



Chambre régionale des comptes
de Languedoc-Roussillon

Le Président

Montpellier, le 04 Mai 2012

lettre recommandée avec A.R.

CONFIDENTIEL

Référence : 126 / 030020 202 / 559

Monsieur le Maire,

Par envoi en date du 22 mars 2012, la chambre a porté à votre connaissance son rapport d'observations définitives concernant la gestion de la commune de Pont-Saint-Esprit pour les exercices 2005 et suivants.

Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui les concerne, à vos prédécesseurs.

Vos réponses ont été enregistrées au greffe dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 243-5 et R. 241-17 du code des juridictions financières (CJF).

A l'issue de ce délai, le rapport d'observations définitives retenu par la chambre régionale des comptes vous est à présent notifié accompagné de votre réponse écrite et de celles de vos prédécesseurs.

En application des articles L. 243-5, R. 241-17 et R. 241-18 du CJF, l'ensemble devra être communiqué à votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il devra notamment faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Il vous appartient d'indiquer à la chambre la date de cette réunion.

Après cette date, le document final sera considéré comme un document administratif communicable aux tiers, dans les conditions fixées par la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.

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

Nicolas BRUNNER

Monsieur Roger CASTILLON
Maire de Pont-Saint-Esprit
Avenue JF Kennedy
BP 11061
30134 PONT-SAINT-ESPRIT

Rapport d'observations définitives n° 126/559 du 4 MAI 2012

COMMUNE DE PONT-SAINT-ESPRIT

Exercices 2005 et suivants

S O M M A I R E

1- PROCEDURE	5
2- SUIVI DU PRECEDENT EXAMEN DE LA GESTION.....	6
3- LA FIABILITE DES COMPTES ET L'ANALYSE FINANCIERE.....	6
3.1- La fiabilité des comptes	6
3.1.1- Fiabilité de l'état de l'actif.....	6
3.1.1.1- Les biens acquis à titre gratuit	7
3.1.1.2- La mise à la réforme des biens	7
3.1.1.3- Les frais d'études et d'insertion.....	8
3.1.1.4- L'imputation des remplacements de biens en investissement	8
3.1.1.5- Les imputations comptables des immobilisations	8
3.1.2- Fiabilité de l'état du passif	9
3.1.2.1- L'emprunt pour l'assainissement.....	9
3.1.2.2- Les autres charges financières	9
3.1.2.3- Les provisions.....	12
3.1.2.4- Etat des restes à réaliser	12
3.1.3- Autre élément de fiabilité des comptes : la qualité des pièces justificatives à l'appui des mandats.....	13
4- LES PROCEDURES AU SEIN DE LA DIRECTION DES FINANCES	13
5- LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE.....	13
5.1- Le fonctionnement.....	14
5.1.1- Les charges de fonctionnement.....	14
5.1.1.1- Les charges de personnel.....	14
5.1.1.2- Les charges d'intérêts.....	14
5.1.1.3- Les autres charges réelles.....	14
5.1.1.4- Le ratio de rigidité	15
5.1.2- Les produits de fonctionnement.....	15
5.1.2.1- Subventions et participations	15
5.1.2.2- Les ressources fiscales.....	16
5.1.3- Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF).....	16
5.2- La capacité d'autofinancement (CAF).....	17
5.3- L'investissement.....	17
5.3.1- Le financement disponible de la section d'investissement.....	17
5.3.2- Le financement des investissements.....	18
5.4- Equilibre du bilan.....	18
5.4.1- Le fonds de roulement	18
5.4.2- Le besoin en fonds de roulement	19
5.4.3- La trésorerie.....	19

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Pont-Saint-Esprit (30)

5.4.4- L'endettement	19
6- LA COMMANDE PUBLIQUE	20
6.1- Rappel des principes	20
6.2- L'organisation de la fonction « commande publique » à Pont-Saint-Esprit	21
6.2.1- L'organisation fonctionnelle	21
6.2.1.1- La vérification des seuils	21
6.2.1.2- Absence d'un guide des procédures internes	21
6.2.3- Absence de procédure formalisée	22
6.2.3.1- Absence injustifiée de passation d'un marché public	22
6.2.3.2- Evocation injustifiée de la procédure d'urgence pour des dépenses hors marchés	23
6.2.3.3- Des marchés publics et des factures hors marchés	25
7- LES EFFECTIFS ET LES DEPENSES DE PERSONNEL	30
7.1- Evolution détaillée des dépenses de personnel	30
7.2- Les effectifs	31
7.2.1- Différences entre les données des bilans sociaux et des comptes administratifs	31
7.2.2- Comptes administratifs : différences importantes entre le nombre des emplois budgétaires et les effectifs pourvus	31
7.2.3- Les agents titulaires	32
7.2.4- Les agents non titulaires : des effectifs très variables	32
7.2.5- Personnels saisonniers	33
7.3- Le temps de travail	33
7.4- Le personnel d'encadrement	34
7.4.1- Les différents services	34
7.4.2- Une répartition par catégorie représentative d'un sous-encadrement	34
7.4.3- Des services dirigés par des personnels de catégorie B et C	35
7.4.3.1- Des directeurs de catégorie C	35
7.4.3.2- Des directeurs de catégorie B	36
7.4.3.3- Des emplois aux contours mal définis	37
7.4.3.4- Le cas particulier d'un chargé de mission	37
7.4.3.5- Une notation des directeurs dont l'intérêt est discutable	37
7.5- Le régime indemnitaire	37
7.5.1- Structure du régime indemnitaire et cadre juridique	37
7.5.2- Part des indemnités dans la rémunération principale	38
7.5.3- Dispositif indemnitaire mis en œuvre à Pont-Saint-Esprit	39
7.5.3.1- Modalité d'attribution du régime indemnitaire : les IAT et les IFTS	39
7.5.3.2- Un régime indemnitaire « parallèle »	40
7.6- La situation du directeur général, Monsieur René Stéfani	42
7.6.1- Le cumul d'emplois publics	42
7.6.2- Les avantages en nature de Monsieur Stéfani	44
7.6.2.1- Le logement	44
7.6.2.2- Mise à disposition d'un véhicule de fonction	45
7.6.2.3- Abonnement téléphonique du DGS pris en charge par la commune	46
7.6.2.4- L'absence de déclarations sociales et fiscales	46
7.6.3- La charte de gestion	46
7.7- La prise en charge des frais de déplacement aux frais réels des membres du « G12 »	47
7.8- Les contrats d'assurances de la commune	48
7.9- Le cabinet du maire	49
8- LES FETES ET CEREMONIES	49
8.1- Les festivités de Noël	50
8.1.1- Noël 2006	50
8.1.2- Noël 2007	50

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Pont-Saint-Esprit (30)

