



Chambre régionale des comptes
de Champagne-Ardenne, Lorraine

Epinal, le 27 février 2013

Le Président,

Réf. à rappeler :

Recommandé + A.R.

Monsieur le Maire,

Par lettre du 04 janvier 2013, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune d'Uckange pour les exercices 2004 jusqu'à la période la plus récente.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint ce rapport d'observations, accompagné de la réponse dont la chambre a été destinataire, étant précisé, qu'en application de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, cette réponse engage la seule responsabilité de son auteur. L'ensemble sera communiqué par vos soins à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Inscrit à son ordre du jour, il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donnera lieu à débat.

Après information de l'assemblée délibérante, le rapport d'observations, accompagné des réponses, devient un document communicable à toute personne qui en fera la demande, conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978, relative à la communication des documents administratifs.

Je vous serais obligé de bien vouloir me tenir informé de la date à laquelle ce rapport sera communiqué.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, à l'expression de ma considération distinguée.

Dominique ROGUEZ

Monsieur Gérard LEONARDI
Maire de la commune d'Uckange
1, Place Lucien Waldung
57270 UCKANGE



Chambre régionale des comptes
de Champagne-Ardenne, Lorraine

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
COMMUNE DE UCKANGE (Moselle)



Chambre régionale des comptes
de Champagne-Ardenne, Lorraine

Le présent rapport est composé de la façon suivante :

- 1. Rapport d'observations définitives du 26 juin 2012**
- 2. Réponse de Monsieur Gérard LEONARDI, maire de la commune d'Uckange, par lettre enregistrée au greffe de la juridiction le 23 janvier 2013.**

SOMMAIRE

SYNTHESE	6
1. INTRODUCTION	7
2. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	8
3. LA POLITIQUE DE LA VILLE	9
3.1. Actions mises en œuvre et moyens qui leur sont consacrés	9
3.1.1 Aides à l'investissement - l'agence nationale pour la rénovation urbaine	9
3.1.2 Autres aides à l'investissement	10
3.1.3 La dotation de solidarité urbaine	10
3.1.4 La gestion urbaine de proximité (GUP)	11
3.1.5 Le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS)	11
3.2. Les opérateurs du secteur associatif	12
3.3. Le bilan des actions « politique de la ville »	14
3.3.1 Habitat et cadre de vie	14
3.3.2 Insertion et cohésion sociale	14
3.3.3 Développement économique	16
3.3.4 Emploi	17
3.3.5 Education	19
3.3.6 Prévention de la délinquance et citoyenneté	20
4. RELATIONS AVEC LE SECTEUR ASSOCIATIF	20
4.1. Les subventions versées	20
4.2. Les conventions conclues	21
4.3. Le carrefour social et culturel « le Creuset »	22
4.4. Les relations avec les associations sportives	24
4.5. La régie de quartier	25
5. LES MARCHES PUBLICS	26
5.1. Synthèse des observations	26
5.1.1 Observations générales	26
5.1.2 Observations relatives à un marché de prestation de service	27
5.2. La passation des marchés	27
5.2.1 Les règles relatives aux marchés à procédure adaptée	27
5.2.2 Les avis d'appel public à la concurrence	28
5.2.3 La sélection des candidats et l'analyse des offres	28
5.2.4 Le critère de la valeur technique de l'offre	29
5.2.5 La pondération des critères	30

6.	LES RESSOURCES HUMAINES	31
6.1.	L'état du personnel : effectifs budgétaires et effectifs pourvus	31
6.2.	L'évolution des effectifs de 2004 à 2009	31
6.3.	La situation des emplois aidés	31
6.4.	Le régime indemnitaire	32
6.5.	Les concessions de logements	33
6.6.	L'amicale du personnel communal	34
7.	FIABILITÉ DES COMPTES	37
7.1.	La présentation des documents budgétaires	37
7.2.	Recensement des emprunts	38
7.3.	Etat des méthodes comptables	38
7.4.	Rattachement des charges et des produits à l'exercice	38
7.5.	L'imputation de certaines dépenses d'investissement en section de fonctionnement	39
7.6.	L'exécution budgétaire	41
8.	ANALYSE FINANCIERE	41
8.1.	Présentation de la situation globale	41
8.2.	Les dépenses courantes	42
8.2.1.	Les charges liées aux services extérieurs	42
8.2.2.	Les charges de personnel	43
8.2.3.	Les autres charges de gestion courante	43
8.3.	Les frais financiers	43
8.4.	Les produits de fonctionnement	43
8.4.1.	Les dotations et participations	44
8.4.2.	Les impôts et taxes	44
8.5.	Evolution de l'excédent brut de fonctionnement et du résultat de fonctionnement	44
8.6.	Evolution de l'autofinancement et de l'équilibre budgétaire	45
8.7.	Les investissements de la commune	45
8.8.	La gestion de la dette	45
8.9.	Conclusion	46
9.	RECOMMANDATIONS	46
	ANNEXES	55

SYNTHESE

Située à quelques kilomètres au sud de Thionville, la ville d'Uckange a connu le développement de la sidérurgie avant de subir les conséquences de son démantèlement et la crise économique qui s'en est suivie.

La commune compte une zone urbaine sensible dans son « quartier Ouest », à l'habitat vétuste et aux problèmes d'emploi les plus importants.

Dans ce contexte, la politique municipale se caractérise par les actions menées en faveur de ces quartiers dans le cadre d'une politique de la ville particulièrement active et volontariste.

Dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU), la commune bénéficie pour la réhabilitation du « quartier Ouest » des crédits d'intervention de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ; elle est éligible aux crédits de soutien de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) et de la dotation de développement urbain (DDU) en aide à l'investissement.

Les actions sont mises en œuvre dans le cadre notamment de conventions de gestion urbaine de proximité (GUP) mises en place par l'agence nationale pour la rénovation urbaine et d'un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) élaboré en partenariat avec la communauté d'agglomération du val de Fensch et ses membres, ainsi qu'avec les bailleurs sociaux.

Pour la mise en œuvre de cette politique, la commune s'appuie largement sur un tissu associatif développé, et principalement sur le « carrefour social et culturel le Creuset », lequel anime des actions culturelles, de médiation, de prévention, d'éducation, telles que le « contrat éducatif local » ou le « contrat temps libre ».

Confiant à l'association la mise en œuvre d'une mission d'intérêt général et d'actions relevant de la politique de la ville, la commune exerce sur elle, notamment par sa présence au bureau et au conseil d'administration, un contrôle permanent et étroit, certes légitime, mais susceptible de remettre en question l'autonomie de l'association ; il conviendrait dès lors de clarifier le champ d'application de la convention entre ce qui ressort de la politique communale et ce qui émane de l'action propre de l'association, menée à son initiative.

Le bilan des actions conduites au titre de la politique de la ville apparaît contrasté ; si l'amélioration est incontestable dans le domaine de l'habitat et du cadre de vie, le bilan est plus mitigé, au vu par exemple des comptes-rendus les plus récents des réunions, tant de l'association d'information et d'entraide mosellane (AIEM) que du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), en ce qui concerne l'insertion et la cohésion sociale comme la prévention de la délinquance.

S'agissant de l'éducation, l'effort porté sur les plus jeunes ne semble pas avoir été prolongé en direction des jeunes en fin de parcours scolaire.

Au-delà des considérations socio-économiques de portée nationale aggravées par la crise financière et économique, l'inflexion n'apparaît pas favorable sur le plan de l'emploi dont la situation s'est encore dégradée, ni sur le plan de l'activité et du développement économique.

Outre l'aide constante apportée par la commune aux associations à caractère social, un soutien financier important est apporté aux associations sportives locales. Encore conviendrait-il pour la commune de déterminer d'une manière plus précise ses orientations en la matière, de manière à rendre plus lisible et transparente par le choix de critères de financement clairs et assumés, son action en leur faveur.

L'examen des marchés passés par la commune n'appelle pas de critiques majeures. Toutefois des réserves peuvent être formulées concernant la procédure de choix des prestataires. Une certaine confusion a été constatée entre la sélection des candidats et l'analyse des offres. Il a également été relevé une utilisation peu précise du critère relatif à la « valeur technique » de l'offre. Enfin, les travaux d'entretien des abords et espaces verts gagneraient, pour les parties concernées, à être passés dans le cadre d'un marché à bons de commande.

S'agissant du personnel, la chambre a noté que la nouvelle bonification indiciaire, dont l'octroi est soumis à des conditions d'emploi et de fonctions précises, est versée à tort à l'ensemble du personnel communal, au motif de l'existence d'une zone urbaine sensible (ZUS) sur le territoire communal.

Enfin, les agents retraités, qui n'ont plus la qualité de fonctionnaires, ne sauraient bénéficier de primes ni de la prise en charge partielle des cotisations mutualistes, financées à travers l'amicale du personnel, par le budget communal ; de même, les primes allouées à l'occasion de la remise de la médaille du travail ne reposent sur aucune base réglementaire.

Malgré sa situation économique et sociale spécifique, la situation financière de la commune paraît saine, grâce notamment à des dotations et contingents substantiels. L'épargne dégagée apparaît suffisante pour faire face à une annuité de dette modérée et dégager un complément d'autofinancement des investissements.

En outre, la commune paraît disposer d'une certaine marge de manœuvre fiscale, notamment sur les taux d'imposition, marge toutefois obérée par la faiblesse du potentiel fiscal.

1. INTRODUCTION

L'examen de la gestion de la commune d'Uckange a été inscrit au programme 2010 de la juridiction et le maire en a été informé par lettre du président de la chambre en date du 20 octobre 2010.

Conformément aux dispositions de l'article L. 241-7 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est tenu avec le maire d'Uckange le 21 avril 2011.

La chambre, dans sa séance du 16 mai 2011, a arrêté les observations provisoires ci-après développées.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié au maire de la commune d'Uckange, par courrier en date du 7 mars 2012. Par lettre enregistrée à la chambre le 26 mars 2012, le maire d'Uckange a fait savoir que le rapport n'appelaient aucune observation de sa part.

Des extraits ont également été communiqués :

- au président de la communauté d'agglomération du Val de Fensch, qui a apporté une réponse, par courrier en date du 26 mars 2012,
- au président de l'Amicale du personnel communal d'Uckange, qui a simplement répondu prendre acte des observations de la chambre, par courrier en date du 9 mai 2012,
- au président de l'association Carrefour social et culturel « le Creuset », qui n'a pas répondu.

Aucune demande d'audition sur le fondement de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières n'a été formulée.

2. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Située à moins de huit kilomètres au sud de Thionville, la ville d'Uckange compte 7 375 habitants (recensement de 2007).

Comme toutes les villes du Val de Fensch, Uckange a bénéficié à partir de la fin du XIXe siècle du développement de la sidérurgie avec l'implantation d'une usine à fonte sur son territoire.

Le démantèlement de l'industrie sidérurgique a marqué la période récente. Les années de crise de la sidérurgie ont entraîné une forte émigration, et le déficit migratoire¹ sur le territoire du Val de Fensch a été chronique pendant plusieurs décennies. Par ailleurs, à la baisse continue de sa population s'ajoute la paupérisation croissante de ses habitants : d'après l'INSEE, le taux de pauvreté y est, en 2005, supérieur de 1,8 point à ce qu'il est dans l'ensemble du département de la Moselle. Alors que 12,7 % de la population des moins de 65 ans de la communauté d'agglomération du Val de Fensch (CAVF) est considérée comme « pauvre », ce taux atteint 21 % sur la commune d'Uckange.

Les stigmates de la récession économique sont très importants à Uckange. D'une part, sa population a diminué de plus de 36 % entre 1975 et 2007. D'autre part, le taux de chômage² s'y établissait en 2007 à 23,4 %, contre 11,3 % pour le département de la Moselle, 11,4 % pour la région Lorraine, et 11 % pour la France métropolitaine. En 2007, le taux de chômage à Uckange était deux fois supérieur à la moyenne nationale. Enfin, un logement sur trois est un logement social.

La commune compte une zone urbaine sensible (ZUS), créée par décret du 26 décembre 1996, dénommée « quartier Ouest ». Ce quartier est caractérisé par la présence de grands ensembles relativement vétustes et où les problèmes d'emploi y sont les plus importants. Les habitants de cette ZUS représentent près de 42 % de la population de la commune.

La politique municipale récente se caractérise par les actions menées par la commune à travers l'exercice de ses compétences en faveur du « quartier Ouest », notamment en matière de politique de la ville.

La commune est membre de deux établissements publics de coopération intercommunale.

D'une part, elle fait partie, depuis 1991, du syndicat intercommunal d'assainissement de la vallée de l'orne (SIAVO) qui gère notamment les installations et réseaux publics d'assainissement (eaux usées et eaux pluviales).

D'autre part, elle est membre, depuis 1998, de la communauté d'agglomération du val de Fensch (CAVF).

La CAVF a, comme compétences obligatoires, les actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté, l'aménagement de l'espace communautaire, mais également la politique de l'habitat ainsi que la politique de la ville.

Parmi ses compétences optionnelles, elle intervient en tant que responsable des voiries d'intérêt communautaire, des équipements sportifs et culturels et œuvre pour l'amélioration de l'environnement et du cadre de vie.

¹ Solde des entrées-sorties de population.

² Source INSEE.

Au titre de ses compétences facultatives, la CAVF est également responsable, pour le compte de la commune, du patrimoine industriel et touristique local. C'est ainsi que la CAVF a conduit à Uckange la conservation et la mise en valeur du haut fourneau U4 et de ses annexes.

3. LA POLITIQUE DE LA VILLE

Défini par la loi du 1^{er} août 2003, le programme national de rénovation urbaine (PNRU) se déploie depuis 2004 sur environ quatre cent zones urbaines sensibles, parmi les plus peuplées, ainsi que sur cent cinquante autres quartiers, présentant des difficultés socio-économiques similaires.

Les interventions spécifiques à la politique de la ville réalisées par les pouvoirs publics s'inscrivent dans les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) signés notamment par l'Etat et les collectivités territoriales.

3.1. Actions mises en œuvre et moyens qui leur sont consacrés

3.1.1 Aides à l'investissement - l'agence nationale pour la rénovation urbaine

L'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), créée en 2003, contribue à la réalisation du programme national de rénovation urbaine (PNRU), qui prévoit notamment la restructuration des quartiers défavorisés. Les crédits gérés par l'ANRU jouent un rôle de levier pour le programme national de rénovation urbaine (PNRU), majoritairement financé par les bailleurs sociaux et les collectivités locales.

S'agissant d'Uckange, le coût prévisionnel du programme de rénovation urbaine du « quartier Ouest » s'élève à plus de 25 M€(TTC). La commune autofinance ce programme à hauteur de 1 M€environ (correspondant à 4 % de la valeur du projet).

Par ailleurs, le bailleur social BATIGERE-SAREL investit 13,6 M€ et l'agence nationale pour la rénovation urbaine 7,6 M€(soit respectivement 57 % et 33 % du coût du programme). Ces deux derniers opérateurs assument donc 90 % des dépenses d'investissement liées à la rénovation urbaine du « quartier Ouest ».

Dans le cadre de cette rénovation urbaine, quatre-vingt-six logements sociaux doivent être démolis et reconstruits. Cent quatre-vingt-huit logements sont par ailleurs concernés par des projets de réhabilitation dans des immeubles occupés. Une valorisation des espaces publics est également prévue permettant d'améliorer l'attractivité de l'environnement urbain. Enfin, le projet comprend d'autres constructions visant à diversifier les habitations et favoriser une mixité sociale dans le « quartier Ouest ».

Suite à un constat fait par la commune concernant des équipements de service inadaptés, la création d'un pôle de services a été décidée. Le projet prévoyait que ce pôle regroupe :

- le centre médico-social ;
- la boutique emploi ;
- l'union départementale des affaires familiales (UDAF) ;
- la régie de quartier ;
- et des salles destinées aux associations.

3.1.2. Autres aides à l'investissement

Des dispositifs de péréquation aident les communes qui comportent des quartiers prioritaires sur leur territoire à compenser les charges correspondantes et la faiblesse de leurs ressources. Il s'agit notamment de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS), ainsi que de la dotation de développement urbain (DDU).

Sont susceptibles d'être éligibles à la DDU les communes réunissant les trois conditions cumulatives suivantes : être éligible à la DSU-CS, avoir une proportion de population située en zone urbaine sensible supérieure à 20 % de la population totale de la commune, faire partie du périmètre d'intervention de l'ANRU au titre du programme national de rénovation urbaine (PNRU).

La commune d'Uckange remplit ces trois conditions.

Elle devait percevoir à ce titre 65 704 € en 2009 pour financer des investissements au stade municipal, au carrefour socioculturel « le Creuset » et à la maison de quartier.

Les concours financiers et aides à l'investissement local de l'Etat ont été en hausse sensible sur la période considérée. En particulier, les subventions d'équipement imputées au c/1321 sont passées de 7 242 € en 2004 à 549 355 € en 2009. La quasi-totalité de ces subventions concernait le « quartier Ouest », soit 989 674 € sur la période sur un total de 1 221 681 €

Globalement, la part relative des concours financiers de l'Etat dans les recettes totales d'investissement d'Uckange est passée de 10 % en 2004 à 53 % en 2009.

Evolution concours financier de l'Etat dans les recettes réelles d'investissement d'Uckange

Imputation	Libellé	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total Recettes*		1 513 606,6	1 196 945,8	1 435 988,6	1 542 324,9	2 748 712,1	2 307 790,4
dont :							
10222	FCTVA	99 399,8	161 656,8	198 519,0	109 951,6	279 729,7	594 639,9
1321	Subv. non transférables	7 242,0	47 178,0	93 185,6	52 000,0	240 712,8	549 355,6
1341	DGE	41 211,9	28 775,1	26 787,6	50 689,0	58 226,1	77 685,7
Total Concours Etat		147 853,7	237 610,0	318 492,3	212 640,6	578 668,7	1 221 681,4
Soit part relative		10 %	20 %	22 %	14 %	21 %	53 %

*Emprunt inclus.

