



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE CARPENTRAS (Département de Vaucluse) à compter de l'exercice 2009

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Carpentras à partir de l'exercice 2009. Par lettre en date du 13 janvier 2015, le président de la chambre en a informé M. Francis ADOLPHE, maire en fonctions, ainsi que M. Jean-Claude ANDRIEU, ancien ordonnateur. Les entretiens de fin de contrôle avec le rapporteur ont eu lieu le 22 mai 2015 avec le maire actuel et par entretien téléphonique avec son prédécesseur.

Lors de sa séance du 16 juin 2015, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Francis ADOLPHE, maire et, pour les parties qui les concernent aux tiers mis en cause.

M. Francis ADOLPHE a répondu par courrier enregistré au greffe le 21 septembre 2015.

La chambre, a arrêté, le 25 novembre 2015, ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu.

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 14 décembre 2016 à M. Francis ADOLPHE, maire en fonction.

M. Francis ADOLPHE a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe à ce rapport.

Ce rapport, accompagné de la réponse jointe est consultable sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr) après sa présentation à l'assemblée délibérante.

SOMMAIRE

SYNTHESE	4
1 LE CONTEXTE SOCIO ECONOMIQUE.....	7
1.1 Caractéristiques démographiques et sociales : une population vulnérable	7
1.2 Un tissu économique relativement faible mais en développement	7
1.2.1 Une activité économique dominée par le commerce et les services	7
1.2.2 Des zones d'activités en développement	8
1.2.3 De nombreux équipements publics ou semi publics	9
2 L'APPARTENANCE A UNE COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION.....	10
2.1 Un processus d'intégration et de mutualisation à intensifier.....	10
2.2 Les conséquences fiscales.....	13
3 LA PROCEDURE BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES.....	14
3.1 Une information budgétaire conforme.....	14
3.2 Un suivi des restes à réaliser à améliorer pour les opérations à fort enjeu	14
3.2.1 Les restes à réaliser (RAR) en dépenses d'investissement	15
3.2.2 Les restes à réaliser (RAR) en recettes d'investissement	17
3.3 Le rattachement des charges et produits à l'exercice	17
3.3.1 Le rattachement des charges à l'exercice.....	17
3.3.2 Le rattachement des produits à l'exercice.....	18
3.4 Un suivi insuffisant du compte 15181 « autres provisions pour risques ».....	18
3.5 L'absence d'apurement des comptes 261 et 272	19
3.5.1 Le compte 261-Titres de participation.....	19
3.5.2 Le compte 272- Titres immobilisés (droits de créance).....	19
3.6 Un suivi insuffisant des immobilisations.....	20
3.6.1 La non concordance de l'état de l'actif avec l'inventaire	20
3.6.2 Une insuffisante intégration des immobilisations en cours	21
3.6.3 L'absence de mouvements du compte 238 – avances et acomptes versés	22
3.6.4 Les amortissements	23
3.6.5 L'utilisation inappropriée de comptes d'immobilisations	25
4 L'EQUILIBRE FINANCIER.....	25
4.1 L'équilibre de la section de fonctionnement :.....	26
4.1.1 Une progression des produits de gestion marquée par la hausse des produits flexibles	26
4.1.2 Une évolution des charges de gestion marquée par la progression des charges de personnel..	33
4.1.3 L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement (EBF).....	38
4.1.4 La capacité d'autofinancement (CAF) brute	39

4.1.5	Le renouvellement du patrimoine communal	40
4.2	Les conditions de financement des dépenses d'investissement.....	41
4.2.1	La CAF nette ou disponible	41
4.2.2	Le financement propre disponible.....	41
4.2.3	Le besoin de financement (par emprunt) des dépenses d'investissement	42
4.2.4	Une sur mobilisation des emprunts.....	43
4.3	La situation bilancielle	44
4.3.1	L'endettement	44
4.3.2	Le fonds de roulement.....	45
4.3.3	Le besoin en fonds de roulement et la trésorerie communale	46
5	LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT	48
5.1	Des investissements d'ampleur	48
5.1.1	Le pôle d'échanges multimodal (PEM) et le projet urbain	48
5.1.2	La réhabilitation de l'Hôtel Dieu	50
5.1.3	La rénovation du centre-ville	50
5.1.4	La coulée verte.....	51
5.2	La commande publique	51
6	LE PILOTAGE FINANCIER.....	52
6.1	La programmation des dépenses d'investissement	52
6.2	Le suivi des dépenses de fonctionnement	53
6.2.1	L'absence d'indicateurs de la comptabilité d'engagement	53
6.2.2	Des dysfonctionnements dans les différentes phases de la dépense	54
6.2.3	Des mandatements excessifs en fin d'année.....	55
6.3	Le suivi de la gestion locative	56
7	LES PERSPECTIVES FINANCIERES DE 2015 A 2019.....	57
7.1	Les hypothèses d'évolution des produits et charges de fonctionnement.....	57
7.1.1	Les produits de gestion	57
7.1.2	Les charges de gestion	59
7.2	L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement.....	60
7.3	Les hypothèses d'évolution des recettes et dépenses d'investissement	61
7.3.1	Le programme d'investissement	61
7.3.2	La dette	63
7.4	Les résultats de la prospective.....	64
7.4.1	Impact du programme d'investissement sur la capacité d'autofinancement	64
7.4.2	Impact du programme d'investissement sur l'endettement.....	65
8	ANNEXES	67
8.1	ANNEXE 1	67
8.2	ANNEXE 2	70

8.3	ANNEXE 3	71
8.4	ANNEXE 4	72

SYNTHESE

La ville de Carpentras qui compte 30 000 habitants, appartient à la Communauté d'Agglomération du Ventoux-Comtat Venaissin (la CoVe) dont elle est la ville centre.

La commune de Carpentras supporte des charges de centralité élevées. L'intégration dans l'intercommunalité est faible et les mutualisations de services peu développées. Ainsi, alors qu'elle densifie depuis 2008 son tissu économique, les zones d'activités situées sur son territoire sont pour plus des trois quart exclues de l'intercommunalité (que ce soit en nombre d'entreprise, salariés ou superficie). Cette situation lui est particulièrement préjudiciable dans le nouveau contexte de baisse des concours financiers de l'Etat, qui nécessite d'infléchir et de rationaliser les dépenses de fonctionnement.

L'analyse des comptes financiers montre une information budgétaire conforme aux obligations réglementaires. Toutefois, il conviendrait d'améliorer le suivi de l'estimation des restes à réaliser des opérations à fort enjeu financier et celui des immobilisations.

Sur la période 2009-2014, les produits de gestion connaissent une hausse moyenne annuelle de 2,5 % qui s'explique par la forte progression des ressources fiscales propres. Les produits des impôts directs locaux¹ restent cependant inférieurs à ceux des communes de même strate démographique², en raison de la faiblesse des bases d'imposition et malgré le travail entrepris par la ville pour les recenser et les revaloriser.

Les charges de gestion augmentent au même rythme que les produits. Leur évolution est marquée par une progression soutenue des charges générales et de personnel. Celles-ci restent toutefois inférieures en euros par habitant, à la moyenne des communes de même strate.

Fin 2014, la commune a dégagé un excédent brut de fonctionnement³ équivalent à 18,3 % des produits de gestion.

Sur toute la période, le total cumulé de l'autofinancement engendré après remboursement des emprunts⁴ (22 M€), permet de financer 29 % du montant total des dépenses d'équipement.

Ces dernières, d'un montant relativement élevé (75 M€ en cumul depuis 2009) sont consacrées pour l'essentiel aux équipements publics de nature culturelle, à la rénovation urbaine et au renforcement des infrastructures afin de soutenir le développement économique et démographique de la commune. Un grand nombre de ces projets ont été largement subventionnés. La ville a de plus bénéficié de ressources provenant de la vente du marché gare en 2013, pour près de 9 M€. Ainsi, la totalité du financement propre disponible obtenu sur la période, a permis de couvrir 84 % des dépenses d'équipement.

Malgré un niveau élevé de recettes propres, la commune a recouru trop significativement à l'emprunt. Une mobilisation excédentaire de celui-ci par rapport au besoin réel de financement a engendré un fonds de roulement important et une trésorerie pléthorique. Une absence de mobilisation d'emprunt sur le dernier exercice contrôlé (2014) a toutefois permis de diminuer le « matelas » de trésorerie qui représente cependant, fin 2014, encore quatre mois de fonctionnement courant.

¹ + 4,2 % en moyenne annuelle.

² Communes de 20 000 à 50 000 habitants.

³ Différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement hors frais financiers et exceptionnels.

⁴ Capacité d'Autofinancement Nette.

L'endettement a augmenté sur toute la période contrôlée. La structure de la dette est relativement peu risquée. Fin 2014, la capacité d'autofinancement dégagée par la commune permettrait de rembourser le capital restant dû en 7 ans.

La mobilisation excessive des emprunts et des difficultés relevées dans le suivi des dépenses de fournisseurs sont le reflet d'insuffisances du pilotage financier. La commune doit donc mettre en place une gestion prévisionnelle et un suivi de sa trésorerie ainsi que des tableaux de bord pertinents pour suivre ses dépenses et ses recettes.

Une prospective financière pour les quatre prochaines années a été réalisée par la chambre à partir d'un certain nombre d'hypothèses mises au point avec les services. Son objectif est de déterminer dans quelle mesure la commune peut poursuivre son programme d'investissement sans dégrader sa situation financière et sous la contrainte imposée de la réduction des dotations de l'Etat.

S'agissant des recettes, la prospective repose sur des hypothèses a minima, par application du principe de prudence, hypothèses définies en fin de contrôle (mai 2015).

Quant aux charges, les prévisions financières reposent sur des hypothèses de réduction des dépenses (notamment de personnel), compte tenu des éléments obtenus auprès des services et des engagements de l'ordonnateur.

Sous réserve de la fiabilité des informations fournies⁵ et du respect par la commune des prévisions de maîtrise de ses dépenses, la prospective établie par la chambre montre que, sans alourdir la fiscalité locale et malgré la baisse des dotations de l'Etat, le programme d'investissements envisagé serait soutenable. Fin 2019, la commune parviendrait à dégager des marges de manœuvre pour réinvestir.

L'encours de dette par habitant serait en baisse. À population constante, il passerait de 1 371 € fin 2014 à 1 133 € en 2019 (et 1 078 € en cas de hausse démographique de 1 %).

⁵ Toute nouvelle réduction des dotations de l'Etat qui pourrait intervenir n'a pu être prise compte tenu du manque d'informations suffisantes à la date d'achèvement du contrôle.

La chambre formule dans ce cadre cinq recommandations :

Recommandation n° 1 : Intensifier les transferts de compétence et les mutualisations.

Recommandation n° 2 : Améliorer le suivi des restes à réaliser.

Recommandation n° 3 : Réconcilier l'inventaire physique et l'état de l'actif.

Recommandation n° 4 : Eviter de sur mobiliser les emprunts en mettant en place une gestion prévisionnelle et un suivi de la trésorerie, en coordination avec le comptable.

Recommandation n° 5 : 5.1 Mettre en place des indicateurs pertinents pour suivre les délais de liquidation.

 5.2 Assurer une régularité des mandatements.

1 LE CONTEXTE SOCIO ECONOMIQUE

La commune de Carpentras est située dans le département de Vaucluse dont elle est une sous-préfecture, au pied du mont Ventoux et à égale distance entre Avignon et Orange.

1.1 Caractéristiques démographiques et sociales⁶ : une population vulnérable

L'évolution démographique est positive, avec une population en légère hausse sur les dernières décennies qui se stabilise aujourd'hui aux environs de 30 000 habitants (au 1^{er} janvier 2014, 29 915 habitants⁷).

Si la proportion des plus de soixante ans augmente, ce vieillissement toutefois ne fait que traduire dans les mêmes proportions, la tendance nationale.

Les indicateurs sociaux sont en revanche particulièrement défavorables, montrant une population particulièrement vulnérable.

Le nombre de familles mono parentales est élevé (représentant 17,3 % des familles contre 14,6 % au niveau national) avec une proportion importante de femmes seules avec enfant(s) (15,2 % des familles contre 12,2 % nationalement).

La répartition des ménages par catégorie socio professionnelle montre une sur représentation des ouvriers et retraités (respectivement 20,3 et 36,3 % en 2011, contre 17 et 32,8 % au niveau national).

Le taux de chômage est important. Il s'élève en 2011 à 19 % et avoisine les 21 % pour les femmes.

Les indicateurs de revenus par habitant placent la ville de Carpentras très en dessous des moyennes nationale mais aussi départementale. Le revenu net déclaré moyen est de 19 328 €, contre 21 933 € pour le département de Vaucluse. Il est près du quart inférieur à celui de la moyenne nationale qui est de 25 140 €.

Enfin, la ville de Carpentras compte un nombre important de foyers fiscaux non imposables. Ceux-ci sont majoritaires et représentent 57,9 % des foyers fiscaux. Cette proportion est près d'un tiers supérieure à la moyenne nationale qui est de 43,8 %. Elle est également plus élevée que dans le reste du département de Vaucluse qui compte 44,9 % de foyers fiscaux non imposables.

1.2 Un tissu économique relativement faible mais en développement

Le tissu économique est marqué par une prépondérance des activités de commerce et de service. Si les zones d'activités restent encore insuffisamment représentées, elles constituent toutefois un potentiel de développement futur.

1.2.1 Une activité économique dominée par le commerce et les services

L'activité économique sur Carpentras a évolué positivement sur ces six dernières années, que ce soit en nombre d'entreprises qu'en effectifs salariés.

⁶ Statistiques INSEE 2011.

⁷ Population légale (telle que publiée au journal officiel) au 01/01/2014, source DGFIP/DGCL.

De 2009 à 2014, le nombre total d'établissements répertoriés au registre du commerce et des sociétés « RCS » de Vaucluse et relevant de la commune de Carpentras a progressé de 8,6 %, passant de 1 214 à 1 318⁸. Cette hausse est supérieure à celle constatée globalement sur le département (+ 7,7 %)⁹. Les secteurs de la construction et des services sont en hausse et le nombre de commerces en légère baisse, suivant en cela les évolutions constatées au niveau départemental. En revanche, contrairement au reste du département, le secteur de l'industrie est en nette baisse. Cette activité totalise le plus faible nombre d'entreprises. Or, c'est celui qui est le plus créateur d'emplois (il compte 7 % des entreprises mais 18 % des effectifs).

Comme sur l'ensemble du département de Vaucluse, les activités de commerce et de services sont les deux secteurs dominants. En 2014, ils représentent 82 % des entreprises (1086 sur un total de 1318) et 73 % des emplois (au nombre de 1525).

L'activité économique de Carpentras repose principalement sur de petits établissements¹⁰ : l'effectif moyen par structure est de 3,1 personnes. Le secteur industriel compte les plus gros établissements avec un effectif moyen de 8,6 personnes par unité.

Alors qu'entre 2009 et 2014, le département voit ses effectifs salariés se contracter avec la disparition de 3 955 emplois (- 4,4 %), la commune de Carpentras connaît quant à elle, une augmentation des effectifs de 9 %.

1.2.2 Des zones d'activités en développement

Les zones d'activités se situent au sud de la ville sous l'appellation « CARPENSUD ». Elles regroupent sur 133 hectares plus de 150 entreprises¹¹.

La part des établissements situés en zone d'activités est relativement faible. Elle n'est que de 15 %, situant ainsi la ville de Carpentras en fin de classement des principales communes du département, bien après Avignon (28 %), Cavaillon et Orange (24 %) et Apt (23 %)¹².

La représentativité de Carpensud sur l'emploi à Carpentras est également relativement faible, situant là encore la ville en fin de classement, avec une part de 37 %, à égalité toutefois avec Cavaillon mais derrière Avignon (57 %), Apt (55 %) et Orange (43 %)¹³.

La situation se serait récemment améliorée avec un effectif de 1700 personnes, Carpensud représenterait 41,7 % du total des emplois de la ville¹⁴.

La plupart des secteurs d'activités y sont représentés avec une prépondérance de la filière agroalimentaire. Il est toutefois à noter la présence de leaders mondiaux dans le secteur industriel, tels que McCormick (Ducros et Vahiné), Crown Cork dans le domaine de l'emballage métallique et Lafarges plâtres.

⁸ CCI de Vaucluse chiffres clés état des lieux au 1^{er} juillet 2014.

⁹ CCI de Vaucluse, Focus sur l'économie vauclusienne en 2014.

¹⁰ On retrouve cette même caractéristique au niveau du département de Vaucluse.

¹¹ Site internet de la ville de Carpentras.

¹² Statistiques de la CCI de Vaucluse : « Focus sur les Zones d'Activités de Vaucluse » décembre 2013.

¹³ Statistiques de la CCI de Vaucluse : « Focus sur les Zones d'Activités de Vaucluse » décembre 2013.

¹⁴ Site internet de la ville de Carpentras.

Le développement de cette zone se poursuit avec l'ouverture d'une première tranche de 4,5 hectares et des extensions à court terme de plus de 15 hectares. Ces prévisions d'extension sont rendues possible par la création d'une rocade permettant un accès rapide aux autoroutes A7 et A9¹⁵.

1.2.3 De nombreux équipements publics ou semi publics

1.2.3.1 A vocation socio-éducative et médicale

On y dénombre cinq collèges, cinq lycées et sept centres de formation, ainsi que de nombreuses infrastructures sportives.

Un pôle de santé public privé regroupant le centre hospitalier de Carpentras et la polyclinique Synergia, se situe sur le territoire de la ville. Le maire de Carpentras est le président de son conseil de surveillance. Cet établissement de santé est le premier employeur sur la ville.

1.2.3.2 A vocation culturelle

La ville est labellisée « ville et pays d'art et d'histoire » compte tenu de son patrimoine : Un aqueduc du 18^{ème}, des fontaines datant du 14^{ème}, le château de la roseraie, une chapelle du 17^{ème} (la chapelle des Pénitents Blancs)...

Elle compte de nombreux équipements culturels dont un conservatoire de musique et de danse agréé par l'Etat, trois musées, le musée comtadin Duplessis, le musée Sobirats, le musée lapidaire, une bibliothèque Inguimbertaine et plusieurs salles d'exposition. Un vaste projet de rénovation de l'hôtel Dieu, bâtiment datant du 18^{ème} siècle, permettra le transfert sur ce site de deux de ces musées et de la bibliothèque.

1.2.3.3 A vocation économique : le marché gare

Le marché gare est une zone de 12,9 hectares qui comprend un marché de gros horticole appelé « le carreau horticole d'une superficie de 4,8 hectares destiné à accueillir un marché une fois par semaine.

La commune de Carpentras en a été propriétaire jusqu'en 2013.

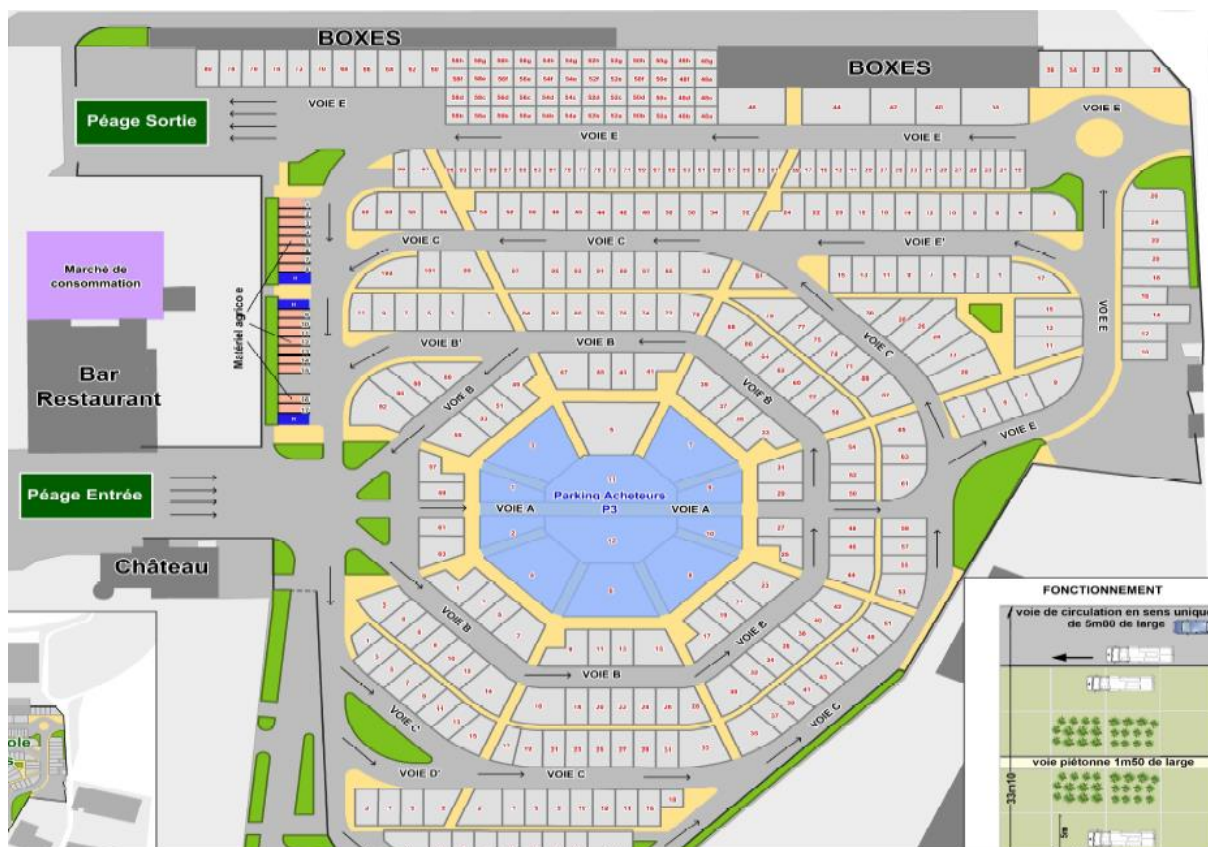
Des hangars attenants au marché horticole étaient loués par la ville pour une activité l'expédition de fruits.