8.1.2.1- Noël 2007 : dépenses payées en 2007.....	50
8.1.2.2- Noël 2007 : dépenses payées en 2008.....	50
8.1.3- Noël 2008.....	51
8.1.4- Noël 2009.....	51
8.2- Les autres festivités	52
8.2.1- Les autres festivités 2007	52
8.2.1.1- Les autres festivités 2007 payées en 2007	52
8.2.1.2- Les autres festivités 2007 payées en 2008.....	52
8.2.2- Les autres festivités 2008	53
8.2.2.1- Les autres festivités 2008 payées en 2008.....	53
8.2.2.2- Les autres festivités 2008 payées en 2009.....	53
8.2.3- Les autres festivités de l'année 2009	53
8.2.4- Les fêtes 2010	53
9- LE TRAIN DE VIE DE LA MAIRIE	54
9.1- Les déplacements des élus	54
9.1.1- Le remboursement d'hôtels et de restaurants	54
9.1.2- Les deux abonnements SNCF du maire	55
9.2- Les diverses manifestations festives	55
9.2.1- Les vœux	55
9.2.2- Le repas de la majorité	55
9.2.3- Les autres manifestations festives	55
9.2.4- Les achats de vins	55
9.2.5- Les achats de spectacles	56
10- LES CONTRATS PASSES PAR LA MAIRIE DE PONT-SAINT-ESPRIT	56
10.1- Le contrat de partenariat avec un quotidien régional.....	56
10.2- Les contrats SVP	57
10.3- Les contrats avec le cabinet Ernst et Young	57
10.3.1- La prestation « Analyse financière »	57
10.3.2- Sur les évolutions institutionnelles, organisationnelles et fiscales du service ordures ménagères et propreté	57
10.4- Le contrat avec le cabinet Roland Dumas	58
10.5- Le contrat K.....	58
11- LES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS	58
12- LES DEPENSES DE CARBURANT ET DE PEAGES AUTOROUTIERS.....	59
12.1- Les dépenses de carburant	59
12.2- Les frais de péages.....	60
12.3- Les dépenses du cabinet	60
13- LES FRAIS D'AVOCATS ET DE CONTENTIEUX.....	61
13.1- Le cadre légal de la protection fonctionnelle accordée aux agents publics	61
13.2- La protection fonctionnelle accordée aux fonctionnaires.....	62
13.3- La protection fonctionnelle des élus	62
13.4- Les autres instances suivies par le cabinet de C.....	62
13.5- Les autres avocats intervenants	63
13.6- L'absence de marché de prestations juridiques	63
14- LES DEPENSES DE TELEPHONIE	64
14.1- La téléphonie mobile.....	64
14.1.1- Des dépenses fluctuantes de téléphonie mobile	64
14.1.2- Processus d'attribution des téléphones portables.....	64
14.1.3- Manque de transparence dans l'attribution des appareils.....	65
14.1.3.1- Arrêtés de mise à disposition pour des bénéficiaires non identifiés du cabinet.....	65

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Pont-Saint-Esprit (30)

14.1.3.2- Téléphones portables des élus	65
14.1.4- Un suivi inefficace des dépenses	65
14.1.5- Une nécessité discutable	66
14.2- Des clefs 3 G attribuées aux agents membres du « G 12 »	66
14.3- La téléphonie fixe	66
14.3.1- Récurrence des consommations abusives	66
14.3.2- Les numéros verts	67
14.3.3- Usage du minitel	68
14.3.4- Le standard de la cellule de crise	68
14.4- Le marché de télécommunication	68
14.4.1- Présentation du marché	68
14.4.2- L'assistance à maîtrise d'ouvrage	69
14.4.3- L'absence de bons de commande	69
14.4.4- Les facturations « hors marché »	69
LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES	71

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Pont-Saint-Esprit (30)

Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la commune de Pont-Saint-Esprit pour les exercices 2005 et suivants.

1- PROCEDURE

Par lettre en date du 4 mars 2011, le président de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon a informé Monsieur Roger Castillon, maire de Pont-Saint-Esprit, Monsieur Gilbert Baumet, ancien ordonnateur de l'année 1971 jusqu'au 27 novembre 2010 et Monsieur Roger Colombet, maire par intérim pour les périodes du 1^{er} octobre 2009 jusqu'au 9 avril 2010 et 27 novembre 2010 jusqu'au 4 février 2011, que la chambre avait inscrit à son programme pour 2011, l'examen de la gestion de la commune de Pont-Saint-Esprit en application de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières.

L'entretien prévu par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières a eu lieu le 7 juillet 2011 avec Monsieur Colombet.

Par lettre recommandée avec accusé de réception en date du 9 juin 2011 le rapporteur a proposé à Monsieur Gilbert Baumet trois dates afin d'arrêter l'entretien de fin d'instruction. Monsieur Baumet a initialement retenu la date du 7 juillet dans une réponse par lettre manuscrite du 10 juin reçue le 15 puis, par lettre adressée en date du 30 juin reçue le 1^{er} juillet, Monsieur Baumet faisait état de l'impossibilité de se rendre à l'entretien en raison d'un enseignement à l'étranger et de sa participation à un pèlerinage. En réponse par lettre recommandée avec avis de réception, le rapporteur a alors fixé une nouvelle date au 17 août, précisant qu'en cas de nouveau désistement, il serait considéré que l'entretien n'avait pu avoir lieu.

Par courrier du 11 août reçu le 17, Monsieur Baumet renonce à cet entretien en faisant connaître son intention de saisir la Cour des comptes d'un recours en dépaysement et suspicion légitime.

Par lettre recommandée avec avis de réception, en date du 18 août, le rapporteur a alors indiqué à Monsieur Baumet qu'il était pris acte de son absence à l'entretien de fin d'instruction fixé au 17 août. Il lui était également rappelé les dispositions de l'article L. 241-9 du code des juridictions financières : *« Lorsque des observations sont formulées, le dirigeant ou l'ordonnateur concerné, y compris, le cas échéant, celui qui était en fonction au cours de l'exercice examiné, dispose d'un délai de deux mois pour remettre au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Les observations ne peuvent être arrêtées définitivement qu'après réception de cette réponse, ou, à défaut, à l'expiration du délai précité ».*

Deux requêtes en suspicion légitime ont été introduites auprès de la Cour des comptes par Monsieur Baumet les 11 août et 13 septembre, toutes deux rejetées par le Premier président de la Cour des comptes.

Par lettre recommandée avec accusé de réception en date du 27 octobre 2011, Messieurs Baumet, Colombet et Castillon, ainsi que les tiers mis en cause, ont été destinataires du rapport d'observations provisoires ou d'extraits.

Après avoir retiré son pli le 14 novembre 2011, Monsieur Baumet, par l'intermédiaire de son conseil, a fait parvenir la réponse au rapport d'observations provisoires par télécopie du 20 janvier 2012.

Par télécopie du 18 janvier, Monsieur Baumet a demandé à être entendu par la chambre *« en application des textes en vigueur »*. Par lettre en date du 31 janvier 2012, le greffe de la chambre a

proposé deux dates en vue de cette audition. Par courrier en date du 2 février reçu le 6, Monsieur Baومت a retenu la date du 23 février 2012. Monsieur Baومت ne s'étant pas présenté et la chambre n'ayant reçu un certificat médical que le 27 février, le président a alors fixé par lettre en date du 27 février 2012 la date ultime de l'audition au lundi 5 mars, date à laquelle Monsieur Baومت a été effectivement entendu.

2- SUIVI DU PRECEDENT EXAMEN DE LA GESTION

Le précédent contrôle de gestion portait sur les exercices 1999 et suivants et a fait l'objet d'un rapport d'observations définitives du 20 mars 2008. Aucune des recommandations de la chambre portant sur la situation financière, l'impact des travaux en régie, la politique de recrutement ainsi que sur l'examen des dépenses d'animation touristique et d'entretien n'a été suivi d'effets.

Les pratiques soulignées ont perduré, dégradant encore plus une situation financière déjà très fragile. Aussi les thèmes de contrôle retenus pour le présent examen de gestion sont quasiment les mêmes que ceux du contrôle précédent :

- la fiabilité des comptes et l'analyse financière,
- la commande publique,
- les dépenses de carburant et les frais de péage autoroutier,
- les fêtes et cérémonies,
- le train de vie de la mairie,
- le personnel,
- les frais de contentieux,
- les contrats et autres études,
- le coût de la téléphonie.

3- LA FIABILITE DES COMPTES ET L'ANALYSE FINANCIERE

3.1- La fiabilité des comptes

Les comptes présentés par la commune de Pont-Saint-Esprit sont, pour une large part, inexacts. Le compte de gestion du comptable, reflet du compte administratif, ne permet pas de se faire une opinion sincère et objective de la réalité de la situation de la commune, qu'il s'agisse de sa situation patrimoniale, de la situation financière et de ses résultats.

Par ailleurs, l'engagement de dépenses en dépassement de crédits ou hors crédits ouverts est apparu comme une pratique de gestion habituelle à Pont-Saint-Esprit et les erreurs d'imputation comptable sont également nombreuses. Ces pratiques ont conduit à des tensions très vives de trésorerie conduisant à une impasse de 9 838 482 € en 2008 et à la découverte par la chambre, lors des différents contrôles budgétaires, d'un montant significatif de factures non mandatées.