Source : comptes de gestion 2004-2009.

3.1.3. La dotation de solidarité urbaine

Le montant alloué à la commune d'Uckange, au titre de la DSU en 2009 a été de 734 538 € soit 99,86 € par habitant.

Sur la période concernée, le montant de la DSU versée a ainsi été multiplié par cinq, passant de 141 895 € en 2004 à 734 538 € en 2009, soit un montant cumulé de 3 351 276 €

Evolution de la DSU entre 2004 et 2009

Imputation	Libellé	2004	2005	2006	2007	2008	2009
c/74123	DSU	141 895	464 735	551 741	723 829	734 538	734 538

Source : comptes de gestion 2004-2009.

3.1.4. La gestion urbaine de proximité (GUP)

Pour accompagner la politique d'investissement liée au renouvellement de l'habitat, l'aménagement des espaces et la rénovation des équipements publics, des actions ont été engagées par la commune d'Uckange pour améliorer le cadre de vie du quartier ouest, dans le cadre notamment d'une gestion urbaine de proximité (GUP) couvrant la période 2010-2013.

Cette convention cadre de GUP a été mise en place par l'ANRU, la ville et les bailleurs sociaux (formant par ailleurs le comité de pilotage du projet de renouvellement urbain) afin d'améliorer les services aux habitants, en agissant notamment dans les domaines de la propreté, l'hygiène, la maintenance des espaces collectifs, l'organisation des espaces publics/privés, l'information et la communication, la participation des habitants, le travail social de proximité et l'insertion socio-économique, la sécurité et la prévention de la délinquance, le stationnement et la circulation.

L'engagement financier des partenaires est acté dans la charte. Ainsi, l'ANRU *« participera financièrement à certaines actions d'investissement et de renforcement de la gestion des objectifs définis dans le cadre de la présente charte »* tandis que la ville d'Uckange et les bailleurs Batigère et Logiest s'engagent *« aussi bien au niveau de l'investissement que du fonctionnement, sans pour autant se substituer aux autres financeurs »*.

Enfin, les partenaires de cette convention ont souhaité que cette charte puisse évoluer en cohérence avec le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS).

3.1.5. Le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS)

Dès 1994, la commune s'était engagée dans un premier contrat de ville. Les contrats de ville 2001-2006 arrivant à échéance au 31 décembre 2006, un nouveau cadre contractuel de la politique de la ville a été mis en place en faveur des quartiers en difficulté, sous la forme d'un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS).

A Uckange, le contrat urbain de cohésion sociale a été élaboré de manière partenariale entre les communes comportant sur le territoire des quartiers prioritaires, à savoir Uckange, Fameck, Florange, Hayange et la communauté d'agglomération du val de Fensch. Le CUCS comporte donc quatre plans d'actions communaux distincts et un plan d'actions intercommunal.

En outre, la commune d'Uckange est maître d'œuvre de la politique de la ville sur son territoire et oriente les actions et les projets locaux en fonction des besoins repérés, de la spécificité de son propre territoire et de son public.

En 2007, 2008 et 2009, les crédits inscrits dans le cadre du contrat urbain de cohésion sociale et attribués par l'Etat aux projets menés sur le territoire communal se sont élevés respectivement à 119 782 €, 135 497 € et 112 900 €.

Les crédits sont dédiés à des actions concourant notamment à la cohésion sociale des habitants du quartier ouest (actions de médiation), à la préservation de leur sécurité (prévention de la délinquance, sensibilisation à la citoyenneté, vidéosurveillance), à l'insertion vers l'emploi, ainsi qu'à des actions spécifiques visant le soutien aux familles et le développement culturel.

3.2. Les opérateurs du secteur associatif

Les intervenants en matière de politique de la ville sont nombreux. Il y a l'Etat, l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), ainsi que l'ANRU, mais aussi les collectivités locales et les établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire desquels sont mis en œuvre les contrats urbains de cohésion sociale (commune, communauté d'agglomération du val de Fensch, conseil général de la Moselle notamment). Les bailleurs sociaux concourent également de manière importante à cette politique dans le domaine de l'habitat et du renouvellement urbain. Enfin, les associations jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de cette politique de la ville.

En particulier, la commune a indiqué s'être appuyée sur le carrefour social et culturel « le Creuset » *mobilisé comme porteur d'action, mais aussi comme coordinateur de l'action globale, notamment pour tout ce qui touche à l'éducation, la famille, l'insertion ou la prévention. De plus, depuis 1999, un poste de chargé de mission politique de la ville est intégré à l'équipe du centre social avec des missions de coordination globale* ».

La commune a notamment subventionné le carrefour social et culturel « le Creuset » pour la mise en œuvre des actions suivantes inscrites dans le contrat urbain de cohésion sociale : découverte culture (développement de l'offre culturelle), médiation familles (avec l'appui de médiateurs adultes relais³), passeport prévention (en articulation avec les opérations ville-vie-vacances⁴ (O.V.V.V)).

A ces actions spécifiques, s'ajoute un « contrat jeunesse et sport », dispositif mobilisant des crédits contrat urbain de cohésion sociale dans le cadre d'un contrat éducatif local (CEL⁵) animé conjointement par le maire et les représentants des services déconcentrés de l'Etat.

D'autre part, depuis 2008, existe un projet de réussite éducative (PRE⁶), porté par le centre communal d'action sociale d'Uckange, dont certaines actions sont mises en œuvre par le carrefour social et culturel « le Creuset ».

Le carrefour social et culturel « le Creuset » a engagé d'autres actions s'inscrivant dans la politique de la ville et pour lesquelles il perçoit des subventions. C'est le cas du « contrat temps libre » passé avec la caisse d'allocations familiales (CAF) de la Moselle et dont la vocation est d'optimiser le développement en matière d'accueil des moins de 18 ans.

Sur la période contrôlée, cette action a mobilisé en moyenne 71 % des crédits d'intervention alloués par Uckange au carrefour social et culturel « le Creuset » dans le cadre de la politique de la ville.

³ Le dispositif des adultes-relais a été créé en 1999 : les associations, les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux, les écoles ou les sociétés de transport peuvent recruter en contrats aidés des habitants des quartiers, âgés de plus de 30 ans, pour assurer ces fonctions de médiation.

⁴ A des fins de prévention et de promotion de la citoyenneté, les opérations ville-vie-vacances (VVV) permettent à des publics jeunes, de bénéficier d'un accès à des activités de loisirs et d'une prise en charge éducative durant les différentes périodes de vacances scolaires.

⁵ C'est un engagement réciproque de l'Etat et du partenaire contractant qui porte sur une durée de 3 ans. Le CEL a vocation à devenir l'instrument unique d'organisation des activités périscolaires et extrascolaires.

⁶ Le programme « Réussite éducative » s'adresse aux enfants de 2 à 16 ans qui présentent des signes de fragilité ou ne bénéficient pas d'un environnement social, familial et culturel favorable à leur développement harmonieux. Il est décliné selon deux axes : les projets de réussite éducative (PRE) et les internats de réussite éducative (IRE).

Subventions communales pour les actions de politique de la ville menées
par le carrefour social et culturel "le Creuset"

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	Découverte culture	7 500 €	7 500 €	7 500 €	7 500 €	7 500 €	8 000 €
2	Médiation familles	3 000 €	3 000 €	3 000 €	3 000 €	3 000 €	3 500 €
3	Passeport prévention		3 000 €	3 000 €	3 000 €	3 000 €	3 500 €
4	Contrat Jeunesse et Sports	18 000 €	16 000 €	16 000 €	12 432 €	16 000 €	12 174 €
5	Projet Réussite Educative					10 800 €	11 735 €
	Contrat temps libre	88 131 €	90 000 €	90 000 €	93 450 €	100 018 €	93 450 €
	Espace Info	18 000 €					
	Actions sports aventure						1 000 €
	Raid Sports aventure						1 200 €
	Piste citoyenne						500 €
	Lieu accueil parents - enfants						5 850 €
	Lutte violence conjugale						5 000 €
	Total :	134 631 €	119 500 €	119 500 €	119 382 €	140 318 €	145 909 €

Source : état des subventions joint aux comptes administratifs d'Uckange 2004-2009.

Le carrefour social et culturel « le Creuset » n'est pas le seul acteur associatif intervenant en matière de politique de la ville.

Ainsi, l'association d'information et d'entraide mosellane (AIEM) intervient sur le volet emploi et activité économique du contrat urbain de cohésion sociale. La « boutique insertion » est une plate-forme regroupant différents services de l'emploi afin de faciliter les démarches en formation et en recherche d'emploi. Cette action confiée au départ au carrefour social et culturel « le Creuset » a été reprise depuis 2005 par l'association d'information et d'entraide mosellane (AIEM).

Le comité mosellan de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (CMSEA) est engagé sur le volet prévention de la délinquance du contrat urbain de cohésion sociale. Son action s'articule avec le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD⁷) intervenant sur le territoire communal.

La confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV) est présente sur le volet habitat et cadre de vie du contrat urbain de cohésion sociale. Elle est reconnue comme une association nationale représentative des locataires et des copropriétaires.

Dans le cadre de la politique de la ville, la commune d'Uckange a subventionné ces associations :

Moyens engagés dans la politique de la ville à travers les associations d'Uckange

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CSC "Le Creuset"	134 631 €	119 500 €	119 500 €	119 382 €	140 318 €	145 909 €
Boutique Insertion A.I.E.M	28 500 €	46 500 €	46 500 €	46 500 €	46 500 €	46 500 €
CMSEA	20 900 €	20 600 €	20 600 €	21 000 €	24 440 €	22 200 €
Le LIEN	1 050 €	1 050 €	3 050 €	5 050 €	3 050 €	3 050 €
CLCV	21 000 €	16 500 €	16 500 €	16 500 €	16 500 €	26 500 €
Total :	206 081 €	204 150 €	206 150 €	208 432 €	230 808 €	244 159 €

Source : état des subventions joint aux comptes administratifs d'Uckange 2004-2009.

⁷ Les missions et l'organisation du CLSPD sont précisées par décret n° 2007-1126 du 23 juillet 2007.

Au total, entre 2004 et 2009, 1,3 M€ de crédits d'intervention auront été versés par la commune d'Uckange au secteur associatif dans le cadre de la politique de la ville, dont environ 800 000 € au carrefour socio et culturel « le Creuset ».

3.3. Le bilan des actions « politique de la ville »

3.3.1. Habitat et cadre de vie

La rénovation urbaine engagée a conduit à une amélioration du cadre de vie et de l'habitat dans les secteurs du « Quartier Ouest », en particulier le secteur « Anatole France ».

Même si l'Acsé observe dans un diagnostic, réalisé en novembre 2010, « *des différences de traitement importantes entre les secteurs résidentialisés et aménagés, et ceux dont les travaux et aménagements des espaces extérieurs n'ont pas commencé* », l'ambitieux programme de rénovation urbaine a été presque totalement engagé. Un nombre important de logements ont été démolis, reconstruits, résidentialisés ou rénovés.

En parallèle, un équipement structurant est en cours d'implantation dans la ZUS (secteur Anatole France) par le biais de la création du pôle de services.

La politique de grands travaux à Uckange s'est accompagnée d'une politique spécifique d'interventions sociales au sens large.

Il en est, ainsi, par exemple, concernant l'amélioration du cadre de vie de la convention cadre de gestion urbaine de proximité (GUP).

Pour autant, même si l'attractivité du « quartier Ouest » a, d'une certaine manière, progressé, l'objectif de mixité sociale ne semble pas avoir été totalement atteint. Au contraire, du fait d'un sentiment d'insécurité tenace, le groupe de travail de prévention de la délinquance, réuni le 22 novembre 2010 dans le cadre du CLSPD, indiquait qu'il ne subsiste « *plus de mixité sociale, [car il y'a] trop de familles en grande difficulté qui arrivent à Uckange* ».

Quant aux demandes de départs enregistrées en 2010, le groupe de travail habitat et vie sociale du CLSPD a indiqué, lors d'une réunion du 26 novembre 2010, que sur « *vingt-quatre demandes de relogement, dix-sept demandes émanent des locataires du quartier ouest* ». Il précise par ailleurs que sur les « *vingt et un sortants au total sur la commune du 1^{er} janvier 2010 au 30 novembre 2010, treize ont quitté le quartier ouest [et] cinq sont restés dans la commune* ». Dans une réunion antérieure, le bailleur social Logiest indiquait qu'il était « *confronté à des refus systématiques des familles extérieures à leur proposition de logement sur Uckange* » (cf. compte-rendu des groupes de travail CLSPD du 21 mai 2010).

On peut ainsi estimer que tant que le programme de rénovation n'aura pas été mené à son terme, et qu'en particulier le « secteur nord avenue des tilleuls » n'aura pas été aménagé et résidentialisé, ce n'est pas seulement l'avenue des Tilleuls, comme l'indique l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances dans le diagnostic précité, mais toute la ZUS, qui pâtira « *d'une mauvaise image, due à la présence d'une copropriété qui vit très mal au sein du quartier* ».

3.3.2. Insertion et cohésion sociale

Par une pratique constante et une présence continue de l'action publique et associative, la commune d'Uckange s'est efforcée de préserver, voire d'améliorer le « lien social », au sens large, dans le quartier ouest.

Les moyens engagés dans ce domaine entre 2004 et 2009 par la commune sont considérables. A lui seul, le carrefour social et culturel « le Creuset » a disposé sur cette période d'une enveloppe d'environ 800 000 €, dont pratiquement la totalité a été employée à des actions sociales relevant de la politique de la ville.

Ainsi, le « contrat temps libre » réalisé en partenariat avec la caisse d'allocations familiales (CAF) de la Moselle, doit « *contribuer à l'épanouissement des enfants et des jeunes et à leur intégration dans la société par des actions favorisant l'apprentissage de la vie sociale et la responsabilisation pour les plus grands* ». Un montant de 555 050 € a été consacré par la commune à cette action entre 2004 et 2009.

Parallèlement, d'autres actions de médiation et de soutien aux familles ont également été mises en place, dont deux inscrites au contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) : « découverte culture » et « médiation familles ». Concernant cette dernière, une fiche de suivi permet de constater qu'entre 2007 et 2009, trois cent cinquante familles ont pu bénéficier des services proposés.

Enfin, une large palette d'actions péri-scolaires, culturelles ou sportives a notamment été proposée aux publics jeunes d'Uckange. Le « contrat jeunesse et sport » en fait partie.

Toutefois, en dépit des efforts consentis, l'AIEM déplorait lors d'une réunion du groupe de travail habitat et vie sociale le 26 novembre 2010 « *une vie sociale presque inexistante* ».

A l'occasion de la réunion du CLSPD du 21 mai 2010, un compte-rendu des groupes de travail a été dressé dans lequel les partenaires du conseil « *s'accordent aussi sur le fait qu'il faudrait plus de vie, de présence sur le quartier, et que [cela soit traduit] par des actions ponctuelles. Il y a une réelle fuite d'Uckange, et à tous les niveaux, qui est assez inquiétante pour les perspectives qu'elle offre* ».

Si des efforts réels ont été faits pour maintenir une cohésion sociale parmi les habitants à travers la mise en œuvre d'actions familiales et d'accompagnement social, il n'en demeure pas moins que l'animation de la vie en société s'est appauvrie dans un cadre s'apparentant de plus en plus à celui d'une cité dortoir.

C'est pourquoi, afin d'impliquer davantage les habitants d'Uckange dans la vie sociale de leur quartier, il s'est avéré nécessaire de confier au fonds de participation des habitants (FPH) un objectif de dynamisation du quartier ouest au travers d'actions ponctuelles. Cela renforce au demeurant la participation des habitants à la prise de décision et à la vie de leur quartier. Comme cela a été mentionné dans la convention GUP, « *la situation des années 90 avait amené à un repli radical des habitants et à la disparition des actions collectives. Le travail mené a donc visé d'abord à reconstituer des occasions de manifestations publiques. La principale est la fête du quartier qui réunit tous les habitants autour de la maison du quartier, un dimanche du mois de juin* ». Selon les services de la mairie, le fonds de participation des habitants a bien organisé à nouveau la « fête du quartier » en 2010. En 2011, conformément à une « fiche action » de la convention de GUP, le fonds de participation (FPH) des habitants a invité les habitants à planter des arbustes au pied de leur immeuble afin de les sensibiliser à leur environnement.

Lors de la réunion du 22 juin 2009, le CLSPD mentionnait le rôle de gestion du fonds de participation des habitants dans la vie collective du quartier et envisageait d'ailleurs d'« *élargir son action en dépassant les frontières du quartier ouest* ». Il appartiendra donc aux partenaires de la convention de GUP de mettre en place, par le biais du fonds de participation des habitants, encore davantage d'animations ponctuelles afin de redynamiser durablement la vie du quartier ouest et au-delà celle d'Uckange.

3.3.3. Développement économique

Bien que l'emploi et le développement économique constituent un thème transversal à part entière, cet axe prioritaire de la politique de la ville est abordé en distinguant les mesures spécifiques au développement économique de la ZUS de celles visant l'emploi en général.

Le comité interministériel des villes (CIV) a arrêté une série d'indicateurs permettant notamment de suivre, depuis 2004, l'évolution des activités marchandes et des services de proximité ainsi que celle des industries, commerces et services.

Il apparaît au vu des chiffres fournis par l'INSEE qu'il n'y a eu quasiment aucune création d'établissement dans le quartier ouest et qu'au contraire ce territoire a perdu entre 2004 et 2008 une douzaine d'établissements (cf. tableaux ci-après).