Sur ce site se trouvent également un château, des bars et un restaurant.

Un transfert à la communauté d'agglomération Ventoux Comtat Venaissin « COVE » de l'activité horticole a tout d'abord eu lieu, mais celui-ci a été annulé à la suite du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLECT) du 5 décembre 2012. L'ensemble du marché gare a finalement été vendu à la CoVe le 11 avril 2013.

L'objectif étant de développer un « pôle d'excellence dédié à l'or vert » la cession a été préférée au simple transfert pour faciliter l'installation d'entreprises liées à l'agroalimentaire. Dans le château est prévue en outre l'implantation d'une pépinière d'entreprises.

¹⁵ Site internet de la ville de Carpentras.



2 L'APPARTENANCE A UNE COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

2.1 Un processus d'intégration et de mutualisation à intensifier

Depuis 2001, la ville de Carpentras fait partie de la communauté d'agglomération du Ventoux-Comtat Venaissin (la COVE). Celle-ci a succédé au district du Comtat Venaissin, créé en 1966, alors pionnier de l'intercommunalité en Vaucluse.

Carpentras en est la commune la plus importante, comptant 30 000 habitants (la première ville après Carpentras compte 6 000 habitants), sur un territoire administratif couvert par la CoVe, qui regroupe 25 communes- membres (70 139 habitants) s'étendant sur un territoire de 52 743 hectares.

A l'origine et jusqu'en 2008, le maire de Carpentras en a été le président (du district puis de la COVE). De 2008 à 2014, c'est à un autre élu qu'a été confiée la présidence. A compter de 2014, le maire de la commune - centre est de nouveau président de la CoVe. Fin 2014, le directeur général des services (DGS) de la ville de Carpentras est nommé à la CoVe pour les mêmes fonctions, dans le cadre d'une politique de mutualisation des moyens entre les communes - membres et la communauté. La gouvernance de ces deux structures est donc relativement proche depuis peu.

Aux termes de ses statuts de 2008 (ceux-ci n'ont pas été revus depuis), les compétences déléguées par les communes membres sont en plus des compétences obligatoires et optionnelles prévues par la loi¹⁶, des compétences facultatives dans les domaines suivants : actions éducatives, politique touristique et patrimoniale, lutte contre l'incendie et organisation des secours, politique sociale, transports scolaires, politique animalière. Ces compétences sont dites facultatives car librement choisies par les communes - membres, par opposition à celles prévues par la loi.

Compétences de la CoVe

Compétences obligatoires	- Le développement économique (aménagement, entretien et gestion des zones d'activités d'intérêt communautaire) - L'aménagement de l'espace communautaire pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, schéma de cohérence territoriale (SCOT) et schéma de secteur, plan local d'urbanisme et carte communale - L'équilibre social de l'habitat - La politique de la ville dans la communauté
Compétences optionnelles	- Création, entretien et aménagement de la voirie communautaire, création et ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire - Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie - Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêts communautaire
Compétences supplémentaires (facultatives)	- Actions éducatives - Politique touristique et patrimoniale - Lutte contre l'incendie et organisation des secours - Politique sociale (équipements sociaux, établissements publics et services d'intérêt communautaire ...) - Transports scolaires - Politique animalière (ramassage des animaux errants)

Source : statuts du 8 janvier 2008

Toutefois, les transferts de compétences sont limités en raison d'une définition particulièrement restrictive de l'intérêt communautaire.

Ainsi, que ce soit au niveau de la définition des compétences ou des zones d'activités économiques, ne sont considérées d'intérêt intercommunal que les seules opérations nouvelles. La répartition des compétences entre la commune et la CoVe n'est pas faite sur un bloc de compétences mais sur l'historique de celles-ci (depuis 2001) ce qui a pour effet de maintenir sur la ville des charges de centralité importantes.

¹⁶ Article L. 5216-5 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

Ainsi la ville de Carpentras assume les charges du conservatoire de musique qui compte 543 élèves pour 31 % d'élèves extérieurs à la ville de Carpentras mais résidant dans le périmètre de la CoVe¹⁷.

Par ailleurs, la CoVe exerce une compétence petite enfance qui concerne uniquement les places supplémentaires créées sur le territoire. Ainsi, la ville de Carpentras a encore actuellement à sa charge 3 crèches représentant 160 berceaux, soit 50 % des places de crèches offertes sur le territoire, tandis que la CoVe assure la gestion de 100 places réparties sur 4 crèches intercommunales.

Enfin, au titre de sa compétence économique, la CoVe n'a pris en charge que les nouvelles zones d'activités postérieures à sa date de création. La ville de Carpentras continue donc à gérer 5 zones d'activités (ZA) sur les 8 zones du territoire. Que ce soit en superficie, nombre d'entreprises ou nombre de salariés, plus des trois quarts des zones relèvent de la commune de Carpentras, comme le montre le tableau ci-dessous :

Zones d'activité	Superficie en m ²	Nombre d'entreprises	Nombre de salariés
Total communal et intercommunal	1 508 529	239	2 047
Part des zones communales	82 %	77 %	82 %
Part des zones intercommunales	18 %	23 %	18 %

Depuis 2008, il n'est constaté qu'un seul transfert de compétences, qui concerne le marché horticole.

En conclusion, les coopérations entre les deux structures, communales et intercommunales, méritent d'être développées. Dans un contexte de baisse des dotations de l'Etat, des économies doivent être recherchées au travers d'une meilleure intégration et d'une mutualisation des moyens.

Recommandation n°1

Intensifier les transferts de compétence et les mutualisations

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la Cove a précisé que plusieurs actions de mutualisation avaient été mises en œuvre par le passé, concernant des mises à disposition de personnels de la ville à la CoVe et inversement, dans des domaines divers (sport, habitat, informatique et services techniques). Elle reconnaît toutefois que ces actions ponctuelles et limitées ne remettent pas en cause le constat général d'une coopération insuffisante et l'intérêt de développer le travail de mutualisation entrepris.

La nécessité d'intensifier le processus d'intégration ainsi que la mutualisation des moyens est également confirmée par la ville de Carpentras. Dans sa réponse, celle-ci a souligné que l'unicité des gouvernances avait permis depuis 2014, d'amorcer un net mouvement de mutualisation entre la commune et l'agglomération.

¹⁷ Le tarif est différencié selon que l'élève réside sur Carpentras ou en est extérieur.

Pour illustrer leurs propos, les deux structures font état de la création d'un service commun d'instruction des autorisations du droit des sols fin 2014 et d'un travail en cours concernant le transfert de la compétence petite enfance et la réécriture des compétences de la CoVe.

La chambre prend acte de leur engagement à suivre sa recommandation.

2.2 Les conséquences fiscales

La CoVe est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Pour exercer ses missions, elle dispose de ressources fiscales propres: la contribution économique territoriale (CET) qui a remplacé la taxe professionnelle unique et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Au titre de la fiscalité directe locale, la commune de Carpentras ne perçoit donc que trois taxes : taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et taxe sur le foncier non bâti.

en € par habitant	Année 2013
Taxe habitation	209
Taxe foncière propriétés bâties	272
Taxe foncière propriétés bâties	10
Total trois taxes	491

Cependant, en contrepartie des impôts économiques perçus par la CoVe, la commune reçoit de celle-ci une attribution de compensation. Son montant est égal à la somme des impositions professionnelles dont bénéficie l'EPCI, diminué le cas échéant, du coût net des transferts de charge¹⁸. C'est une dépense obligatoire pour l'EPCI. Son montant est figé et ne peut être indexé. Ses conditions de révision sont très restrictives. Les transferts de compétence annoncés dans les réponses de la commune et de la CoVe devraient se traduire à terme par des révisions du montant de l'attribution de compensation (prenant en compte le solde des charges et produits transférés).

Pour atténuer le caractère relativement figé de cette recette, un autre type de reversement aux commune-membres est prévu : la Dotation de Solidarité Communautaire¹⁹. Toutefois, son versement n'est que facultatif en fiscalité professionnelle unique (FPU). Ainsi, la commune de Carpentras qui en a été bénéficiaire, ne la perçoit plus depuis 2010.

En effet, la CoVe a décidé de la supprimer afin d'optimiser son coefficient d'intégration fiscale, ce qui lui permet d'obtenir une dotation globale de fonctionnement plus élevée. La dotation de solidarité communautaire de la ville de Carpentras a ainsi été remplacée par le versement de fonds de concours (voir infra).

¹⁸ 2° du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

¹⁹ Article 1609 nonies C du code général des impôts.

Enfin, la commune de Carpentras est bénéficiaire d'un reversement du fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC), mis en œuvre à partir 2012.

en €	2014
Attribution de compensation brute	7 264 738
+ Dotation de solidarité communautaire brute	0
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	321 652
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'intercommunalité	7 586 390

Source : ANAFI selon les Comptes de gestion²⁰

3 LA PROCEDURE BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

3.1 Une information budgétaire conforme

Le délai maximal de deux mois entre la date du vote du débat d'orientation et la date du vote d'adoption du budget primitif doit être respecté par la commune conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT pour permettre qu'un débat ait lieu au conseil municipal sur les orientations du budget. Il est constaté un délai respecté entre la date de tenue du débat d'orientation budgétaire et celle du vote du budget par l'assemblée délibérante ; l'information sur les priorités et les évolutions de la situation est donc donnée en temps utile et permet ainsi aux élus de s'exprimer sur la conduite des projets.

D'autre part, les conditions d'organisation des débats d'orientation budgétaire sont conformes à la réglementation :

- En effet, la commune produit chaque année une note de synthèse²¹ indiquant les éléments d'analyse prospective, des informations relatives aux investissements à venir, le niveau d'endettement et les bases fiscales.
- Les informations annexes des documents budgétaires²² sont complètes.

3.2 Un suivi des restes à réaliser à améliorer pour les opérations à fort enjeu

Les restes à réaliser en investissement correspondent :

- d'une part, à des dépenses engagées mais non encore mandatées au 31 décembre de l'exercice. La notion de dépense engagée correspond à tout engagement juridique donné à des tiers découlant de la signature de contrats, de conventions, de marchés ou de bons de commande. Les dépenses engagées qui n'ont pas fait l'objet d'un mandatement sur l'exercice sont inscrites en restes à réaliser.
- et d'autre part, à des recettes certaines mais n'ayant pas encore donné lieu à l'émission d'un titre. Ces recettes doivent être justifiées par des arrêtés attributifs de subvention, des contrats d'emprunts ou de réservation de crédits.

²⁰ Outil d'analyse financière des juridictions financières.

²¹ L'article L. 2121-12 du CGCT dispose que « dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal ».

²² Articles L 2313-1, R 2313-1 et R 2313-3 du CGCT.

Ils doivent être repris dans le budget de l'exercice suivant.

L'évaluation précise des restes à réaliser permet ainsi d'avoir un résultat global sincère et de définir un résultat qui donne une image fidèle de l'année écoulée.

3.2.1 Les restes à réaliser (RAR) en dépenses d'investissement

L'état B3 « opérations d'équipement – détail des chapitres et articles » n'est pas renseigné dans le compte administratif. L'appréciation de la sincérité des restes à réaliser a donc été effectuée en comparant les états des engagements de dépenses avec le montant des RAR figurant dans un état détaillé fourni par les services financiers.

La chambre a procédé à l'analyse d'un échantillon des RAR à partir des opérations les plus significatives en termes d'enjeu financier. Celles-ci concernent le pôle d'échanges multimodal, le projet urbain et la préparation des sols.

Pour ces opérations, aucun reste à réaliser n'a été inscrit au compte administratif 2014.

La direction des affaires financières a mis en place un tableau de bord des dépenses mandatées relatives aux travaux du pôle multimodal, du projet urbain et de la préparation des sols mais sans contrôler l'exactitude des montants facturés (infra §6.1.2). Cette direction n'effectue aucun suivi du montant des travaux restant à engager pour ces importantes opérations sous mandat. De surcroît le suivi des mandatements est global pour les trois opérations qui sont donc confondues. En conséquence, il n'est pas possible d'estimer les restes à réaliser sur chacune de ces opérations. La chambre n'a donc pu procéder qu'à une évaluation globale.

3.2.1.1 *Evaluation des montants engagés*

- Le pôle d'échanges multimodal :

Les marchés de travaux notifiés pour cette opération sont les suivants :

N°	Tranche ferme	Avenant n°1	Tranche ferme et avenant n°1 HT	Tranche ferme et avenant n°1 TTC
Lot N°1	1 724 523,20	227 004,82	1 951 528,02	2 341 833,62
Lot N°2	1 616 490,60	41 549,31	1 658 039,91	1 989 647,89
Lot N°3	571 819,03	47 461,00	619 280,03	743 136,04
Lot N°4	135 143,40	3 000,03	138 143,43	165 772,12
Total			4 366 991,39	5 240 389,67

Le montant des engagements correspond au montant du marché TTC : 5 240 389,67 €

- Le projet urbain :

Le marché de travaux est réparti de la manière suivante :

N°	Tranche conditionnelle	Avenant n°1	TOTAL HT	TOTAL TTC
Lot N°1	542 721,80	11 480	554 201,80	665 042,16
Lot N°2	109 123,74		109 123,74	130 948,49
Lot N°3	57 860,56		57 860,56	69 432,67
Lot N°4	22 687,70		22 687,70	27 225,24
Total			743 873,80	892 648,56

Le montant des engagements correspond au montant du marché TTC : 892 648,56 €

- La préparation des sols

La convention de financement prévoit un budget HT de 160 000 €, soit 192 000 € TTC conformément à son article 7.2. Cette somme correspond au montant des engagements.

La commune a porté en mesures nouvelles uniquement 10 004 € et n'a pas su expliquer ce montant.

Au 31 décembre 2014, le total des sommes engagées pour les trois opérations confondues, était donc de 6 291 042,23 €.

3.2.1.2 Evaluation des montants mandatés

Ceux-ci s'élèvent à 2 066 098,93 €.

En conclusion, les restes à réaliser pour ces trois opérations, qui correspondent à la différence entre les montants engagés (6 325 038,23 €) et les mandatements effectués (2 066 098,93 €), sont de 4 258 939,3 €.

L'absence de dépenses inscrites en restes à réaliser pour ces opérations complexes s'explique par un problème de lisibilité des dépenses annuellement à engager au regard d'un programme de travaux pluriannuel (2014 à 2017).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a tenté de relativiser la portée de l'observation de la juridiction. Celle-ci ne serait que marginale car portant sur quelques lignes budgétaires alors qu'il y en a soixante-dix. La procédure des restes à réaliser serait donc maîtrisée sur la quasi-totalité des lignes.

Si l'observation de la chambre ne concerne qu'un nombre réduit d'opérations, elle a par contre une portée significative en termes d'enjeux financiers, puisque l'analyse a porté sur les opérations les plus coûteuses.

En ce qui concerne les trois opérations retenues par la chambre, la commune reconnaît une erreur technique quant à l'évaluation des restes à réaliser mais en conteste le montant, qui s'établirait selon elle à seulement 961 610 €.

L'écart par rapport au chiffrage de la chambre s'explique par le fait que l'ordonnateur ne prend en compte que le montant qui correspond à la tranche de travaux 2014, alors qu'en l'absence de procédure d'autorisation de programme et de crédit de paiement (AP/CP), procédure qui permet une lisibilité dans la réalisation des investissements, tous les montants justifiés par des engagements juridiques doivent être retenus.

3.2.2 Les restes à réaliser (RAR) en recettes d'investissement

3.2.2.1 *Le pôle multimodal*

Le calcul des restes à réaliser en recettes présente les mêmes difficultés concernant le pôle multimodal. La commune ne s'assure pas du suivi des subventions en contrôlant les montants restant à percevoir et le niveau des travaux réalisés par rapport à celui des travaux restant à engager. Les subventions doivent en effet être inscrites au regard des travaux correspondants.

De surcroît, le montant des restes à réaliser inscrit au compte administratif est de 677 009 € et ne correspond pas au montant des arrêtés d'attribution des subventions justifiés lors du contrôle, qui s'élève à 699 009 €.

3.2.2.2 *Le marché gare*

La cession du marché gare à la CoVe a eu lieu le 13 avril 2013. La ville a encaissé le produit de la vente d'un montant de 8 684 950 €. Le titre de recettes correspondant a été émis le 13 juin 2013. Ce dernier a été rejeté le 24 juin 2013 par le trésorier avec la mention « liquider tout d'abord le budget annexe marché gare avant comptabilisation de la sortie d'actif ».

En conséquence, la commune n'a pu émettre de titre de recette. S'agissant d'une recette certaine n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre au 31 décembre de l'exercice, la ville s'est donc trouvée dans l'obligation d'inscrire cette somme en restes à réaliser.

Si l'inscription en restes à réaliser est justifiée, la Chambre constate toutefois que, deux ans après son versement, la recette n'a toujours pas été imputée définitivement et figure sur un compte d'attente en reste à réaliser.

L'ordonnateur a finalement soumis le 23 juin 2015 à son conseil municipal la décision de clôture du budget annexe du marché-gare et l'ensemble des écritures patrimoniales de clôture ont été transmises au comptable en octobre 2015.

La chambre en prend acte et relève le délai anormalement long de cette régularisation comptable.

En conclusion, il est constaté que la commune n'a pas suffisamment maîtrisé la procédure budgétaire des restes à réaliser pour les opérations à fort enjeu financier et notamment celles qui s'échelonnent sur plusieurs années.

Recommandation n°2

Améliorer le suivi des restes à réaliser

3.3 Le rattachement des charges et produits à l'exercice

3.3.1 Le rattachement des charges à l'exercice

Exercice – en euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SOLDE CREDITEUR 408 « factures non parvenues »	759 479	875 997	759 479	497 629	977 714	741 872
CHARGES 01 – charges à caractère général	6 816 315	7 884 881	7 853 891	8 271 701	9 832 673	8 808 215
Taux de rattachement	11 %	11 %	10 %	6 %	10 %	8 %

Le ratio des charges rattachées (masses créditrices des comptes 408 rapportées aux masses débitrices des comptes 60, 61 et 62) se situe entre 6 et 11 %, ce qui paraît acceptable.

3.3.2 Le rattachement des produits à l'exercice

Exercice – en euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Compte 4287 – personnel – produits à recevoir	-	-	-	-		
Compte 4387 – organismes sociaux – produits à recevoir	-	-	-	-		
Compte 4487 – Etat – Produits à recevoir	-	-	-	-	50 081	612 693

Sur la période, seul le compte 4487 – Etat – produits à recevoir a été mouvementé à compter de 2013.

Selon l'instruction comptable M14, « le rattachement des charges et des produits n'est obligatoirement applicable qu'aux communes de 3 500 habitants et plus... Le principe énoncé ci-dessus peut faire l'objet d'aménagements lorsque les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice... ».

Dans le respect du principe d'indépendance des exercices comptables, la commune doit donc veiller à rattacher aussi bien les produits que les charges à l'exercice.

3.4 Un suivi insuffisant du compte 15181 « autres provisions pour risques »

Montants en €		2009	2010	2011	2012	2013	2014
BE 15181	Autre provision pour risques	20 000	90 000	130 000	170 000	211 600	253 200
c/6875	Dotation aux provisions pour risques	70 000	40 000	40 000	41 600	41 600	41 600
BS 15181	Autre provision pour risques	90 000	130 000	170 000	211 600	253 200	294 800

Le compte présente au 31décembre2014 un solde créditeur de 0,3 M€. L'ordonnateur a indiqué qu'il n'« a pas d'historique concernant cette provision. Elle a été mise en place en 2009 comme objet « risque Accident du Travail » et réévaluée en 2012 à la demande de la DRH. Elle est reconduite depuis systématiquement ». Lors de l'entretien de fin de contrôle, il a été précisé que ce montant de 41 600 € était systématiquement reconduit chaque année et qu'il correspondait au traitement annuel d'un agent.

En l'absence de reprise constatée au titre de la période, cette provision est insuffisamment justifiée et devrait faire l'objet non seulement d'une évaluation plus précise du risque d'accident du travail mais aussi d'une reprise lorsque le préjudice survient (notamment lors du versement du capital décès).

3.5 L'absence d'apurement des comptes 261 et 272

3.5.1 Le compte 261-Titres de participation

Le solde du compte 261 au 31/12/2014 présente un montant de 45 716 € inchangé depuis 2009. L'état de l'actif au 31/12/2010 fait état de titres acquis en 1998. Le libellé « des parts sociales – collectivité territoriale » correspondant à ce montant n'a pu être justifié par l'ordonnateur. Selon lui, cette écriture concerne l'acquisition de « parts sociales auprès de la Caisse d'épargne ». Par ailleurs, le comptable précise que ces opérations étant « antérieures à la bascule à Hélios qui s'est faite en 2008, il n'est pas possible de les retracer informatiquement ».