3.1.1- Fiabilité de l'état de l'actif

La concordance entre le montant des immobilisations figurant au bilan comptable et le montant des subdivisions correspondantes de l'état de l'actif est l'une des conditions nécessaires à la sincérité des comptes présentés.

La responsabilité du suivi des immobilisations revient, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable.

La chambre ne peut que constater un défaut réel et récurrent de suivi de l'état de l'actif et d'information du comptable par l'ordonnateur.

L'intégralité des mandats examinés, sur l'ensemble des exercices examinés, ainsi que l'ensemble des pièces émises à l'issue des cessions immobilières, ne comportent pas les mentions relatives à l'inventaire et ne sont pas accompagnées des fiches d'inventaire.

De même, l'état de l'actif fourni par le comptable fait apparaître des biens qui ne figurent pas à l'inventaire de l'ordonnateur, en dehors des biens mis à disposition dans le cadre du transfert de la compétence ordures ménagères à RCL.

La chambre rappelle que l'ordonnateur doit fournir une fiche d'inventaire à l'occasion de chaque événement modifiant son inventaire, la mettre à jour et fournir au comptable toutes les fiches d'inventaire manquantes.

Par ailleurs, les soldes des comptes d'immobilisations constatés sur l'inventaire de l'ordonnateur ne sont pas conformes aux soldes de la balance comptable. Ces écarts apparaissent comme significatifs et de nature à fausser l'analyse financière.

Les discordances entre l'état de l'actif fourni par l'ordonnateur et celui du comptable s'expliquent par l'inscription dans l'inventaire de l'ordonnateur de certains biens mis à disposition de la communauté de communes RCL, suite au transfert de la compétence « ordures ménagères », que le comptable a refusé de prendre en compte.

Outre le fait que la délibération de mise à disposition n'a été prise que le 8 décembre 2010, elle faisait état de cessions à titre gratuit alors qu'un transfert de compétences ne peut entraîner qu'une mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice de cette compétence. Le comptable a donc, à juste titre, refusé de procéder aux opérations comptables de mise à disposition sur l'exercice 2010 pour un montant de 305 920,41 €.

Dès lors, l'état de l'actif de l'ordonnateur n'est pas conforme à la balance comptable datée du 31 décembre 2010 et à l'instruction M14.

En outre, le compte 241 « *mises à disposition des fermiers* » de l'inventaire de l'ordonnateur constate une somme de 587 624,58 € alors que la balance comptable et l'état de l'actif du comptable ne retracent aucun mouvement ou montant sur ce compte. Aucune explication n'a pu être apportée par l'ordonnateur pour justifier cette différence.

3.1.1.1- Les biens acquis à titre gratuit

La commune est devenue propriétaire d'une parcelle de terrain qui a été revendue en constatant une plus-value de 10 500 €. Or, aucune opération d'ordre n'a constaté l'entrée de cette parcelle dans l'actif de la commune, ni sa sortie d'inventaire. La commune aurait dû intégrer cette parcelle à son inventaire pour sa valeur vénale et constater ensuite une plus-value de 10 500 €.

3.1.1.2- La mise à la réforme des biens

Aucune opération de mise à la réforme des biens n'est constatée sur la période étudiée. Pour autant, plusieurs mandats ont été émis en paiement de « *réparations suite à destruction* ».

Ainsi, à titre d'exemple, du matériel de vidéosurveillance a été détruit par la foudre, et l'ordonnateur confirme qu'« *aucune opération de sortie de l'inventaire n'a été faite après la destruction par la foudre, la valeur de sortie n'étant pas identifiée* ».

3.1.1.3- Les frais d'études et d'insertion

Le compte 2031 « frais d'études » laisse apparaître un solde débiteur de 65 128,15 € au 31 décembre 2010.

Le défaut de virement au compte d'imputation adéquate est systématique : tous les frais d'annonces imputés au compte 2033 « *frais d'insertion* » en 2008, ont été suivis de réalisations immobilières, avec ou sans marché, et auraient dû faire l'objet d'un virement au compte définitif.

3.1.1.4- L'imputation des remplacements de biens en investissement

Selon l'instruction codificatrice n° 07-009-M14 du 23 janvier 2007, les dépenses d'entretien, de réparation ou d'amélioration des biens se distinguent comme suit :

« Une distinction doit être opérée entre l'entretien, d'une part, et les réparations, d'autre part. L'entretien est préventif : il a pour objet de conserver les biens dans de bonnes conditions d'utilisation.

La réparation est destinée à remettre les biens en bon état d'utilisation.

Les dépenses d'entretien et de réparations constituent des dépenses de fonctionnement.

Ainsi, le simple remplacement ou échange standard d'un élément indispensable au fonctionnement d'un matériel ne doit pas entraîner l'immobilisation de la dépense quel qu'en soit le montant à partir du moment où la réparation n'a eu pour effet que de maintenir le matériel en état de marche sans entraîner une augmentation de sa valeur réelle ».

Cette réglementation a été perdue de vue à Pont-Saint-Esprit.

Des mandats, justifiés par des factures indiquant qu'il s'agit de « remplacements » de biens inscrits à l'inventaire sont imputés en investissement et ont donné lieu à augmentation de l'actif, par inscription d'un nouveau numéro d'inventaire ou par augmentation de la valeur d'un bien déjà inscrit.

Les biens remplacés n'ont pas fait l'objet de sortie d'inventaire. De plus, les réparations doivent s'inscrire en section de fonctionnement. Si la commune préfère constater un remplacement de bien et imputer ces dépenses en investissement, elle doit procéder aux opérations de sortie de l'inventaire des biens remplacés.

3.1.1.5- Les imputations comptables des immobilisations

3.1.1.5.1- Les biens inscrits sur plusieurs comptes

L'examen de l'inventaire révèle des incohérences d'imputations comptables.

A titre d'exemple, l'acquisition et les travaux sur feux tricolores ont été imputés sur des comptes différents. Il en est de même pour les dépenses sur la voirie, l'éclairage public, la vidéosurveillance, les mobiliers de bureau, les extincteurs, les décorations de Noël ou les groupes électrogènes.

3.1.1.5.2- Les biens inscrits à tort sur un compte d'immobilisation

a. Les contrats de maintenance

Les factures émises par certains fournisseurs informatiques retraçaient la fourniture du matériel, naturellement imputé en investissement mais aussi les contrats de maintenance qui auraient dû être comptabilisés en section de fonctionnement.

b. Les réparations imputées en investissement

Certains mandats ont été pris en charge sur des comptes d'immobilisations alors qu'il s'agit manifestement de frais de réparation. Ainsi, les travaux de réparation de la chapelle « *travaux de réparation toiture chapelle des pénitents pour la seule partie visible en mauvais état* », ont été imputés au compte 2135 « *installations générales, agencements, aménagements des constructions* » pour un montant de 21 151,26 €.

Une exacte imputation aurait alourdi les charges de fonctionnement et par voie de conséquence le déficit de fonctionnement.

c. L'imputation du remboursement par l'assurance suite à des intempéries sur la vidéosurveillance

Le remboursement de dégâts causés par la foudre sur l'équipement de vidéosurveillance par la compagnie d'assurances, pour un montant de 10 176,61 € a été imputé au compte 1388 « *autres subventions d'investissement non transférables* » au lieu du compte 778 « *autres produits exceptionnels* ».

3.1.2- Fiabilité de l'état du passif

L'état du passif retrace l'endettement des personnes publiques auprès des différents prêteurs.

3.1.2.1- L'emprunt pour l'assainissement

Le 25 mai 2007, la commune a signé avec ses banquiers un protocole de rééchelonnement de ses emprunts, qui prévoyait le report des échéances en capital dues au titre des années 2006 et 2007.