Force est de constater que peu d'objectifs économiques ont été formalisés sur le quartier ouest dans le cadre des projets de politique de la ville.

Activités marchandes et services de proximité 2004-2008

	2004	2008
Boulangeries, pâtisseries artisanales	1	0
Commerce et réparation automobile	2	0
Superettes, petits commerces alimentation générale	0	1
Commerces de détail de viande	1	0
Autres petits commerces alimentaires	2	0
Commerces de détail non alimentaires	4	1
Pharmacies	1	0
Coiffure, soins de beauté et autres soins corporels	1	1
Activités récréatives, culturelles et sportives	0	1
Auto-écoles	1	1
Etablissements de pratique médicale	4	3
Pratique dentaire	2	0
Médecine paramédicale	2	1
Nombre total d'établissements =	21	9

Source : INSEE - fichier SIRENE ; CIV - SIG politique de la ville.

Industries, commerces et services 2004-2008

	2004	2008
Industrie (hors énergie)	4	1
Industrie agro-alimentaire	2	1
Industrie des biens de consommation	1	0
Industrie des biens d'équipement	1	0
Energie	3	0
Construction	8	7
Commerce	15	14
Services aux particuliers	1	3
Services aux entreprises	1	2
Activités immobilières	2	1
Education, santé, action sociale	9	5
Nombre total d'établissements =	47	34

Source : INSEE - fichier SIRENE ; CIV - SIG politique de la ville.

Des « mesures d'insertion par l'économie et l'emploi des habitants » ont bien été prévues dans le protocole de préfiguration de la convention pluriannuelle de rénovation urbaine du quartier ouest.

Le chef de projet de l'ANRU a indiqué que la construction du pôle de service, seul projet sous maîtrise d'ouvrage communale en cours de réalisation dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, a permis de réserver 1 500 heures environ à l'insertion d'habitants du quartier ouest. Le plan local d'application de la charte nationale d'insertion devait être signé dans le courant de l'année 2011 avec les services communaux, dès qu'un diagnostic sur l'emploi local aura été réalisé. D'ores et déjà, un comité de suivi est en place et rend compte du travail effectué par les bénéficiaires de ces mesures d'insertion.

Cependant, aucun de ces bénéficiaires de mesure d'insertion n'a été recruté de manière définitive par les entreprises de travaux publics présentes sur les chantiers⁸. La décision de recruter un salarié dépend toutefois de la conjoncture économique globale et non pas seulement des prestations convaincantes ou pas d'un salarié.

Il existe également une plate-forme de l'emploi, dite « boutique de l'insertion », animée par l'AIEM avec l'aide des crédits dévolus au CUCS. Selon le compte-rendu du groupe de travail « insertion professionnelle », réuni le 18 novembre 2010, l'AIEM évoque un contexte préoccupant : « *la boutique de l'emploi suit des personnes qui sont dans des situations de plus en plus difficiles, et leur nombre augmente* ». Toutefois, nonobstant son rôle prépondérant dans l'accompagnement et le suivi des demandeurs d'emplois⁹, cette plate-forme de l'emploi n'a pas vocation à l'aide au montage de projets industriels et commerciaux. Comme le confirme l'évaluation du contrat urbain de cohésion sociale à Uckange, la priorité a été donnée notamment au soutien et à l'accompagnement des demandeurs d'emplois et non pas au développement économique des entreprises dans la zone urbaine sensible.

Pourtant, une étude menée sur les créations d'entreprises dans les ZUS¹⁰ montre que le taux de création d'entreprises dans les quartiers sensibles est deux fois supérieur à la moyenne nationale. En outre, comparé à la moyenne nationale, il y a une plus grande part de jeunes entrepreneurs : 50 % ont moins de 40 ans dans les quartiers sensibles contre 1/3 au niveau national.

Alors qu'il constitue une action prioritaire, le développement économique paraît empreint d'un taux de réussite assez faible dans la ZUS d'Uckange, comparativement à d'autres quartiers sensibles en France.

3.3.4. Emploi

3.3.4.1. Evolution générale

Entre 2004 et 2007, le nombre de demandeurs d'emploi a augmenté de 20 % dans le quartier ouest alors qu'il avait baissé dans le même temps de 8 % sur la commune.

Selon les chiffres de l'INSEE, le taux de chômage à Uckange s'établissait déjà à 19,2 % en 1999. Il a atteint 23,4 % en 2007, alors qu'il était de 11,3 % dans le département de la Moselle, de 11,4 % en région Lorraine et de 11 % en France métropolitaine.

⁸ Le bailleur Batigère également impliqué dans le projet de rénovation urbaine applique aussi de son côté la charte nationale d'insertion de l'agence nationale de rénovation urbaine. Selon les informations disponibles, les opérations menées sous sa maîtrise d'ouvrage n'ont pas donné lieu non plus à recrutement définitif de personnes bénéficiant de ces mesures d'insertion.

⁹ 248 insertions en entreprise et 99 insertions en activités de type traitement social du chômage en 2007 et 2008.

¹⁰ Etude nationale sur les entrepreneurs dans les quartiers sensibles, 17 novembre 2010, menée par l'agence pour la diversité entrepreneuriale (ADIVE), le réseau associatif « la nouvelle PME » et l'institut d'études Opinion Way.

Même si la comparaison entre 2007 et 2008 est malaisée, du fait de modifications dans le traitement statistique, le nombre total de demandeurs d'emplois a fortement augmenté entre les deux années : de 330 fin 2007, ce nombre s'est élevé à 353 dans le quartier ouest fin 2008 (+ 7 %), alors qu'il est passé de 588 à 634 sur l'ensemble de la commune, soit une progression de 8 %.

Entre décembre 2008 et mars 2010, le nombre de demandeurs d'emplois a continué de croître mais de manière moins soutenue dans la zone urbaine sensible que dans le reste de la commune. Ainsi, la progression du nombre de demandeurs d'emploi a été de 3 % dans le quartier ouest alors qu'elle était de 13 % pour l'ensemble de la commune.

Globalement, sur l'ensemble de la période contrôlée, de 2004 à 2010, le nombre de demandeurs d'emploi a augmenté de 31 % dans la zone urbaine sensible d'Uckange et de 12 % sur l'ensemble de la commune.

Evolution des demandeurs d'emploi à Uckange entre 2004 et 2007

	2004		2005		2006		2007		2004-2007 en %	
	ZUS	Commune	ZUS	Commune	ZUS	Commune	ZUS	Commune	ZUS	Commune
Total DEFM* toutes catégories	276	640	300	663	363	620	330	588	20 %	-8 %
Total DEFM catégorie 1**	189	403	217	448	232	380	207	365	10 %	-9 %
dont moins de 25 ans	52	121	52	119	64	109	44	93	-15 %	-23 %

Source : INSEE, ANPE.

*DEFM = Demandeurs d'emploi en fin de mois.

**Catégorie 1 = Demandeurs d'emploi, sans emploi ou ayant une activité réduite d'une durée n'excédant pas 78 heures/mois, en recherche d'un contrat à durée indéterminée (CDI) à temps plein.

Source : INSEE, ANPE.

Evolution des demandeurs d'emploi à Uckange entre 2008 et 2010

	Décembre 2008		Mars 2009		Mars 2010		2008-2010 en %	
	ZUS	Commune	ZUS	Commune	ZUS	Commune	ZUS	Commune
Total DEFM toutes catégories	353	634	364	673	362	716	3 %	13 %
Total DEFM catégorie ABC*	323	584	331	616	332	657	3 %	13 %
dont moins de 25 ans	64	132	65	172	78	163	22 %	23 %

Source : INSEE, Pôle emploi.

*catégorie ABC = Demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi qu'ils soient sans emploi, ou ayant exercé une activité réduite courte (- 78 heures/mois) ou longue (+78 heures/mois).

3.3.4.2. L'emploi des jeunes

A Uckange, la crise économique et financière a particulièrement affecté la situation des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans. Leur nombre a augmenté de plus de 20 % en un an alors que la croissance du nombre des demandeurs d'emploi dans les autres catégories d'âge a été inférieure à 9 %.

Evolution 2007-2008 des demandeurs d'emploi

	2007-2008 en %	
	ZUS	Commune
Total DEFM toutes catégories	7 %	8 %
Total DEFM catégorie ABC*	5,5 %	9 %
dont moins de 25 ans	21 %	20 %
de 25 à 49 ans	3 %	9 %
50 ans et plus	- 3 %	- 4 %

Source : INSEE, pôle emploi.

La situation des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans ne s'est pas améliorée depuis puisque entre 2008 et 2010 leur nombre a encore progressé de 23 % à Uckange.

Le groupe de travail insertion professionnelle du CLSPD, afin notamment d'« éviter le décrochage des jeunes » et de leur « construire une identité professionnelle », a envisagé l'organisation d'un forum de l'emploi dans le but entre autres d'assurer des débouchés dans certains chantiers d'insertion.

Indépendamment de l'organisation de ce forum qui devait avoir lieu courant 2011, un rapprochement avec l'agence du service civique pourrait utilement promouvoir un service civique, notamment auprès des jeunes du quartier ouest.

3.3.5. Education

La commune d'Uckange a mis en œuvre sur son territoire un contrat éducatif local (CEL) ainsi qu'un projet de réussite éducative (PRE). Selon le document d'évaluation du CUCS, les objectifs poursuivis en matière d'éducation « relèvent du champ du soutien à la parentalité et à la scolarité (médiation et accompagnement), de la fragilité psychologique des jeunes, de l'accès aux loisirs et à la culture ».

Le dispositif de « réussite éducative »¹¹ existe à Uckange depuis 2007. Il vise notamment à « donner leur chance aux enfants de 2 à 16 ans, habitant en zone urbaine sensible ou scolarisés dans un établissement relevant de l'éducation prioritaire et ne bénéficiant pas d'un environnement social, familial et/ou culturel favorable à la réussite scolaire ».

Les dispositifs CEL et PRE sont par nature destinés principalement aux élèves du primaire et dans une moindre mesure aux collégiens.

Le CLSPD observait lors de sa réunion du 22 juin 2009 que « si un jeune sait qu'il pourra toujours trouver un adulte capable de discuter avec lui sans le juger sur Uckange, toutes les actions [jeunesse et vie scolaire] sont orientées vers les moins de 16 ans. Reste donc la question des 16-18 ans qui ne trouve pas de réponse ».

Un pôle d'excellence, intitulé « Banlieue 2.0 »¹², lancé le 16 juin 2010, vise à améliorer l'information des jeunes et à faciliter leur accès à la formation et aux emplois dans le secteur du numérique, demandeur de talents et de compétences.

¹¹ Inscrit dans le cadre de la loi du 18 janvier 2005, programmes 15 et 16 du plan de cohésion social.

¹² Cf. Question écrite n°83538 à l'Assemblée nationale publiée au JO le 13 juillet 2010.

Le pôle d'excellence "Banlieue 2.0" pourrait constituer une piste intéressante à explorer pour les jeunes d'Uckange, notamment ceux de la tranche d'âge 16-18 ans.

3.3.6. Prévention de la délinquance et citoyenneté

Dans le cadre du CUCS, des actions portant sur la prévention de la délinquance et la citoyenneté en direction des jeunes ont été menées de manière continue par le carrefour socioculturel « le Creuset » ainsi que par des associations.

A Uckange, le pourcentage des moins de 25 ans atteint 53,3 % dans le quartier ouest, alors qu'il est de 38 % pour l'ensemble de la commune et de 31,4 % pour le département de la Moselle.

Selon le document d'évaluation du CUCS, à Uckange, « *les objectifs de la prévention de la délinquance inscrits au contrat étaient d'aider et de soutenir les adolescents en difficulté, de favoriser l'implication citoyenne des jeunes et de soutenir les victimes de faits de délinquance* ».

Par ailleurs, la commune a mis en place un parc de dix-neuf caméras progressivement installé sur des lieux stratégiques et fortement fréquentés.

Toutefois, la délinquance a pris de l'ampleur à Uckange. Ainsi, les statistiques de violences urbaines sont en augmentation : quatre-vingt-quatre véhicules ont été brûlés en 2009 contre trente-sept en 2008 (cf. réunion CLSPD du 22 juin 2009).

Le groupe de travail insertion professionnelle du CLSPD, réuni le 18 novembre 2010, exprimait ses craintes en constatant « *une forte tension sur le quartier [ouest], liée à la crise économique. Le sentiment de mal être est grandissant. La délinquance n'est pas loin* ».

4. RELATIONS AVEC LE SECTEUR ASSOCIATIF

4.1. Les subventions versées

Les subventions versées par la commune d'Uckange sont relativement plus élevées que celles allouées par les communes de la même strate géographique et en progression de 31 % entre 2004 et 2009. Elles représentaient en 2009, 149 € par habitant, contre 71 € par habitant en moyenne.

Historique des subventions versées 2004-2009

Imputation	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution
c/6573	210 000	210 000	252 670	102 670	202 670	295 670	41 %
c/6574	636 607	703 101	761 307	785 573	797 703	815 784	28 %
Total :	846 607	913 101	1 013 977	888 243	1 000 373	1 111 454	31 %

Source : comptes de gestion budget principal Uckange

En 2009, la commune a versé des subventions à soixante-neuf associations et organismes de droit privé (y compris les coopératives d'écoles maternelles et primaires), dont huit, soit 12 % des bénéficiaires, ont perçu environ 85 % du montant total.

Extrait de la liste des subventions de fonctionnement (C/6574)
versées aux associations entre 2004 et 2009

Imputation	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution
c/6574	636 607	703 101	761 307	785 573	797 703	815 784	28 %
Dont :							
Carrefour social et culturel	372 344	428 760	469 400	454 517	438 188	450 139	21 %
%	58 %	61 %	62 %	58 %	55 %	55 %	
Comité d'animation Uckange	14 060	18 240	15 830	35 000	53 200	60 500	330 %
%	2 %	3 %	2 %	4 %	7 %	7 %	
A.I.E.M*	28 500	46 500	46 500	46 500	46 500	46 500	63 %
%	4 %	7 %	6 %	6 %	6 %	6 %	
Amicale du personnel	24 362	28 967	31 625	42 601	44 000	34 000	40 %
%	4 %	4 %	4 %	5 %	6 %	4 %	
Harmonie Sainte Cécile	10 500	10 500	20 500	25 300	25 500	27 700	164 %
%	2 %	1 %	3 %	3 %	3 %	3 %	
C.L.C.V**	21 000	16 500	16 500	16 500	16 500	26 500	26 %
%	3 %	2 %	2 %	2 %	2 %	3 %	
Office municipal du sport	29 270	24 405	36 015	25 421	27 445	25 600	- 13 %
%	5 %	3 %	5 %	3 %	3 %	3 %	
C.M.S.E.A***	20 900	20 600	20 600	21 000	24 440	22 200	6 %
%	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	
Sous-Total :	520 936	594 472	656 970	666 839	675 773	693 139	33 %
% cumulé	82 %	85 %	86 %	85 %	85 %	85 %	

*A.I.E.M = association d'information et d'entraide mosellane.

**C.L.C.V = confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie.

***C.M.S.E.A = comité mosellan de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes.

Source : état des subventions joint aux comptes administratifs.

Compte tenu des domaines d'intervention des associations les plus aidées par la collectivité, il apparaît que la commune a choisi d'axer prioritairement son soutien financier en faveur des associations œuvrant dans le domaine de l'entraide et de l'action sociale.

4.2. Les conventions conclues

Aux termes de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, une convention doit être conclue avec chaque association bénéficiant d'une subvention dont le montant annuel excède 23 000 €; elle doit notamment définir l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.

La commune d'Uckange a répondu à cette exigence en établissant des conventions avec toutes les associations percevant plus de 23 000 € de subventions, et même avec certaines d'entre elles ayant bénéficié d'un montant inférieur à ce seuil (CMSEA).

Parmi les huit associations ayant perçu 85 % du montant total, cinq ont des conventions rédigées dans des termes quasi similaires.

Ainsi, le premier article consacré à l'objet de la convention ne permet pas de distinguer la nature précise de l'activité de l'association. Chacune d'elles est reconnue notamment comme « un acteur majeur dans la vie sociale de la commune ».

Aucune de ces cinq associations n'a affiché d'objectifs précis. L'appréciation de leur mission au regard de l'intérêt général reste vague.

Pourtant, chacune de ces conventions prévoit que « la commune de Uckange se réserve le droit de procéder à des points réguliers avec " l'association sous convention ", afin de mesurer l'état d'avancement des actions subventionnées. Dans cet esprit,

“ *l’association sous convention* ” s’engage à mettre à disposition de la commune de Uckange tous les éléments nécessaires à ce travail d’évaluation ».

A contrario, la convention passée avec la CLCV se distingue par l’énoncé de trois objectifs qui découlent d’un programme d’action annuel soumis au contrôle de la commune, mais ne prévoit pas d’évaluation.

Les obligations des associations sous convention ainsi que les modalités de versement des subventions sont identiques dans les cinq conventions listées.

Les éventuels contrôles de la commune en matière d’évaluation des actions pour lesquelles les associations ont reçu une subvention n’ont toutefois pas été portés à la connaissance de la chambre.

4.3. Le carrefour social et culturel « le Creuset »

Le carrefour social et culturel « le Creuset » bénéficie de plus de 50 % du total des subventions versées sur toute la période 2004-2009. Dès 1984, une convention conclue entre la commune et l’association lui confiait « *une mission d’intérêt général* » en matière socioculturelle. Outre diverses activités de loisirs et de culture, le carrefour social et culturel s’occupe de l’organisation de centres aérés, de la gestion d’un restaurant scolaire et de celle de la halte-garderie, et enfin participe à des actions variées s’inscrivant dans une démarche globale de politique de la ville.