La commune maintient à l'actif de son bilan un montant injustifié et devrait donc sortir de son patrimoine ces titres. Cette opération aura nécessairement pour contrepartie une charge (débit du compte 675 et crédit du compte 261) et donc une incidence sur le résultat dégagé par la commune.

3.5.2 Le compte 272- Titres immobilisés (droits de créance)

Exercice	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SOLDE débiteur 272 « Titres immobilisés »	59 302	59 302	59 302	59 302	59 302	59 302

L'inscription de ces valeurs reçues en donation a été effectuée à tort au compte 272 au lieu du compte 5162 dans la mesure où la commune a procédé à l'ouverture d'un compte à terme pour ce montant auprès de la Trésorerie générale avec une durée de placement de 12 mois.

Le solde qui figure au compte de gestion, est inchangé sur toute la période de 2009 à 2014. La justification partielle de ce solde a été apportée à la chambre à hauteur de 46 800 € dont le montant correspond à des fonds provenant de libéralités.

L'origine reste inexpliquée concernant l'inscription du solde restant de 12 500 €.

La comptable a retracé l'historique du compte sur une copie d'écran d'Hélios présentant les dernières opérations ayant mouvementé le compte : en balance de sortie, le solde s'élevait à 174 596,04 € le 6 octobre 2009. La comptable a précisé à la chambre qu'elle n'a « pas d'autre explication pour la différence entre la balance d'entrée et la balance de sortie » au titre de cet exercice et que de « nombreuses régularisations sur numéros d'inventaire sont intervenues suite à la bascule à Hélios ».

Ces discordances traduisent un manque de coordination entre le comptable et l'ordonnateur pour le suivi de ce compte.

3.6 Un suivi insuffisant des immobilisations

3.6.1 La non concordance de l'état de l'actif avec l'inventaire

La tenue d'un fichier dans lequel les opérations des comptes d'immobilisations sont retracées et la production de l'état de l'actif annexé au compte financier relèvent de la compétence du comptable.

L'état de l'actif produit au titre de l'exercice 2012 et le bilan au 31 décembre 2013 ne reflètent pas une image fidèle des immobilisations en raison de l'absence de réalisation d'inventaire physique et de fiches de liaison à l'initiative de l'ordonnateur pour permettre au comptable de mettre à jour régulièrement l'état de l'actif.

Pourtant, l'instruction comptable M14 prévoit que l'évaluation du patrimoine d'une collectivité nécessite d'une part la tenue d'un inventaire des biens par l'ordonnateur et d'autre part, l'établissement de l'état de l'actif par le comptable. En effet, ce suivi des immobilisations est indispensable à l'amélioration de la qualité comptable.

Une procédure a été formalisée le 17 mai 2011 concernant la sortie des biens de l'inventaire. Elle aurait dû permettre à la direction des affaires financières d'actualiser régulièrement son fichier d'immobilisations²³. Même si un certain nombre de fiches lui est transmis²⁴, le recensement des biens n'est toujours pas exhaustif.

De plus, l'examen de l'état de l'actif au 31 décembre 2012 révèle un certain nombre d'incohérences :

- La discontinuité de numérotation²⁵ n'assure pas la cohérence du recensement de l'ensemble des immobilisations détenues par la commune : des biens sont identifiés par leur date d'acquisition et d'autres par une série de 3, 4 ou 5 chiffres
- Le libellé des immobilisations n'est pas explicite, voire inexistant²⁶
- Des écritures «migration compte» relatives aux frais d'établissement, concessions, droits, brevets, terrains, bâtiments ne font l'objet d'aucune description détaillée
- Les colonnes d'amortissements antérieurs et amortissements ne sont pas renseignées

Par ailleurs, le fichier de liaison de l'inventaire «INDIGO INVENTAIRE» entre l'ordonnateur et le comptable est sous utilisé. Ce fichier, dont l'objet est l'enregistrement et le suivi des immobilisations de la collectivité sous un numéro d'inventaire, permet pourtant de produire en cohérence l'inventaire et l'état de l'actif. Depuis 2014, des flux d'information sont transmis à la trésorerie. Toutefois, ceux-ci ne sont pas suffisants et ne sont pas accompagnés des pièces permettant à la comptable d'effectuer un contrôle.

²³ Logiciel de suivi : OPALE – BERGER LEVRAULT.

²⁴ 6610 en 2014.

²⁵ Exemples de numérotation extraits de l'état de l'actif produit au 31/12/2012 : n° d'inventaire 20080000130 relatif à un tableau pivotant 1 face blanche (page 174), n° d'inventaire 122 relatif à un terrain DYMIER RIVES DE AUZON (page 19), n° d'inventaire 901 relatif à la mise aux normes marché forain (page 312), n° d'inventaire 0200 services administratifs généraux, n° d'inventaire 08020 relatif à l'aménagement de feux tricolores.

²⁶ Libellé d'immobilisations pages 21, 22, 37, 219 de l'extrait de l'actif produit au 31/12/2012 : n° d'inventaire 90002754990931 pour une valeur de 200 000 € sans libellé, n° d'inventaire 90002166192831 pour un montant de 71 760 € sans libellé, n° d'inventaire 9600000143 « terrain » pour un montant de 84 554,72 €, n° d'inventaire 90002577731131 sans libellé pour un montant de 1 255,89 €.

Recommandation n°3

Réconcilier l'inventaire physique et l'état de l'actif

En réponse, la commune s'est engagée à mettre en place d'ici la fin de l'exercice une procédure de travail conjointe et régulière avec les services de la Trésorerie, pour réconcilier son inventaire physique et l'état de l'actif et garantir une traçabilité comptable des opérations patrimoniales.

La chambre prend acte de l'engagement de la commune de mettre en œuvre sa recommandation.

3.6.2 Une insuffisante intégration des immobilisations en cours

L'instruction comptable M14 prévoit que le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. Lorsque l'immobilisation est terminée, les dépenses portées au compte 23 doivent être virées au compte 21 « immobilisations corporelles » par opération d'ordre non budgétaire.

Le respect de ces dispositions conditionne le point de départ de l'amortissement des biens immobilisés renouvelables.

Le tableau ci-dessous montre un progrès dans la régularisation des intégrations au compte 21 en 2012 pour un montant de 10 M€, deux fois supérieur à celui de l'exercice précédent. Cet effort se poursuit en 2013 avec un montant de 16 M€ mais les transferts ralentissent de nouveau en 2014 puisque les intégrations ne s'élèvent alors qu'à 5 M€.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Compte 21 (solde débiteur)	188 162 529	193 020 314	197 818 788	208 618 639	226 168 014	235 135 571
Compte 23 (solde débiteur)	40 655 753	42 935 555	47 199 262	54 163 817	66 455 046	58 920 723
Compte 23 (crédit, opération d'ordre non budgétaire)	5 915 808	4 598 804	4 062 624	9 704 584	15 758 840	4 790 982

Source : comptes de gestion de la commune et DGFIP

L'examen des comptes 2313 – constructions et 2315 – installations, matériel et outillage techniques permet de constater qu'un certain nombre de biens figurant à l'actif sont toujours inscrits dans un compte d'attente. Il est ainsi observé que des immobilisations en cours d'un montant de 4 M€ figurant dans le tableau suivant auraient dû être intégrées dans le patrimoine de la collectivité pour permettre au comptable de faciliter la mise à jour de l'actif. L'ordonnateur a expliqué qu'il s'agissait de travaux dont l'origine était difficile à retracer.

Compte	N° d'inventaire	Immobilisation	Valeur
Compte 2313 – constructions	026	Travaux cimetière	161 470,43
	06002	Liaison parking secteur piéton	755 647,98
	06010	Construction réseaux eaux pluv	159 285,79
	07017	Aménagement voies prog 2007	830 377,68
	07051	Mise en circuit fermé fontaine	11 951,21
	07082	Aménagement passage Boyer rue	111 392,26
	08012	Réseaux eaux pluviales	187 613,78
	09005	Installation mobilier urbain	12 056,02
	09006	Construction trottoirs 2009	148 807,86
	09007	Construction réseau eau de pluie 200	123 628,42
	09009	Aménagement voirie prog 2009	375 086,96
	09014	Voirie urbaine prog 2009	841 845,73
	09015	Aménagement paysager au cimet	897
	200723130004	Travaux en régie	86 843,57
	20082313001	Travaux en régie	63 771,77
	200923138211	Travaux en régie 2009 voirie U	48 609,42
Compte 2315 – installations, matériel et outillage techniques	0200	Services administratifs généraux	150 145,6
	08020	Aménagement de feux tricolores	26 914,9
TOTAL	4 096 346,38		

La commune doit régulariser cette situation et poursuivre l'intégration des travaux en cours.

3.6.3 L'absence de mouvements du compte 238 – avances et acomptes versés

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
238 (avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations corporelles)	0	0	0	0	0	40 949

L'examen des comptes d'immobilisations fait ressortir l'absence de mouvements au compte 238 jusqu'en 2013 et à compter de 2014 l'enregistrement d'un montant très faible. L'instruction comptable préconise son utilisation pour retracer les avances versées aux prestataires pour des travaux en cours.

3.6.4 Les amortissements

Le tableau ci-après détaille la durée d'amortissement par type d'immobilisation prévue par la délibération prise par le conseil municipal en 1996 et celle préconisée par l'instruction comptable M14 :

Durée d'amortissement déterminée par la délibération du conseil municipal du 30/09/1996		Durée d'amortissement préconisée par l'instruction comptable
Immobilisations incorporelles		
Frais d'études et de recherche	5 ans	10 ans (frais d'étude) 5 ans (frais de recherche et de développement)
Logiciels	2 ans	2 ans
Immobilisations corporelles		
Automobiles	7 ans	5 à 10 ans
Camions	8 ans	4 à 8 ans
Mobilier	15 ans	10 à 15 ans
Matériel de bureau électrique ou électronique	7ans	5 à 10 ans
Matériel informatique	5 ans	2 à 5 ans
Matériels classiques	10 ans	6 à 10 ans
Coffre-fort	30 ans	20 à 30 ans
Installations et appareils de chauffage	20 ans	10 à 20 ans
Appareils de levage-ascenseurs	30 ans	20 à 30 ans
Appareils de laboratoire	10 ans	5 à 10 ans
Equipements de garages et ateliers	15 ans	10 à 15 ans
Autres agencements et aménagements de terrains	30 ans	15 à 30 ans
Bâtiments légers, abris	15 ans	10 à 15 ans
Agencements et aménagements de bâtiments, installations électriques et téléphoniques	20 ans	15 à 20 ans

Sources : Etat de l'actif au 31/12/2012

Il est constaté que pour la plupart des immobilisations corporelles, la durée d'amortissement choisie correspond aux préconisations de l'instruction comptable, dans sa borne haute.

Néanmoins, certaines durées d'amortissement portées sur l'état de l'actif du comptable ne sont pas cohérentes. En effet, au compte 20422, concernant des opérations de ravalement de façades, les durées d'amortissement qui ont été fixées sont de 5 ou 15 ans.

N° inventaire	Immobilisations	Durée	Valeur
2006000058	Opération ravalement de façade	15	5 136
2006000059	Opération ravalement de façade	15	2 280
2006000060	Opération ravalement de façade	15	2 736
2006000061	Opération ravalement de façade	15	2 736
2008000025	Ravalement façades quelen	5	2 415
2008000026	Opération ravalement de façade	5	2 736
2008000034	Ravalement façades Reynier J	5	2 736

L'absence d'harmonisation de la durée d'amortissement est constatée également pour l'acquisition d'un même type d'appareils : elle varie de 1 an à 10 ans alors que la durée prévue par l'instruction comptable se situe autour de 5 ans.

N° inventaire	Immobilisations	Durée	Valeur
2005000247	Lot de 15 écrans plats LCD 17	5	3 049,8
2006000045	Lot de 9 écrans plats LCD 17	10	1 829,88
2006000243	Lot de 24 écrans plats 17	10	4 305,6
2007000064	Lot de 10 écrans plats 17	1	1 804,05
2005000246	Lot de 5 prosentia 2500 A	1	2 571,4
2006000026	Lot de 4 prosentia	5	2 176,72
2006000027	Lot de 4 prosentia 2500	5	2 176,72
2007000045	Lot de 4 UC prosentia 2500 AM	10	3 016,93
2007000411	Lot de 5 prosentia 2500 via 2	10	2 605,07

En ce qui concerne la durée d'amortissement fixée au compte 215 - installations matériel et outillage techniques : 2151 - réseaux de voirie, 2152 - installations de voirie, 2153 - réseaux divers, l'instruction comptable prévoit que pour les installations de voirie, la durée prévue est fixée de 20 à 30 ans.

Aucune durée n'est toutefois mentionnée dans l'état de l'actif au 31 décembre 2012

Il en est de même pour les réseaux d'adduction d'eau et le réseau de vidéo surveillance.

La chambre constate donc des durées d'amortissement non cohérentes et non conformes aux préconisations comptables ainsi qu'à la délibération du conseil municipal.

3.6.5 L'utilisation inappropriée de comptes d'immobilisations

Il ressort de l'examen de l'état de l'actif que certains comptes d'immobilisations ont été utilisés à tort²⁷ :

- Compte 2161 – œuvres et objets d'art
- Compte 2183 – matériel de bureau et informatique
- Compte 2188 – autres immobilisations corporelles

Les opérations d'enregistrement des acquisitions d'immobilisations corporelles doivent obéir ainsi aux règles préconisées par l'instruction comptable qui opère un classement des biens au bilan en fonction de leur destination.

En conclusion, l'analyse de la fiabilité des comptes révèle des insuffisances portant principalement sur les restes à réaliser et la comptabilisation des immobilisations.

4 L'EQUILIBRE FINANCIER

Dans les comptes financiers, l'activité de la commune est retracée au travers d'un budget principal et de trois budgets annexes : assainissement, parking, marché gare. Cette dernière activité a cependant été transférée à la CoVe en 2013 et ce budget annexe devrait être soldé (voir infra).

Compte tenu du poids financiers relativement faible des budgets annexes (4 % en fonctionnement), l'analyse financière ne prend pas en compte la nécessité de consolidation des comptes et porte sur le seul budget principal.

Libellé budget	Libellé	Recettes de fonctionnement	
		2014 (en €)	%
Budget principal	CARPENTRAS	39 405 781	95,84 %
Budget annexe	ASSAINISSEMENT CARPENTRAS	1 619 593	3,94 %
Budget annexe	MARCHE GARE CARPENTRAS	7 094	0,02 %
Budget annexe	PARKING LOCATION CARPENTRAS	84 865	0,21 %
Tous budgets		41 117 334	100 %

Source : ANAFI selon les comptes financiers 2014 définitifs

Les comparaisons avec les ratios moyens nationaux ou régionaux pour analyser la situation financière de la commune, que ce soit pour les équilibres fondamentaux ou les éléments de fiscalité locale, reposeront sur la strate des communes de 20 000 à 50 000 habitants et appartenant à un groupement à fiscalité professionnelle unique (FPU).

L'analyse de la situation financière de la collectivité comprend en premier lieu un examen de ses performances annuelles, concernant le fonctionnement courant et le financement de l'investissement. Cette analyse est ensuite complétée d'un examen du bilan.

²⁷ Annexe 1.

Il est constaté une amélioration en 2014 des principaux indicateurs de gestion et un équilibre des grandes masses financières. 25 à 27

4.1 L'équilibre de la section de fonctionnement :

Sur la période 2009-2014, les produits de gestion progressent au même rythme que les charges, soit une évolution moyenne annuelle de 2,5 %²⁸.

4.1.1 Une progression des produits de gestion marquée par la hausse des produits flexibles

L'analyse qui suit distingue les produits de gestion dits flexibles (regroupant notamment les ressources fiscales propres et les produits des services et du domaine) sur lesquels la commune peut agir, des produits rigides (concernant essentiellement les ressources institutionnelles et les dotations liées à l'intercommunalité) qui ne lui laissent pas de marge d'action. Sur la période, ce sont les produits flexibles qui évoluent le plus fortement.

4.1.1.1 L'évolution des produits de gestion « flexibles »

4.1.1.1.1 Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales propres (nettes des restitutions et reversements) sont en constante augmentation depuis 2009 avec une variation annuelle moyenne de + 3,7 %. Cette évolution n'est pas due à la fiscalité indirecte dont les produits sont en baisse depuis 2012 mais à la fiscalité directe pour laquelle les produits augmentent de 4,2 % en moyenne annuelle sur la période.

Parmi la fiscalité indirecte, les produits des taxes sur les activités de service et domaines sont en net recul en 2014, en raison de la cession du marché gare à la CoVe. En revanche, les produits des taxes sur les activités industrielles augmentent, en lien avec le développement des zones d'activité.

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	12 351 074	12 955 558	14 000 423	14 460 797	14 965 301	15 195 895	4,2 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	351 568	291 955	386 183	313 559	318 627	68 448	- 27,9 %
+ Taxes sur activités industrielles	554 319	566 907	585 589	741 266	544 799	769 061	6,8 %
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	11 914	12 768	13 398	14 014	14 532	1 251	- 36,3 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	597 482	753 340	1 031 893	911 115	683 417	619 512	0,7 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	13 866 358	14 580 528	16 017 485	16 440 751	16 526 676	16 654 167	3,7 %

Source : ANAFI selon les comptes de gestion

²⁸ Comptes de gestion retraités par la chambre (déduction en 2009 des acomptes versés au titre de 2008 sur l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire).

Bien qu'en progression, les produits des impôts directs locaux restent inférieurs, en euros par habitant, aux moyennes de la strate, aux niveaux régional et national. Ainsi, l'impôt moyen payé par habitant est significativement inférieur pour les carpentrassiens : 508 euros contre 637 euros pour la moyenne régionale et 566 euros pour la moyenne nationale. L'écart global toutes taxes confondues par rapport aux moyennes nationale et régionale est respectivement de - 58 et -129 euros par habitant en 2014.

Montant en euros par habitant pour la catégorie démographique, toutes taxes (2014)

	Commune	Département	Région	National
Impôts locaux	508	506	637	566

Source : Fiches d'Analyse des Equilibres Financiers Fondamentaux (AEFF) des communes éditées par la DGFIP

Montant en euros par habitant pour la catégorie démographique, par type de taxes

Produits des impôts locaux	2009			2014		
	Carpentras	Moyenne strate nationale	écart	Carpentras	Moyenne strate nationale	écart
Taxe d'habitation	168	210	- 42	212	245	- 33
Taxe foncière propriétés bâties	254	267	- 13	283	314	- 31
Taxe foncière propriétés non bâties	11	3	8	10	3	7

Source : Les comptes des communes, données BPS – Bercy colloc – en euros par habitant - Les fiches d'Analyse des Equilibres Financiers Fondamentaux (AEFF) des communes éditées par la DGFIP

Pour parvenir à augmenter ces produits, la commune dispose de peu de marges de manœuvre s'agissant des taux d'imposition et des abattements et exonérations pratiqués.

En effet, les taux sont relativement élevés et la municipalité a souhaité ne pas accroître la pression fiscale depuis 2009. Bien qu'inchangés sur la période, ceux-ci restent cependant supérieurs pour les deux taxes foncières, aux taux moyens régionaux et nationaux. En revanche, le taux voté par la commune de Carpentras pour la taxe d'habitation est désormais en dessous des ratios moyens aux niveaux régional et national.

	Taux d'imposition votés par les communes (%) en 2014		
	Commune	Région	National
Taxe habitation	18,11 %	18,38 %	18,16 %
Taxe foncière propriétés bâties	26,82 %	23,52 %	23,21 %
Taxe foncière propriétés non bâties	66,81 %	46,22 %	57,53 %

Source : Les fiches d'Analyse des Equilibres Financiers Fondamentaux (AEFF) des communes éditées par la DGFIP

Les abattements et exonérations pratiqués étaient déjà en 2009 inférieurs à ceux de la strate. Ils ont été significativement réduits à partir de 2011 et ne représentent plus que 32 € par habitants en 2013 contre 182 € en moyenne pour les communes de même strate.

Afin d'améliorer la productivité de la fiscalité directe locale, la commune a été amenée à entreprendre un travail de réactualisation des bases d'imposition.

Les tableaux ci-dessous montrent que celles-ci, bien qu'en augmentation sur la période (à l'exception de celles de la taxe foncière sur les propriétés non bâties qui reste stable), demeurent encore faibles en 2014. L'amélioration est significative pour la taxe d'habitation.

Evolution des bases d'imposition 2009-2014

Bases nettes imposées	2009			2014		
	Carpentras	Moyenne strate nationale	écart	Carpentras	Moyenne strate nationale	écart
Taxe d'habitation	927	1 168	- 241	1168	1 344	- 176
Taxe foncière propriétés bâties	947	1 131	- 184	1 054	1 354	- 300
Taxe foncière propriétés non bâties	16	5	11	16	5	11

Source : les comptes des communes, données BPS – Bercy colloc – en euros par habitant

Les statistiques ci-dessous montrent la faiblesse des bases par rapport aux moyennes régionale et nationale de la strate, pour les deux premières taxes :

Bases nettes « ménages » taxées au profit de la commune (2014)

	Bases en euros par habitant pour la catégorie démographique		
	commune	région	national ²⁹
Taxe habitation	1168	1569	1344
taxe foncière propriétés bâties	1054	1453	1354
taxe foncière propriétés non bâties	16	8	5

Source : Fiches d'Analyse des Equilibres Financiers Fondamentaux (AEFF) des communes éditées par la DGFIP

Dans le but de mieux valoriser ses bases d'imposition, la commune a externalisé une prestation de conseil à un cabinet privé.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué, en outre, avoir mis en place en interne, une cellule fiscale dont le travail aurait notamment permis de faire croître le produit fiscal sans augmentation de taux, en travaillant de concert avec les services du cadastre d'Avignon.