Le 25 mai 2010, la ville de Pont-Saint-Esprit et la Caisse régionale du Crédit Agricole Mutuel de Paris, Ile-de-France, ont signé un avenant à la convention de financement en date du 18 juillet 2001, à la suite de ce protocole de report des échéances 2006 et 2007 afin de fixer les modalités d'amortissement du capital restant dû ainsi que des intérêts. L'objet de l'emprunt initial est rappelé : prêt « *destiné au financement des dépenses de la section d'investissement du budget annexe de l'assainissement* ».

Cet emprunt est pris en charge irrégulièrement sur le budget principal, sans remboursement par le budget annexe, qui ne fait d'ailleurs apparaître aucune opération d'investissement.

3.1.2.2- Les autres charges financières

3.1.2.2.1- Les charges pour retard de paiement

La commune a versé, en 2009, 148 558,64 € pour retard de paiement des échéances aux établissements de crédits.

3.1.2.2.2- Les intérêts moratoires

L'examen des pièces pour un montant total de mandats examinés de 2 264 722 € a montré que le cumul des jours de retard de paiement entre la date limite de paiement, calculée à partir de la date de réception de la facture en mairie ou à J+2 après la date inscrite sur la facture, et celle de la prise en charge s'élève à 25 739 jours pour les seuls mandats d'investissement de 2008 (compte de classe 2).

Cet ordre de grandeur est représentatif de la pratique systématique par la commune du report de charges. La chambre n'est d'ailleurs pas en mesure de connaître les dates de paiement au vu des pièces dont elle dispose. De plus, certaines dettes ont fait l'objet de moratoires dont le paiement s'échelonne sur plusieurs années.

Ce cumul représente un retard moyen de 135 jours par mandat.

3.1.2.2.3- Le délai global de paiement

La chambre s'est plus particulièrement penchée sur le respect du délai global de paiement en matière de marchés publics.

a. Les principes

Aux termes de l'article 98 du code des marchés publics, les sommes dues en exécution d'un marché public sont payées dans un délai prévu par le marché, ou à défaut, dans un délai maximum fixé par voie réglementaire. Le dépassement du délai de paiement ouvre de plein droit et sans autre formalité, pour le titulaire ou le sous-traitant, le bénéfice d'intérêts moratoires à compter du jour suivant l'expiration du délai, jusqu'au jour du paiement principal.

Le délai global de paiement s'applique pour tous les marchés y compris les marchés non formalisés.

L'article 98 du code des marchés publics, dans sa version issue du décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006, indique que le délai global de paiement d'un marché public ne peut excéder 45 jours. Le décret 2008-1355 du 19 décembre 2008 a arrêté de nouveaux délais¹.

Le point de départ du délai global de paiement est la date de réception de la facture ou, si celle-ci est postérieure, la date d'exécution ou à défaut, la date de la facture plus deux jours.

b. Les délais appliqués par Pont-Saint-Esprit

Le délai global de paiement (DGP) est indiqué dans le corps de tous les mandats d'investissement examinés. Cependant certains mandats indiquent des délais erronés, tant sur la durée que sur le point de départ soulignant le manque de rigueur de la commune. La pratique décrite montre que la commune avait en quelque sorte organisé son « insolvabilité ».

Dans un courrier du 31 mai 2011, la commune a justifié ces dépassements de délais de paiement sur les exercices 2008 et 2009 par « à la fois un manque de trésorerie et au manque de crédits ouverts notamment en fin d'année ».

Il est précisé : « les factures étaient mandatées en fonction de la trésorerie. Certes, nous aurions dû mandater toutes les factures au fur et à mesure avec des ordres de priorité de paiement mais cela rendait le suivi des mandatements et de trésorerie difficile ».

« De plus, début 2008 (comme en 2006 et 2007), le service des finances s'était entendu avec le percepteur pour mandater rapidement les dépenses (notamment au chapitre 011) engagées en 2007 n'ayant pu faire l'objet d'un mandatement en 2007. Ces mandats n'étaient pris en charge en perception qu'en fonction d'un ordre de priorité ».

¹ . 45 jours jusqu'au 31 décembre 2008,
 . 40 jours à compter du 1^{er} janvier 2009,
 . 35 jours à compter du 1^{er} janvier 2010,
 . 30 jours à compter du 1^{er} juillet 2010.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Pont-Saint-Esprit (30)

« Ces mandatements (ceux de 2007, ndlr) étaient inclus dans la proposition du budget primitif 2008 voté le 07 mai 2008. Après la saisine de la CRC par la préfecture, le préfet a arrêté le budget (notamment le chapitre 011) à un montant inférieur à la proposition de la commune. Les principaux engagements étant déjà signés avant la proposition de la CRC et l'arrêté du préfet, la commune a été en difficulté sur ce chapitre 011. Ce 1,4 M€ a dû être basculé sur 2009 avec ses factures correspondantes ce qui a généré des dépassements de délais globaux de paiement importants. Par contre, l'apport de trésorerie dû à l'augmentation de la fiscalité en décembre 2008 a permis d'abonder la trésorerie et à relancer (sic) les mandatements dans les délais normaux depuis le 1^{er} septembre 2009. Depuis, nous tenons notre cap ».

La pratique s'est poursuivie au moins jusqu'en 2009.

Le mandatement tardif est devenu au fil du temps un mode de gestion comme en témoignent les notes internes évoquées ci-dessous :

Ainsi, le chef des services financiers, par note du 7 février 2006, attire l'attention du maire sur une liste de « 1279 factures en notre possession que nous ne pouvons mandater faute de crédit, sans compter la paye et la dette, ni les engagements non soldés livrés (\pm 300 000 €). Le total des factures à mandater aurait été de 1 697 137,56 €, montant auquel il faut rajouter les factures de la CGE pour 228 204 € (3 années de factures d'eau de la commune) ».

Le 17 février 2006, dans une autre note toujours à l'attention du maire et concernant le compte administratif 2005, il est indiqué que ce dernier « correspond uniquement à l'ensemble des mandats et titres émis pendant l'exercice 2005 ce qui ne retrace pas la véracité totale des comptes car nous devrions faire des rattachements et/ou des restes à réaliser ».

Or, le chef des services financiers ajoute que « nous ne pouvons pas faire de rattachements [...] car nous n'avons pas de crédits ouverts ». Il précise également que « nous avons beaucoup de restes à réaliser [...] ». Cela correspond à des engagements faits sur l'exercice 2005 mais dont nous n'avons pu émettre les mandats soit par manque d'ouverture de crédit et/ou soit par manque de trésorerie ».

Les reports en investissement s'élèvent à 783 702 € et « sont couverts pour moitié par l'excédent d'investissement de 2005... l'autre moitié est donc un déficit net ».

« En fonctionnement, nous n'avons pas, à la demande du DGS, pris en compte les festivités de Noël 2005, car depuis plusieurs années, elles sont reportées sur l'année qui suit, ce qui permet de respecter l'annualité budgétaire sans attenter, je l'espère, à la sincérité du budget ».

Dans une autre note en date du 23 octobre 2007, il attire l'attention sur le fait que la trésorerie ne permettra pas de faire face à toutes les factures en cours, en ces termes : « nous avons la trésorerie pour faire face uniquement aux salaires, à la dette, aux dépenses de trésorerie et de carburants ».

Il précise qu'il y a, « à ce jour », 3 665 000 € de factures hors celles « prévues dans la trésorerie ».

Les factures des entreprises spiripontines sont habituellement payées en priorité, « les spiripontains sont à jour jusqu'à fin juillet 2007 mais j'aurais dû en octobre libérer les factures d'août pour 180 000 €, ce qui est impossible ».

Il est indiqué que certains mandats sont émis mais « pas envoyés en perception tant que l'ensemble des recettes prévues ne sont pas rentrées », que le plan de trésorerie 2008 montre l'incapacité de la commune « à appliquer le protocole notamment l'échéance du 25 mai 2008 pour faire face aux annuités de la dette des trois banques », qu'il sera impossible de faire face aux dépenses classiques pendant les six premiers mois de l'année, « spiripontains inclus ». Ce chef de service conclut par une formule lapidaire « Quid de Noël 2007 ? » en précisant que le village de Noël 2007, lui semble démesuré d'un point de vue financier, « même si l'objectif est noble ».