Il s’agit du principal support de la politique de la ville mise en œuvre par la commune.

En 2009, l’ensemble des subventions versées à cette association s’élève à 450 139 € montant en hausse de près de 21 % par rapport à 2004.

Historique des subventions versées au carrefour social et culturel « Le Creuset »

Nature des subventions	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution
Fonctionnement	199 600 €	226 760 €	273 500 €	259 635 €	222 370 €	227 230 €	14 %
Halte-Garderie	38 113 €	82 500 €	76 400 €	75 500 €	75 500 €	77 000 €	102 %
Politique de la ville	134 631 €	119 500 €	119 500 €	119 382 €	140 318 €	145 909 €	8 %
Total :	372 344 €	428 760 €	469 400 €	454 517 €	438 188 €	450 139 €	21 %

Source : état des subventions joint aux comptes administratifs.

Deux conventions quinquennales ont été conclues depuis 2001. La première s’étant achevée en 2006, une deuxième convention a été conclue le 2 mars 2006, arrivant à expiration en 2011.

Le contenu des deux conventions est quasi identique. Le principe d’une mission d’intérêt général est réaffirmé, visant notamment à « *implanter les équipements près des lieux de vie des habitants, afin de lutter contre les discriminations sociales et culturelles, de confier l’animation et la gestion de ces équipements aux usagers (et) de soutenir le tissu associatif* ».

Dès lors, la commune considère que cela « *implique une délégation de service public à une association, à laquelle est reconnue une mission d’intérêt général. (...) La délégation de mission d’intérêt général se concrétise par une convention* ».

Or, une délégation de service public (DSP) suppose que la rémunération du délégataire soit substantiellement liée aux résultats de l’exploitation du service public qui lui a été confié, ce qui, en l’occurrence, n’est pas le cas.

En effet, en 2009, selon le compte de résultat certifié du carrefour social et culturel « le Creuset », les subventions d'exploitation se sont élevées à 1 113 891 € alors que la production vendue de services a été de 171 883 €

Il convient alors plutôt de considérer que le carrefour social et culturel « le Creuset » participe à l'exécution du service public. Il ne se voit pas transférer une gestion de service et ne court que peu de risque financier, lié à la gestion de ses activités, la convention conclue en 2006 établissant notamment à l'article 11 que la commune assure le financement des charges de personnel relatives aux postes suivants :

- 1 poste de directeur - 1 ETP ;
- 1 poste de directeur adjoint - 1 ETP ;
- 1 poste de chargé de mission politique de la ville - 1 ETP ;
- 1 poste d'animateur - 1 ETP ;
- 1 poste d'agent d'entretien - 0,5 ETP ;
- 1 poste de secrétaire - 0,25 ETP.

De plus, il est prévu qu' » *en cas de création de postes supplémentaires, un avenant à la présente convention sera nécessaire* ».

Certaines clauses de la convention posent, par ailleurs, la question de la réelle autonomie de l'association au regard de la mission exercée en matière de politique de la ville.

Ainsi, l'article 20 de la convention prévoit que « *cinq représentants désignés par le conseil municipal siègent au conseil d'administration de l'association avec voix délibérative* » et qu' » *un représentant de la mairie siège obligatoirement au bureau* ». Or, dans un rapport de 2000 sur la loi de 1901, le Conseil d'Etat a rappelé que la collectivité ne devait disposer d'aucun siège de droit, sous peine de voir l'association gestionnaire n'être qu'une fiction, avec un risque de requalification en régie irrégulière, démembrement de la collectivité sans réelle autonomie dans la gestion de ses missions.

En l'espèce, même s'il ne s'agit pas d'une délégation de service public, le carrefour social et culturel concourt à la mise en œuvre d'une mission d'intérêt général liée à la politique de la ville pour le compte de la commune. L'adjointe au maire chargée de la gestion des CUCS représente la commune au conseil d'administration et au bureau de l'association, risquant de mettre en cause l'autonomie de l'association. Cette autonomie est limitée, au surplus, pour ce qui concerne l'utilisation des subventions, du fait des clauses de la convention qui sont liées à l'objet et au contenu de la mission « politique de la ville » (article 12), et qui sont très directives pour l'association.

Cet article indique ainsi que « *la ville confie à l'association la coordination de l'ensemble des dispositifs locaux liés au contrat de ville* » et enjoint notamment à l'association de « *proposer et mettre en place des actions de niveau communal, en lien avec les priorités de la convention territoriale* » et de « *coordonner et soutenir les actions locales existantes* ». L'association doit aussi « *assurer la cohérence des actions, le suivi administratif et financier des projets et le bilan des opérations pour le comité de pilotage, en coordination avec la direction du projet* ». En outre, les personnels concernés par la politique de la ville sont tenus de participer aux réunions de travail organisées sur ce thème par la ville.

Le recours à l'association pour gérer des activités qui correspondent à une mission de service public ne peut être considéré comme irrégulier, dès lors que ses droits et obligations se trouvent définis par la convention, dont les clauses prévoient un contrôle permanent de la commune sur ses activités et ses comptes et sur l'emploi des fonds publics affectés.

Pour autant, c'est un nécessaire équilibre que doivent respecter le carrefour social et culturel « le Creuset » et la commune. Dans son rapport public de 1995 la Cour des comptes a

rappelé la nécessité de veiller à « *l'existence et le respect de conventions définissant de façon claire les obligations et les responsabilités des deux parties, garantissant la nécessaire autonomie de l'association et la surveillance que la collectivité doit exercer sur les conditions d'exécution d'une mission d'intérêt général financée par des fonds publics* ».

Si ces exigences semblent respectées, une clarification du champ d'application de la convention semble nécessaire entre ce qui ressort de la politique communale et ce qui émane de l'action propre de l'association.

Par ailleurs, une convention spécifique de financement a été conclue, entre l'association et la commune, relative à la participation à la prise en charge de la halte-garderie. Au vu de ses stipulations (nombre de places, horaires, quotité mise à la charge de la commune), cette convention s'analyse comme un contrat de prestation de services relevant non des règles relatives à l'octroi des subventions, mais de celles relevant de la commande publique, avec, notamment, obligation de mise en concurrence.

4.4. Les relations avec les associations sportives

Les vérifications effectuées sur les 17 demandes de subventions des associations sportives d'Uckange pour l'année 2010 font apparaître un manque de précision dans le choix des critères d'attribution ainsi qu'un contrôle perfectible par la commune du suivi des subventions.

Le montant de la subvention accordée n'est pas corrélé au nombre d'adhérents.

Historique de subventions versées par Uckange à des associations sportives

Associations sportives	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Nombre joueurs	Nombre Uckangeois
Union sportive avant-garde*	14 420	11 440	3 000	3 870	7 580	12 030	183	173
US Basket Uckange	ND	ND	4 870	7 070	5 080	7 580	59	49
Club de natation Uckange	5 660	7 580	7 870	7 870	6 600	6 580	326	52
Judo club d'Uckange	12 831	6 980	6 870	6 870	6 580	5 435	167	131
Les Fauvettes d'Uckange**	3 160	3 180	3 870	5 719	4 580	4 880	36	20
Karaté club d'Uckange	4 260	5 941	4 870	4 870	4 580	4 800	67	41
Tennis club Uckange	4 560	4 780	3 870	4 070	4 540	4 540	131	118

* association sportive de football.

** association sportive de twirling bâton.

Source : Etat des subventions - annexe au compte administratif Uckange.

Ainsi, en 2009, le « judo club d'Uckange » a bénéficié de moins de subvention de fonctionnement que le club de basket d'Uckange (- 28 %) alors qu'il compte près de trois fois plus d'adhérents. Par ailleurs, l'association sportive de twirling bâton, qui compte seulement trente-six adhérents dont vingt habitants à Uckange, a obtenu pratiquement autant de subventions que le club de judo alors qu'elle compte près de cinq fois moins d'adhérents.

La chambre recommande au conseil municipal de définir des critères d'attribution des subventions afin de rendre plus lisible l'action en faveur des associations sportives, et de définir ses objectifs en matière de politique sportive.

A titre d'exemple, le club de judo d'Uckange s'est fixé pour objectifs :

- le développement du sport à la pratique féminine ;
- le développement du sport vers les jeunes uckangeois ;
- le développement du [sport] vers les quartiers sensibles.

En tant que facteur de cohésion sociale, la politique sportive peut aussi viser à développer la pratique sportive des « seniors », des handicapés ou des bénéficiaires du RMI. En prenant en compte des indicateurs mesurables, au service d'une politique sportive clairement définie, la commune pourrait plus aisément justifier ses choix et décisions.

4.5. La régie de quartier

Association à autonomie juridique et financière, la régie de quartier, créée en 1993¹³, est implantée dans la ZUS d'Uckange ; elle employait treize personnes en contrat de durée déterminée et indéterminée et vingt-trois personnes sous contrats aidés en 2008.

La mairie d'Uckange est le deuxième client par ordre d'importance de la régie et lui procure en 2008, 100 000 € de chiffre d'affaires soit environ 20 % du total.

Une convention de prestation de services a été conclue avec la commune en mars 2004 portant sur « *la réalisation de travaux d'entretien des abords et espaces verts publics de la ville dans les quartiers ouest de la localité* ». La régie s'engageait principalement à assurer, huit fois dans l'année, la tonte de la pelouse sur une surface totale de 92 270 m² passée à 125 663 m² en 2008, et à enlever initialement sur une période de neuf mois, puis ensuite tout au long de l'année, du lundi au vendredi sauf jours fériés, les déchets (papiers et détritiques divers) des espaces publics représentant une superficie de 65 500 m², passée à 80 000 m² en 2008.

A partir de 2005, un marché de prestations de service a été passé avec la régie après mise en concurrence dans le cadre d'une procédure adaptée.

Le coût des prestations a fortement progressé entre 2004 et 2008, passant de 60 000 € à 103 000 € environ sous l'effet conjugué des surfaces supplémentaires et du nombre d'interventions plus élevé.

Compte tenu de l'évolution fluctuante des prestations réalisées en nombre d'interventions et en surface, la commune pourrait envisager de recourir à la passation d'un marché pluriannuel à bons de commande. A partir de l'historique des prestations demandées depuis 2004, la commune est à même de cerner avec une certaine précision ses besoins et d'établir par conséquent un seuil minimum et/ou maximum de ses commandes par année. Quant à l'entreprise prestataire de services, elle bénéficierait dans le cadre d'un marché pluriannuel à bons de commande d'un horizon plus élargi pour anticiper son activité. Elle pourrait adapter en conséquence une gestion des ressources humaines à plus long terme.

Historique 2004-2008 des principales prestations de la régie de quartier pour le compte d'Uckange

1) Tonte de la pelouse

	Surface m2	Prix Unitaire	Nombre/an	Total
2004	92 270	5 628 €	8	45 027,8 €
2005	97 470	6 043 €	8	48 345,1 €
2006	97 470	6 160 €	8	49 280,8 €
2007	82 649	5 289 €	9	47 605,9 €
2008	82 649	5 289 €	8	42 316,3 €

¹³A l'initiative notamment de la mairie d'Uckange, du bailleur social Batigère Sarel, et de l'association de confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie.

2) Entretien mensuel des espaces

	Surface m2	Prix Unitaire	Nombre/an	Total
2004	65 500	1 703,0 €	9	15 327 €
2005	65 500	2 122,2 €	10	21 222 €
2006	65 500	2 161,5 €	10	21 615 €
2007	80 000	2 560,0 €	10	25 600 €
2008	80 000	2 560,0 €	12	30 720 €

3) Entretien mensuel des espaces verts (tonte + ramassage des déchets)

	Surface m2	Prix Unitaire	Nombre/an	Total
2007	40 100	3 208,0 €	9	28 872 €
2008	43 014	3 441,1 €	8	27 529 €

Source : convention 2004 Uckange - régie et actes d'engagements 2005-2008 relatifs au marché d'entretien des abords et espaces verts du « quartier Ouest ».

Au regard des différentes prestations réalisées, les relations contractuelles entre la commune et la régie de quartier sont d'abord de nature économique. Certes, l'activité économique de la régie de quartier est censée favoriser l'insertion sociale et professionnelle d'habitants en difficulté. Pour autant, il est difficile de mesurer sa performance dans ce domaine. N'apparaît pas dès lors clairement la manière dont la régie exerce sa mission sociale d'amélioration des relations humaines en suscitant l'implication et la responsabilisation des habitants. C'est pourquoi, il conviendrait de veiller à l'introduction de clauses de médiation sociale dans le prochain contrat à passer.

Le maire a cependant indiqué que des critères de « médiation sociale » et d'insertion sont pris en compte dans les faits, et précisé que les agents de la régie sont en totalité issus du « quartier Ouest ».

5. LES MARCHES PUBLICS

5.1. Synthèse des observations

5.1.1. Observations générales

Les contrôles ont porté sur neuf marchés de travaux passés entre 2006 et 2010 ainsi que sur un marché de prestation de services passé annuellement entre 2005 et 2009. Ces opérations, représentant près de 4,7 M€ de dépenses (HT), sont les suivantes :

	Identification de l'opération	Année de passation	Mode de passation	Montant des dépenses engagées
1	Marchés d'entretien des abords et espaces verts des quartiers ouest	2005 à 2009	MAPA*	388 367 €HT
2	Travaux d'aménagement du chemin privé	2006	AO**	374 650 €HT
3	Restructuration et extension du carrefour social et culturel "le Creuset"	2007	AO	442 119 €HT
4	Extension du centre socio culturel avec aménagement d'une cuisine de collectivité	2007	MAPA	137 651 €HT
5	Travaux d'aménagement de la grande salle du centre socio culturel	2008	AO	432 616 €HT
6	Aménagement du jardin des traces	2007	AO	292 431 €HT
7	Travaux complémentaires à l'aménagement du jardin des traces	2007	AO	95 636 €HT
8	Construction du pôle des services	2010	AO	1 882 561 €HT
9	Construction d'un bâtiment neuf en ossature bois au jardin des traces	2010	MAPA	410 460 €HT
10	Travaux d'extension de la maternelle Rousseau	2010	MAPA	204 090 €HT

*MAPA = marché à procédure adaptée.

**AO = appel d'offres.

Pour chacun de ces marchés, l'évaluation des besoins a été correctement effectuée, le périmètre des marchés a été conforme aux besoins identifiés et peu d'avenants ont été conclus durant l'exécution des marchés. La mise en concurrence des candidats a été également assurée par des moyens de publicité appropriés et des délais suffisants pour la remise des offres.

Toutefois, une certaine confusion a été constatée entre la sélection des candidats et l'analyse des offres. Il a également été relevé une utilisation peu précise du critère relatif à la « valeur technique » de l'offre.

5.1.2. Observations relatives à un marché de prestation de service

La régie de quartier a entretenu les abords et les espaces verts du « quartier Ouest » sur l'ensemble de la période contrôlée.

A compter de 2005, elle a été retenue à l'issue d'une procédure de mise en concurrence organisée dans le cadre des règles de passation relatives aux marchés selon la procédure adaptée.

Les critères retenus pour classer les offres en 2008 et 2009 sont les suivants :

- 1) valeur technique de l'offre (15 %) ;
- 2) performance en matière d'insertion professionnelle des publics en difficultés (50 %) ;
- 3) prix des prestations (35 %).

Les notes attribuées à la valeur technique de chaque offre étant identiques, ce critère a, en fait, été neutralisé.

De plus, l'analyse des offres ne permet de vérifier la manière dont les différents critères ont été pris en compte. En 2008 et 2009, l'analyse des offres mentionne simplement que « l'offre de la régie de quartier est la mieux disante ».

Certes, la régie de quartier est notamment mieux notée sur le critère de la « performance en matière d'insertion professionnelle des publics en difficultés ». Pour autant, aucune explication n'est donnée à l'appui de cette notation. En fait, on ne dispose d'aucun indicateur permettant d'apprécier et de comparer la supposée « performance » des candidats en la matière. En cela, les conditions d'attribution du marché ne sont pas suffisamment claires.

5.2. La passation des marchés

5.2.1. Les règles relatives aux marchés à procédure adaptée

Depuis 2004, le code des marchés publics charge les collectivités territoriales de déterminer elles-mêmes les procédures applicables aux marchés dont le montant est inférieur au seuil des marchés formalisés¹⁴. Ces procédures n'en doivent pas moins respecter les principes de base du code des marchés publics : définition préalable des besoins, respect des obligations de publicité et de mise en concurrence, égalité de traitement des candidats, notamment.

La commune d'Uckange a défini des procédures types. Un règlement intérieur a été rédigé afin de fixer les règles de passation pour les différents seuils jusqu'à 230 000 € HT.

¹⁴ Ce seuil a été fixé à 210 000 € HT par le décret n° 2005-1737 du 30 décembre 2005, puis à 206 000 € HT par le décret n° 2007-1850 du 26 décembre 2007. Le décret n° 2008-1335 du 19 décembre 2008 l'a porté à 5 150 000 € HT. Enfin, le décret n° 2009-1702 du 30 décembre 2009 l'a abaissé à 4 845 000 € HT.

Au-delà, la procédure retenue est l'appel d'offres (ouvert ou restreint). Ce règlement a été adopté par délibération du 8 février 2008.

La chambre relève que pour les marchés de fourniture et de service dont les montants sont compris entre 90 000 € et 230 000 € HT, la commune a décidé de réunir la commission d'appel d'offres (CAO) afin qu'elle examine les plis.

Si l'avis de la commission d'appel d'offres peut être sollicité à cette occasion, en revanche, celle-ci ne peut prendre la décision d'attribuer le marché.