La chambre souligne que, conformément à l'article L 135 B du livre des procédures fiscales, les collectivités territoriales et l'administration fiscale peuvent se communiquer mutuellement les informations nécessaires au recensement des bases des impositions directes locales. A cet effet, la direction générale des finances publiques offre aux collectivités la possibilité d'améliorer leurs bases fiscales :

- en renforçant la qualité des rôles de taxe d'habitation et des taxes foncières ;
- en améliorant leur connaissance des bases d'imposition.

Une convention de partenariat permet de dresser un état des lieux pour engager ensuite des pistes de réflexion sur les marges de progression et traiter certains domaines en priorité.

La commune pourrait donc utilement se rapprocher de la DDFIP de Vaucluse (service de la direction de la fiscalité directe locale « SFDL ») pour déterminer quelles pourraient être les actions à mener.

²⁹ Respectivement pour chacune des trois taxes : 1351, 1356 et 5, selon « Les comptes des communes- données BPS - Bercy colloc

4.1.1.1.2 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation évoluent globalement peu sur la période :

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	1 156 660	1 352 608	1 381 323	1 458 600	1 388 812	1 850 711	9,9 %
Autres produits de gestion courante (b)	1 362 713	1 531 635	1 311 822	1 134 554	822 907	778 867	- 10,6 %
dont revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	1 305 746	1 473 432	1 311 822	1 134 554	822 907	778 867	- 9,8 %
Total ressources d'exploitation (a+b+c)	2 519 373	2 884 243	2 693 145	2 593 154	2 211 719	2 629 578	0,9 %

Source : ANAFI selon les comptes de gestion

Une baisse significative des revenus locatifs et redevances est relevée. Cette évolution s'explique par la vente fin 2013 du marché gare, privant ainsi la ville de ses revenus locatifs.

En résumé, l'ensemble des produits « flexibles » de la commune a progressé de 3,3 % en moyenne annuelle, depuis 2009.

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	13 866 358	14 580 528	16 017 485	16 440 751	16 526 676	16 654 167	3,7 %
+ Ressources d'exploitation	2 519 373	2 884 243	2 693 145	2 593 154	2 211 719	2 629 578	0,9 %
= Produits "flexibles"	16 385 730	17 464 771	18 710 630	19 033 905	18 738 396	19 283 745	3,3 %

Source : Logiciel ANAFI selon les comptes de gestion

4.1.1.2 L'évolution des produits de gestion « rigides »

4.1.1.2.1 Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles correspondent aux dotations et participations provenant de l'Etat et des collectivités locales. Elles présentent un caractère rigide et leur progression est en principe atone voire négative en raison de la réduction des dotations de l'Etat.

Toutefois, pour la commune de Carpentras, une évolution atypique de ces ressources est relevée, celles-ci progressant globalement de presque 5 % en moyenne annuelle. Le tableau ci-dessous décrit cette évolution en détaillant les dotations et participations reçues :

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	6 409 109	6 783 021	6 983 836	7 209 197	7 507 809	7 296 504	2,6 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	<i>4 885 600</i>	<i>5 002 131</i>	<i>4 970 874</i>	<i>5 001 573</i>	<i>4 977 926</i>	<i>4 618 980</i>	- 1,1 %
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	<i>1 523 509</i>	<i>1 780 890</i>	<i>2 012 962</i>	<i>2 207 624</i>	<i>2 529 883</i>	<i>2 677 524</i>	11,9 %

Autres dotations	3 734	24 618	10 309	5 563	2 808	2 808	- 5,5 %
Participations	1 639 734	3 024 058	3 268 877	3 482 103	3 160 339	3 374 796	15,5 %
<i>Dont groupements</i>	0	1 232 941	1 484 183	1 550 977	1 333 741	1 398 060	N.C.
<i>Dont autres</i>	1 291 382	1 327 081	1 452 661	1 520 706	1 450 875	1 414 601	1,8 %
Autres attributions et participations	1 496 974	1 626 034	1 408 566	1 544 440	1 489 398	1 445 426	- 0,7 %
<i>Dont péréquation</i>	1 486 038	1 485 583	1 377 516	1 524 187	1 472 793	1 428 794	- 0,8 %
Total dotations et participations	9 549 551	11 457 731	11 671 589	12 241 304	12 160 354	12 119 534	4,9 %

Source : ANAFI selon les comptes de gestion

Le produit de la dotation globale de fonctionnement, versée par l'Etat, ne progresse que de 2,6 % en moyenne annuelle, du fait de la baisse de la partie accordée en dotation forfaitaire de 1,1 % en 2014 par rapport à 2009 (cette diminution est de 7,2 % par rapport à 2013). Cette réduction n'est pas compensée par la dotation de péréquation qui baisse de près de 1 % sur la période.

Le volume de dotation globale de fonctionnement (DGF) perçu par la commune montre que celle-ci se situe en dessous de la moyenne nationale de sa strate. Ainsi, en 2014, la DGF est de 244 € par habitant pour Carpentras contre 257 € par habitant pour la strate.

DGF en euros par habitant	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Carpentras	225	229	232	238	247	244
Moyenne de la strate	266	268	267	268	270	257
Ecart	- 41	- 39	- 35	- 30	- 23	- 13

Source : les comptes de communes – Bercy colloc

Les autres participations reçues des collectivités publiques (comptabilisées au compte 7478) progressent globalement de 15,5 % en moyenne annuelle. Ces participations concernent les fonds de concours versés par la CoVe (participations groupements) et des participations autres comptabilisées au compte 7478.

Le versement des fonds de concours par la CoVe fait suite à la suppression du versement de la dotation de solidarité communautaire (décision du Conseil de Communauté du 29 juin 2010). Cette décision de la CoVe, vise selon l'ordonnateur, à répondre à un objectif d'optimisation du coefficient d'intégration fiscal (indicateur CIF) servant au calcul de la dotation d'intercommunalité de la CoVe. L'enveloppe consacrée et les règles de répartition des fonds de concours ont été déterminées sur la base des mêmes règles que la DSC.

Les montants des fonds de concours annuels décidés par la CoVe se décomposent en deux parts : l'une affectée au fonctionnement et l'autre à l'investissement. Seule la part ayant trait au fonctionnement est retenue ici car l'analyse financière porte sur l'équilibre de la section de fonctionnement.

Selon les comptes de gestion, les montants correspondant à la part fonctionnement des fonds de concours s'élèvent respectivement sur chacune des années de 2010 à 2014 à 1,2 M€, 1,5 M€, 1,5 M€, 1,3 M€ et 1,4 M€. Il est constaté des différences entre les comptes de gestion et les montants réellement versés au titre des exercices 2010 et 2012, qui s'expliquent par des erreurs d'imputation comptable. Selon les délibérations annuelles de la CoVe, les montants décidés pour la part fonctionnement des fonds de concours, pour 2010 et 2012, se sont élevés respectivement à 1,3 M€ (au lieu de 1,2 M€) et 1,4 M€ (au lieu de 1,5 M€). Les montants inscrits ont donc été minorés pour 2010 et majorés pour 2012. Toutefois, les écarts constatés

ne sont pas significatifs et sont sans conséquence sur l'analyse financière qui suit. Ils ne justifient donc pas de retraiter les comptes.

Les participations autres comptabilisées au compte 7478 évoluent peu (+ 1,8 % sur la période). Ce compte enregistre les participations de la CAF (Caisse d'Allocations Familiales) et de la MSA (mutuelle sociale agricole) pour le fonctionnement des structures petites enfances et périscolaires de la Commune. Leur montant est lié au niveau de fréquentation de ces structures.

Quant aux autres attributions et participations, celles-ci concernent essentiellement les dotations de péréquation, en légère baisse sur la période.

En conclusion, si l'ensemble des ressources institutionnelles a fortement progressé (+ 4,9 % en moyenne annuelle sur la période), cette évolution très positive est due essentiellement au versement des fonds de concours par l'intercommunalité (en substitution à la DSC). Hors fonds de concours, les ressources institutionnelles sont passées de 9,546 M€ en 2009 à 10,721 M€ en 2014. Le taux moyen d'augmentation annuelle est ainsi ramené à + 2,3 %.

4.1.1.2.2 La fiscalité reversée

Celle-ci comprend la fiscalité reversée par la communauté de communes (Attribution de compensation et Dotation de solidarité communautaire) et l'Etat (Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité), selon le détail ci-dessous :

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. an. moyenne
Attribution de compensation brute	7 329 296	7 393 855	7 393 855	7 393 855	7 300 112	7 264 738	- 0,2 %
+ Dotation de solidarité communautaire brute	1 082 011	0	0	0	0	0	- 100,0 %
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	474	0	0	97 896	216 258	321 652	268,4 %
= Fiscalité reversée	8 411 781	7 393 855	7 393 855	7 491 751	7 516 370	7 586 390	-2,0 %

Source : Comptes de gestion retraités

Les montants 2009 de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire qui apparaissent au compte de gestion, ont été retraités pour corriger l'erreur d'imputation comptable concernant les acomptes versés et comptabilisés en 2009 au titre de 2008³⁰.

L'attribution de compensation, qui est en principe figée, augmente très légèrement en 2010 puis diminue en 2013 et 2014. Cette évolution s'explique par les transferts de charges liés à la gestion du marché gare. La prise de compétence par la CoVe de la gestion du marché horticole au 1^{er} juillet 2009, a entraîné une majoration de l'attribution de compensation estimée à 129 117 € l'an, correspondant au différentiel entre les recettes et, les dépenses³¹. En 2009 l'impact est sur une demi-année et en 2010 en année pleine. Ce transfert a été annulé en 2013 consécutivement à la vente à la CoVe. Son montant a donc été réduit de 93 743 € en 2013 (impact sur 265 jours) et de 129 117 € en 2014 (effet année pleine).

³⁰ Ainsi pour l'AC, son montant en 2009 est de 7,329 M€ correspondant au montant encaissé sur l'année de 7,935 M€ desquels il convient de déduire 0,605 M€ correspondant au titre émis en décembre 2008. Pour la dotation de solidarité communautaire, le montant encaissé est de 1,165 M€ mais après correction de l'acompte au titre de 2008, son montant s'élève en fait à 1,082 M€.

³¹ Commission Locale d'Evaluation des Transferts de Charge (CLECT), réunion du 24 juin 2009

La dotation de solidarité communautaire est un versement facultatif de la communauté de commune. Elle est supprimée en 2010, pour être remplacée par des fonds de concours comptabilisés en ressources institutionnelles (cf. supra).

Il est à relever, pour la première fois en 2012, le versement d'une attribution de péréquation par le Fonds de péréquation et de solidarité (FPIC)³². Son montant³³ a connu depuis lors une forte progression puisqu'il a triplé entre 2012 et 2014.

Sur toute la période, le total du produit de la fiscalité reversée (agglomération et Etat) passe de 8,4 M€ en 2009 à 7,6 M€ en 2014. Cette diminution est due à la suppression en 2010, de la dotation de solidarité communautaire.

En revanche, après réintégration des fonds de concours, le total de la fiscalité reversée s'établit à 8,984 M€ en 2014. Celle-ci n'est donc pas en baisse mais en légère hausse (+0,573 M€ par rapport à 2009, ce qui équivaut à une augmentation moyenne annuelle de 1,3 %).

Comparaison entre la fiscalité reversée et les ressources fiscales totales de la commune

ressources fiscales en €	2009	2014	2014 majoré des fonds de concours
ressources fiscales propres	13 866 358	16 654 167	16 654 167
fiscalité reversée par l'agglomération (attribution de compensation et fonds de concours) + Etat (FPIC)	8 411 781	7 586 390	8 984 450
total ressources fiscales	22 278 139	24 240 557	25 638 617
fiscalité reversée agglomération et Etat / total ressources fiscales	38 %	31 %	35 %
fiscalité reversée par l'agglomération (attribution de compensation et fonds de concours)	8 411 307	7 264 738	8 662 798
fiscalité reversée par l'agglomération / total ressources fiscales	38 %	30 %	34 %

Source : comptes de gestion retraités

La part de la fiscalité reversée dans le total de la fiscalité perçue directement ou indirectement par la commune est de 38 % en 2009. Ce pourcentage est en 2014 de 31 % et de 35 % après réintégration des fonds de concours. L'ensemble des ressources fiscales perçues directement ou indirectement par la commune se trouve donc moins tributaire de la fiscalité reversée, même après correction des fonds de concours.

La fiscalité reversée par l'agglomération seule (fiscalité reversée hors FPIC) évolue peu (8,7 M€ en 2014 contre 8,4 M€ en 2009), ce qui traduit une relative stabilité dans l'intégration des compétences.

³² Mécanisme de péréquation horizontale pour le secteur communal, institué par l'article 144 de la loi de finances initiale pour 2012.

³³ Conformément aux textes en vigueur, montant fixé par les services préfectoraux, en application du mode de répartition choisi par l'ensemble intercommunal.

En résumé, l'ensemble des produits « rigides » a progressé de 1,9 %³⁴ depuis 2009, soit une évolution supérieure à celle de l'inflation mais nettement inférieure à celle des produits « flexibles » dont l'augmentation a atteint + 3,3 % en moyenne annuelle.

Au total, l'ensemble des produits de gestion, qui s'élève à environ 39 M € en 2014 a donc progressé à un rythme moyen annuel de + 2,5 %³⁵ entre 2009 et 2014, ce qui est conforme à l'évolution des charges.

4.1.2 Une évolution des charges de gestion marquée par la progression des charges de personnel

Les charges de gestion qui ont progressé, depuis 2009, à un rythme moyen annuel de + 2,5 % atteignent en 2014 un montant d'environ 32 M€.

Les subventions et charges diverses sont en diminution mais cette baisse ne permet pas de compenser en totalité la hausse des charges à caractère général et de personnel qui progressent fortement sur la période, ainsi que le détaille le tableau ci-dessous :

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	6 816 315	7 884 881	7 853 891	8 271 701	9 832 673	8 808 216	5,3 %
+ Charges de personnel	16 070 447	16 167 972	16 823 237	17 098 972	18 219 417	19 775 889	4,2 %
+ Subventions de fonctionnement	3 351 112	2 748 475	2 801 298	2 853 872	2 880 855	2 794 838	- 3,6 %
+ Autres charges de gestion	1 977 961	1 824 107	1 888 424	1 965 129	1 753 810	519 929	- 23,4 %
= Charges de gestion	28 215 834	28 625 435	29 366 850	30 189 675	32 686 755	31 898 871	2,5 %

Source ANAFI selon les comptes de gestion

4.1.2.1 *L'évolution des charges à caractère général*

Les charges à caractère général connaissent une progression soutenue : + 2 M€ soit + 5,3 % en moyenne annuelle. Les augmentations les plus importantes sont constatées en 2010 (+ 1 M€) et 2013 (+ 1,6 M€). L'année 2013 est celle qui connaît le montant le plus élevé avec un niveau de charges générales proche de 10 M€.

³⁴ Variation annuelle moyenne après déduction en 2009, des acomptes versés au titre de 2008 sur l'AC et la DSC. Sans ce retraitement, le taux d'évolution moyen annuel est de 1,1 %

³⁵ Après déduction en 2009, des acomptes versés au titre de 2008 sur l'AC et la DSC. Sans ce retraitement, le taux d'évolution moyen annuel est de 2,1 %

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	6 816 315	7 884 881	7 853 891	8 271 701	9 832 673	8 808 216	5,3 %
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	73 724	141 021	159 594	144 537	274 029	519 492	47,8 %
<i>Dont autres services extérieurs</i>	310 648	761 065	991 294	880 687	1 030 905	851 528	22,3 %
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	10 231	213 814	242 090	289 106	516 041	310 920	97,9 %

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion

Les charges ayant augmenté le plus ont trait aux locations et charges de copropriétés (+ 48 %), aux autres services extérieurs (22 %) et aux contrats de prestations de services avec des entreprises (+ 98 %).

L'augmentation forte des charges de location sur 2013 et 2014 s'explique par la reprise du service nettoyage, auparavant confié à la CoVe. Le non renouvellement du contrat a entraîné la reprise de ce service par la commune au 1^{er} septembre 2013, se traduisant par des frais supplémentaires pour la location du matériel (balayeuses) notamment.

Les charges de services extérieurs et contrats de prestations de services progressent fortement en 2013. La quasi-totalité de l'augmentation (78 %) provient de paiements correspondant à des actions ponctuelles concernant :

- une convention d'animation et de médiation portant sur un programme d'actions d'insertion et de prévention de la délinquance sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville au sein de la Communauté d'Agglomération Ventoux Comtat Venaissin à hauteur de 157 500 €

- une prestation extérieure en matière funéraire pour 19 800 euros.

Malgré leur progression, les charges à caractère général représentent un montant de 288 € par habitant en 2014 et restent inférieures aux moyennes constatées pour les communes de même strate aux niveaux national et régional, respectivement 294 et 327 € par habitant (-2 % et - 12 %).

4.1.2.2 L'évolution des charges de personnel

Globalement, la progression des charges de personnel entre 2009 et 2014, est de 4,2 % en moyenne annuelle. L'évolution entre 2013 et 2014 est particulièrement élevée : + 1,6 M€.

Evolution des charges de personnel

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. an moy.
Charges de personnel	16 070 447	16 167 972	16 823 237	17 098 972	18 219 417	19 775 889	4,2 %

Source : ANAFI selon les comptes de gestion

Le tableau ci-dessous qui présente le détail par type de personnel montre une évolution différenciée selon que le personnel est titulaire ou non titulaire :

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. an. Moy.
Rémunérations du personnel titulaire	10 291 105	10 130 760	10 074 188	10 149 399	10 592 768	11 085 653	1,5 %
en % des rémunérations	88,9 %	87,3 %	84,7 %	81,9 %	81,5 %	79,1 %	
Rémunérations du personnel non titulaire	1 288 683	1 474 504	1 815 198	2 249 544	2 409 714	2 928 053	17,8 %
en % des rémunérations	11,1 %	12,7 %	15,3 %	18,1 %	18,5 %	20,9 %	

Source : ANAFI selon les comptes de gestion

Il est constaté une progression relativement maîtrisée s'agissant des charges de rémunération du personnel titulaire (+ 1,5 % en moyenne annuelle), laquelle résulte d'une diminution des effectifs. Ceux-ci passent de 433 postes en équivalent temps plein (ETP) en 2009 à 414 ETP en 2014, soit une diminution de 19 ETP sur la période.

Il n'en est pas de même en revanche pour les charges de rémunérations du personnel non titulaire (+ 17,8 % en moyenne annuelle), qui représentent en 2014, 20,9 % du total des rémunérations du personnel, contre 11,1 % en 2009.

Pour la période 2010 à 2014, plusieurs facteurs, selon l'ordonnateur, justifient cette évolution et notamment des hausses d'effectif.

Ainsi, la forte augmentation entre 2010 et 2011 s'explique par un absentéisme important :

Evolution de l'absentéisme						
En jours	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Maladie ordinaire	8 361	7 032	8 590	7 046	7 805	11 343
CLM CLD	5 549	7 275	7 502	7 285	4 787	3 588
Total	13 910	14 307	16 092	14 331	12 592	14 931

Source : DRH commune de Carpentras

L'ordonnateur précise que plusieurs actions ont été menées concernant la problématique de l'absentéisme (contrôles, démarche de prévention, modulation du régime indemnitaire. En 2014, le nombre total de jours d'absence est en baisse significative par rapport à 2011. Toutefois, le taux d'absentéisme demeure encore élevé en 2014 (9,44 %). En outre, le nombre de jours en maladie ordinaire croît fortement cette même année.

Des développements d'activité et des changements de périmètre de l'action communale dans des secteurs nécessitant le recours à des agents non titulaires expliquent également, selon l'ordonnateur, les hausses d'effectifs :

- La municipalisation du centre culturel en 2010 (reprise de 3 agents en CDI de droit public) ;
- Le renforcement de l'équipe de la direction de l'habitat et du logement avec le recrutement de 3 chargés de mission en 2011, en lien notamment avec le

programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) ;

- La reprise de l'activité nettoyage de la CoVe en septembre 2013 (10 agents non titulaires et 20 titulaires) ;
- La montée en charge du service périscolaire depuis septembre 2014 imposé par la réforme des rythmes scolaires (recrutement de 33 non titulaires et 28 vacataires).

S'agissant de la forte hausse des charges à hauteur de 1,6 M€ entre 2013 et 2014 celle-ci provient de plusieurs causes :

- Le coût du périscolaire en termes de charges de personnel, est estimé par la ville, à 1,7 M€ en année pleine (voir infra) soit pour 2014 (sur quatre mois) à environ 0,5 M€. Ce coût représente ainsi 37 % de la hausse constatée en 2014 par rapport à l'année précédente ;
- S'agissant de la reprise de l'activité de nettoyage, les charges supplémentaires de personnel sont sur huit mois en 2014 de 0,7 M€ environ ;
- A ces facteurs résultant d'activités nouvelles, s'ajoutent des augmentations de charges dues à la revalorisation des grilles indiciaires pour 0,2 M€³⁶ et au glissement vieillesse technicité, estimé par l'ordonnateur, à environ 250 000 €/an.