Le « bureau d'études » lui ayant fait part de projets « demandés par le maire à hauteur minimale de 2,7 M€ », il indique que « devant cette situation, 8 M€ de factures en totalité, le budget et la trésorerie ne pourront faire face » et il conclut sa note en demandant des instructions pour les mois à venir.

Ainsi, l'ordonnateur et le directeur général étaient parfaitement informés de la réalité de la situation financière de la commune mais n'ont pas cherché à freiner le rythme des dépenses.

3.1.2.3- Les provisions

Provisions pour dépréciation de l'actif

La commune dispose de la possibilité de constituer des provisions pour dépréciation des éléments d'actif, dès que la valeur inscrite en comptabilité ne correspond plus à la réalité.

Eu égard à la dégradation apparente du patrimoine de la commune, la moyenne d'âge des véhicules municipaux étant de 17 ans, la constitution de telles provisions aurait été nécessaire.

3.1.2.4- Etat des restes à réaliser

3.1.2.4.1- Réglementation

Aux termes de l'instruction M14, le budget est prévu pour la durée d'un exercice qui commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre (principe de l'annualité budgétaire) et s'exécute entre ces mêmes dates. Ainsi, les crédits affectés aux dépenses de chaque exercice ne peuvent être employés à l'acquittement d'un autre exercice. Les dépenses engagées non mandatées à la clôture de l'exercice sont reportées au budget de l'exercice suivant et peuvent être mandatées dans la limite des restes à réaliser de l'exercice précédent. En application de cette règle, l'ordonnateur fait établir au 31 janvier de l'exercice l'état des dépenses qui, engagées avant le 31 décembre de l'année précédente dans la limite des crédits inscrits au budget, n'ont pas donné lieu à mandatement avant la clôture de l'exercice.

Cet état vaut ouverture provisoire de crédits jusqu'à la reprise de ces derniers au budget.

Pour la section de fonctionnement des communes de plus de 3500 habitants, il n'y a lieu de constater des restes à réaliser que pour les dépenses engagées et n'ayant pas donné lieu à service fait au 31 décembre de l'exercice.

Pour la section d'investissement, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées.

Ces principes cardinaux d'une bonne gestion ont été largement ignorés à Pont-Saint-Esprit.

3.1.2.4.2- Les restes à réaliser de la commune de Pont-Saint-Esprit

L'examen des comptes administratifs et des budgets de la commune a permis de constater que les restes à réaliser n'ont jamais été établis pour la section de fonctionnement alors que les comptes administratifs 2006, 2007, 2008 et 2009 constatent des restes à réaliser en investissement.

Le report des factures sur le budget de l'exercice suivant, voire sur le budget de N+2, était devenu une pratique courante eu égard au défaut de crédits budgétaires suffisants et/ou de trésorerie.

En l'absence de l'état retraçant les restes à réaliser, les résultats de fonctionnement sont inexacts et le respect de l'annualité budgétaire et de la sincérité des comptes ignorés.

3.1.3- Autre élément de fiabilité des comptes : la qualité des pièces justificatives à l'appui des mandats

De très nombreux mandats sont insuffisamment justifiés. Les principales anomalies concernent deux types de dépenses. Il en est ainsi des frais de déplacement, de l'absence de mention du marché ou du contrat de maintenance en cas de paiements multiples.

4- LES PROCEDURES AU SEIN DE LA DIRECTION DES FINANCES

Les circuits et procédures au sein des services ont favorisé les dérives observées.

En application d'un système de management décrit dans un document intitulé la « charte de gestion » (cf. 7.6.3.), chaque agent agit dans un secteur d'intervention qui lui est propre. Toutes les activités sont cloisonnées, les personnels gèrent les dossiers dont ils sont en charge de bout en bout, sans aucun contrôle externe, transversal ou même final. L'objectif était de rendre le travail plus attractif et de redonner une motivation au personnel.

A défaut de l'organisation au sein des services d'un véritable contrôle interne, la rédaction de procédures écrites, faisant l'objet de suivi et de contrôle, apparaît aujourd'hui indispensable.

Le déroulement de la procédure, de la commande jusqu'au paiement, a été décrit et semble a priori être organisé dans une procédure classique de visas successifs.

Or, l'examen des pièces montre une réalité toute différente de la procédure exposée. Certaines factures comportent plusieurs dates de réception. Ainsi, sur une facture du 31 juillet 2007 figurent trois cachets : le premier indique « *Reçu le 3 sep. 2007 Service Financier* », le deuxième indique « *Service fait le (sans date) signature* (manifestement celle de l'agent responsable des marchés,) » et le dernier « *reçu le 8 août 2007 service financier* ». Un mandat d'un montant de 48 198,80 € est justifié par une facture datée du 25 février 2008 et comporte 3 cachets.

Ces mandats ne sont que quelques exemples parmi d'autres qui démontrent le caractère aléatoire de la procédure de suivi de la dépense et plus particulièrement du suivi des factures et de leur enregistrement.

De nombreuses factures examinées comportent la signature du directeur général des services comme d'ailleurs toutes les demandes d'autorisation d'engagement de dépenses d'investissement. Or pour l'intéressé, sa signature ne vaut pas validation des dépenses mais simple visa des éléments contenus dans le document signé. Seul le maire (ou son premier adjoint) validait selon lui la dépense en apposant sa signature. De fait, toutes les demandes d'autorisation d'engagement examinées sont effectivement signées de Monsieur Baumet ou de Monsieur Colombet.

Toutefois, eu égard à la fonction du directeur général, un simple visa peut prêter à confusion et être interprété comme une approbation. A aucun moment sur les documents consultés, la chambre n'a constaté de réserves sur les dépenses engagées.

5- LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

La chambre rappelle une nouvelle fois que les données analysées ci-après sont issues des balances comptables des comptes de gestion et ne peuvent, en aucun cas, tenir compte des dépenses engagées mais prises en charge sur les exercices suivants, pratique systématique pendant de nombreuses années, tant en investissement qu'en fonctionnement et ce dans des proportions considérables. Ces reports de factures sont difficilement mesurables eu égard à l'ampleur du nombre de dépenses concernées.

Le déficit de 2008 s'est résorbé, en raison des restrictions budgétaires préconisées en 2009 et en 2010 par la chambre régionale des comptes après sa saisine par le préfet. Le mouvement de rigueur s'est d'ailleurs largement maintenu en 2011. Avec la diminution des dépenses de fonctionnement, la capacité d'autofinancement (CAF) est enfin devenue positive en 2009, pour atteindre le niveau de 3 M€ en 2010.

Cependant, avec des charges réduites au maximum, de nouveaux produits semblent difficilement envisageables, les taux d'imposition représentent le double des moyennes nationales et les ratios d'endettement sont particulièrement élevés. La commune est encore très loin de disposer de marges de manœuvre.

5.1- Le fonctionnement

5.1.1- Les charges de fonctionnement

Les charges nettes de fonctionnement ont augmenté de 33 % de 2005 à 2008 pour diminuer de 40 % sous l'effet des contrôles budgétaires. Elles ont diminué de 20 % au cours de la période 2005-2010.

En 2009, les charges nettes de fonctionnement représentaient 1 471 € par habitant, contre 948 € par habitant pour la moyenne de la strate. En 2010, les charges nettes de fonctionnement devraient représenter 1 145 €/hab.

Les charges réelles de fonctionnement passent de 14,3 M€ en 2005 à 19,3 M€ en 2008, soit une hausse de 35 % et diminuent encore pour atteindre le niveau de 11,5 M€ en 2010 (soit - 41 %).

Les charges réelles de fonctionnement représentaient 1 500 € par habitant en 2005. Elles en représentent désormais 1 154 €/hab.