En effet, dans son arrêt du 20 avril 2006, la Cour administrative d'appel de Lyon a estimé que *« s'il est loisible au maire, même lorsqu'il n'y est pas tenu, de consulter tout organisme de son choix et notamment la commission d'appel d'offres dans la commune, avant de passer un marché négocié¹⁵, il ne peut légalement se départir du pouvoir de décision que lui attribuent les dispositions de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales précitées ; qu'il ressort des pièces du dossier que dans le cadre de la procédure négociée suivie pour la passation des marchés concernés, le maire ne s'est pas contenté de solliciter l'avis de la commission d'appel d'offres, mais que cette dernière a attribué lesdits marchés ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, le Préfet de l'Ain est fondé à soutenir que la passation desdits marchés est intervenue au terme d'une procédure irrégulière »*.

Le maire est invité dès lors à ne pas méconnaître l'étendue de sa compétence et à désigner lui-même les attributaires des marchés selon la procédure adaptée.

Par ailleurs, conformément à la délibération du 8 février 2008, le marché relatif à la construction d'un bâtiment neuf en ossature bois au jardin des Traces et dont l'estimation des travaux s'est élevée à 399 000 €, montant supérieur à 230 000 €, aurait dû être passé après appel d'offres et non selon la procédure adaptée.

Certes, le seuil des procédures formalisées a été fixé, depuis le 30 décembre 2009, à 4 845 000 € HT. Pour autant, dès lors que le règlement intérieur prévoyait, par délibération exécutoire, que tous les marchés au-delà de 230 000 € devaient être passés sous forme d'appels d'offres, le pouvoir adjudicateur ne pouvait y déroger, sous peine de rendre la passation du marché irrégulière.

5.2.2. Les avis d'appel public à la concurrence

A l'examen des indications contenues dans les appels publics à la concurrence, il a été constaté que certaines informations étaient manquantes.

Ainsi, les publicités ne contenaient pas les voies et délais de recours alors qu'ils doivent explicitement figurer dans l'avis d'appel public à la concurrence¹⁶.

5.2.3. La sélection des candidats et l'analyse des offres

L'examen de la passation des marchés de travaux a montré que la commune confondait parfois la sélection des candidats et l'analyse des offres, deux phases bien distinctes.

¹⁵Le « marché négocié » visé dans l'arrêt de la cour est l'appellation antérieure du marché sans formalités préalables (issu de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, dite loi Murcef), et qui a été désigné par la suite sous l'appellation MAPA (issu du code 2004).

¹⁶Règlement CE n° 1564-2005 relatif aux "procédures de recours".

Ainsi, en 2006, dans le cadre du marché d'entretien des abords et espaces verts du « quartier Ouest », les critères de sélection des offres étaient les suivantes :

- 1) conformité administrative de la candidature ;
- 2) le potentiel technique et humain de l'entreprise ;
- 3) le prix des prestations.

Les deux premiers critères portent sur la capacité professionnelle des candidats, et sont donc des critères de sélection. Seul le troisième est un critère permettant de différencier les offres au sens strict du terme. Or, il est de jurisprudence constante que le prix ne peut être le seul critère d'attribution d'un marché (Conseil d'Etat, 28 avril 2006, 280197, commune de Toulouse.)

En 2007, les modalités d'attribution du marché se fondaient sur les critères suivants :

- 1) référence à des prestations équivalentes ;
- 2) valeur économique de l'offre ;
- 3) moyens mis à disposition pour respecter les délais.

Ainsi, la confusion entre sélection des candidats et analyse des offres perdure, le premier critère portant sur la capacité professionnelle des candidats. Par ailleurs, même si ce n'est pas obligatoire dans le cas des marchés passés selon la procédure adaptée, il est d'usage que les critères de sélection des offres soient pondérés.

Dans le cadre de l'appel d'offres passé en 2010 relatif à la construction du pôle des services, l'avis d'appel public à la concurrence indiquait les critères suivants pour le classement des offres : référence et moyens (40 %), prix (30 %), mémoire technique (15 %), qualification (15 %).

Les critères relatifs aux capacités des candidats, étaient prépondérants (55 %) (en l'occurrence, référence et moyens et qualification). Or, le fait d'avoir recours à de tels éléments d'appréciation pour classer les offres peut avoir pour effet de fausser le jeu de la concurrence.

Si l'on avait gardé uniquement les critères du prix (pondéré sur 2/3) et le mémoire technique (pondéré sur 1/3) pour classer les offres du lot n° 2 « gros œuvre » par exemple, sur la base des notes attribuées, l'adjudicataire n'aurait pas été l'entreprise retenue (dont l'offre s'élevait à 699 611 €HT) mais une autre entreprise (dont l'offre était de 684 839 €HT).

La chambre rappelle que c'est uniquement au stade de l'examen des candidatures que les capacités des entreprises doivent être analysées. Une fois la candidature des entreprises acceptée, l'analyse et le classement des offres sont effectués sur d'autres critères.

Des critères spécifiques aux capacités des candidats ont également servi à classer les offres dans le marché relatif aux travaux d'aménagement du « chemin privé » (pondération du critère références à hauteur de 40 %) et dans une moindre mesure dans celui relatif à la rénovation de la grande salle du centre socioculturel (note méthodologique notée sur 20 points dont 10 concernant « *le niveau professionnel de intervenants* »).

5.2.4. Le critère de la valeur technique de l'offre

Sur l'ensemble des marchés contrôlés, la « valeur technique » est un critère systématiquement utilisé pour classer les offres.

Faute de précision, ce critère présente un caractère assez subjectif. Aussi, l'acheteur public devrait-il définir ce qu'il entend par ce critère en ayant recours à des sous-critères, objectifs, opérationnels et non discriminatoires.

La valeur technique d'une offre est fréquemment jugée sur l'analyse d'un mémoire technique exigé avec la remise de l'offre. C'est pourquoi, le règlement de la consultation devrait expliciter le contenu attendu de ce mémoire technique.

Dans le cas des marchés de travaux, la circulaire du 25 septembre 1991 donne quelques indications sur ce que pourrait contenir le mémoire technique :

L'entrepreneur devra fournir à l'appui de son offre :

- *des indications sur la provenance des matériaux ;*
- *un programme d'exécution des ouvrages et la durée approximative de chaque phase ;*
- *l'indication des procédés d'exécution envisagés et les moyens qui seront utilisés ;*
- *les mesures prévues pour assurer l'hygiène et la sécurité sur le chantier ;*
- *les mesures prises pour la réduction des nuisances.*

A Uckange, la « valeur technique », a été parfois évaluée à l'aide de sous-critères inappropriés.

Ainsi, dans le cadre de la passation du marché de rénovation de la grande salle du centre socio culturel, la « *qualité des effectifs* » est un sous-critère utilisé à tort, car c'est un élément de sélection du candidat qui n'est pas appelé à intervenir dans le classement des offres.

Or, pour l'attribution du lot n° 1 « gros œuvre » de ce marché, une entreprise a été pénalisée de deux points en application de ce critère, soit l'écart la séparant de l'entreprise attributaire du lot.

Dans le cadre de la passation en 2010 des marchés de construction d'un bâtiment neuf en ossature bois au jardin des Traces et des travaux d'extension de la maternelle « Rousseau », le pouvoir adjudicateur a combiné à tort les critères « *références* » et « *qualité technique de l'offre* ». C'est en fait le critère de « *référence et qualification* » qui a servi au classement des offres, alors que la qualification d'une entreprise n'a pas à être confondue avec la qualité technique de son offre.

S'agissant enfin du marché d'extension du centre socioculturel avec aménagement d'une cuisine de collectivité, passé en 2007, deux critères ont été retenus : la valeur technique de l'offre (50 %) et le prix (50 %). Toutefois, lors de l'analyse des offres, la valeur technique n'a pas été prise en compte, ce qui revient en réalité à attribuer le marché sur le seul critère du prix.

La « valeur technique » a également été neutralisée lors de l'analyse des offres liées à la restructuration et à l'extension du carrefour social et culturel « le Creuset », passé en 2007.

Ainsi le règlement de la consultation n'a pas été respecté.

5.2.5. La pondération des critères

Les critères servant au classement des offres doivent être pondérés, à l'exclusion des concours et des marchés passés selon une procédure adaptée. Mais même dans ce dernier cas, l'usage de la pondération des critères est recommandé à défaut d'être obligatoire.

La chambre a recensé deux appels d'offres pour lesquels les critères n'ont pas été pondérés, à savoir les marchés passés en 2007 relatifs d'une part à l'aménagement du jardin des Traces et d'autre part à la restructuration et extension du carrefour social et culturel « le Creuset ».

6. LES RESSOURCES HUMAINES

6.1. L'état du personnel : effectifs budgétaires et effectifs pourvus

Les états du personnel joints aux comptes administratifs 2004 à 2009 font apparaître un écart important entre effectifs budgétaires et effectifs pourvus (supérieur à 100) et relativement constant sur la période étudiée : l'écart était de cent quatorze en 2004 et de cent douze en 2009. A peine plus de 40 % des effectifs budgétaires sont pourvus.

Agents Titulaires au 31/12/N	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Effectifs budgétaires	194	194	187	190	188	194
Effectifs pourvus	80	86	87	85	86	82
Ecart	114	108	100	105	102	112

Source : état du personnel joint aux comptes administratifs.

La chambre rappelle que les dotations budgétaires doivent être calculées sur la base des effectifs budgétaires, et non pas sur la base des effectifs pourvus, ce qui rend indispensable la suppression des emplois vacants.

L'ordonnateur a indiqué que « *les effectifs budgétaires portés aux comptes administratifs depuis les années 2004 correspondent aux effectifs qui ont été créés au fil des années et qui, bien que plus pourvus, par suite de promotion de grade, n'ont pas été supprimés (...)* En effet, lorsqu'il y a promotion de grade, le grade antécédent n'est pas supprimé – au cas d'une embauche nouvelle », et il a admis que « *ces postes devraient être supprimés car ils doublent les effectifs budgétaires* ». La chambre prend acte de cet engagement.

6.2. L'évolution des effectifs de 2004 à 2009

Evolution du nombre des personnels titulaires et non titulaires*

Au 31/12/N	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agents titulaires	80	86	87	85	86	81
dont TNC**	27	27	27	23	22	21
Agents non titulaires***	12	12	12	12	12	12
Emplois aidés	6	6	3	3	4	10

*Source : état du personnel joint aux comptes administratifs.

**TNC = temps non complet.

*** Non titulaires : le chiffre indiqué n'est pas forcément exhaustif.

En dehors de celui des agents de la piscine municipale vers la communauté d'agglomération du val de Fensch, le développement de l'intercommunalité n'a pu entraîner, à ce jour, de transfert d'agents de la commune.

6.3. La situation des emplois aidés

Historique effectif contrats aidés

Evolution Effectif au 31/12/N	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Emplois aidés	1	3	3	4	1	9	7

Source : Uckange - réponse au questionnaire relatif à l'état du personnel.

Neuf agents ont été employés en 2009 par la commune en emplois d'insertion et sept en 2010, par le biais de contrats d'accompagnement dans l'emploi¹⁷ (CAE).

Le CAE doit porter sur des emplois visant des besoins collectifs non satisfaits.

Or, il ressort de l'examen des fonctions des agents concernés que leurs emplois pourraient être occupés par des agents de la fonction publique territoriale.

Ainsi, en 2009, huit personnes sur neuf ont occupé un poste d'agent d'entretien.

En 2010, sur les sept personnes recensées sous contrats aidés, cinq ont rempli des tâches dévolues aux agents d'entretien, tandis que deux autres ont occupé des emplois d'assistantes maternelles.

A l'échéance de ces contrats et en fonction des besoins, certains bénéficiaires de contrats d'accompagnement dans l'emploi ont été embauchés sur un emploi permanent dans la fonction publique.

Par ailleurs, la commune devrait veiller à ce que les contrats aidés soient à l'avenir encore davantage ciblés vers les demandeurs d'emploi de longue durée, les bénéficiaires du RSA et les jeunes en difficulté.

En tout état de cause, elle devrait aussi mener des actions d'insertion professionnelle identifiées dans le cadre de la convention et privilégier des parcours qualifiants.

6.4. Le régime indemnitaire

Aux termes de l'article 27 de la loi du 18 janvier 1991 complété par l'article 10 de la loi du 13 décembre 1991, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) des fonctionnaires instituée à compter du 1^{er} août 1990 est attribuée pour certains emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière dans des conditions fixées par décret.

Le décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006 mentionne en annexe les fonctions ouvrant droit à la NBI pour les fonctionnaires territoriaux qui les exercent à titre principal, soit dans les ZUS, soit dans les services et équipements en périphérie de ces zones et assurant leur service en relation directe avec la population de ces zones.

Les fonctions listées dans l'annexe au décret (tableau n° 1), doivent être exercées dans les filières sociale, médico-sociale, sportive et culturelle. Y figurent notamment des fonctions dites de « *conception et coordination dans le domaine administratif* », ou de « *tâches d'exécution en matière d'administration générale* ».

Le tableau n° 2 mentionne que les fonctions exercées à titre principal dans les ZUS ou en périphérie ouvrant droit à la NBI peuvent également relever de l'accueil, de la sécurité, de l'entretien, du gardiennage ou encore de la conduite de travaux.

Le juge administratif a confirmé le caractère exhaustif de ces fonctions en jugeant (cf. arrêt du 25 mars 2004 de la Cour administrative d'appel de Nancy) que faute d'occuper un emploi comportant une responsabilité ou une technicité particulière, un fonctionnaire ne peut prétendre à la NBI même s'il exerce ses fonctions à titre principal dans une ZUS ou dans un service en relation directe avec la population d'une telle zone.

¹⁷ Depuis le 1^{er} janvier 2010, le contrat d'accompagnement dans l'emploi a intégré le dispositif du contrat unique d'insertion - contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) pour le secteur non-marchand. Il a pour objet de faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi.

Or, s'appuyant notamment sur l'existence d'une ZUS sur son territoire, la commune a cru pouvoir attribuer à l'ensemble de ses agents titulaires le bénéfice de la NBI en méconnaissance des dispositions du décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006, certains d'entre eux n'exerçant pas de responsabilité et de technicité particulière ou la technicité réellement exercée dans les fonctions occupées ne correspondant pas à celles visées dans le décret d'application précité.

Par ailleurs, une dizaine d'arrêtés justifient l'éligibilité à la nouvelle bonification indiciaire par des « *fonctions d'accueil du public* ». La chambre rappelle que la fonction d'accueil donne lieu à l'attribution d'une nouvelle bonification indiciaire à la condition qu'elle occupe plus de 50 % du temps de travail de l'agent.

Le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 a prévu, dans le troisième tableau de son annexe, sous la rubrique n° 33, que les fonctions d'accueil exercées à titre principal dans « (...) *les communes de plus de 5 000 habitants ou les établissements publics communaux et intercommunaux (...)* » sont éligibles à une nouvelle bonification indiciaire de dix points.

Le Conseil d'État, dans une décision n° 284380 du 4 juin 2007, a été amené à définir l'exercice de fonctions d'accueil à titre principal en indiquant qu'elles « *doivent être interprétées comme réservant ce droit aux agents dont l'emploi implique qu'ils consacrent plus de la moitié de leur temps de travail total à des fonctions d'accueil du public ; que, pour l'application de cette règle, il convient de prendre en compte les heures d'ouverture au public du service, si l'agent y est affecté dans des fonctions d'accueil du public, ainsi que, le cas échéant, le temps passé par l'agent au contact du public en dehors de ces périodes, notamment à l'occasion de rendez-vous avec les administrés* ».

6.5. Les concessions de logements

Cinq agents bénéficient d'un logement de fonction par nécessité absolue de service. Il s'agit des concierges du stade municipal, du gymnase « Jean Moulin », du groupe scolaire « Paul Verlaine », du groupe scolaire « Jules Ferry » ainsi que du gardien du jardin des Traces.

Par ailleurs, la concession d'un logement pour utilité de service a été accordée à un seul agent, concierge au centre socioculturel et au groupe scolaire « Montaigne ».

Aux termes de l'article 21 (modifié) de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990, « *les organes délibérants des collectivités territoriales (...) fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué (...), en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois. La délibération précise les avantages accessoires liés à l'usage du logement. Les décisions individuelles sont prises en application de cette délibération par l'autorité territoriale ayant le pouvoir de nomination* ».

En l'occurrence, la chambre n'a pas eu connaissance d'une délibération fixant « *la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué* ». En revanche, toutes les concessions de logements ont été validées par le conseil municipal individuellement, agent par agent. Les arrêtés du maire reprennent les termes de la délibération.

Les logements de fonction par nécessité absolue de service sont concédés gratuitement, et la gratuité est également accordée aux charges résultant du chauffage et des frais communaux (minuterie, ramonage). Or, il a été observé que le logement concédé au gardien du jardin des Traces comporte non seulement la gratuité du chauffage et de l'électricité, mais aussi celle de la taxe d'enlèvement des ordures, aux termes de l'arrêté

du 8 juin 2006 portant concession de logement pour nécessité de service en application de la délibération du 30 mai 2006.

La chambre rappelle que les avantages accessoires liés au logement ne doivent pas procurer aux agents une prestation plus favorable que celle dont bénéficierait un fonctionnaire de l'Etat placé dans la même situation. Or, le code du domaine public de l'Etat (CDE) dispose que les concessions de logement par nécessité absolue de service peuvent comporter la gratuité de l'eau, du gaz, de l'électricité et du chauffage ou de certains de ces éléments (article R. 98 du code du domaine public de l'Etat). La gratuité de la taxe d'enlèvement des ordures ne fait toutefois pas partie des prestations prévues par le code du domaine public de l'Etat et doit donc faire l'objet d'un remboursement, à la valeur réelle, à la commune.