En 2014 par rapport à 2013, les charges nouvelles liées au périscolaire, à la reprise de l'activité de nettoyage, à la revalorisation indiciaire et au GVT s'élèvent à un total d'environ 1,7 M€ et expliquent en totalité l'augmentation financière constatée en 2014 (1,6 M€). A périmètre constant et hors revalorisations, la masse salariale aurait donc légèrement diminué (- 0,1 M€).

Sur toute la période de 2009 à 2014, la hausse des dépenses de personnel est significative. Alors qu'en 2009, elles ne représentaient que 46 % des produits de gestion, ce pourcentage passe à 51 % en 2014. Par ailleurs, le total de ces dépenses (rémunérations + charges sociales) rapporté au total des charges courantes (charges de gestion + charges financières) passe de 54,4 % en 2009 à 59,7 % en 2014.

Les dépenses de personnel font partie des charges considérées comme difficilement compressibles. En conséquence, le ratio de rigidité des charges structurelles qui rapporte les charges de personnel, de contributions aux syndicats et d'intérêts d'emprunts aux produits passe de 53,5 % en 2009 à 54,1 % en 2014. Ainsi plus de la moitié des produits est-elle destinée à payer des charges incompressibles. Ce ratio reste toutefois en-deçà du seuil de 60 %.

Malgré cette hausse significative, marquée surtout en 2014 par des facteurs exogènes, le niveau des charges de personnel par habitant demeure à Carpentras inférieur aux moyennes nationale et régionale des communes de même strate.

En 2014, alors que la moyenne par habitant est de 757 euros au niveau national et de 838 euros au niveau régional, celle-ci est de 661 euros à Carpentras, soit respectivement 13 % et 21 % de moins que les moyennes nationale et régionale.

³⁶ Concernant 450 agents de catégorie C.

Le ratio des produits de gestion par habitant permet de relativiser la portée de cette comparaison car Carpentras dispose également d'un niveau inférieur de recettes par habitant (1 314 €, contre 1 470 € pour la moyenne de la strate au niveau national, soit - 11 %).

Les charges de personnel évoluent donc défavorablement sur la période, ce qui accentue la rigidité des charges structurelles. Toutefois, le poids de ces dépenses par habitant reste inférieur aux moyennes nationale et régionale des communes de même strate.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville a indiqué qu'afin de contenir l'évolution future de sa masse salariale, elle avait engagé un plan de non renouvellement des départs à la retraite chaque fois que cela était possible et, dès à présent, décidé un certain nombre de mesures de réorganisation sur certains secteurs, tel le périscolaire.

La chambre prend acte de ces engagements.

4.1.2.3 L'évolution des autres charges

Les charges au titre des subventions de fonctionnement accordées par la commune sont en diminution à un rythme moyen annuel de - 3,6 %, en raison d'une forte baisse de celles attribuées aux organismes de droit privé. Cette maîtrise traduit un effort de rationalisation des aides versées. Les versements aux CCAS et à la caisse des écoles progressent (+ 7,5 %).

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. an. moyenne
Subventions de fonctionnement	3 351 112	2 748 475	2 801 298	2 853 872	2 880 855	2 794 838	- 3,6 %
<i>Dont subv. aux ét. publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, serv. publics</i>	440 000	495 247	520 000	650 000	650 000	632 000	7,5 %
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	1 579	2 899	6 929	4 079	2 252	1 835	3,0 %
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	2 909 532	2 250 329	2 274 369	2 199 793	2 228 603	2 161 003	- 5,8 %

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion

Les autres charges de gestion sont en forte baisse (passant de 2 M€ en 2009 à 0,5 M€ en 2014) essentiellement en raison de la quasi disparition de la contribution aux organismes de regroupement qui de 1,5 M€ en 2009, est ramenée à 0,1 M€ en 2014. Cet écart correspond au non renouvellement en 2013 du contrat de service de nettoyage avec la CoVe (voir supra).

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. an. moyenne
Autres charges de gestion	1 977 961	1 824 107	1 888 424	1 965 129	1 753 810	519 929	- 23,4 %
Dont contribution aux organismes de regroupement	1 500 501	1 478 513	1 540 948	1 561 958	1 272 999	104 985	- 41,3 %

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion

4.1.2.4 Le coût de la réforme des rythmes scolaires

Le suivi établi par la DRH de la commune de Carpentras montre en année pleine des charges estimées à 1,9 M€, soit sur la seule année 2014 (sur quatre mois) un montant de charges d'environ 600 000 €.

Le tableau de suivi ci-dessous présente une estimation des charges et des recettes qui fait apparaître un coût résiduel en année pleine d'environ 1,4 M€ (source DRH) :

SUIVI PERISCOLAIRE 2014-2015	
Dépenses	
Responsables CLAE (Centre de Loisirs Associé à l'Ecole)	251 165,19 €
Animateurs	379 501,11 €
Vacataires	190 448,58 €
Enseignants	77 924,84 €
ATSEM (Agent Territorial Spécialisé des Ecoles Maternelles)	673 370,89 €
Encadrement administratif et coordination	85 321,98 €
Ressources humaines	7 694,79 €
Intervenants extérieurs	79 000,00 €
Coûts pédagogiques	41 000 €
Coûts fluides	122 444,42 €
TOTAL	1 907 871,79 €
Recettes (A)	
PSO (Prestation de Service Ordinaire) ³⁷ CLAE	48 000,00 €
Familles	50 000,00 €
CEJ (Contrat Enfance et Jeunesse) CEL (Contrats Educatifs Locaux) CLAE	66 000,00 €
ASR ³⁸ (Allocation Spécifique des Rythmes éducatifs) CAF (Caisse d'Allocations Familiales)	86 000,00 €
Fonds d'amorçage	225 000,00 €
TOTAL (B)	475 000 €
COUT RESIDUEL (A -B)	1 432 871,79 €

Source : données communiquées par l'ordonnateur

4.1.3 L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement (EBF)

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. an. moyenne
Produits de gestion	35 156 256	36 458 442	37 901 056	38 897 128	38 523 399	39 029 486	2,1 %
Charges de gestion	28 215 834	28 625 435	29 366 850	30 189 675	32 686 755	31 898 871	2,5 %

³⁷ PSO versée par la CAF.

³⁸ ASR financée par la CAF.

Excédent brut de fonctionnement	6 940 422	7 833 007	8 534 207	8 707 453	5 836 644	7 130 614	0,5 %
<i>en % des produits de gestion</i>	19,7 %	21,5 %	22,5 %	22,4 %	15,2 %	18,3 %	

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) est calculé par différence entre le total des produits et des charges de gestion (charges d'exploitation hors frais financiers et charges exceptionnelles).

Il diminue en 2013 en raison de la forte progression des charges de gestion alors que les produits sont en légère baisse. Il représente alors 15,2 % des produits de gestion.

En 2014, l'EBF représente 18,3 % de ces mêmes produits. Cette augmentation s'explique à la fois par une diminution des charges et par une augmentation des produits due notamment à la progression des produits flexibles.

Il est à noter que la commune de Carpentras présente en 2014 un niveau d'EBF supérieur aux moyennes des autres communes de sa strate démographique. L'EBF s'élève à 238 € par habitant à Carpentras, contre respectivement 189 et 224 € pour les autres communes au niveau national et régional. Il est donc supérieur de 26 % à la moyenne nationale et de 6 % à la moyenne régionale.

4.1.4 La capacité d'autofinancement (CAF) brute

La capacité d'autofinancement brute constitue l'excédent dégagé par le fonctionnement courant qui reste disponible pour financer la section d'investissement. Elle est obtenue à partir de l'excédent brut de fonctionnement auquel sont déduits les soldes des opérations financières et exceptionnelles.

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. an. moy
Excédent brut de fonctionnement	6 940 422	7 833 007	8 534 207	8 707 453	5 836 644	7 130 614	0,5 %
+/- Résultat financier	- 1 320 894	- 1 425 786	- 1 486 854	- 1 597 648	- 1 572 147	- 1 243 871	- 1,2 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	24 962	- 65 691	- 139 495	- 176 239	- 357 116	- 33 624	N.C.
= CAF brute	5 644 489	6 341 530	6 907 857	6 933 566	3 907 382	5 853 119	0,7 %
<i>en % des produits de gestion</i>	16,1 %	17,4 %	18,2 %	17,8 %	10,1 %	15,0 %	

Source : Logiciel ANAFI selon les comptes de gestion.

La capacité d'autofinancement brute connaît une baisse importante en 2013

Sa dégradation s'explique par la diminution de l'EBF ainsi que par des charges exceptionnelles élevées (près de 0,4 M€)³⁹ qui correspondent au versement de subventions exceptionnelles à des associations.

³⁹ En 2012, le montant des charges exceptionnelles est également élevé mais en partie compensé par des produits exceptionnels.

Fin 2014, l'amélioration de l'EBF, la diminution des charges exceptionnelles et des frais financiers permettent une amélioration de la CAF brute qui ne retrouve pas cependant les niveaux constatés entre 2010 et 2012. Le taux de CAF brute qui mesure la part des recettes courantes qui sont épargnées chaque année, est fin 2014, de 15 %, ce qui constitue néanmoins un niveau satisfaisant.

D'un montant de 5,8 M€ en 2014, elle représente 196 € par habitant. La CAF brute dégagée en 2014, est ainsi supérieure aux moyennes des communes de même strate démographique, respectivement 152 et 178 € pour les moyennes nationale et régionale, soit + 29 % et + 10 %.

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. an. moyenne
CAF brute	5 644 489	6 341 530	6 907 857	6 933 566	3 907 382	5 853 119	0,7 %
- Dotations nettes aux amortissements	1 419 852	1 395 801	1 450 373	1 239 241	1 114 906	1 100 980	- 5,0 %
- Dotations nettes aux provisions	70 000	40 000	40 000	41 600	41 600	51 600	- 5,9 %
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Résultat section de fonctionnement	4 154 637	4 905 729	5 417 485	5 652 725	2 750 876	4 700 539	2,5 %

Source : Logiciel ANAFI selon les comptes de gestion

Fin 2014, la CAF brute s'accroît significativement en raison du niveau peu élevé des charges exceptionnelles et financières et situe la commune de Carpentras au-dessus des moyennes nationale et régionale des communes de même strate.

4.1.5 Le renouvellement du patrimoine communal

Il est à noter une baisse significative des charges annuelles d'amortissement des immobilisations (- 5 % en moyenne annuelle). Les charges annuelles d'amortissement des immobilisations ne représentent ainsi qu'une faible part de la CAF (18,8 % en 2014). Ce niveau peu élevé des amortissements traduit la faiblesse du périmètre des immobilisations tel qu'imposé par la M14 mais aussi l'insuffisant suivi des immobilisations (voir infra).

Renouvellement du patrimoine communal

en %	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne
Effort annuel d'amortissement (dotations aux amortissements des immobilisations. propres / immobilisations. propres)*	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %
Degré d'amortissement cumulé des immobilisations corporelles propres	2,3 %	2,5 %	2,7 %	2,9 %	2,9 %	3,0 %	2,7 %

Source : Logiciel ANAFI selon les comptes de gestion

Le tableau ci-dessus fait ressortir un effort annuel d'amortissement stable, représentant 0,3 % du total de la valeur des immobilisations propres de la commune sur chacune des années depuis 2009 et un degré cumulé d'amortissement de ces immobilisations de seulement 3 % à fin 2014.

4.2 Les conditions de financement des dépenses d'investissement

4.2.1 La CAF nette ou disponible

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années
CAF brute	5 644 489	6 341 530	6 907 857	6 933 566	3 907 382	5 853 119	35 587 943
- Annuité en capital dette	2 217 697	2 147 067	2 291 606	2 447 693	2 336 195	2 359 378	13 799 637
= CAF nette	3 426 792	4 194 463	4 616 251	4 485 873	1 571 186	3 493 741	21 788 306

Source : Logiciel ANAFI selon les comptes de gestion

La capacité d'autofinancement nette (CAF nette) disponible pour l'autofinancement propre des dépenses d'investissement est obtenue en déduisant de la CAF brute, le capital des emprunts remboursé au cours de l'exercice.

De 2009 à 2012, la CAF nette a une évolution positive. En 2013, en raison de la forte dégradation de la CAF brute alors que les remboursements d'emprunt ne connaissent qu'une réduction mineure, la commune connaît une diminution significative de sa CAF nette. Celle-ci passe ainsi de 4,9 M€ en 2012 à 1,6 M€ en 2013.

Une nette amélioration est cependant constatée en 2014, du fait de la stabilité des remboursements d'emprunt et de l'amélioration de la CAF brute, qui permettent à la commune de retrouver un niveau équivalent à celui de 2009.

Fin 2014, la commune dégage un montant de CAF nette supérieur aux moyennes des communes de même strate démographique. Elle représente à Carpentras, 117 € par habitant et 8,89 % des produits de fonctionnement contre respectivement 53 € et 3,59 % pour la moyenne nationale.

Le total de CAF nette cumulé sur la période est de 21, 8 M€ et permet de financer 29 % du montant total cumulé des dépenses d'équipement (74,9 M€).

4.2.2 Le financement propre disponible

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul
= CAF nette ou disponible (C)	3 426 792	4 194 463	4 616 251	4 485 873	1 571 186	3 493 741	21 788 306
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	187 609	176 399	278 098	215 696	216 938	218 446	1 293 186
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	3 448 606	1 141 722	1 355 817	1 473 605	1 831 056	3 722 830	12 973 636
+ Subventions d'investissement reçues	2 113 253	1 368 594	2 577 956	864 761	1 603 499	6 121 978	14 650 040
+ Produits de cession	830 500	748 854	510 554	175 508	399 229	115 170	2 779 815
+ Autres recettes	1 000	0	0	0	0	251 500	252 500
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	6 580 968	3 435 569	4 722 425	2 729 570	4 050 721	10 429 924	31 949 177
= Financement propre disponible (C+D)	10 007 760	7 630 031	9 338 676	7 215 443	5 621 908	13 923 665	53 737 483
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	124,0 %	83,7 %	91,7 %	56,7 %	23,1 %	132,8 %	

Source : Logiciel ANAFI selon les comptes de gestion

Le financement propre disponible est constitué par la somme de la CAF nette et des ressources d'investissement hors emprunt (recettes provenant du Fonds de Compensation de la TVA (FCTVA), des taxes d'urbanisme, des subventions d'investissement reçues et des produits de cession d'immobilisations).

Il est au plus bas en 2013 en raison de la dégradation de la CAF nette. En 2014, il s'améliore significativement et atteint un niveau supérieur à celui de 2009 (13,9 M€ contre 10 M€), sous l'effet de l'augmentation de la CAF nette, des subventions et des recettes du FCTVA.

En cumulé sur la période, la CAF nette représente 40,6 % du financement propre disponible, le FCTVA 24,1 %, les taxes d'urbanisme 2,4 %, les subventions d'investissement 27,3 %, les produits de cession 5,2 % et les autres recettes 0,5 %.

Le produit de la vente du marché gare figurant en recette à classer, n'apparaît pas dans la comptabilité des produits de cession. Corrigé de cet élément, le financement propre disponible se monte à 8 063 042 € en 2013. En cumul, les produits de cession s'élèvent à 11 464 765 € et représentent donc 18,4 % du financement disponible total (62 422 433 €).

Au total, le financement propre disponible cumulé depuis 2009 s'élève à 53,7 M€ (62,4 M€ compte tenu de la vente du marché gare) et finance près de 72 % (84 % compte tenu de la vente du marché gare) des dépenses d'équipement cumulées sur la période.

La commune parvient donc à financer hors emprunts, une grande partie de ses dépenses d'équipement.

Sur toute la période, à l'exception d'une seule année (2012), le financement propre disponible (après prise en compte de la vente du marché gare), représente plus de 80 % des dépenses d'équipement, grâce à un niveau satisfaisant de CAF nette, au niveau élevé des subventions reçues et aux produits de cession. Ceci démontre une politique d'investissement jusque-là soutenable.

4.2.3 Le besoin de financement (par emprunt) des dépenses d'investissement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	1 632 864	- 2 134 506	- 878 129	- 5 569 244	- 18 294 336	3 062 957	- 22 180 395

Source : Logiciel ANAFI selon les comptes de gestion

Ce besoin de financement est calculé par différence entre le total des dépenses d'investissement et le montant du financement propre disponible.

Les dépenses d'équipement de la commune, d'un montant cumulé de 74,9 M€ sur la période, sont en nette augmentation. D'un montant de 8,1 M€ en 2009, elles atteignent 9,1 M€ en 2010, puis 10,2 M€ en 2011, 12,7 M€ en 2012 et 24,3 M€ en 2013. Elles baissent fortement en 2014 (10,5 M€) tout en restant cependant supérieures à leur niveau de 2009.

En 2009, la commune dégage une capacité de financement positive de 1,6 M€.

A partir de 2010 et jusqu'en 2013, face à la forte hausse des dépenses d'équipement et à la diminution du financement propre disponible, la différence entre le financement propre et les dépenses devient négatif. Il est constaté un besoin de financement qui croît fortement et atteint plus de 18 M€ en 2013. Toutefois, après correction de la vente du marché gare, ce besoin est ramené à 9,6 M€.

En 2014, l'amélioration du financement propre disponible conjuguée à une diminution de moitié des dépenses d'équipement par rapport à 2013, permet à la commune de dégager de nouveau une capacité de financement positive d'un peu plus de 3 M€.

Malgré un niveau élevé de dépenses d'investissement (74,9 M€ en cumul sur toutes les années), le besoin net de financement de la commune, cumulé sur la période, est de 22,2 M€, ramené à 13,5 M€ après prise en compte de la vente du marché gare.

4.2.4 Une sur mobilisation des emprunts

Le bilan cumulé du financement des dépenses d'investissement de 2009 à 2014, se présente comme suit :

- CAF nette : 29 %
- Autres ressources propres : 43 % hors vente du marché gare, 55 % après prise en compte de la vente du marché gare,

Total financement propre disponible : 72 % hors vente du marché gare, 84 % après prise en compte de la vente du marché gare,

- Emprunts : 29 %
- Mobilisation⁴⁰ du fonds de roulement : - 1 % hors vente du marché gare,
 - 13 % après prise en compte de la vente du marché gare

Selon les comptes financiers, c'est-à-dire, hors recette du marché gare, le besoin de financement total, en cumul sur les cinq dernières années, s'élève à 22,2 M€. La commune a emprunté 22,644 M€, soit un montant supérieur de 0,5 M€ au besoin de financement affiché comptablement.

En fait, après prise en compte du produit de la vente du marché gare (la somme de 8,69 M€, bien que figurant en reste à réaliser, a été encaissée), le besoin de financement réel est ramené à 13,49 M€. Le recours à l'emprunt a donc été bien supérieur au besoin, pour environ 9 M€.

Malgré cette mobilisation excessive, le niveau du recours à l'emprunt reste inférieur à la moyenne de la strate. Sur la période de 2009 à 2014, la part de l'emprunt dans le financement des investissements est de 29 % à Carpentras, contre 32 % en moyenne pour les communes de la strate.

⁴⁰ Si négatif, reconstitution du fonds de roulement.

4.3 La situation bilancielle

4.3.1 L'endettement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Encours de dette du BP au 31 décembre	29 975 576	36 255 610	38 965 097	38 216 368	43 381 349	41 022 616
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	5,3	5,7	5,6	5,5	11,1	7,0
Charge d'intérêts	1 340 661	1 429 629	1 491 931	1 603 685	1 573 626	1 245 390
Taux d'intérêt apparent BP	4,5 %	3,9 %	3,8 %	4,2 %	3,6 %	3,0 %

Source : Logiciel ANAFI selon les comptes de gestion

Sur toute la période, l'endettement est en augmentation. Le « stock » ou encours de dettes de la commune croît de 11 M€ entre 2009 et 2014 (30 M€ contre 41 M€). L'année 2013 est celle qui connaît le niveau d'endettement bancaire le plus élevé, 43,4 M€. En 2014, la commune ne lève pas d'emprunt d'où la baisse de l'encours.

Toutefois, l'analyse des ratios ci-dessous montre que cet endettement reste maîtrisé.

Jusqu'en 2012, le ratio de capacité de désendettement, qui rapporte la dette à la CAF brute, est inférieur à 6 ans. Ainsi, la CAF brute dégagée par la commune lui permet de rembourser sa dette en moins de six ans.

