Structures	
1	Indices zone euro	A	Taux fixe simple. Taux variable simple. Echange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Echange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel)
2	Indices inflation française ou inflation zone euro ou écart entre ces indices	B	Barrière simple. Pas d'effet de levier
3	Ecart d'indices zone euro	C	Option d'échange (swaption)
4	Indices hors zone euro. Ecart d'indices dont l'un est un indice hors zone euro	D	Multiplicateur jusqu'à 3 ; multiplicateur jusqu'à 5 capé
5	Ecart d'indices hors zone euro	E	Multiplicateur jusqu'à 5