Il résulte toutefois de la convention passée par la commune avec la communauté d'agglomération du val de Fensch, propriétaire des locaux, que celle-ci met à disposition de la commune le 1er étage du poste de garde du site du Haut Fourneau pour logement du gardien du site, employé par la commune. Il y est précisé que la mise à disposition du logement s'effectue à titre gracieux par arrêté de concession par nécessité absolue de service pris par la commune, laquelle rembourse à la communauté d'agglomération un pourcentage des charges d'eau et d'électricité, sur présentation d'un mémoire semestriel par les services communautaires. N'y figure pas, à tort, le remboursement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. En réponse à cette observation, le président de la communauté d'agglomération du Val de Fensch a exprimé son intention de faire modifier la convention afin de prévoir, dès 2012, le remboursement par la commune de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Il conviendrait de modifier dans ce sens l'arrêté de concession du 30 mai 2006.

L'avantage en nature correspondant n'est pas pris en compte dans les déclarations annuelles des salaires établies par la commune. La chambre rappelle que l'article 82 du code général des impôts inclut les avantages en nature dans le revenu imposable au titre de l'impôt sur le revenu, et que le montant correspondant - qui peut faire l'objet d'une estimation selon les règles applicables en matière de sécurité sociale - doit être pris en compte dans les déclarations annuelles des salaires de la commune, et communiqué aux bénéficiaires afin qu'ils puissent en tenir compte dans leur propre déclaration des revenus.

6.6. L'amicale du personnel communal

La commune verse chaque année une subvention à l'amicale du personnel communal, qui organise notamment des manifestations pour le compte du personnel de la ville, verse des primes aux retraités et délivre les médailles du travail.

De 2004 à 2009, l'amicale du personnel a bénéficié de subventions communales pour un montant total de 205 555 € soit en moyenne 34 259 €/an.

Subventions amicale du personnel 2004-2009

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004-2009
24 362 €	28 967 €	31 625 €	42 601 €	44 000 €	34 000 €	205 555 €

Source : état des subventions joint aux comptes administratifs.

Parmi les prestations dont l'amicale fait bénéficier ses adhérents, est versée une « prime aux retraités » qui comprend, d'une part, un montant forfaitaire de 150 € pour les retraités ayant occupé un emploi à temps complet et de 107 € pour ceux ayant exercé un emploi à temps partiel, et d'autre part, le remboursement, pour ceux d'entre eux ayant une mutuelle santé auprès du « groupe mutuelle mairie », du quart de leur cotisation.

Enfin, pour les retraités veufs, le montant forfaitaire est abondé par une « *prime de veuvage* » à hauteur de 76 € pendant cinq ans.

En 2009, ces primes aux retraités ont représenté 9 592 € soit un montant en hausse de 37,8 % par rapport à celui versé en 2004 qui était de 6 959 €. Le montant total des primes versées aux personnels retraités entre 2004 et 2009 s'est élevé à 48 837 €. Ces primes ont été versées à trente-neuf bénéficiaires en 2009, trente-trois en 2005.

Historique des dépenses relatives au versement des primes aux retraités

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004-2009
6 959 €	6 982 €	7 333 €	8 871 €	9 099 €	9 592 €	48 837 €

Source : Compte de résultat de l'amicale du personnel communal 2004-2009.

- La part forfaitaire de la « prime » versée aux retraités.

La distinction entre prestation d'action sociale et complément de rémunération a été précisée par le Conseil d'Etat, dans son avis n° 369.315 du 23 octobre 2003 : « (...) *l'action sociale (...) regroupe l'ensemble des prestations destinées à améliorer directement ou indirectement les conditions d'emploi, de travail et de vie des agents et de leurs familles, notamment en les aidant à faire face à diverses situations difficiles et en facilitant leur accès à des services collectifs divers.*

Toutefois, la qualification d'action sociale ne peut être reconnue à ces prestations que si, par leur contenu, elles présentent des caractéristiques garantissant leur vocation sociale et les distinguant des prestations à caractère purement marchand (...) ».

Dans cet avis, s'agissant de la reconnaissance du caractère d'action sociale, le Conseil d'Etat a mis en avant, d'une part, pour les prestations à caractère individuel, l'importance du versement « *au cas par cas, après examen de la situation particulière des agents* » et, d'autre part, pour les prestations à caractère collectif, l'importance du fait qu'elles soient « *tournées vers les catégories de personnel les moins favorisées* ».

Dès lors que la prestation susvisée est versée à l'ensemble des agents retraités, le caractère forfaitaire de la liquidation montre que cette prestation à caractère collectif a été attribuée de manière uniforme et qu'elle n'est pas tournée spécifiquement vers les « *catégories de personnel les moins favorisées* ». Au demeurant, la situation familiale et/ou sociale des bénéficiaires n'est pas prise en compte.

Nonobstant les modalités de la liquidation, et quand bien même les montants en cause seraient modestes, ces primes aux retraités financées par des subventions de leurs ancien employeur public, s'apparentent à un complément de rémunération non prévu par un texte législatif ou réglementaire.

De plus, la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 a seulement prévu la possibilité que la commune puisse confier à l'amicale du personnel la gestion de l'action sociale de ses agents et non pas de ses anciens agents. En effet, les dispositions de cette loi induisent que les actions sociales ne peuvent être financées par la commune qu'à la condition qu'elles soient à destination exclusive des agents ayant la qualité de fonctionnaire. L'admission à la retraite entraînant la perte de la qualité de fonctionnaire, les anciens agents ne sauraient être visés par le texte. Enfin et pour la même raison, la subvention versée par la commune ne peut servir à financer la « prime de veuvage » à ses anciens agents.

La chambre invite donc la commune à mettre un terme au financement par le biais d'une subvention de ce qui s'avère être une rémunération accessoire aux personnels retraités versée par l'amicale du personnel.

En outre, l'attribution par l'association à ses adhérents-retraités de ces primes expose l'amicale à un redressement de la part de l'URSSAF, dans la mesure où cette prime de fidélité pourrait être assimilée à un complément de ressources (et non à une prestation à caractère social) susceptible d'être assujéti en fonction de la situation personnelle des intéressés aux prélèvements sociaux (CSG et RDS).

- Le remboursement par l'amicale de 25 % des cotisations payées par les retraités affiliés au « groupe mutuelle mairie ».

L'article R. 523-2 du code de la mutualité et l'arrêté interministériel du 19 septembre 1962 pris pour son application prévoient que l'Etat « *peut accorder des subventions aux mutuelles constituées entre les fonctionnaires, agents et employés de l'Etat et des établissements publics nationaux (...) dans la limite de 25 % des cotisations effectivement versées par les membres participants sans pouvoir excéder le tiers des charges autorisées par le service des prestations qui leur sont allouées* ».

En application du principe de parité entre les agents de la fonction publique territoriale et ceux de l'Etat, les collectivités territoriales peuvent subventionner les mutuelles constituées entre fonctionnaires et agents publics territoriaux dans le respect des limites résultant de l'article R. 523-2 du code de la mutualité et de l'arrêté du 19 septembre 1962 pris pour son application.

Le contrôle des bulletins de paie a permis de constater que certains agents communaux bénéficiaient, à bon droit, de ce dispositif.

Toutefois, l'article R. 523-2 ne visant que les fonctionnaires, il en résulte que les retraités, qui ne possèdent plus cette qualité, ne peuvent pas en bénéficier.

Dès lors, aucune base juridique ne permet à la commune de financer, même indirectement par la voie d'une subvention à une association, une rémunération accessoire versée à ses anciens agents.

- La remise de la médaille du travail.

L'amicale du personnel procède également à la remise de la « *médaille du travail* » aux agents communaux qui peuvent y prétendre.

Il s'agit en fait de la médaille d'honneur régionale, départementale et communale régie par les décrets n° 87-594 du 22 juillet 1987, n° 88-309 du 28 mars 1988 et n° 2005-48 du 25 janvier 2005.

Il n'est pas prévu de gratification financière particulière au bénéfice du médaillé. La délivrance de la médaille a, avant tout, une valeur symbolique et illustre la reconnaissance publique envers la qualité des services rendus par le bénéficiaire.

L'examen du compte d'emploi des subventions de la commune a toutefois permis de relever que des sommes non négligeables étaient versées par l'amicale du personnel à l'occasion de la remise des « médailles du travail ». Le montant de la prime est proportionnel au traitement d'un rédacteur au 12^{ème} échelon indiciaire (soit 2 % du traitement par année de travail). Ainsi, en 2008, la valeur des primes accompagnants les médailles était la suivante :

- prime pour la médaille d'argent : 802,50 €;
- prime pour la médaille de vermeil : 1 203,74 €;
- prime pour la médaille d'or : 1 404,37 €

Entre 2004 et 2009, le cumul des primes ayant accompagné la remise des médailles s'élève à 41 462 €:

Historique des dépenses relatives à la remise des « médailles du travail »

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004-2009
Dépenses	3 851 €	6 855 €	7 302 €	10 277 €	9 766 €	3 411 €	41 462 €

Source : compte de résultat de l'amicale du personnel communal 2004-2009.

Le produit des cotisations en 2009 (soit 2 300 €) a représenté à peine plus de 4 % des recettes totales de l'amicale. Ce sont donc bien les subventions reçues de la commune et de sa régie d'électricité qui ont permis d'une part d'abonder le financement des activités de l'amicale et d'autre part de verser des primes aux retraités ainsi qu'aux bénéficiaires de la « médaille du travail ».

Si le versement d'une prime par le canal associatif à l'occasion de la remise de la « médaille du travail » revêt un caractère évènementiel, il s'agit d'un avantage pécuniaire direct; dès lors, la prime liée à cette distinction, même si elle reste exceptionnelle, s'apparente à une rémunération accessoire.

Un membre de l'amicale du personnel communal d'Uckange ayant accompli trente-cinq ans de carrière aura pu percevoir un total de 3 411 €

A titre de comparaison, le comité national d'action sociale pour le personnel des collectivités territoriales (CNAS) a pour sa part fixé des primes beaucoup plus modestes accompagnant les médailles de travail :

- médaille d'argent (vingt ans) : 170 €;
- médaille de vermeil (trente ans) : 185 €;
- médaille d'or (trente-cinq ans) : 245 €

Toutefois, les primes versées aux bénéficiaires des médailles du travail ont été instituées en 1988, soit avant que le régime indemnitaire des agents territoriaux, prévu dans la loi du 26 janvier 1984, ne soit entré en application avec la publication du décret du 6 septembre 1991 et *a fortiori* avant la mise en œuvre de la loi du 2 juillet 1998.

Aux termes de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, par exception au principe de parité posé par l'article 88 de cette même loi, les avantages collectivement acquis, qui constituent des compléments de rémunération mis en place par les collectivités locales et leurs établissements publics avant la loi du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, peuvent exceptionnellement être maintenus au profit des agents de la fonction publique territoriale. Ce même article dispose que l'avantage ainsi acquis doit être pris en compte par le budget de l'organisme public.

L'assemblée délibérante d'Uckange pourrait décider de maintenir, par délibération, cet avantage ayant valeur d'indemnité, sous réserve de budgétisation dans les comptes de la collectivité des sommes en cause.

Dans le cas contraire, il conviendrait de mettre fin à cet avantage.

7. FIABILITÉ DES COMPTES

7.1. La présentation des documents budgétaires

Les instructions comptables et budgétaires M14 appellent à la production d'annexes et d'informations complémentaires.

Si l'état du personnel est produit, la chambre rappelle que l'instruction M14 précise que cet état doit, « pour le personnel non titularisé, [...] mentionne[r] les conditions de rémunération et la justification du contrat au regard des textes ».

L'état de la dette est également joint au compte administratif, mais comporte quelques incohérences détaillées ci-dessous.

7.2. Recensement des emprunts

Les informations relatives aux emprunts, disponibles à l'annexe du compte administratif, ne sont pas cohérentes d'un exercice sur l'autre. Ainsi, le taux de plusieurs emprunts à taux fixe est différent selon les tableaux 2007, 2008 et 2009 :

Organisme prêteur - Objet de la dette	Montant initial	Année d'emprunt	Taux « fixe »		
			2009	2008	2007
CDC – Divers travaux	614 369	1998 sur 15 ans	5,3 %	4,3 %	4,3 %
CDC – Réhabilitation G. scolaire Verlaine	179 879	2006	4,7 %	3,7 %	3,4 %
CE de Lorraine – Investissements divers	304 898	1998 sur 15 ans	3,3 %	5,3 %	4,6 %
CE de Lorraine - Travaux voirie Muguet	152 449	2000 sur 15 ans	5,3 %	6,1 %	5,3 %
CE de Lorraine - Divers bâtiments	152 449	2000 sur 15 ans	3,4 %	6,1 %	5,1 %
Dexia – investissements 2004-2005	381 450	2004 sur 20 ans	4,3 %	4,3 %	2,5 %
Dexia – divers investissements	450 000	2008	5,9 %	4,2 %	

7.3. Etat des méthodes comptables

L'état des méthodes comptables de la commune d'Uckange, arrêtées par délibération des 31 octobre et 20 décembre 1996, pourrait être actualisé et enrichi de nouvelles dispositions.

Ainsi, la définition du seuil des biens de faible valeur amortissables sur un an fixé depuis 1996 par la commune à 609,8 € pourrait être ramené à 500 € conformément à l'arrêté du ministère de l'intérieur du 26 octobre 2001 relatif à l'imputation des dépenses du secteur public pris en application de l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Au demeurant, la chambre observe que la commune procédait déjà à l'amortissement sur un an de certains biens d'une valeur inférieure à 609,80 €

De plus, l'état des méthodes comptables pourrait être enrichi de la détermination de l'amortissement facultatif de certains biens¹⁸ et enfin de la détermination des charges à étaler et de la durée d'étalement.

7.4. Rattachement des charges et des produits à l'exercice

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice porteur du fait générateur constitue l'un des éléments de la fiabilité des comptes.

Or, à l'exception de l'année 2006, il n'y a pas eu de correspondance entre les inscriptions comptables de l'ordonnateur et du comptable public sur l'ensemble de la période contrôlée. Entre 2004 et 2009, la commune n'a pas pris en compte, notamment, les intérêts courus non échus (ICNE) dans le décompte des charges rattachées (cf. annexe 1 au présent rapport).

¹⁸ Conformément à la liste des biens meubles constituant des immobilisations par nature, quelle que soit leur valeur unitaire, publiée à l'annexe de l'arrêté du ministère de l'intérieur cité plus haut.

Pour autant, à partir de 2007, les écritures de passation du c/66112 “intérêts courus non échus de l’exercice en cours N” ainsi que celles contrepassées du c/66112 “intérêts courus non échus de l’exercice N-1” ont bien figuré dans le détail des dépenses de la section de fonctionnement. Si la méthode d’inscription comptable des intérêts courus non échus diffère, la correspondance entre les montants inscrits par l’ordonnateur et le comptable public est bien attestée à partir de 2007.

L’évolution des montants des charges rattachées indique une tendance à la hausse entre 2004 et 2009 et donc une amélioration de la sincérité des comptes.

Toutefois, pour le compte 6156 “services extérieurs – maintenance”, il y a un écart récurrent, sur l’ensemble de la période contrôlée, entre, d’une part, le montant effectif des charges rattachées à l’exercice N-1 et d’autre part le montant théorique¹⁹ des charges qui auraient dû faire l’objet d’un rattachement.

Rattachement à l’exercice des charges du c/6156

Année	Montant des charges rattachées à N-1	Montant "théorique" des charges à rattacher à N-1	Ecart
2008	29 415,6 €	33 279,9 €	3 864,3 €
2007	26 319,9 €	26 518,8 €	198,8 €
2006	17 970,2 €	20 371,9 €	2 401,7 €
2005	3 564,2 €	3 842,1 €	277,9 €
2004	334,3 €	2 269,8 €	1 935,5 €

Source : liasse mandats - budget principal Uckange du compte 6156 sur la période 2004-2008.

Par ailleurs, la chambre a relevé que les charges de consommation d’eau et d’électricité sur le site du Haut Fourneau, occupé par un garde mis à disposition par la commune d’Uckange auprès de la communauté d’agglomération du val de Fensch, n’étaient pas imputées sur le bon exercice. En effet, la facture des consommations 2007 a été éditée le 20 août 2008 seulement pour 1 724,53 €. Le mandat n° 1941 correspondant à cette charge a été émis le 13 novembre 2008 et imputé sur l’exercice 2008. La commune a méconnu en l’occurrence le principe d’indépendance des exercices.

Même si les montants en cause sont peu élevés, la chambre rappelle que le rattachement des charges à l’exercice, défini par l’instruction M14, concerne « *toutes les charges correspondant à des services faits [...] qui n’ont pu être comptabilisés[e]s en raison [...] de la non réception par l’ordonnateur de la pièce justificative* ».

7.5. L’imputation de certaines dépenses d’investissement en section de fonctionnement

Les dépenses qui ont pour résultat l’entrée d’un bien destiné à rester durablement (durée supérieure à un an) dans le patrimoine de la collectivité constituent des immobilisations.

Par définition, sont imputés à la section d’investissement les biens immeubles, mais aussi certains biens meubles selon les règles décrites par l’arrêté interministériel du 26 octobre 2001 relatif à l’imputation des dépenses du secteur public local, dont l’annexe

¹⁹ Ce montant a été établi par la chambre après recensement des mandats du compte 6156 concernés par le rattachement à l’exercice. Source : Liasse mandats – Budget principal Uckange du compte 6156 sur la période 2004-2008

énumère les biens meubles qui doivent être imputés à la section d'investissement, quelle que soit leur valeur unitaire.