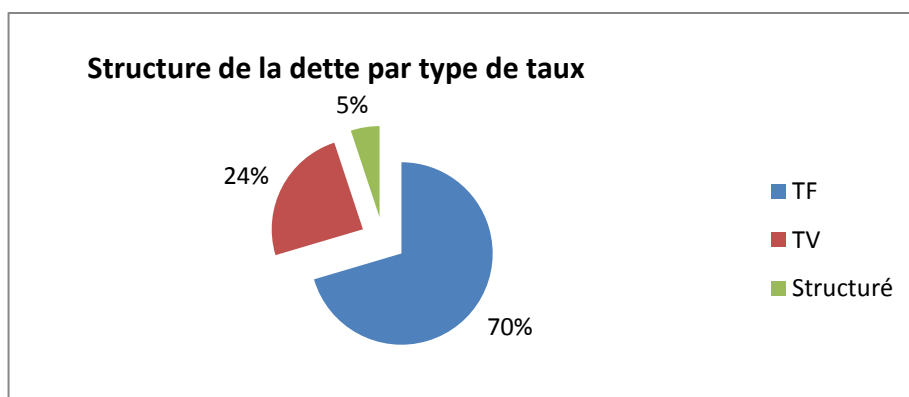
En 2013, le ratio de capacité de désendettement augmente pour s'établir à un peu plus de 11 ans mais en 2014, sous le double effet du non recours à l'emprunt et de l'augmentation de la CAF brute, ce ratio est ramené à 7 ans. Cela constitue un niveau d'endettement comparable, voire légèrement inférieur à la moyenne nationale des communes de même strate (7,1)⁴¹.

Enfin, comparé à l'EBF, le ratio obtenu en 2014 est également favorable à la ville de Carpentras puisqu'il s'établit à 0,51, soit un niveau inférieur aux moyennes nationale (0,71) et régionale (0,62). L'annuité de la dette pèse donc moins sur l'excédent brut de fonctionnement de Carpentras que pour la moyenne des autres communes.

Le taux moyen de la dette est de 3,84 %.

La structure de la dette est relativement peu risquée : 70 % des emprunts sont à taux fixe, 24 % à taux variable (principalement indexés sur le livret A) et 5 % à taux structurés.

⁴¹ Source : MINEFI Les comptes des communes.



La dette non structurée représente donc une part importante du total : 95 %.

La dette structurée comprend deux emprunts. L'un (0,8 M€ soit 1,36 % de l'encours) est classé à un niveau peu élevé de risque selon l'échelle établie par la charte de bonne conduite (1B : emprunt à barrière simple). Le deuxième (2,2 M€ soit 3,73 % de l'encours) est classé 4E en raison d'une barrière avec multiplicateur sur un index hors zone euro. Toutefois, celui-ci présente actuellement peu de risque car la barrière est relativement élevée (Libor USD 12 mois à 6,75 %) et sa part dans l'encours total faible (3,7 %).

4.3.2 Le fonds de roulement

Le fonds de roulement net global (FRNG) correspond à l'excédent des ressources long terme (fonds propres, amortissements et dépréciations, provisions et dettes à moyen et long terme) sur les emplois durables (immobilisations). En principe, une structure financière équilibrée se caractérise par un FRNG positif. L'excédent des ressources stables sur les emplois durables couvre alors les besoins de financement dégagés par le fonctionnement courant.

Les ressources stables comprennent les ressources propres dites élargies et les dettes.

Les ressources propres élargies sont composées des dotations, réserves et affectations, différences de réalisations résultat de fonctionnement de l'exercice, subventions d'investissement et provisions pour risques et charges. Elles progressent de 49,8 M€, sous l'effet notamment de l'autofinancement propre à la commune et des subventions d'investissement reçues.

Les ressources stables, intégrant les ressources propres élargies auxquelles sont ajoutées les dettes financières, augmentent de 61 M€, plus rapidement que les ressources propres en raison de l'endettement croissant de la commune (+ 11 M€).

Les emplois immobilisés comprennent l'ensemble des immobilisations en valeurs nettes des amortissements et provisions, les charges à répartir et les primes de remboursement des obligations. Ils s'accroissent de 62 M€ en cumul, sur la période.

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dotations, réserves et affectations	187 986 945	193 484 384	200 024 028	207 130 814	214 831 532	223 935 732
+/- Différences sur réalisations	- 961 763	- 643 280	- 344 509	- 279 958	- 335 961	- 336 362
+/- Résultat (fonctionnement)	4 154 638	4 905 729	5 417 485	5 652 725	2 750 876	4 700 539
+ Subventions	18 440 214	19 808 808	22 386 764	23 251 525	24 855 024	30 977 002

+ Provisions pour risques et charges	90 000	130 000	170 000	211 600	253 200	304 800
= Ressources propres élargies	209 710 034	217 685 642	227 653 768	235 966 706	242 354 671	259 581 710
+ Dettes financières	29 975 576	36 255 610	38 965 097	38 216 368	43 381 349	41 022 616
= Ressources stables (E)	239 685 611	253 941 251	266 618 865	274 183 074	285 736 020	300 604 326
= Emplois immobilisés (F)	236 395 639	244 357 537	252 913 279	264 346 732	286 694 015	298 451 985
= Fonds de roulement net global (E-F)	3 289 972	9 583 715	13 705 586	9 836 341	- 957 995	2 152 341
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>40,6</i>	<i>116,4</i>	<i>162,1</i>	<i>112,9</i>	<i>- 10,2</i>	<i>23,7</i>

Source : Logiciel ANAFI selon les comptes de gestion

Le fonds de roulement net global, obtenu par différence entre le total des ressources stables et le total des emplois immobilisés, diminue donc de 1,1 M€ sur la période, ce qui le rend équivalent à 24 jours de charges courantes à fin 2014, contre 41 jours en 2009. Il est positif sur toute la période sauf en 2013 où il est faiblement négatif.

Cependant, il convient de corriger les soldes obtenus pour 2013 et 2014 de la vente du marché gare, laquelle figurant toujours en recette à classer apparaît en conséquence non pas dans les ressources stables mais en recette en bas de bilan. Après correction, le FRNG s'établit pour 2013 et 2014 à respectivement 7 726 955 € et 10 837 291 € et représente 119 jours de charges courantes à fin 2014, soit quatre mois.

Il est à noter, depuis 2010, une sur mobilisation des emprunts. Ce constat démontre l'insuffisant pilotage financier. La commune emprunte plus de 8 M€ en 2010 ce qui la conduit à tripler son fonds de roulement. Par la suite, sauf en 2014, elle continue à emprunter au-delà de ses besoins chaque année. En 2013, 7,5 M€ sont empruntés alors qu'elle vient d'encaisser 8,7 M€ au titre de la vente du marché gare. La ville aurait pu faire l'économie d'environ 5 M€ d'emprunt (ramenant ainsi le fonds de roulement à deux mois). Or, en 2010, le taux fixe est élevé (5 % pour l'un des emprunts).

Le fonds de roulement important résulte donc d'une sur mobilisation des emprunts.

4.3.3 Le besoin en fonds de roulement et la trésorerie communale

Le besoin en fonds de roulement résulte du décalage entre les décaissements et les encaissements liés à l'activité courante.

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Stocks	0	0	0	0	0	0
+ Redevables et comptes rattachés	198 476	601 406	682 503	502 525	518 711	670 698
- Encours fournisseurs	1 169 628	992 718	1 180 748	1 539 819	1 987 492	1 488 239
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	<i>440 142</i>	<i>78 886</i>	<i>336 567</i>	<i>900 150</i>	<i>140 064</i>	<i>105 450</i>
= Besoin en fonds de roulement de gestion	- 971 153	- 391 312	- 498 245	- 1 037 294	- 1 468 781	- 817 541

- Dettes et créances sociales	0	0	160 000	0	0	4 950
- Dettes et créances fiscales	550	25	365	0	1 987	19 080
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	182 058	77 988	-108 164	-88 448	-130 033	-858 141
- Autres dettes et créances	3 179 957	-99 442	819 750	183 991	8 441 380	8 905 488
= Besoin en fonds de roulement global	- 4 333 717	- 369 883	- 1 370 196	- 1 132 837	- 9 782 116	- 8 888 918
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	- 53,5	- 4,5	- 16,2	- 13,0	- 104,2	- 97,9

Source : Logiciel ANAFI selon les comptes de gestion

Chaque année, la commune dégage un besoin négatif en fonds de roulement (appelé dégagement de fond de roulement) du fait d'un montant de ses dettes à court terme restant à payer toujours supérieur au montant de ses créances restant à recouvrer.

Il est constaté un stock de fournisseurs en attente de paiement relativement important (2 M€ environ fin 2014). Ce constat s'explique par des difficultés dans le suivi de la chaîne de la dépense (voir supra).

Le besoin négatif (dégagement) en fonds de roulement est très important en 2013 et 2014 en raison de la vente du marché gare de 2013. A défaut de régularisation comptable, cette opération vient en effet gonfler artificiellement le dégagement de fonds de roulement (+ 8,7 M€). Après correction, le BFR s'établit à 1,1 M€ en 2013 et 0,2 M€ en 2014.

La trésorerie représente le solde entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement.

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fonds de roulement net global	3 289 972	9 583 715	13 705 586	9 836 341	- 957 995	2 152 341
- Besoin en fonds de roulement global	- 4 333 717	- 369 883	- 1 370 196	- 1 132 837	- 9 782 116	- 8 888 918
=Trésorerie nette	7 623 689	9 953 598	15 075 781	10 969 178	8 824 121	11 041 259
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	94,1	120,9	178,3	125,9	94,0	121,6

Source : Logiciel ANAFI selon les comptes de gestion

En raison d'un fonds de roulement important (après prise en compte de la vente du marché gare), la commune se retrouve avec un niveau de trésorerie pléthorique (11 M€) équivalent à quatre mois de charges courantes à la fin de l'exercice 2014.

Lors du contrôle, les services financiers ont expliqué ne pas faire de suivi de la trésorerie, car « la commune n'a pas eu ces dernières années de soucis ». Or, il convient d'ajuster au mieux le recours aux emprunts aux besoins réels, d'autant que le programme d'investissement reste important. Quand bien même la commune aurait-elle encore aujourd'hui un « matelas de trésorerie » conséquent (9 M€ le 7 avril 2015), celle-ci doit mettre en place une gestion de trésorerie comportant des prévisions au moins mensuelles et un suivi, en liaison avec le comptable.

Recommandation n°4

Eviter de sur mobiliser les emprunts en mettant en place une gestion prévisionnelle et un suivi de la trésorerie, en coordination avec le comptable.

5 LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT

5.1 Des investissements d'ampleur

Sur la période de contrôle (2009 à 2014), les dépenses d'investissement de la commune sont importantes et représentent un total de 75 M€ sur six ans, soit une moyenne annuelle de 12,5 M€, pour un budget de fonctionnement de 39 M€ (2014).

Evolution des dépenses d'équipement :

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	8 068 479	9 115 297	10 187 134	12 734 567	24 326 079	10 486 995	74 918 551

Source : ANAFI selon les comptes de gestion

Le doublement des dépenses d'équipement en 2013 s'explique par les travaux de la coulée verte qui se sont élevés sur la seule année 2013, à un peu plus de 12 M€ (voir infra).

Pour assurer leur financement, la commune bénéficie de nombreuses aides et dotations publiques.

L'extension de la zone d'activités Bellecour 3 et Bellecour 4 témoigne d'un soutien fort des entreprises car elle représente plusieurs atouts pour leur développement en raison du niveau faible de la valeur foncière des terrains, du déploiement de la fibre optique et de l'accès désormais facilité par la construction de la rocade SUD en 2012 et de la réouverture de la gare en avril 2015.

Mais la ville ne se limite pas seulement à cette valorisation du secteur économique. Elle entreprend également des investissements majeurs qui touchent aux infrastructures mais aussi aux domaines culturel et social. Il s'agit d'opérations particulièrement lourdes et complexes dont la réalisation s'échelonne sur plusieurs années.

5.1.1 Le pôle d'échanges multimodal (PEM) et le projet urbain



Les travaux concernent à la fois la réalisation d'un pôle d'échanges multimodal (PEM) dont le périmètre est limité à l'inter modalité (gare, parking et voirie)⁴² et un projet de rénovation urbaine du quartier de la gare. Ce programme est subventionné par l'Etat, la région de PACA, le département de Vaucluse et la CoVe.

La construction de la gare et l'aménagement urbain du quartier de la gare sont prévus sur une période de 4 ans (2014-2017). La ligne ferroviaire fermée en 1938 a été réouverte le 25 avril 2015.

Le programme des travaux se décompose en une tranche ferme concernant le pôle multimodal et le projet urbain, ainsi que des tranches conditionnelles pour les avenues de la gare et Wilson, pour un total de 7,1 M€ environ.

Pour le projet urbain, les dépenses liées à la réalisation des travaux sur les voiries Pasteur, gare et Wilson sont financées exclusivement par la ville qui ne perçoit aucune subvention. La SEM CITADIS a été mandatée par la ville de Carpentras pour en assurer la maîtrise d'ouvrage.

⁴² Signée par l'Etat, la région Provence-Alpes-Côte d'azur, le département de Vaucluse, la communauté d'agglomération Ventoux-Comtat Venaissin, la ville de Carpentras, la SNCF et le réseau ferré de France.

5.1.2 La réhabilitation de l'Hôtel Dieu

Cette institution hospitalière fondée au XVIII^e siècle a fait l'objet de travaux de réhabilitation. Des travaux de réhabilitation ont été engagés de 2009 à 2011. A compter de 2015, des travaux d'aménagement intérieurs sont engagés pour permettre le transfert des collections.

Le coût final de l'opération s'élèvera à 31,6 M€.

Ce projet se décompose en trois tranches dont la première tranche 1A⁴³ concerne l'aménagement intérieur des bâtiments qui abriteront, une fois les travaux terminés, l'ensemble des collections de l'Inguimbertaine, bibliothèque-musée.

Concernant la tranche 1A, le coût de l'opération est de 12 M€. Ce projet est soutenu en premier lieu par l'Etat, qui a versé à la commune au titre de la dotation générale de décentralisation (DGD), une subvention d'un montant de 3 399 000 € en 2013 et 2014 et qui attribuera en 2015 la somme d'1 M€. D'autres acteurs⁴⁴ contribuent également au subventionnement des travaux pour un montant de 6,3 M€.

Au final, pour cette première tranche, le projet recevra un montant total de subventions de 9,6 M€. Il reste donc à la charge de la ville 2,4 M€, ce qui correspond à la participation minimale réglementaire⁴⁵.

5.1.3 La rénovation du centre-ville

Il s'agit d'une opération de rachat réalisée par l'intermédiaire d'une société d'économie mixte (CITADIS) maître d'œuvre, d'immeubles qui seront par la suite détruits pour engager une opération de construction de nouveaux logements. La commune a reçu le soutien de l'Etat dans le cadre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

Le coût de ce programme est estimé à 20 M€. Plusieurs quartiers du centre-ville⁴⁶ sont concernés par ce programme de réhabilitation. Concernant l'îlot Raspail Sud, 5 logements en accession sociale ont été réalisés à ce jour. Fin 2015, 34 logements seront construits par un bailleur social Grand Delta Habitat⁴⁷ dans l'îlot du Mouton ainsi que 160 parkings avec l'aménagement de voiries. Les autres îlots⁴⁸ sont en phase de commercialisation pour déterminer l'opérateur privé en charge des programmes immobiliers.

⁴³ Les 2 autres tranches 1b et 2 concernent respectivement l'accueil du côté de la façade est et des commodités et l'aménagement des réserves.

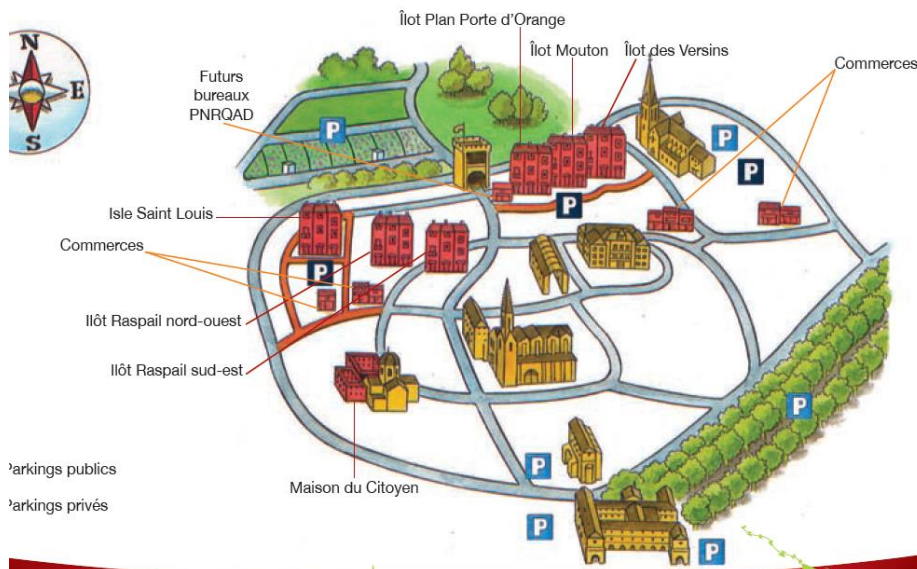
⁴⁴ Conseil régional PACA, conseil général de Vaucluse, direction régionale des affaires culturelles PACA, Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), Direction régionale des affaires culturelles Monuments historiques.

⁴⁵ Article 1111.10 du code général des collectivités territoriales.

⁴⁶ Ilots Mouton, Versins, Porte d'Orange, Raspail, Saint Louis.

⁴⁷ Grand Delta Habitat (ex Vaucluse Logement) a acquis les immeubles de la SEM CITADIS pour construire du logement social.

⁴⁸ Ilots des Versins, Porte d'Orange, Raspail Nord-ouest, Saint Louis.



Ce programme prévoit en outre la construction de deux équipements publics : une Maison du citoyen (accueil des associations locales) et une direction de l'habitat et du logement (service de proximité destiné à l'aide au logement et à la rénovation du parc de logements).

Enfin, cette rénovation urbaine comprendra l'aménagement de divers locaux commerciaux.⁴⁹

5.1.4 La coulée verte

La coulée verte s'inscrit dans la dynamique de revitalisation du centre-ville avec la création d'espaces verts et de zones ludiques, des équipements pratiques, le réaménagement global du parking Fenouil et des berges de l'Auzon.

5.2 La commande publique

La ville a fait le choix d'intégrer la cellule des marchés au sein de la direction des services techniques. Cette organisation vise ainsi à mieux appréhender la définition des besoins puisque plus de la moitié des marchés concerne les services techniques.

Les conditions de passation du marché de la coulée verte ont été étudiées compte tenu du montant significatif que ce marché représente.

Dans le cadre de la recomposition urbaine, la ville de Carpentras a engagé ce projet qui a pour objectif de requalifier l'entrée nord de Carpentras par la création d'un espace paysager.

Le règlement de consultation a prévu l'exécution des travaux d'aménagement de la coulée verte, des berges de l'Auzon et du parking Fenouil.

L'annonce a été publiée au BOAMP le 8/3/2012.

⁴⁹ Rue Porte de Monteux, Porte de Mazan, rue Vigne.

Quatre critères ont été retenus dans l'avis d'appel public à concurrence. L'équilibre des critères de jugement se caractérise par des sous-critères détaillés :

- Critère de la qualité technique de l'offre au regard du mémoire technique (30 %). Il se décline en critère d'organisation, mode opératoire et méthodologie d'exécution, en critère « caractéristiques techniques » (conformité au CCTP), en critère de sécurité sur le chantier et critère de suivi de la qualité d'exécution des travaux et organisation des contrôles.
- Critère de la qualité environnementale de l'offre au regard du mémoire technique (20 %). Il se décline en 3 sous-critères (nom du responsable de la qualité environnementale, présentation détaillée de la gestion des déchets et du chantier à faible nuisance)
- Critère du délai de livraison et moyens au regard du mémoire technique (20 %). Il se décline en 4 sous critères (nombre de mois, moyens matériels et humains, planning prévisionnel et catalogue des produits présents dans l'offre.
- Le critère du prix des prestations au regard de la décomposition du prix global et forfaitaire (30 %)

L'opération de travaux est divisée en 5 lots : gros œuvre, ascenseurs, voiries et réseaux divers, aménagement paysager, éclairage public.

Le lancement de la consultation a eu lieu le 5 mars 2012 par la mise en ligne sur « e-marchés publics », au TBPM⁵⁰ le 7 mars 2012 et au JOUE⁵¹ le 8 mars 2012 (il s'agit d'un appel d'offres européen).

Les conditions d'attribution des lots du marché ont été examinées dans le cadre du présent contrôle et n'appellent pas d'observations.

6 LE PILOTAGE FINANCIER

6.1 La programmation des dépenses d'investissement

Les communes doivent se doter d'un plan pluriannuel d'investissement, condition nécessaire pour une approche pluriannuelle.

La commune a défini des perspectives financières pluriannuelles jusqu'en 2019. Mais il n'existe pas de plan pluriannuel d'investissement (PPI) proprement dit.

En effet, le tableau de bord des opérations d'équipement ne détaille pas suffisamment les opérations complexes telles que le pôle multimodal qui comprend non seulement le projet urbain mais aussi l'aménagement des avenues de la gare, Pasteur et Wilson, dont la fin des travaux est prévue au printemps 2017. Il devrait être conforme à la ventilation opérée par la SEM CITADIS mandatée pour suivre les travaux.

⁵⁰ Hebdomadaire spécialisé dans la publication d'annonces légales et avis de marchés publics.

⁵¹ Journal Officiel de l'Union Européenne.

Alors que la DAF suit de manière précise les appels de fonds pour cette opération en respectant la présentation de la SEM dans un autre tableau sous Excel, le tableau de bord des opérations d'équipement globalise à tort le PEM, le projet urbain et manque ainsi de transparence.