5.1.1.1- Les charges de personnel

Les charges de personnel ont diminué de 6 % sur la période, passant de 7,8 M€ à 7,3 M€ avec deux temps distincts : augmentation de 40 % entre 2005 et 2008, passant de 7,8 M€ à 10,9 M€, puis sous l'impact des avis budgétaires, diminution de 33 % en 2009 et 2010.

Ces charges représentaient 57 % des charges réelles en 2008 et en représentent actuellement 64 %. Cette proportion est largement au-dessus des moyennes de la strate s'établissant à 50,3 % en 2009.

La gestion des ressources humaines est abordée au point n°7.

5.1.1.2- Les charges d'intérêts

Les charges d'intérêts ne représentent plus que 1 % des charges réelles en 2010, en raison de la régularisation qui aurait dû être opérée dès 2008 sur les ICNE, alors qu'elles en représentaient 7 % en 2008 et 5 % en 2005.

5.1.1.3- Les autres charges réelles

Ce terme désigne les charges de gestion courante de la commune : charges à caractère général (achats de matières premières, de marchandises ou de prestations de service, charges externes, contrats de prestations de service, locations, entretien et réparation, impôts et taxes) et autres charges.

Elles représentent 17 % des charges réelles en 2010 contre 28 % en 2005 et 30 % en 2008. Elles sont passées de 4 M€ en 2005 à 5,5 M€ en 2008, soit une progression de 37,5 % pour ensuite diminuer de 64 % entre 2008 et 2010 (- 46 % entre 2009 et 2010) pour atteindre le niveau de 2 M€.

Cette baisse récente est la conséquence des coupes importantes effectuées au sein des dépenses de fonctionnement de la collectivité qui ont permis de dégager un excédent de fonctionnement en 2010.

Les « services extérieurs », contrats de prestations de services avec des entreprises extérieures, charges locatives, services extérieurs d'entretiens et réparations, versements à des organismes de services extérieurs, frais de colloques et séminaires ont augmenté de 41 % entre 2005 et 2008 pour diminuer de 70 % entre 2008 et 2010.

Le poste « fêtes et cérémonies » a connu une diminution significative : - 95 % entre 2008 et 2010 (passant de 942 000 € à 50 000 €). La chambre avait recommandé une large diminution estimant que la situation déficitaire de la commune devait conduire à réduire ce type de dépenses. Toutefois, ce poste est loin de recouvrir la totalité des dépenses faites à ce titre. L'observation 8 traitera des fêtes et cérémonies qui ont largement contribué à la dégradation de la situation financière.

5.1.1.4- Le ratio de rigidité

Le ratio de rigidité évalue le poids des charges incompressibles dans un budget et permet de mesurer les marges de manœuvre de la commune.

Le taux de rigidité des charges structurelles de Pont-Saint-Esprit a atteint le niveau de 77 % en 2008 pour revenir au niveau de 57 % en 2010, grâce à la diminution des charges d'intérêts. Un ratio supérieur à 50 % est un critère d'inscription au réseau d'alerte de la DGFIP. Il traduit l'absence quasi totale de marge de manœuvre.

5.1.2- Les produits de fonctionnement

Les produits progressent de 15 %, grâce à la hausse des ressources fiscales.

Les produits nets de fonctionnement ont connu une progression de 27 % jusqu'en 2009 pour légèrement diminuer de 10 % entre 2009 et 2010. Ils représentaient 1 447 € par habitant en 2005 et actuellement 1 594 € (pour 15,9 M€) après avoir atteint le niveau de 1 763 € par habitant en 2009, largement au-dessus de la moyenne de la strate à hauteur de 1 075 €/hab.

Les produits réels de fonctionnement passent de 13,6 M€ en 2005 à 17,5 M€ en 2009 et 15,8 M€ en 2010 soit une augmentation totale de 16 %, représentant 1 423 € par habitant en 2005, 1 753 € en 2009 et 1 581 € en 2010.

5.1.2.1- Subventions et participations

Ce poste a diminué de 16 % sur la période étudiée, passant de 3,9 M€ à 3,2 M€.

La DGF s'élève à 1 975 600 € en 2010 contre 2 033 360 € en 2009 ; elle représente 195 € par habitant en 2010 et 204 € en 2009, soit exactement la moyenne de la strate.

Ces sommes représentent environ 12 % des recettes de fonctionnement, alors que la moyenne de la strate en 2009 était de 19 %.

5.1.2.2- Les ressources fiscales

Le poste le plus important des produits de fonctionnement est celui des produits issus des ressources fiscales (76 %) qui s'élèvent à 12 M€ en 2010, en diminution de 8 % par rapport à 2009 en raison de la baisse des taux de la TEOM mais en augmentation de 46 % par rapport à 2005.

Les ressources fiscales comprennent les produits issus de la fiscalité directe locale (7,6 M€ en 2010), de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (1,7 M€) et d'autres taxes telles que celle sur l'électricité, les droits de stationnement, les droits de place, la taxe sur la publicité extérieure ou les droits de mutation (595 000 € pour l'ensemble). Les recettes issues des droits de mutation à titre onéreux ont diminué de 24 %, essentiellement suite à la crise de 2008. Mais l'année 2010 constate une légère amélioration.

Le produit des impositions directes qui a augmenté de 94 % sur la période étudiée, passant de 3,9 M€ à 7,6 M€, représente 48 % des ressources de fonctionnement, et la plus grosse partie des ressources fiscales, soit 63 % en 2010.

En effet, face aux déficits récurrents, la chambre régionale des comptes n'a pu que préconiser des hausses très importantes de la fiscalité. Ainsi, en 2008, les produits fiscaux ont affiché une croissance de 64 % par rapport à 2007.

Le taux de la TEOM a aussi été augmenté en 2008 entraînant une hausse du produit de 63 %.

Cependant, pour tenir compte du transfert de compétence à la communauté de communes, le taux de la TEOM a été baissé et le produit a donc diminué de 33 % entre 2009 et 2010.

Les produits issus de la taxe d'habitation ont augmenté de 94 % entre 2005 et 2010, passant de 1,9 M€ à 3,7 M€. Le taux a connu une progression de 61 % passant de 22,59 % en 2005 à 36,40 % depuis 2008.

Ces produits représentent 368 € par habitant en 2010 contre 202 € par habitant en 2005, ratio s'établissant très largement au-dessus des moyennes de la strate (10 000 habitants), s'établissant, en 2009, à 161 € par habitant au niveau national et à 208 € par habitant au niveau départemental.

Les produits issus de la taxe foncière ont eux-mêmes augmenté de 91 %, passant de 1,8 M€ à 3,4 M€, soit 337 € par habitant pour une moyenne nationale de 161 € par habitant. Le taux est passé de 26,15 % à 42,15 %, la moyenne de la strate se situant à 20,54 % pour la moyenne nationale en 2009.

La taxe sur le foncier non bâti ne rapporte que 2 % des produits des contributions directes (1 % de l'ensemble des ressources fiscales).

Cependant, par effet purement arithmétique, l'effort fiscal demandé aux spiripontains en 2010 semble moins important que les années précédentes en raison de la croissance démographique : Pont-Saint-Esprit recensait 9 523 habitants en 2005, 9 964 en 2009 et en recense 10 150 actuellement.

5.1.3- Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF)

Le CMPF, rapport entre le produit des impôts locaux et le potentiel fiscal calculé avec les taux moyens nationaux d'imposition, permet d'évaluer la marge de manœuvre fiscale dont dispose la commune.

Ce coefficient est comparé à la moyenne de la catégorie démographique de la commune (départementale, régionale et nationale).

Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal calculé avec les taux moyens nationaux			
Pour la commune	Moyenne de la catégorie démographique		
	Départementale	Régionale	Nationale
1,83	NC	1,11	1,01

La commune de Pont-Saint-Esprit ne dispose quasiment d'aucune marge de manœuvre fiscale en raison de ses taux déjà très élevés et de ses bases imposables réduites.