A titre d'exemple, les installations sanitaires font partie de cette liste. Par définition, les installations sanitaires comprennent la distribution et l'évacuation des fluides utilisés pour l'hygiène, à savoir : l'évier, le lavabo, la baignoire, la douche et les toilettes (sanitaire w-c). Ce sont donc autant de biens meubles à intégrer en tant qu'immobilisations dans les comptes de la commune. Il en va de même du matériel de téléphonie, télésurveillance et téléalarme²⁰.

	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Installations sanitaires	8 723,8 €	5 194,0 €	3 319,6 €	2 498,6 €	1 490,0 €	21 226,0 €
Divers matériels d'alarmes	-	3 344,6 €	2 427,3 €	-	502,3 €	6 274,2 €

Source : liasse mandats – budget principal Uckange du compte 6152 sur la période 2004-2008.

Sur la période contrôlée 2004-2008, les dépenses relatives à des installations sanitaires et enregistrées à tort en section de fonctionnement ont atteint 21 226 €. Pour ce qui concerne les divers matériels d'alarme, ce montant s'élève à 6 274 €.

De même, des dépenses consacrées en 2005 à la réalisation d'équipements sportifs et d'aires de jeux, pour un montant total de 14 572 €, ont aussi été imputées à tort au compte 61522 de la section de fonctionnement.

Les principaux agrès de gymnastique, les matériels de gymnase (matelas de chutes comme les tatamis) ainsi que le mobilier de jeux (toboggan ...) font également partie de la liste des biens meubles considérés comme valeurs immobilisées par l'arrêté susvisé.

Pour les dépenses relatives à des biens immeubles, les dépenses qui ont pour effet de maintenir les éléments d'actif dans un état normal d'utilisation jusqu'à la fin de la durée d'amortissement (ou de la durée d'usage) sont des charges de fonctionnement, alors que les dépenses qui ont pour effet d'augmenter la valeur d'un élément d'actif ou d'allonger sa durée probable d'utilisation ont le caractère d'immobilisations.

Il s'ensuit que les dépenses d'entretien et de réparation sont des charges de fonctionnement, sauf lorsqu'elles correspondent à des grosses réparations. Les dépenses d'amélioration constituent généralement des dépenses d'investissement.

Au regard de ces principes, l'examen des dépenses imputées entre 2004 et 2008 à l'article 61522 "entretien et réparations - bâtiments" révèle quelques erreurs.

Ainsi, les travaux de réfection de la toiture du bâtiment UNC, effectués en 2007 pour un montant de 2 576,3 €²¹, ont été engagés suite à la détection de la présence d'amiante. Ils peuvent être considérés comme des dépenses d'investissement puisqu'ils augmentent la durée d'utilisation de bâtiments qui, sans ces travaux, auraient dû être désaffectés.

Il en va de même pour les travaux réalisés en 2004 sur le toit du gymnase « Jean Moulin » et sur celui du boulodrome pour un montant cumulé de 12 500,5 €.

Les remplacements de chaudières et, de manière plus générale, d'équipements de chauffage, auraient pu être imputés en section d'investissement (mandats de 1 609,3 € émis en 2005, de 3 150,2 € en 2004), s'agissant de dépenses qui prolongent la durée d'utilisation du bien immobilisé. De même, des mandats émis en 2007 pour un montant total de 1 870,5 € de 897,0 € en 2006, de 2 828,8 € en 2005, et de 6 019,3 € en 2004 auraient pu être imputés en section d'investissement, ces dépenses correspondant à des travaux de menuiseries incluant

²⁰ Sauf fournitures consommables, telles que batterie de téléphone, housses, cartouches,...

²¹ Mandat n°122 du 24 janvier 2008 rattaché à l'exercice comptable 2007.

des remplacements de fenêtres ou de portes. Ces travaux ont augmenté la valeur réelle et la durée de vie des biens immobilisés.

Les sommes en cause, bien que de montants relativement faibles, ne sont pas négligeables pour autant, en valeur absolue comme en valeur relative. Elles représentent 25 % des mandats émis en 2008 sur l'article 61522, 2 % des mandats émis en 2007, 17 % des mandats émis en 2006, 45 % des mandats émis en 2005 et 59 % des mandats émis en 2004.

Le total des dépenses d'investissement imputées à tort sur le compte 6522 entre 2004 et 2008 s'élève à plus de 80 000 €

	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Dépenses d'investissement imputées sur le c/6522	30 393 €	29 757 €	6 643 €	8 719 €	4 929 €	80 444 €

Source : liasse mandats – budget principal Uckange du compte 6152 sur la période 2004-2008.

L'absence d'inscription en section d'investissement des dépenses de l'espèce entraîne des conséquences pour la commune, sur les plans comptable, budgétaire et patrimonial. La commune s'est, notamment, privée de ressources auxquelles elle pouvait prétendre au titre du FCTVA.

7.6. L'exécution budgétaire

Si l'exécution budgétaire de la section de fonctionnement est conforme aux prévisions de dépenses et de recettes et n'appelle pas d'observations, il n'en est pas de même pour l'investissement (cf. annexe2).

Le décalage dans le temps des subventions, généralement encaissées après la réalisation des équipements, peut contribuer à expliquer ce fait. Ainsi, la mise en œuvre d'un programme de travaux importants dans la commune en 2006 a coïncidé avec une baisse sensible des taux de réalisation, que ce soit en recettes (38 % des prévisions) ou en dépenses (54 % des prévisions). Si l'écart entre les prévisions et leurs réalisations a progressivement diminué depuis 2006, le taux de réalisation des dépenses d'investissement par rapport aux prévisions est proche de 71 % en moyenne sur la période contrôlée et de 56 % pour ce qui concerne les recettes d'investissement, ce qui reste insuffisant.

8. ANALYSE FINANCIERE

8.1. Présentation de la situation globale

Sur la période 2004-2009 les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement, hors intérêts de la dette, s'élèvent annuellement à un niveau moyen de respectivement 6,3 M€ et 5,2 M€ environ (cf. annexe 3).

Les recettes de fonctionnement ont davantage progressé sur la période examinée que les dépenses correspondantes, hors intérêts. Si les dépenses ont augmenté de 17 %, à près de 5,5 M€ en 2009, les recettes ont progressé de 29 % sur la même période pour atteindre près de 7 M€ à la clôture de l'exercice 2009 (cf. annexe 3). En conséquence, l'épargne de gestion a doublé sur la période 2004-2009.

La commune a pu ainsi disposer d'une épargne suffisante pour lui permettre de financer une partie de ses investissements et de rembourser le capital de sa dette. Par ailleurs, le taux de l'épargne brute de gestion a progressé, de 10 % en 2004 à 19 % en 2009.

Les besoins de financement ont suivi l'augmentation des dépenses d'investissement²² (hors remboursement de la dette) à partir de 2006. Le niveau de ces dépenses qui était d'environ 1 M€ par an en moyenne entre 2004 et 2005 s'est élevé à plus de 2,25 M€ par an en moyenne entre 2006 et 2009. Sur l'ensemble de la période examinée, le niveau moyen des dépenses réelles d'investissement est de 1,8 M€ annuellement. La commune s'est endettée sur cette période à hauteur d'environ 2,6 M€

8.2. Les dépenses courantes

En euros par habitant, l'évolution des charges de fonctionnement est de près de 2,5 fois plus élevée que celle observée pour la moyenne de la strate²³ (33 % par rapport à 14 %). Toutefois, le niveau par habitant a toujours été inférieur à la moyenne, encore inférieur de 13 % en 2009 (826 € contre 948 €) (Cf. annexe 4).

Les principales augmentations concernent :

- les achats de matières et fournitures : + 21 % (+ 107 498 €) ;
- les charges relatives aux services extérieurs : +27 % (+ 96 412 €) ;
- les charges de personnel : + 11 % (+ 269 315 €) ;
- les autres charges de gestion courante : + 27 % (+ 297 669 €).

Charges courantes 2004-2009

Libellé	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution
60 Achats et variation de stocks	519 300	578 601	598 613	559 233	605 219	626 798	21 %
61 Services extérieurs	352 712	398 212	347 696	481 073	442 820	449 125	27 %
62 Autres services extérieurs	144 299	187 910	147 591	178 076	163 913	159 730	11 %
63 Impôts, taxes et versements assimilés	69 988	72 745	76 497	82 111	87 708	88 774	27 %
64 Charges de personnel	2 375 980	2 376 508	2 459 463	2 475 944	2 507 457	2 645 295	11 %
65 Autres charges de gestion courante	1 110 964	1 181 861	1 291 075	1 171 686	1 291 140	1 408 634	27 %
Total dépenses courantes 60 à 65 :	4 573 246	4 795 838	4 920 938	4 948 125	5 098 260	5 378 358	18 %

Source : comptes de gestion 2004-2009.

L'évolution des charges d'énergie – électricité (c/60612), qui ont augmenté de 35 % (soit + 108 483 €) sur la période 2004-2009, explique à elle seule l'évolution des dépenses du compte 60.

8.2.1. Les charges liées aux services extérieurs

Durant la période 2004-2009, la commune a augmenté le nombre de ses contrats de maintenance. Ce poste (c/6156) a ainsi triplé, soit une augmentation de près de 100 000 € de charges.

Parallèlement, les contrats de prestations de services avec les entreprises (c/611) ont également connu une croissance de 33 %, avec près de 37 000 € de dépenses supplémentaires.

Enfin, les contrats d'assurance ont également été revus à la hausse. Les primes d'assurances versées (c/616) ont augmenté de près de 30 000 €, soit une hausse de 44 %.

²² Comprenant les dépenses d'équipement et les autres investissements financiers.

²³ Strate : communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (TPU)

Des économies ont été réalisées en matière d'entretien et réparation sur biens immobiliers (c/6152) et sur biens mobiliers (c/6155), soit une baisse des dépenses correspondantes d'environ 61 000 €

Au total, les charges liées au compte 61 ont progressé fortement, avec une incidence significative sur les dépenses de fonctionnement de la commune.

8.2.2. Les charges de personnel

Les charges de personnel (c/64) représentent environ la moitié des charges courantes de la commune. Elles ont augmenté de près de 270 000 € sur la période contrôlée, soit une hausse de 11 %, comparable à la moyenne. Toutefois, le niveau des charges de personnel est près de 25 % inférieur aux communes de la strate.

8.2.3. Les autres charges de gestion courante

Les dépenses imputées au compte 65 autres charges "de gestion courante" ont progressé de près de 27 % entre 2004 et 2009, soit près de 298 000 € de dépenses supplémentaires.

Cette hausse est essentiellement due à l'augmentation des subventions versées notamment au carrefour social et culturel « le Creuset » et au centre communal d'action sociale.

Alors qu'il est resté relativement stable pour la moyenne de la strate (70 €/habitant), le montant des subventions versées est passé à Uckange de 115 € par habitant en 2004 à 141 € en 2009, soit une progression de 23 % ; la moyenne des subventions versées par habitant y est pratiquement des 3/4 plus élevée que celle de la moyenne de la strate sur la période contrôlée.

8.3. Les frais financiers

Evolution des charges financières

Compte	Libellé	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution
66	Charges financières	217 357	191 115	177 729	221 786	210 731	204 584	- 6 %
66111	Intérêts des emprunts et dettes	194 304	190 815	176 430	187 077	195 001	198 571	2 %
66112	Rattachement ICNE		-	-	7 540	15 129	5 4137	
668	Autres charges financières	23 053	300	1 299	27 168	600	600	- 97 %

Source : comptes de gestion 2004-2009.

Les frais financiers sont en baisse de 6 % sur la période contrôlée, traduisant une certaine maîtrise de la dette.

8.4. Les produits de fonctionnement

En 2009, les recettes de fonctionnement se sont élevées à 6,9 M€, en hausse de 28 % sur 2004 (+ 1,5 M€).

En euros par habitant, la progression est de 38 %, alors que la hausse des produits de fonctionnement par habitant de la moyenne de la strate est de 5 % sur la même période. Toutefois, le niveau reste plus faible à Uckange (927 €) de près de 14 % à celui de la moyenne de la strate (1 075 €) en 2009 (cf. annexe 6).

8.4.1. Les dotations et participations

Le montant des dotations et participations de l'Etat a progressé de 31 % sur la période examinée, mais leur part relative dans le total des produits de fonctionnement reste relativement stable (cf. annexe 5).

S'agissant du c/7412 relatif à la dotation de solidarité rurale et urbaine, le montant a pratiquement été multiplié par cinq, passant de 191 751 € en 2004 à 895 585 € en 2009.

L'ensemble des dotations et participations imputées au compte 74 représente 44 % en moyenne des produits de fonctionnement de la commune.

8.4.2. Les impôts et taxes

Les impôts et taxes, qui constituent annuellement entre 44 % et 50 % des ressources de la commune, ont augmenté de près de 14 % entre 2004 et 2009 (+ 370 000 €). La part des impôts locaux a augmenté, quant à elle, de 20,5 % (+294 080 €). (Cf. annexe 6)

L'évolution du produit de la fiscalité locale à Uckange, exprimée en euros par habitant, suit la même tendance que celle de la moyenne de la strate (+ 30 % pour Uckange et + 23 % pour la moyenne de la strate).

Toutefois, le produit des impôts locaux par habitant a toujours été inférieur (232 €/habitant en 2009) à celui de la moyenne de la strate (389 €/habitant en 2009) (Cf. annexe 6).

Par ailleurs, il résulte de la comparaison des éléments de fiscalité que les bases comme les taux des différentes taxes sont inférieurs à la moyenne de la strate.

En 2009 :

- le taux de la taxe d'habitation était de 9,9 % à Uckange (14,2 % pour la moyenne de la strate) ;
- le taux de la taxe sur le foncier bâti de 17,7 % (20,6 % pour la moyenne) ;
- le taux de la taxe sur le foncier non-bâti de 54,8 % (57,1 % pour la moyenne de la strate) ;
- le produit de la taxe d'habitation a été de 89 €/habitant à Uckange, inférieur de 45 % à la moyenne de la strate (161 €/habitant) ;
- le produit de la taxe sur le foncier bâti a été de 141 €/habitant, inférieur de 35 % à une moyenne de 219 €/habitant.

Il semble que la commune dispose donc d'une certaine marge de manœuvre fiscale, notamment sur les taux d'imposition. Toutefois, cette marge est fortement obérée par la faiblesse du potentiel fiscal, inférieur de près de 30 % à celui des communes de même strate démographique.

8.5. Evolution de l'excédent brut de fonctionnement et du résultat de fonctionnement

Du fait de l'évolution respective des charges et des produits de fonctionnement courants, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) dégagé par la commune a augmenté de 47 % entre 2004 et 2009, passant environ de 692 000 € à 1 016 000 €

8.6. Evolution de l'autofinancement et de l'équilibre budgétaire

L'amortissement en capital de la dette communale est maîtrisé sur l'ensemble de la période, et la commune, ayant disposé d'une épargne brute relativement importante et en croissance, a été en mesure de dégager un autofinancement net pour le financement de ses investissements.

En moyenne, l'épargne nette dégagée par la commune a été de 658 383 €/an sur la période 2004-2009.

Tableau : évolution de l'épargne de la commune d'Uckange

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution	Moyenne
Epargne brute	567 803	934 282	1 229 268	1 400 051	973 283	1 317 324	132 %	1 070 335
Amortissement Capital	437 956	408 854	417 968	426 374	383 891	396 670	- 9 %	411 952
Epargne nette	129 847	525 428	811 300	973 677	589 391	920 653	609 %	658 383

Source : compte de gestion du budget principal 2004 à 2009.

Tableau : évolution du solde d'exécution budgétaire de la commune d'Uckange

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution	Moyenne
Solde section fonctionnement	406 624	716 322	798 733	955 128	878 598	752 848	85,2 %	750 876
Solde exécution budgétaire	368 229	887 480	302 980	409 645	1 455 346	246 140	- 33 %	611 636

Source : compte de gestion du budget principal 2004 à 2009.

8.7. Les investissements de la commune

Les dépenses d'équipement de la commune d'Uckange ont plus que doublé sur la période 2004-2009. De 1 275 225 € en 2004, les dépenses réelles d'investissement ont atteint 2 982 303 € en 2009, soit une progression de 134 %.

En euros par habitant, l'augmentation des dépenses d'équipement a été de 151 %, mais reste de 27 % moins élevée que celle des communes de la strate (237 €/habitant chaque année entre 2004 et 2009 contre en moyenne 326 €/habitant).

En euros par habitant, les recettes d'investissement ont également augmenté dans des proportions importantes, (82 % entre 2004 et 2009), mais leur niveau reste en 2009 inférieur à celui de la moyenne des communes de la strate.

Le montant des subventions d'investissement perçues par la commune a été multiplié par 8,7 sur la période 2004 à 2009. Sur cette période, en euros par habitant, elle se situe dans la moyenne des communes comparables.

8.8. La gestion de la dette

L'encours de dette figurant au bilan de la collectivité au 31 décembre 2009 s'élève à 4 160 846 €, en diminution de 11,2 % par rapport à 2004.

Cette dette n'est pas récente ; le plus ancien emprunt en cours d'amortissement remonte à 1998 et depuis, une quinzaine d'emprunts ont été contractés auprès de trois établissements bancaires principalement. De fait, la commune emprunte de manière régulière des sommes inférieures à 700 000 €

Concernant les emprunts à taux fixe, le taux moyen est de 4,8 %. L'annuité de la dette est en baisse de 6,6 % sur la période et s'élève à 588 165 € en 2009.

En 2009, la capacité de désendettement de la commune est de cinq ans et un mois, ce qui n'appelle pas d'observation.