La commune devrait ainsi se doter d'outils de suivi plus pertinents au regard des masses financières importantes (près de 6 M€ pour le pôle multimodal) afin d'affiner sa programmation.

6.2 Le suivi des dépenses de fonctionnement

Le circuit de la dépense publique se décompose en deux étapes :

- La première phase au cours de laquelle l'ordonnateur engage, liquide et ordonnance la dépense⁵²
- La deuxième phase qui concerne le paiement de la dépense par le comptable public⁵³

Le décret n° 2008-407 du 28 avril 2008 fixe à 30 jours le délai global de paiement des collectivités territoriales. L'ordonnateur dispose ainsi de 20 jours maximum pour émettre l'ordre de payer la dépense et le comptable de 10 jours maximum pour l'exécuter.

Le pilotage par la DAF du circuit de la dépense peut se révéler pertinent si les indicateurs de la comptabilité d'engagement et ceux relatifs aux délais des phases de la dépense sont suivis et si des moyens sont mis en place pour remédier éventuellement aux dysfonctionnements relevés.

La DAF a mis en œuvre, depuis 2011 seulement, une comptabilité d'engagement en s'assurant de l'enregistrement des bons de commande, de la mise en œuvre de la procédure de liquidation avec le contrôle du service fait et de la centralisation de toutes les factures dans son service. A cet effet, une note d'application de la procédure de dépense en date du 11/11/2011 définit les phases de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement avec l'appui des bordereaux d'envoi des pièces pour liquidation et bons de passage ou d'intervention.

6.2.1 L'absence d'indicateurs de la comptabilité d'engagement

La DAF reconnaît que la comptabilité d'engagement n'est pas suivie en raison de l'absence d'indicateurs de la phase d'engagement à la phase de liquidation.

Plusieurs indicateurs pourraient pourtant être utilisés, selon le guide de la comptabilité d'engagement⁵⁴ :

- le taux des engagements concomitants qui correspond au délai entre l'engagement et la liquidation et qui doit être de moins de 2 jours ;
- le taux de factures pour lesquelles l'engagement a été enregistré après la réception de la facture ;
- le taux de dépenses sans engagement préalable ;

⁵² Article 10 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

⁵³ Article 18 du décret visé supra.

⁵⁴ Guide DGFIP sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr.

- le taux de dépenses pour lequel la date d'engagement est égal à la date de la facture.

Ces indicateurs permettent de s'assurer que les services se conforment à la réglementation et de vérifier également que l'engagement comptable précède toujours l'engagement juridique ou que l'engagement comptable est préalable au service fait.

Lors du contrôle, il a été demandé à la DAF de procéder à l'évaluation du taux de dépenses où la date d'engagement était postérieure à la date d'arrivée de la facture. Sur la période de test de 2014-2015, quelques factures présentaient des anomalies et ont ainsi permis d'identifier le type de dépenses concernées mais aussi les services à l'origine de l'anomalie.

6.2.2 Des dysfonctionnements dans les différentes phases de la dépense

Le processus de mandatement et de paiement doit faire l'objet d'un suivi au moyen de l'indicateur du délai global de paiement (DGP) qui mesure le délai entre la réception de la facture et le paiement des fournisseurs par le comptable.

Ce délai global est complété de trois autres indicateurs plus précis :

- le délai de rapprochement relatif au délai entre la réception de la facture et la liquidation ;
- le délai de mandatement qui permet de calculer le délai moyen entre la réception de la facture et le mandatement ;
- le délai de trésorerie.

La DAF a fourni un tableau de suivi faisant état de ces 4 indicateurs en valeur moyenne pour 2014 : le DGP était de 37 jours, le délai de rapprochement de 17 jours, le délai de mandatement de 3 jours et le délai de trésorerie de 10 jours. Les indicateurs de délai global et de délai de rapprochement révèlent une lenteur du processus du mandatement dont la cause n'est pas identifiée.

L'indicateur utilisé est un délai moyen tous services confondus, qui ne permet donc pas de détecter les dysfonctionnements. Cela nécessite de travailler sur des écarts par rapport à la moyenne et sur une analyse par service.

Il a donc été procédé à une analyse des écarts à la moyenne et à l'individualisation du délai de mandatement par service, à partir du fichier des dépenses comptabilisées en 2014 extraites du logiciel SEDIT transmis par la DAF (annexe 2).

Les résultats obtenus permettent de cibler les dysfonctionnements.

A titre d'exemple, les délais de mandatement, qui sont au minimum de 30 jours pour le service des affaires scolaires, de la police municipale et les services techniques, sont de plus de 50 jours pour le service de l'administration générale et du service juridique et de plus de 150 jours pour le service de la prévention sécurité quartier.

Lors du contrôle, le service des affaires juridiques et foncières a expliqué son délai de 59 jours par le règlement des factures d'avocats, ce dernier étant conditionné par le contrôle des mémoires supplétifs effectué par le service. Par contre, les délais n'ont pas été expliqués en ce qui concerne les autres services.

En outre, l'examen du fichier a révélé également que plus d'un tiers des factures représentant un montant total de 3,8 M€ avait fait l'objet d'un contrôle de liquidation par la direction des affaires financières dans un délai compris entre 27 jours et 155 jours (annexe 3).

D'autres dysfonctionnements sont constatés : la moitié des factures pour un montant total de 4,9 M€, donne lieu à l'émission d'un mandat dans un délai minimum de 24 jours à compter de leur date de réception dans les services. Ce délai peut aller jusqu'à 156 jours.

Selon les informations transmises dans le cadre du présent contrôle, la commune ne paie aucun intérêt moratoire parce qu'aucun fournisseur n'en demande le paiement. Ces intérêts moratoires constituent pourtant une dépense obligatoire conformément aux dispositions de l'article 98 du code des marchés publics.

La mise en place d'un contrôle de la qualité des engagements et l'identification, dans le circuit de mandatement, des phases et des services qui ralentissent le processus, devraient permettre d'améliorer significativement les délais.

6.2.3 Des mandatements excessifs en fin d'année

Les délais anormalement longs constatés dans la phase de la dépense pourraient expliquer les soldes élevés du compte 401 – fournisseurs d'un montant de 864 954 € et de 977 714 € constatés respectivement aux 31 décembre 2013 et 2014.

Selon la DAF, ces montants élevés sont dus à la procédure d'arrêté de gestion qui fixe l'arrêt des rattachements au 5/12 et des mandatements au 19 décembre ; ce qui a pour effet d'engendrer un travail supplémentaire pour rattacher les charges en fin d'exercice et les contrepasser.

Le comptable précise qu'« il s'agit d'un mode de fonctionnement courant entre les trésoreries et les ordonnateurs. Le calendrier des opérations de fin d'année à l'attention des ordonnateurs vise à permettre de :

- Fluidifier les opérations compte tenu de la masse de mandats et de titres qui arrivent sur les deux derniers mois de l'année ;
- De réaliser les opérations de régularisation de fin d'année en journée complémentaire
- D'organiser les services de la trésorerie pour éviter tout engorgement
- De payer les fournisseurs au plus tôt
- De procéder aux rattachements des charges et des produits
- De produire les comptes de gestion assez tôt pour que les ordonnateurs disposent de leurs résultats de clôture de leurs budgets primitifs ».

Selon le comptable, le stock élevé de fournisseurs en attente de paiement au 31 décembre s'explique par un nombre important de mandats qui lui arrivent en fin d'année. Il se trouve donc dans l'impossibilité technique de tout payer sur l'exercice. Or, beaucoup de ces factures auraient pu être mandatées plus tôt.

Ce constat de mandatements excessifs en novembre et décembre, est confirmé par les statistiques fournies par la DAF lors du contrôle, qui montrent un rythme irrégulier de mandatement sur l'année avec une accélération significative en fin d'année.

Recommandation n°5

5.1 : Mettre en place des indicateurs pertinents pour suivre les délais de liquidation

5.2 : Assurer une régularité des mandatements

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée dans un délai de six mois, à compléter les indicateurs afin d'améliorer le contrôle interne de la chaîne des dépenses.

La chambre prend acte de cet engagement.

6.3 Le suivi de la gestion locative

La commune a enregistré en 2013 au compte 752 des recettes pour un montant de 822 565,09 €.

La direction des finances est au centre du dispositif qui fait appel aux services techniques pour la gestion des fluides et au service des affaires juridiques pour la rédaction et la signature des conventions et des contrats de location.

S'agissant de la facturation des charges locatives, celles-ci sont évaluées par les services techniques et ensuite prises en compte par la direction des affaires financières dans le cadre de la facturation.

En raison de la mise en place de la procédure de centralisation des factures, la direction des affaires financières assure le suivi des loyers au vu des conventions et en accord avec les services techniques pour ce qui concerne l'eau, l'électricité, le gaz. Elle répercute également le montant des taxes auprès des locataires.

Cependant, le service des affaires juridiques indique « que dans un souci de clarté, il a commencé à mettre en place sur certains bâtiments dont les compteurs sont au nom de la ville ou lorsque la commune supporte les charges et doit les répercuter auprès de plusieurs occupants, une répartition en millièmes au regard des surfaces occupées. Ce document est ensuite transmis à la DAF et cela lui permet de refacturer au plus juste à chaque occupant ses consommations au vu des factures qu'elle réceptionne pour le compte des services techniques. »

Le circuit de facturation des loyers tel qu'il est décrit présente une organisation dans laquelle le service des affaires juridiques intervient seulement en amont lors de la rédaction des contrats mais n'effectue pas de vérification a posteriori sur les modalités de calcul des charges locatives, et seulement lors de renouvellement de baux.

De plus, il n'a pas connaissance du taux de recouvrement.

Même si des mesures ont été prises pour améliorer la facturation des charges locatives, il n'en demeure pas moins que des contrôles en collaboration avec les services techniques et la DAF devraient être systématisés.

La chambre constate des retours d'information insuffisants sur les services contributeurs qui nuit à l'efficacité des suivis encore trop cloisonnés : chaque service gère l'étape à sa charge dans un processus transversal.

7 LES PERSPECTIVES FINANCIERES DE 2015 A 2019

L'analyse prospective réalisée par la chambre a pour finalité de déterminer dans quelle mesure la commune peut réaliser son programme d'investissement sans dégrader sa situation financière, sous la contrainte imposée de la réduction des dotations de l'Etat.

Le scénario présenté ci-après vise donc, à partir des hypothèses énoncées, à déterminer les ressources nécessaires au financement des investissements projetés et la soutenabilité de l'endettement.

S'agissant des recettes, la prospective financière repose sur des hypothèses a minima, par application du principe de prudence.

Quant aux charges, la prospective repose sur des hypothèses d'engagement de réduction des dépenses, à partir des éléments fournis par les services de la ville.

7.1 Les hypothèses d'évolution des produits et charges de fonctionnement

7.1.1 Les produits de gestion

7.1.1.1 *Les produits flexibles*

Ceux-ci regroupent les ressources fiscales propres et les ressources d'exploitation.

7.1.1.1.1 Les produits de la fiscalité directe

L'hypothèse retenue est celle d'une progression de 1,5 % (actée au BP) pour 2015 puis d'une augmentation progressive :

- + 3 % sur 2016 et 2017
- + 3,5 % sur 2018 et 2019.

Cette hypothèse est prudente et cohérente avec la croissance passée. Sur les exercices de 2010 à 2014, les ressources fiscales propres ont en effet progressé en moyenne annuelle de 3,4 % avec des taux de fiscalité inchangés sur toute la période.

L'hypothèse retenue est celle de la stabilité des taux. Par contre, au niveau des bases, une croissance de celles-ci à compter de l'exercice 2016 se justifie par les projets en cours en matière de réhabilitation du centre-ville, du développement de certains quartiers et de l'ouverture de la gare.

7.1.1.1.2 Les produits d'exploitation

Les ressources d'exploitation avaient baissé en 2013 en raison de la perte des revenus de location liés au marché gare suite au transfert à la CoVe. L'année 2014 a connu une hausse de 19 %. Il est prévu toutefois par prudence, une stabilité de ce poste de revenus.

7.1.1.2 *Les produits rigides*

Ils comprennent les dotations et participations ainsi que la fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat.

7.1.1.2.1 Les dotations et participations

En ce qui concerne les dotations, les données présentées lors du débat d'orientation budgétaire 2015 ont été réactualisées.

La baisse de la dotation forfaitaire avait été estimée à 700 000 € et aucune augmentation n'avait été prévue s'agissant de la Dotation de solidarité Urbaine.

La prospective prend en compte pour 2015, les montants qui ont été notifiés à la commune et qui s'établissent comme ci-dessous :

Evolution des dotations de 2013 à 2015

	2013	2014	2015
DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT	7.507.809 €	7.296.504€	6.966.009 €
dont Dotation Forfaitaire	4.977.926 €	4.618.980 €	3.839.582 €
dont Dotation de Péréquation	612.070 €	621.643 €	634.483 €
dont Dotation de solidarité Urbaine	1.917.813 €	2.055.881 €	2.491.944 €

Source : ANAFI selon les comptes de gestion

En outre, l'aide de l'Etat relative à la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires qui a été estimée à 220 000 €, a été ajoutée à la base de 2015.

Pour les années suivantes :

Pour la dotation forfaitaire et en application de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, la réduction constatée entre 2014 et 2015, soit 0,780 M€ est reproduite pour les exercices 2016/2017. Sur les années suivantes, l'hypothèse retenue est celle d'une stabilisation de cette ressource.

S'agissant de la DSU, son montant est en forte augmentation en 2015. La commune de Carpentras se situe à la 220^{ème} place⁵⁵. Il est donc réaliste de faire l'hypothèse selon laquelle la ville restera bénéficiaire de la base et de son complément (DSU cible). Par principe de précaution, l'hypothèse retenue repose sur une stabilité de celle-ci.

Quant à la dotation de péréquation, selon le même principe de précaution, il est retenu une stabilité de celle-ci.

Quant aux participations qui comprennent notamment les fonds de concours de la CoVe, celles-ci sont prévues en stabilité sur toute la période.

Les prévisions sur ce poste se présentent donc comme ci-dessous :

En milliers €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dotations et participations	12 120	12 010	11 230	10 450	10 450	10 450
Evolution annuelle		-0,91 %	-6,49 %	-6,95 %	0,00 %	0,00 %

Pour 2015 : (montant 2014) – 330+220

Pour 2016 et 2017 : (montant n-1) – 780

Source : ANAFI

7.1.1.2.2 La fiscalité reversée

Les produits provenant de l'attribution de compensation brute sont prévus sans évolution compte tenu de leur niveau stable jusqu'à présent.

Quant aux revenus provenant du fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales, le législateur a prévu⁵⁶ une augmentation progressive de l'enveloppe du FPIC : 570 M€ en 2014, 780 M€ en 2015 et, à compter de 2016, 2 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre. Selon la DGFIP, ce pourcentage devrait représenter au moins un milliard d'euros et c'est donc sur cette base qu'est calculé ci-dessous le montant attendu pour la commune de Carpentras en 2016 et 2017.

⁵⁵ Fiche de notification de la DSU 2015, préfecture de Vaucluse.

⁵⁶ Article L2336-1, §II, du CGCT.

En 2014, celle-ci a été bénéficiaire de ce fonds à hauteur de 321 652 €. Une extrapolation sur la base de l'évolution prévue au niveau national permet d'anticiper les montants suivants :

- Pour 2015 : 321 652 € (montant 2015) x 780/570, soit 440 155 € ;
- Pour 2016 et 2017 : 440 155 € (montant 2015) x 1000/780, soit au minimum 564 302 € sur chacune des années.

Les prévisions sur ce poste se présentent donc comme ci-dessous :

Fiscalité reversée - en milliers €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FPIC	322	441	565	565	565	565
Evolution FPIC		119	124	0	0	0
Fiscalité reversée	7 586	7 705	7 829	7 828	7 828	7 828
Evolution fiscalité reversée		1,56 %	1,61 %	- 0,01 %	0,00 %	0,00 %

Source : ANAFI

7.1.2 *Les charges de gestion*

7.1.2.1 *Les charges à caractère général*

Les charges à caractère général avaient progressé en moyenne annuelle de + 2,8 % de 2010 à 2014 en raison d'une hausse importante en 2013. Il est prévu une stabilisation de ce poste au niveau constaté en 2014, soit 8,8 M€, dans le prolongement des efforts engagés en 2014 :

- diminution des prestations culturelles de 182 000 euros par rapport à 2013
- diminution des frais d'entretien et de réparation des bâtiments de 177 000 euros par rapport à 2013.

7.1.2.2 *Les charges de personnel*

Alors que les charges de personnel ont connu une progression annuelle moyenne de 5,2 % entre 2010 et 2014, les prévisions de 2015 à 2019 tablent sur une diminution de ce poste à compter de 2016.

Pour 2015, il est tenu compte des prévisions du BP avec une augmentation de ce poste due à :

- la réforme des rythmes scolaires sur une année pleine soit 700.000,00 € de plus que 2014
- la revalorisation des grilles indiciaires aux environs de 200 000 €
- le Glissement Vieillesse Technicité pour 250 000 €

Pour les années suivantes, les prévisions tiennent compte :

- du non renouvellement de la moitié des départs à la retraite (77 départs prévus de 2015 à 2019), soit une économie de 360 000 euros chaque année (au total 1 440 00 euros).
- de la réorganisation du secteur périscolaire dont le coût net actuel est de 1 432 872 euros. La suppression des 25 postes d'animateurs sera actée en septembre 2015 et permettra une économie de 379 501 euros en 2016

L'effet glissement vieillesse technicité est estimé à 1,5 %, soit une augmentation de 316 500 euros chaque année et un total sur la période de 1 266 000 euros. En raison du transfert à la CoVe de la compétence petite enfance, l'effet GVT devra être minoré de 70 000 euros chaque année (70 personnes concernées), soit un total de 280 000 euros sur la période.

Charges de personnel	2014	2015	2016	2017	2018	2019
en milliers €	19 776	21 100	20 607	20 494	20 380	20 267
en % d'évolution		6,69 %	- 2,34 %	- 0,55 %	- 0,55 %	- 0,56 %

Source : ANAFI

7.1.2.3 Les autres charges de gestion

Celles-ci avaient connu une baisse significative en 2014, en raison du non renouvellement du contrat de nettoyage avec la CoVe et de la diminution des subventions versées aux associations. Il est prévu de maintenir celles-ci à leur niveau de 2014. Il est donc estimé une stabilité globale de ce poste sur toute la période.

7.2 L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014 / 2010	2019 / 2015
Produits flexibles	19 284	19 535	20 042	20 565	21 193	21 842	2,5 %	2,8 %
<i>Dont ressources fiscales propres</i>	16 654	16 906	17 413	17 935	18 563	19 213	3,4 %	3,2 %
<i>Dont ressources d'exploitation</i>	2 630	2 630	2 630	2 630	2 630	2 630	- 2,3 %	0,0 %
+ Produits rigides	19 706	19 754	19 098	18 317	18 317	18 317	1,1 %	- 1,9 %
<i>Dont dotations et participations</i>	12 120	12 009	11 230	10 449	10 449	10 449	1,4 %	- 3,4 %
<i>Dont fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat</i>	7 586	7 705	7 829	7 828	7 828	7 828	0,6 %	0,4 %
<i>Dont production immobilisée, travaux en régie</i>	40	40	40	40	40	40	- 27,2 %	0,0 %
= Produits de gestion	39 029	39 289	39 141	38 882	39 510	40 159	1,7 %	0,5 %
Charges à caractère général	8 808	8 808	8 808	8 808	8 808	8 808	2,8 %	0,0 %
+ Charges de personnel	19 776	21 099	20 605	20 492	20 379	20 265	5,2 %	- 1,0 %
+ Subventions de fonctionnement	2 795	2 795	2 795	2 795	2 795	2 795	0,4 %	0,0 %
+ Autres charges de gestion	520	520	520	520	520	520	- 26,9 %	0,0 %
= Charges de gestion	31 899	33 222	32 728	32 615	32 502	32 388	2,7 %	- 0,6 %
Excédent brut de fonctionnement	7 131	6 067	6 413	6 267	7 008	7 771	- 2,3 %	6,4 %
<i>en % des produits de gestion</i>	18,3 %	15,4 %	16,4 %	16,1 %	17,7 %	19,4 %		

Source : ANAFI

En raison de la forte diminution des dotations de l'Etat, l'excédent brut de fonctionnement recule de façon importante en 2015. Les prévisions tablant sur une maîtrise des dépenses, notamment de personnel, permettent de stabiliser le ratio EBF/produits de gestion autour de 16 % les deux années suivantes et de se rapprocher ensuite dès 2018 du niveau constaté en 2014 (18,3 %) et de le dépasser en 2019.

7.3 Les hypothèses d'évolution des recettes et dépenses d'investissement

La prospective en recettes et dépenses d'investissement repose sur le plan pluriannuel d'investissement élaboré dans le cadre de la présentation du budget 2015 (DOB 2015).

7.3.1 Le programme d'investissement

7.3.1.1 En dépenses

L'analyse des opérations de travaux a montré, pour le PEM et le projet urbain, des discordances entre les montants contractuels, l'état des dépenses suivies par Citadis et le suivi de la DAF (voir supra). Dans le cadre du présent contrôle il n'est pas possible toutefois, de revoir tous les chiffrages année par année pour toutes les opérations. En outre, s'agissant de prospective, l'analyse repose sur les grands masses financières, les réajustements qui devraient être réalisés pour détailler au plus juste la prévision par opération, ne devraient pas modifier les équilibres fondamentaux.

Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)

Dépenses (€)	RAR 2014	BP 2015	RAR 2014 et BP 2015	Prospective 2016	Prospective 2017	Prospective 2018	Prospective 2019
Citadis		650 000	650 000	650 000	650 000	650 000	650 000
Maison du Citoyen	436 758	392 974	829 732				
Porte de Monteux		500 000	500 000				
Rue du Mouton			0	129 250	129 250		
Porte d'orange			0		429 910	429 910	
Rue Archier			0		387 077	387 077	
OPCU		49 900	49 900	49 900	29 524	29 524	
Architecte conseil		60 510	60 510	33 366	31 984		
Façades		67 022	67 022	50 000	50 000	50 000	
Ancien OPAH		23 343	23 343				
Subvention OPHLM		39 000	39 000				
Autres			0				
Total PNRQAD⁵⁷	436 758	1 782 749	2 219 507	912 516	1 707 745	1 546 511	650 000
HOTEL DIEU		8 692 713	8 692 713	6 211 858	2 300 341	555 900	
Coulée verte	45 610		45 610				

⁵⁷ Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.

Pôle Multimodal - Avenues WILSON, PASTEUR		1 988 460	1 988 460	1 705 964			
Chapelle du Collège		380 000	380 000				
Autres Travaux structurants			0				
Total Structurants	45 610	11 061 173	11 106 782	7 917 822	2 300 341	555 900	0
Anticipé		390 266	390 266				
Autres travaux de proximité - Matériels	632 071	4 000 000	4 632 071	4 455 053	3 032 430	3 189 925	3 071 632
Total travaux	632 071	4 390 266	5 022 337	4 455 053	3 032 430	3 189 925	3 071 632
Travaux en régie		150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000
Acquisitions	448 100	184 349	632 449	0			
Cautions		55 532	55 532				
Total travaux acquisitions			19 186 608	13 435 391	7 190 516	5 442 336	3 871 632

Source : données communiquées par l'ordonnateur.

7.3.1.2 En recettes

Pour les recettes de FCTVA, le taux retenu est de 16 %. Les fonds de concours de la CoVe, affectés à l'investissement sont maintenus à leur niveau prévu pour 2015, soit 100 000 € chaque année. Les amendes de police sont également estimées en stabilité, soit 200 000 € par an.

Les produits de cession sont estimées à 9,5 M€ pour 2015 comprenant le produit de la vente du marché gare et à 1,975 M€ pour 2016, comme expliqué (annexe 4).

Les subventions, quant à elles, sont estimées comme présenté ci-dessous :

Subventions en €	RAR 2014	BP 2015	Total 2015	Prospective 2016	Prospective 2017	Prospective 2018	Prospective 2019
PNRQAD ⁵⁸	112 583	150 000	262 583	103 636	363 247	185 183	
Pôle Multimodal	677 009	431 784	1 108 793				
Hôtel dieu		1 150 000	1 150 000	2 900 000	1 023 398		
Chapelle du Collège		123 020	123 020				
Maison du Citoyen	255 517		255 517	257 659			
Piste cyclable de serres	125 000		125 000				
Salle Multi-activité	104 881		104 881				
Contractualisation Conseil Général		110 000	110 000				
Autres	29 731		29 731				
Total Subventions	1 304 721	1 964 804	3 269 525	3 261 295	1 386 645	185 183	0

7.3.1.3 Les coûts de fonctionnement induits

Deux projets sont susceptibles d'induire des charges de fonctionnement supplémentaires.

Concernant le programme de l'hôtel Dieu, la médiathèque, qui en constitue la première tranche, n'ouvrira qu'en septembre 2017 et remplacera un autre bâtiment (la bibliothèque), lequel fermera.

S'agissant du programme de rénovation urbaine, la maison du citoyen et la direction de l'habitat se substitueront à d'autres locaux, lesquels seront cédés après le transfert.

Il n'est donc pas prévu de surcoût significatif en termes de fonctionnement.

7.3.2 La dette

7.3.2.1 La dette existante

La prospective de la dette existante a été calculée, en frais financiers et en remboursement de capital, à partir du logiciel de la société de conseil financier de la commune.

7.3.2.2 Les emprunts nouveaux

Les intérêts d'emprunt et le remboursement en capital de la dette nouvelle ont été estimés sur la base d'un tableau d'amortissement constant d'emprunts réalisés sur 20 ans au taux de 3 %.

⁵⁸ Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.

7.4 Les résultats de la prospective

7.4.1 Impact du programme d'investissement sur la capacité d'autofinancement

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Excédent brut de fonctionnement	7 131	6 067	6 413	6 267	7 008	7 771
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>18,3 %</i>	<i>15,4 %</i>	<i>16,4 %</i>	<i>16,1 %</i>	<i>17,7 %</i>	<i>19,4 %</i>
+ Résultat financier réel	- 1 244	- 1 435	- 1 341	- 1 360	- 1 316	- 1 272
<i>dont intérêts d'emprunts dette ancienne</i>	1 245	1 400	1 239	1 215	1 155	1 110
<i>dont intérêts d'emprunts dette nouvelle</i>		35	102	144	160	162
<i>dont intérêts d'emprunts dette nouvelle sauf 1ère année</i>		0	69	131	152	162
- Subventions exceptionnelles	0	0	0	0	0	0
+ Solde des opérations d'aménagements	0	0	0	0	0	0
+ Autres produits et charges exceptionnelles réels (hors cessions)	-34	0	0	0	0	0
= CAF brute hors intérêt 1ère année de dette nouvelle	5 853	4 667	5 105	4 920	5 701	6 499
= CAF brute	5 853	4 632	5 072	4 907	5 692	6 499
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>15,0 %</i>	<i>11,8 %</i>	<i>13,0 %</i>	<i>12,6 %</i>	<i>14,4 %</i>	<i>16,2 %</i>

Source : ANAFI

En 2015, la capacité d'autofinancement brute recule nettement sous l'effet conjugué de la baisse de l'EBF et de la hausse des frais financiers.

Les années suivantes, sous réserve de l'effectivité des mesures d'économies prévues, l'EBF devrait se redresser progressivement. Les frais financiers restant quasiment stables (avec même une légère baisse), la CAF brute devrait donc s'améliorer et retrouver dès 2018 un niveau proche de celui de 2014. Elle devrait continuer à s'améliorer en 2019 pour représenter 16,2 % des produits de gestion.

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CAF brute	5 853	4 632	5 072	4 907	5 692	6 499
- Remboursement de la dette en capital ancienne	2 359	2 690	2 543	2 410	2 405	2 453
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	87	172	209	237
= CAF nette hors intérêt 1ère année de dette nouvelle		1 977	2 475	2 338	3 086	3 809
= CAF nette	3 494	1 942	2 442	2 325	3 078	3 809
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>9,0 %</i>	<i>4,9 %</i>	<i>6,2 %</i>	<i>6,0 %</i>	<i>7,8 %</i>	<i>9,5 %</i>

Source : ANAFI

La capacité d'autofinancement nette, obtenue après déduction des remboursements de capital de la dette, chute fortement en 2015 mais se redresse progressivement, elle aussi, pour atteindre en 2019, un montant supérieur à celui constaté en 2014.

7.4.2 Impact du programme d'investissement sur l'endettement

Conformément au scénario retenu (cf. supra), les emprunts nouveaux ont été calculés par ajustement automatique avec les besoins de financement de l'investissement, sans reprise sur le fonds de roulement.

en milliers €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CAF nette	3 494	1 942	2 442	2 325	3 078	3 809
- Recettes d'investissement hors emprunt	10 430	14 863	8 756	3 986	1 786	1 321
=Financement propre disponible	13 924	16 769	11 165	6 298	4 855	5 130
<i>Fi. propre disponible / dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	132,8 %	87,2 %	82,9 %	87,1 %	88,6 %	131,2 %
- Dépenses d'investissement	10 862	19 187	13 435	7 191	5 442	3 872
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	3 063	- 2 382	- 2 237	- 879	- 579	1 259
Nouveaux emprunts de l'année*	0	2 382	2 237	879	579	0
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice	3 063	0	0	0	0	1 259

*y. c. leurs propres intérêts sur 6 mois en moyenne

Source : ANAFI

Au total, le financement propre disponible cumulé entre 2015 et 2019 s'élève à 44,2 M€ (contre 43,7 M€ de 2010 à 2014) et permettrait de financer 90,4 % des dépenses d'investissement cumulées sur la période (contre 65,4 % de 2010 à 2014). Sous réserve de l'effectivité des économies envisagées, la perspective montrerait donc la soutenabilité de la politique d'investissement de la commune et l'existence de marges de manœuvre.

Les emprunts nécessaires au financement des investissements seraient inférieurs à ceux réalisés sur la période précédente. Ils seraient d'environ 2 M€ sur chacune des années 2015 à 2016, puis leur montant devrait baisser. La commune dégagerait ainsi une capacité de financement en 2019, lui permettant de doter son fonds de roulement à hauteur de 1,2 M€.

Un recours moins élevé à l'emprunt permettrait à la ville de poursuivre son désendettement :

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fonds de roulement net global (FRNG)	2 152	2 152	2 152	2 152	2 152	2 152
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	23,7	22,7	23,1	23,1	23,2	23,3
Encours de dette	41 023	40 714	40 322	38 618	36 583	33 893
dont dettes antérieurement contractées	41 023	38 332	35 789	33 379	30 974	28 521
dont dettes nouvellement contractées		2 382	4 532	5 239	5 609	5 372
Capacité de désendettement (dette/ CAF) en années	7,0	8,8	8,0	7,9	6,4	5,2
<i>Taux de charge de la dette (annuité K+i) / Pdots gestion</i>	9,2 %	10,5 %	10,1 %	10,1 %	9,9 %	9,9 %
<i>Taux d'intérêt apparent de la dette</i>	3,0 %	3,5 %	3,3 %	3,5 %	3,6 %	3,8 %

Source : ANAFI

Le ratio de capacité de désendettement, qui rapporte l'endettement à la capacité d'autofinancement, augmenterait jusqu'en 2015 où il atteindrait 8,8 ans. En 2015, l'autofinancement dégagé par la ville lui permettrait donc de rembourser en un peu moins de 9 ans sa dette, ce qui traduit un endettement supportable. A partir de 2016, ce ratio diminuerait chaque année et serait ramené à 5,2 ans en 2019.

L'encours de dette par habitants baisserait significativement puisqu'il passerait de 1 371 € en 2014 à 1 133 € en 2019, à population constante.

Une hypothèse de croissance démographique de 1 % par an, sous l'effet des projets d'investissements réalisés (infrastructure et rénovation urbaine) conduirait à un encours de dette de 1 078 € par habitants en 2019.

Compte tenu des hypothèses retenues au moment de l'instruction du contrôle de la chambre et notamment du plan d'économies envisagé sur le fonctionnement, la ville parviendrait donc à absorber, d'une part, la réduction des dotations de l'Etat et, d'autre part, les surcoûts de son programme d'investissement.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville a confirmé son engagement de maîtriser les dépenses de fonctionnement et notamment de personnel, afin de ne pas dégrader les équilibres budgétaires de son fonctionnement et permettre un niveau d'investissement élevé.

La chambre prend acte de cet engagement.

8 ANNEXES

8.1 ANNEXE 1

Comptes utilisés	Comptes devant être utilisés	n° inventaire	immobilisations	Montant en €
Compte 2161 – œuvres et objets d’art	Compte 2316 – restauration des collections et œuvres d’art	98000000268	Rest ador mages	6 710,65
		98000000278	Restauration toiles	90 487,98
Compte 2183 – matériel de bureau et informatique	compte 205 – concessions et droits similaires, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires	2000000161	Logiciel D VIEW 4	124,63
		2000000101	NORTON UTILITIES PR WINDOWS	156,28
		2000000176	Logiciel DREAM WEAVER	384,13
		2002000007	ADOBE PHOTOSHOP VERSION 6.0 MAC	1 180 ,46
Compte 2183 - matériel de bureau et informatique	Compte 205	2004000280	NETSENTIA 4000 WINDOWS 2003	2 218,58
		2007000163	Licence accès client windows	3 713,59
	Compte 2153 – réseaux divers	2005000298	Câblage informatique bibliothèque	3 449,30
		20080000201	MEP ACTIFS RESEAUX CABLE	9 789 ,81
Compte 2188 – autres immobilisations corporelles	Compte 2153 – réseaux divers	20080000202	MEP ACTIFS RESEAUX	10 883 ,60
	Compte 2158 – autres installations, matériel et outillage techniques	20080000316	Scie circulaire poste à souder	11 028,10
		20080000317	Débroussailleuse STIHL	729,56
		20080000318	Tronçonneuse STIHL MS192T	346,84
		20080000319	Lot de 3 souffleurs STIHL BG86D	950,82
		20080000320	Désherbeur thermique juni	1 107,50
		20080000321	Désherbeur thermique juni	1 107,50
		20080000322	Nettoyeur haute pression excel	674,54
	Compte 205	2008000074	Test complet psychologique	1 257,46
	Compte 2161 – œuvres et objets d’art,	2008000075	Huile sur toile de Duplessis	16 110
	Compte 2158	2008000091	Ponceuse bande maki 900 w	345,37

	Compte 21568 – autre matériel et outillage d’incendie et de défense civile	2008000093	Lot extincteurs neige	369,56
	Compte 2158	2009000002	Cisail auto 1043 M30F NORD B	272,93
	Compte 2161 – œuvres et objets d’art,	2010000003	Achat huile sur toile Jules La	20 000
	Compte 2158	2010000050	Brise béton essence MK1	3 998,83
		2010000092	Lot de 3 perceuses visseuse G	860,65
		2010000093	Lot de 2 meuleuses Bosch GXS22	373,56
		2010000094	Nettoyeur eau chaude MON HDS55	2 194,66
		2010000095	Compresseur 100 L 3CH	525,04
		2010000096	Nettoyeur KARCHER Moquette PUZ	539,4
		2010000097	Aspirateur KARCHER inox NT 65	510,69
		2010000098	Marteau perfo BOSCH GBH7 46 DE	1 006,64
		2010000099	Couronne SDS MAX 100 BOSCH	220,06
		2010000101	Autolaveuse BA651 EDS et ACCE	8 661,01
		2010000102	Balayeuse batterie SW750	2 392
		2010000103	TRICYCLES GRAND RABO	530
		2010000105	Tondeuse VIKING MB750KS	1 337,59
		2010000106	Tondeuse VIKING MB750KS	1 337,59
		2010000107	Tondobroyeur latéral carroy	4 838,13
	Compte 2158	2010000108	Débroussailleuse STIHL FS2814	486,69
		2010000121	Bac 660 L acier léger	3 460,03
		2010000122	Pulveris revet CTM EUROPRO 450	3 093,26
		2010000192	Cuve mobile inox réhaussée	966,13
		2010000193	Lot de 2 tondeuses viking MB75	2 675 ,20
Compte 2188 – autres immobilisations corporelles		2010000194	Tronçonneuses MS200T CPIË STO	574,40

		2010000195	Tronçonneuse STIHL MS361	840
		20100000239	Marteau BOSCH 36 V gbh36V	1 052,89
		20100000240	Lot de 4 perceuses visseuse gs	957,21
		20100000242	Touret meuler monophase	544,18
		20100000243	Touret meuler meule et brosse	277,77
		20100000244	Compresseur 3 L 1.5 CHV	183,35
		20100000245	Ponceuse excentrique festool	580,28
		20100000246	Forêt SDS MAX BOSCH	348,04
		20100000247	Visseuse MIKITA	202,69
		20100000257	Motoculteur GOLDONI TWIST 7	3 792
Compte 2188 – autres immobilisations corporelles	Compte 2158	21000000255	Débroussailleuse blue bird	428,47
	Compte 205 – concessions et droits similaires, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires	253	Logiciel gestion état civil	2 451,38
	Compte 2158	9700000081	Herse emousseuse quivogne	941,62
		98000000118	Balayeuse KARCHER	1 890,38
		98000000120	Bétonnière moteur robin	1 507,6
		98000000139	KARCHER	228,67
		99000000095	Bétonnière vito et moteur hond	1 342,13
		99000000115	Nettoyeur KARCHER	1 371,73
		99000000173	Tronçonneuse STHIL 45 CM DE	520,77
		99000000174	Taille haies STHIL HS 80 COUPE	450,03
		99000000175	Débroussailleuse STIHL FS450	681,75

8.2 ANNEXE 2

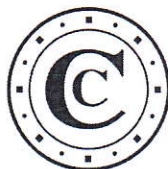
Service	Délai moyen de mandatement	Montant TTC	Nombre de factures
Administration générale	55	84 698	28
Affaires scolaires	31	407 340	1 298
Bibliothèque/musée Delmas	36	55 602	52
Centre technique municipal	31	763 584	863
Crèche halte les petits berlingots	37	11 199	33
DCOM/services	35	33 823	168
DCAB	30	274 795	208
DRH - municipalité	36	101 569	84
Direction du système d'informations et télécom	24	270 265	270
Direction des affaires culturelles	35	425 061	172
Direction des affaires financières	80	1 098	2
Direction habitat logement	33	177	2
Enfance jeunesse	36	26 905	46
Jeunesse et sports crèche halte vign	30	3 293	21
Jeunesse et sports crèche ubac	38	4 518	20
Maison ouverte	32	2 652	23
Marché forain parcmètres	31	2 084	9
Marchés publics	28	19 098	22
Prévention sécurité quartier	156	3 467	3
Service conservatoire de musique	36	15 570	21
Service juridique et administratif	59	342 177	41
Service police municipale	35	17 663	21
Service prévention des risques	63	937	1
sports	37	43 094	69
ST BAT GASCO	29	350 214	279
ST développement durable	35	220 237	124
ST Directeur	38	164 003	19
ST suivi fluides	37	551 369	486
ST urbanisme	36	6 079	5
ST VRD	31	627 246	124
Total général	33	4 829 817	4 514

8.3 ANNEXE 3

Service	Délai moyen de rapprochement	Montant TTC	Nombre de factures
Administration générale	56	77 307	25
Affaires scolaires	33	288 390	896
Bibliothèque/musée Delmas	38	27 746	37
Centre technique municipal	34	532 729	533
Crèche halte les petits berlingots	38	4 940	24
DCOM/services	38	25 772	112
DCAB	31	233 766	156
DRH - municipalité	39	48 945	53
Direction du système d'informations et télécom	29	212 598	111
Direction des affaires culturelles	37	377 740	130
Direction des affaires financières	76	1 098	2
Direction habitat logement	47	135	1
Enfance jeunesse	36	22 312	39
Jeunesse et sports crèche halte vign	31	2 117	14
Jeunesse et sports crèche ubac	38	4 031	15
Maison ouverte	39	1 885	12
Marché forain parcmètres	27	2 042	8
Marchés publics	30	9 562	14
Prévention sécurité quartier	155	3 467	3
Service conservatoire de musique	39	10 498	14
Service juridique et administratif	58	340 557	39
Service police municipale	36	13 533	16
Service prévention des risques	61	937	1
sports	42	32 793	50
ST BAT GASCO	30	179 928	160
ST développement durable	34	211 365	119
ST Directeur	38	161 413	17
ST suivi fluides	44	480 367	327
ST urbanisme	34	3 679	4
ST VRD	37	419 290	67
Total général	35	3 730 842	2 999

8.4 ANNEXE 4

Libellé des cessions	Montant en €
Terrain nu BZ 326	100 000
Terrain nu BY 2	715 907,15
Terrains nus sis Mormoiron (forêt des Sablons)	27 026
Terrains nus sis terradou à Cars Arnaud	310 100
Terrains nus sis lotissement les pins BY 270 et 285 p (chalon)	105 000
Cession bâti sis rue A. Rogier à M. Reynier	95 000
Cession bâti sis rue du moulin à vent	141 000
Cession bâti sis rue du docteur Zamenhof	180 000
Montant total des cessions en 2016 - recettes	1 975 179,5



Marseille, le 22 JAN. 2016

Référence à rappeler : Greffe/BM/SM n° 0291
Recommandée AR n°2C 107 896 37014.

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Carpentras à partir de l'exercice 2009.

Il vous appartient de transmettre ce rapport accompagné de la réponse jointe à l'assemblée délibérante. L'ensemble doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à débat.

Conformément à l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe seront portés à la connaissance de l'assemblée délibérante et, en temps utile, lui communiquer copie de son ordre du jour.

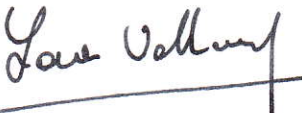
Après cette date, ce document deviendra communicable et sera mis en ligne sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr).

J'appelle votre attention sur les dispositions introduites à l'article L. 243-7 du code des juridictions financières par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République qui prévoient que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués (...) ».

En application de ces dispositions, je vous demande de me communiquer, après sa présentation à l'assemblée délibérante, dans le délai légal d'un an, le rapport relatif aux actions que vous aurez entreprises à la suite des observations de la chambre.

Je vous précise qu'en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations définitives est transmise au préfet et au directeur départemental des finances publiques du département de Vaucluse.

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


Louis VALLERNAUD

Monsieur le Maire
de la commune de Carpentras
Hôtel de Ville
Place Maurice Charretier
BP 264
84200 CARPENTRAS