En effet, le revenu fiscal moyen de la commune est de 18 284 € contre 23 292 € pour la moyenne nationale. Le potentiel fiscal des spiripontains n'était que de 526 €/hab. en 2009 alors qu'il était de 781 €/hab. pour la moyenne de la strate.

5.2- La capacité d'autofinancement (CAF)

La CAF brute est la différence entre les produits réels de fonctionnement et les charges réelles de fonctionnement. Le résultat de fonctionnement a été négatif de 2005 à 2008.

La CAF brute était de - 731 000 € en 2005, et de -2,2 M€ en 2008. Ce n'est qu'à partir de 2009 que la CAF brute redevient positive pour atteindre le niveau de 4,1 M€ en 2010.

La CAF nette est calculée en retranchant le remboursement du capital de la dette de la CAF brute. Négative jusqu'en 2008, passant de - 2,6 M€ à - 3,4 M€, elle redevient positive en 2009. La commune a pu dégager une CAF nette de 4,3 M€ en 2010, résorbant ainsi son déficit reporté. Tous les efforts fiscaux demandés à la population n'ont ainsi servi qu'à apurer les déficits accumulés.

Le rattachement des charges à l'exercice aurait permis de montrer l'effondrement de la CAF dès 2006.

5.3- L'investissement

5.3.1- Le financement disponible de la section d'investissement

Le financement disponible représente le total des ressources (hors emprunts) dont dispose la collectivité pour investir, après avoir payé ses charges et remboursé ses dettes.

Comme indiqué, la CAF étant négative jusqu'en 2008, la commune ne disposait d'aucun financement disponible hors emprunt.

L'ensemble des ressources d'investissement hors emprunt n'a par ailleurs pas cessé de diminuer, passant de 3,5 M€ en 2005 (année où la commune avait perçu une importante subvention départementale) à 832 000 € en 2010, soit - 71 %.

Le dernier emprunt de 1,3 M€ a été souscrit en 2005 car depuis les banques ont refusé leurs concours, les échéances n'étant plus assurées.

Le montant des dépenses d'équipement a diminué de 98 % entre 2005 et 2010, passant de 1,2 M€ à 19 000 €.

Une large partie des dépenses engagées en 2005 portait sur un programme de lutte contre l'insécurité avec l'installation de caméras de vidéosurveillance et la création d'un centre de surveillance urbain.

La fonction « Sécurité et Salubrité Publique » apparaît en effet au cœur des préoccupations de l'ancienne équipe municipale. La commune a dépensé 723 470 € entre 2006 et 2010 pour cette seule fonction dont 527 733 € en 2006.

La commune a par ailleurs dépensé 3 M€ en investissement pour l'aménagement urbain entre 2006 et 2010 pour une dépense totale de 12,9 M€ (investissement et fonctionnement) de cette seule fonction.

5.3.2- Le financement des investissements

Les dépenses d'équipement représentaient 124 €/hab. en 2005 (contre 305 €/hab. pour la moyenne de la strate), 238 €/hab. en 2008 (contre 343 €/hab. pour la moyenne de la strate) et ne représentent plus que 1,91 €/hab. en 2010.

Les reports des déficits d'investissement et les résultats négatifs reportés ont grevé le budget d'investissement entraînant un fort déficit d'investissement, qui n'a pas été compensé par un résultat de fonctionnement positif et encore moins par une CAF suffisante.

5.4- Equilibre du bilan

La mesure de l'équilibre financier de la commune s'effectue à travers trois grandeurs caractéristiques : le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.

Toutefois, les nombreuses erreurs comptables et manquements constatés font que cet exercice revêt un caractère quasi virtuel.

5.4.1- Le fonds de roulement

Le fonds de roulement (FDR) est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (les dotations et réserves, les subventions, les emprunts) et les immobilisations (les investissements réalisés et en cours de réalisation). Il permet de couvrir le décalage entre encaissement de recettes et paiement de dépenses. Seul l'exercice 2005 a su dégager un FDR légèrement positif. La commune avait cédé deux biens, l'ancienne mairie et la chapelle des pénitents, réalisant ainsi une plus-value totale de 135 421,12 € expliquant ainsi le très léger excédent du FDR en 2005. En l'absence de ces plus-values, le FDR aurait été d'ores et déjà négatif en raison d'un résultat de fonctionnement courant négatif (- 873 047 €) et ce malgré la souscription d'un nouvel emprunt.

Les exercices suivants ont généré des FDR de plus en plus lourdement négatifs pour atteindre le niveau de - 8,8 M€ en 2008 (ramené à - 2,5 M€ en 2010 sous l'effet des économies budgétaires).

Le FDR négatif dès 2006 fait que le financement disponible à long terme est insuffisant pour assumer les investissements réalisés ou en cours de réalisation.

L'évolution des subventions obtenues par la commune hors FCTVA et TLE ont diminué de 87 % entre 2005 et 2010, passant de 292 300 € à 36 600 € en 2010, après avoir atteint le niveau de 12 600 € en 2009.

Alors que le budget prévoyait des cessions d'immobilisations à hauteur de 442 000 €, la plus-value constatée en 2007 s'élève à 2 194,29 €.

En 2009, une plus-value de 11 250 € a été constatée en même temps qu'une moins-value de 92 635 €, alors que la somme prévue en recettes d'investissement du budget primitif était de 211 500€.

Enfin, lors de l'élaboration du budget primitif de 2010, la collectivité a produit des compromis de vente à la CRC pour que la somme de 236 000 € soit inscrite en recette d'investissement. Or, aucune de ces ventes ne s'est réalisée.

5.4.2- Le besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement (BFR) est égal à la différence entre, d'une part, l'ensemble des créances et stocks et, d'autre part, les dettes à court terme (dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales...). Le besoin en fonds de roulement de la commune de Pont-Saint-Esprit est négatif, soit en excédent de financement d'exploitation sur toute la période analysée, passant de - 722 000 € en 2005 à - 12,8 M€ en 2008 et revient à - 4,2 M€ en 2010.

Cette situation montre que le cycle d'exploitation de la collectivité est assuré par ses créanciers, fournisseurs ou institutionnels.

Les mandats pris en charge entre 2007 et 2010 n'étaient pas soldés et figuraient au passif du bilan pour un montant de 10,2 M€, la commune ayant négocié un moratoire avec ses créanciers pour rembourser ses dettes.

Comme la chambre l'avait relevé à plusieurs reprises dans ses avis budgétaires, les moratoires négociés ont entraîné un besoin supplémentaire en trésorerie d'environ 300 000 € par mois et la commune doit générer des recettes mensuelles suffisantes pour lui permettre d'assumer ses charges courantes et de payer en sus ses arriérés.

5.4.3- La trésorerie

La trésorerie du bilan au 31 décembre comprend le solde du compte au Trésor, mais également les autres disponibilités à court terme comme les valeurs mobilières de placement.

Elle apparaît comme la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement.

Son niveau est passé de 771 000 € en 2005 à 1,7 M€ en 2010.

Le ratio, trésorerie en jours de dépenses de fonctionnement, n'est pas révélateur des difficultés de trésorerie rencontrées par la commune. En effet, depuis 2008 et afin d'assurer les mensualités prévues dans le moratoire, le comptable a dû plusieurs fois demander l'ordre de priorité de paiement des mandats car la trésorerie était insuffisante pour payer l'intégralité des dépenses.

5.4.4- L'endettement

La dette totale a légèrement diminué entre 2005 et 2010 (- 17 %) puisque la commune n'a contracté aucun nouvel emprunt. Le capital restant dû est de 19,7 M€.

Le tableau récapitulatif de la dette, fourni par le trésorier, recense 25 emprunts : 3 contractés auprès de la Caisse d'épargne, 8 avec le Crédit Agricole du Languedoc-Roussillon, 8 avec le Crédit Agricole d'Ile-de-France, 5 avec le Crédit Local de France et 1 avec la Caisse des Dépôts.