8.9. Conclusion

La croissance des dépenses de fonctionnement a été inférieure à celle des produits de même nature. La commune a en effet bénéficié d'aides substantielles reçues sous forme de dotations notamment, ce qui lui a permis de disposer de produits relativement plus importants que ceux de la moyenne des communes de strate comparable, au titre notamment de la politique de la ville.

Sur la période en examen, une politique d'investissements soutenue a été mise en œuvre, sans avoir dû contraindre la commune à un endettement excessif, et en lui ayant permis de conserver une structure équilibrée de ses résultats financiers grâce à des subventions importantes.

9. RECOMMANDATIONS

1. Revoir les conventions conclues avec les associations de façon à y consigner des objectifs à la fois clairs et mesurables.
2. Etablir, dans le cadre d'une démarche évaluative des politiques sociale et culturelle menées par la commune, des indicateurs de suivi en rapport avec les objectifs des associations.
3. Passer une convention avec l'UASAG intégrant des objectifs de gestion visant à l'équilibre financier des comptes de l'association.
4. Asseoir la politique sportive de la commune sur des objectifs précis et en assurer le suivi.
5. Introduire des clauses de médiation sociale dans le marché d'entretien des espaces publics des quartiers ouest.
6. Exercer pleinement les compétences de l'exécutif, notamment en matière du choix des attributaires des MAPA.
7. Actualiser le règlement intérieur concernant les marchés à procédure adaptée.
8. Mentionner explicitement dans les avis d'appel public à la concurrence les modalités de financement et les voies de recours.
9. Distinguer ce qui ressort des critères de sélection des candidatures de ceux destinés à l'analyse des offres.
10. Appliquer une notation précise fondée sur l'appréciation différenciée des éléments constitutifs des offres apportées en réponse au règlement de la consultation.
11. Retenir plusieurs critères de sélection des offres et les pondérer systématiquement.
12. Inclure dans le procès-verbal de la commission d'appel d'offres les éléments comparatifs des offres et la mention de leur analyse précise par la commission.
13. Cibler prioritairement les contrats aidés en direction des demandeurs d'emploi de longue durée, des bénéficiaires du RSA et des jeunes en difficulté.

14. Appliquer les dispositions du décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006 et supprimer les NBI indues.
15. Prendre une délibération commune pour tous les logements de fonction concédés par nécessité absolue de service et supprimer la gratuité de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.
16. Prendre en compte l'avantage en nature octroyé par le biais de la concession de logement et la déclarer dans les salaires établis par la commune.
17. Veiller à ce que la subvention versée à l'amicale du personnel ne soit pas utilisée pour distribuer des gratifications aux retraités.
18. Vérifier dans le tableau retraçant l'état de la dette la ventilation entre emprunts à taux fixe et emprunts à taux variable.
19. Définir le seuil des biens de faible valeur et fixer les seuils de rattachement des charges et des produits.
20. Revoir en fin d'exercice l'ensemble des pièces justificatives relatives aux charges rattachées et procéder aux ajustements comptables nécessaires.

Telles sont les observations et les recommandations que la chambre a souhaité porter à la connaissance de la commune de Uckange.

ANNEXE 1**Rattachement des charges et des produits 2004 - 2009**

Compte administratif						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Charges rattachées	75 192,9	128 451,2	135 998,4	197 379,3	167 152,1	241 132,2
Produits rattachés	17 411,3	-	192	50 628	4 321,6	-

Compte de Gestion						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Charges rattachées	81 661,9	129 838,6	135 998,4	204 791,3	189 821,6	269 215,3
Compte 408	72 095,4	125 282,7	135 998,4	181 757,5	167 152,1	230 878,1
Compte 428	-	-				
Compte 438	97,5	84,91				
Compte 448	3 000	3 083,7		15 493,8		10 254,1
Compté 468		-				
Compte 168	6 469	1 387,4	-	7 540	22 669,5	28 083,2
Produits rattachés	17 411,3	-	192	50 500	4 321,6	-
Compte 418	-	-		50 500	4 321,6	
Compte 428	-	-				
Compte 438		-				
Compte 448		-	192			
Compté 468	17 411,3	-				

ANNEXE 2**Exécution budgétaire 2004 - 2009****Section de fonctionnement**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne
Produits de gestion							
Prévu (CG)	5 303 443,9	5 610 829,7	6 040 729,5	6 187 547,4	6 081 649,6	6 899 003,7	6 020 533,9
Titres émis (CA)	5 437 209,8	5 959 494,6	6 402 842,4	6 648 192,6	6 396 973,7	6 987 104,6	6 305 302,9
Taux de réalisation	103 %	106 %	106 %	107 %	105 %	101 %	105 %
Charges de gestion							
Prévu (CG)	5 105 633,8	5 366 126,5	5 762 089,4	5 510 682,7	5 662 116,1	5 896 819,5	5 550 578,0
Mandats émis (CA)	5 030 585,3	5 246 172,5	5 173 573,7	5 248 140,8	5 423 690,4	5 428 648,5	5 258 468,5
Taux de réalisation	99 %	98 %	90 %	95 %	96 %	92 %	95 %

Section d'investissement

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne
Dépenses d'investissement							
Prévu (CG)	2 074 660,1	2 973 640,8	4 335 762,1	3 799 104,2	3 387 551,8	4 048 927,6	3 436 607,8
Mandats émis (CA)	1 736 057,1	2 277 095,3	2 362 277,1	2 532 731,3	2 266 649,4	3 378 973,9	2 425 630,7
Taux de réalisation	84 %	77 %	54 %	67 %	67 %	83 %	71 %
Restes à réaliser (CA)	269 313,2	258 582,4	987 491,3	1 244 546,6	1 033 724,2	630 707,1	737 394,1
Taux de restes	13 %	9 %	23 %	33 %	31 %	16 %	21 %
Recettes d'investissement							
Prévu (CG)	2 412 886,9	3 343 750,6	3 769 864,08	3 532 120,1	4 036 438,4	3 179 937,1	3 379 166,2
Titres émis (CA)	1 697 661,7	2 451 253,5	1 435 988,6	1 542 580,5	2 748 712,1	2 307 790,4	2 145 646,3
Taux de réalisation	70 %	73 %	38 %	44 %	68 %	73 %	56 %
Restes à réaliser (CA)	718 717,8	200 445,6	994 784,5	1 526 719,3	1 287 726,3	1 221 905,2	991 716,4
Taux de restes	30 %	6 %	26 %	43 %	32 %	38 %	29 %

ANNEXE 3

Tableau : grands équilibres financiers

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution	Moyenne
Recettes réelles de fonctionnement	5 414 334,1	5 958 945,0	6 402 842,4	6 648 192,6	6 396 973,7	6 987 104,6	29 %	6 301 398,7
Dépenses réelles de fonctionnement (hors intérêts de la dette)	4 652 225,8	4 833 847,2	4 997 143,5	5 053 523,1	5 213 559,3	5 465 796,0	17 %	5 036 015,8
Epargne de Gestion	762 108,3	1 125 097,7	1 405 699,0	1 594 669,5	1 183 414,4	1 521 308,6	100 %	1 265 382,9
intérêts de la dette	194 304,35	190 815,2	176 430,2	194 617,6	210 131,12	203 984,6	5 %	195 047,2
Epargne brute	567 803,94	934 282,5	1 229 268,7	1 400 051,8	973 283,2	1 317 324,0	132 %	1 070 335,7
Recettes réelles d'investissement hors emprunt	728 653,5	1 193 134,5	806 109,6	1 092 324,9	2 348 712,1	2 307 790,4	217 %	1 412 787,5
Dépenses réelles d'investissement hors dette	1 275 224,9	834 893,5	1 944 308,4	2 106 357,3	1 882 757,6	2 982 303,8	134 %	1 837 640,9
Besoin (+) ou excédent de financement d'investissement (-)	546 571,4	- 358 241,0	1 138 198,9	1 014 032,3	- 465 954,6	674 513,4	23 %	424 853,4
Recettes budgétaires totales hors dette	6 142 987,6	7 152 079,5	7 208 952,0	7 740 517,6	8 745 685,8	9 294 895,0	51 %	7 714 186,2
Dépenses budgétaires totales hors dette	6 121 755,0	5 859 555,9	7 117 882,1	7 354 498,1	7 306 448,0	8 652 084,5	41 %	7 068 703,9
Besoin (+) ou excédent de financement total (-)	- 21 232,6	- 1 292 523,5	- 91 069,8	- 386 019,50	- 1 439 237,80	- 642 810,58	2927 %	- 645 482,31
Emprunt souscrit	784 953,1	3 811,3	629 879,0	450 000,0	400 000,0	-	-100 %	378 107,2
Remboursement de la dette (K)	437 956,5	408 854,6	417 968,6	426 374,0	383 891,8	396 670,1	-9 %	411 952,6
Solde d'exécution budgétaire	368 229,1	887 480,3	302 980,2	409 645,5	1 455 346,0	246 140,4	-33 %	611 636,9

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes réelles de fonctionnement	5 414 334,1	5 958 945,0	6 402 842,4	6 648 192,6	6 396 973,7	6 987 104,6
Dépenses réelles de fonctionnement hors charges d'intérêts	4 652 225,8	4 833 847,2	4 997 143,5	5 053 523,1	5 213 559,3	5 465 796,0
Epargne de Gestion	762 108,3	1 125 097,7	1 405 699,0	1 594 669,5	1 183 414,4	1 521 308,6
<i>Taux moyen</i>	14 %	19 %	22 %	24 %	18 %	22 %
intérêts de la dette	194 304,3	190 815,2	176 430,2	194 617,6	210 131,1	203 984,6
Epargne brute	567 803,9	934 282,5	1 229 268,7	1 400 051,8	973 283,2	1 317 324,0
<i>Taux moyen</i>	10 %	16 %	19 %	21 %	15 %	19 %

Source : comptes de gestion du budget principal 2004 à 2009.

ANNEXE 4**Charges courantes par habitant et soldes intermédiaires de gestion 2004 - 2009**

Evolution 2004-2009 des charges courantes en euros par habitant : comparaisons commune Uckange – Moyenne de la strate

Libellé	2004		2005		2006		2007		2008		2009		Evolution	
	Uckange	Moyenne	Uckange	Moyenne										
Charges fonctionnement	623	834	650	871	693	896	700	926	677	951	826	948	33 %	14 %
Achat et charges externes	127	209	146	216	137	227	152	233	151	240	165	241	30 %	15 %
Charges de personnel	303	400	302	421	313	438	316	458	320	471	363	477	20 %	19 %
Subventions versées	115	69	115	72	127	68	111	70	125	71	141	71	23 %	3 %

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

Soldes intermédiaires de gestion 2004 - 2009

	Imputations	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution
Ressources fiscales	cpte 73	2 686 228,52	2 807 263,14	2 960 040,16	2 990 574,69	3 090 980,58	3 057 900,36	14 %
Dotations globales et autres dotations	cpes 70 + 74	2 376 372,76	2 676 121,90	2 843 640,00	3 035 648,19	3 010 374,97	3 089 223,46	30 %
Autres produits courants	cpes 72 + 75	202 596,46	157 104,38	156 587,94	211 844,49	164 018,04	247 220,37	22 %
Produits de fonctionnement courant	-	5 265 197,74	5 640 489,42	5 960 268,10	6 238 067,37	6 265 373,59	6 394 344,19	21 %
Achats et charges externes	cpes 60 + 61 + 62	1 012 153,31	1 164 723,18	1 093 901,15	1 213 295,91	1 210 045,25	1 230 527,42	22 %
Frais de personnels	cpte 64	2 380 139,44	2 376 508,46	2 459 463,53	2 481 031,85	2 509 365,38	2 650 422,51	11 %
Subventions et participations	[657] + {674}	849 277,34	915 771,20	1 013 977,87	888 243,43	1 000 373,43	1 111 454,71	31 %
Impôts et taxes	cpte 63	69 988,76	72 745,65	76 497,81	82 111,79	87 708,91	88 774,82	27 %
Autres charges de gestion courante	cpte 65 - [657]	261 687,22	266 090,28	277 097,79	283 442,89	290 767,05	297 179,31	14 %
Charges de fonctionnement courant	-	4 573 246,07	4 795 838,77	4 920 938,15	4 948 125,87	5 098 260,02	5 378 358,77	18 %
Excédent brut de fonctionnement	-	691 951,67	844 650,65	1 039 329,95	1 289 941,50	1 167 113,57	1 015 985,42	47 %
Produits calculés reprises et amort	cpte 78	-	-	-	-	-	-	
Produits calculés transferts	cpte 791	2 992,89	134 938,00	-	-	-	-	
Charges calculées	cpte 68	70 063,87	78 255,36	113 893,24	124 369,47	95 342,42	102 638,61	46 %
Résultat courant non financier		624 880,69	901 333,29	925 436,71	1 165 572,03	1 071 771,15	913 346,81	46 %
Produits financiers	cpte 76	53,20	26,60	26,60	26,60	28,50	28,50	- 46 %
Charges financières	cpte 66	217 357,45	191 115,20	177 729,25	221 786,51	210 731,12	204 584,65	- 6 %
Résultat financier		- 217 304,25	- 191 088,60	- 177 702,65	- 221 759,91	- 210 702,62	- 204 556,15	- 6 %
Résultat courant	-	407 576,44	710 244,69	747 734,06	943 812,12	861 068,53	708 790,66	74 %

Source : comptes de gestion 2006 - 2009

ANNEXE 5**Dotations et participations****Evolution des dotations et participation de l'Etat entre 2004 et 2009**

Imputation	Libellé	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution
7411	DGF forfaitaire	1 438 162	1 452 544	1 472 738	1 490 574	1 506 143	1 444 556	0,4 %
74121	Dotation de solidarité rurale 1ère fraction (DSR)	49 856	56 463	63 040	0	76 378	76 168	53 %
74123	Dotation de Solidarité Urbaine (DSU)	141 895	464 735	551 741	723 829	734 538	734 538	418 %
74127	Dotation nationale de péréquation						84 879	
7412	DSR + DSU	191 751	521 198	614 781	723 829	810 916	895 585	367 %
745	Dotation spéciale au titre des instituteurs	4 850	5 186	5 342	5 342	2 751	2 779	- 43 %
746	Dotation générale de décentralisation	292	252	5 066	275	385	382	31 %
74711	Participations Etat - Emplois Jeunes	16 057,3	9 766,7	44,3	0	0	0	
74718	Participations Etat - Autres	1 251,7	9 463,2	42 475,6	31 986,7	16 849,2	51 957,5	4 051 %
7471	Participations Etat	17 309	19 229,9	42 519,8	31 986,7	16 849,2	51 957,5	200 %
7482	Compensation perte taxe additionnelle aux droits mutation		677	475	326	25	0	
74832	Attribution du Fonds Départemental - Taxe Professionnelle	233 387,2	235 336,6	263 587,8	243 048,8	257 091,3	257 388,4	10 %
74833	ETAT - Compensation au titre Taxe Professionnelle	196 867	173 793	145 240	137 075	116 313	94 228	- 52 %
74834	ETAT - Compensation exonération Taxes Foncières	47 886	49 504	52 436	53 355	57 489	50 736	6 %
74835	ETAT - Compensation exonération Taxe d'Habitation	59 514	61 047	64 342	56 326	63 014	66 053	11 %
74836	Dotation de Développement Rural				7 709,3	0		
7483	Etat compensations exonération taxes	537 654,2	519 680,6	525 605,8	497 514,1	493 907,3	468 405,4	- 13 %
	Sous-total Dotations et Participations Etat	2 190 018,6	2 518 767,5	2 666 527,6	2 749 846,8	2 830 976,5	2 863 664,8	31 %

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution
Classe 7	TOTAL	5 382 245,8	5 903 665,1	6 332 685,5	6 550 561,8	6 286 053,4	6 902 149,6	28 %

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution
Part des dotations et participations de l'Etat dans les produits réels de fonctionnement d'Uckange	41 %	43 %	42 %	42 %	45 %	41 %	2 %

ANNEXE 6**Comparaisons Uckange – moyenne de la strate en euros par habitant**Evolution 2004-2009 des produits de fonctionnement en euros par habitant : comparaison Uckange - moyenne de la strate

Libellé	2004		2005		2006		2007		2008		2009		Evolution	
	Uckange	Moyenne	Uckange	Moyenne										
Produits de fonctionnement	674	970	739	1012	792	1039	820	1065	787	1071	927	1075	38 %	11 %
Impôts locaux	179	317	188	332	198	347	207	358	211	371	232	389	30 %	23 %
Autres impôts et taxes	15	64	21	71	30	72	25	75	27	73	20	63	33 %	- 2 %
DGF*	204	180	247	191	261	196	277	201	290	205	314	204	54 %	13 %

*Dotation globale de fonctionnement

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

Evolution 2004-2009 de la fiscalité en euros par habitant : comparaison Uckange - moyenne de la strate

Libellé	2004		2005		2006		2007		2008		2009		Evolution	
	Uckange	Moyenne	Uckange	Moyenne										
Taxe d'habitation	68	131	71	137	75	144	78	149	82	155	89	161	31 %	23 %
Foncier bâti	110	175	115	185	121	193	126	200	127	207	141	219	28 %	25 %
Foncier non bâti	1	8	1	8	1	8	1	8	1	8	1	8	0 %	0 %

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

Evolution 2004-2009 des ressources d'investissement en euros par habitant : comparaison Uckange - moyenne de la strate

Libellé	2004		2005		2006		2007		2008		2009		Evolution	
	Uckange	Moyenne	Uckange	Moyenne										
Dépenses d'équipement	160	289	111	305	243	324	272	376	236	343	401	322	151 %	11 %
Subventions	18	58	48	66	32	65	21	77	124	71	157	68	772 %	17 %
Ressources d'investissement	212	457	307	502	235	466	258	500	357	474	386	460	82 %	1 %