La dette de Pont-Saint-Esprit représentait 2 484 €/hab. en 2005 et 1 941 €/hab. actuellement, soit plus du double de la moyenne de la strate s'établissant à 884 €/hab..

Ce ratio indique à quel point les finances de la commune sont grevées par son endettement.

Un autre ratio mesure de l'endettement est celui qui rapporte l'endettement à la CAF brute, afin de calculer le nombre d'années nécessaires au remboursement intégral de l'encours de la dette en utilisant seulement le produit de la CAF.

Ce ratio ne peut être calculé en 2005, 2007 et 2008, la CAF étant négative sur ces exercices².

En 2009, la commune aurait mis 6,5 ans à rembourser le capital de sa dette et 5 ans en 2010. Toutefois, les charges d'intérêts ont été réduites par le traitement comptable des ICNE.

En conclusion, la commune de Pont-Saint-Esprit doit impérativement améliorer la fiabilité de ses comptes et reconstituer progressivement des marges de manœuvre en fonctionnement pour apurer ses dettes et retrouver une capacité d'investissement.

6- LA COMMANDE PUBLIQUE

6.1- Rappel des principes

Le code des marchés publics détermine l'ensemble des procédures relatives à l'achat public, fondées sur le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Son application, qui s'impose aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, doit permettre d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont ainsi tenus de recourir à des procédures formalisées lorsque le montant estimé du besoin à satisfaire est aujourd'hui supérieur à 193 000 € HT pour les fournitures, les services ou 4 845 000 € HT pour les travaux³, la plus courante étant l'appel d'offres. En deçà de ces seuils, ils peuvent mettre en œuvre une procédure dite « adaptée » dont les modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat. En tout état de cause, seuls les achats d'un montant estimé inférieur à 4 000 € HT peuvent faire l'objet d'un marché passé sans publicité ni mise en concurrence préalable⁴. Pour l'appréciation des différents seuils, l'évaluation des besoins s'opère au regard de la notion d'opération de travaux ou de celle d'ouvrage, s'il s'agit de travaux, ou bien du caractère homogène, s'il s'agit de fournitures ou de services.

² A titre indicatif, l'encours de la dette en 2007 aurait été remboursé en 230 ans si l'on avait utilisé que la CAF.

³ Sous la période 2005-2010 ces montants ont évolué de la manière suivante :

	fournitures	travaux
1 ^{er} janvier - 31 décembre 2005	230 000 €HT	230 000 €HT
1 ^{er} janvier 2006 - 31 décembre 2007	210 000 €HT	230 000 €HT
1 ^{er} janvier 2008 - 20 décembre 2008	206 000 €HT	206 000 €HT
21 décembre 2008 - 31 décembre 2009	206 000 €HT	5 150 000 €HT
1 ^{er} janvier 2010 à aujourd'hui	193 000 €HT	4 845 000 €HT

⁴ Montant porté à 20 000 € HT par le décret n° 2008-1356 du 19 décembre 2008, mais le Conseil d'Etat a annulé ce relèvement (CE 10 février 2010, n°319100). Par décision du 10 février 2010, le Conseil d'Etat a annulé à compter du 1^{er} mai 2010, le décret n°2008-1356 du 19 décembre 2008 en tant qu'il fait passer de 4 000 € à 20 000 € le seuil des marchés pouvant être passés sans publicité ni mise en concurrence. Ce seuil a été porté à hauteur de 15 000 € HT par décret n°2011-1853 du 9 décembre 2011.

6.2- L'organisation de la fonction « commande publique » à Pont-Saint-Esprit

6.2.1- L'organisation fonctionnelle

Le chef du service « marchés publics », agent de catégorie C récemment promu B, procède à la constitution de dossier de marché public « *quand la hiérarchie le lui demande* ».

Il n'existe pas de service fonctionnel des marchés publics et la personne désignée comme chef des marchés publics (ou responsable du service des marchés publics) est largement tenue à l'écart lors des procédures d'engagement des dépenses, ce qui explique pour partie les errements constatés. Si le code général des collectivités territoriales ne mentionne pas expressément la nécessité d'avoir un service achats dans une collectivité, sa mise en œuvre au même titre qu'un service de gestion des ressources humaines ou des finances relève d'un principe de bonne gestion.

6.2.1.1- La vérification des seuils

Le visa du service financier porte sur la vérification de crédits disponibles et de service fait mais pas sur les dépassements de seuils. Ainsi, il n'était pas vérifié si un ensemble de factures d'un même prestataire dépassait les seuils de marché, ou si un ensemble de commandes similaires, matériel informatique par exemple, aurait pu faire l'objet d'un marché.

6.2.1.2- Absence d'un guide des procédures internes

L'article 28 du CMP dispose que lorsque leur valeur estimée est inférieure à certains seuils, les marchés de fournitures, de services ou de travaux peuvent être passés selon une procédure adaptée, dont les modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat. Cette disposition implique que le pouvoir adjudicateur se prononce sur le choix de la procédure retenue pour chaque achat ou pose, pour échapper à cette contrainte particulièrement lourde, les principes sous la forme d'un guide de procédure interne. A défaut, il ne peut alors recourir qu'à l'une des procédures formalisées dont les modalités de mise en œuvre sont rigoureusement définies par le code des marchés publics.

Le guide des bonnes pratiques en matière de marchés publics, mise en place par la circulaire éponyme du 29 décembre 2009, indique très précisément que l'acheteur doit être à même de retracer toute procédure d'achat et prouver à tout moment qu'il a respecté en tous points les grands principes de la commande publique : *« La collectivité doit se comporter en gestionnaire avisé et responsable des deniers publics. Elle devra être à même de pouvoir justifier, à tout moment, les motifs de son choix et d'assurer, en toute transparence, la traçabilité des procédures qu'elle aura employées, selon la nature et le montant de la prestation achetée éventuellement devant le juge (par exemple, en produisant les devis sollicités, les référentiels de prix ou les guides d'achat utilisés, tels ceux validés par l'Observatoire économique des achats publics ou le Service des achats de l'Etat, etc. L'établissement d'une note de traçabilité de l'achat est recommandé ».*

Cette méconnaissance des procédures prévues par le code des marchés publics a fait que certains agents des services financiers ignoraient même le montant des seuils de marché.

En conclusion, la chambre ne peut à cet égard que constater l'absence de procédure organisée et formalisée permettant de s'assurer du respect des seuils et de leur non dépassement dans le temps.

6.2.3- Absence de procédure formalisée

Ces carences d'organisation et d'encadrement ont conduit fréquemment à ce que certains principes fondateurs de la commande publique soient largement ignorés.

6.2.3.1- Absence injustifiée de passation d'un marché public

En l'absence de suivi, plusieurs opérations ont dépassé les seuils règlementaires sans qu'aucun marché n'ait été passé.

Les exemples sont multiples où la commune s'est affranchie des règles de passation d'un marché public :

a. Livraison de fuel par la société G.

Ainsi par mandats 37 du 31 janvier 2008 et 1517 du 23 mars 2008 ont été payées respectivement les sommes de 25 978,47 € et 4 574,10 € à la société G. pour livraison de fuel domestique, soit une somme totale de 31 260 € excédant largement le seuil de passation d'un marché public alors que la commune avait un marché avec une autre société. Ce fuel était destiné à alimenter les groupes électrogènes des fêtes de Noël 2007 et ces livraisons auraient parfaitement pu être prévues au moment de la location des groupes électrogènes.

b. Les contrats «Avenir J-C. D. »

Par mandats 773 à 783 tous émis le 19 février 2008, a été payée une somme globale de 62 766,46 € à l'entreprise J-C. D. pour la campagne d'affichage commandée en 2007. Il n'y a pas eu de marché public conclu sur ces prestations.

Il est observé une nouvelle fois que ces factures auraient dû être rattachées à l'exercice précédent.

Les contrats signés sont par ailleurs très peu explicites. L'ordonnateur n'a pas été en mesure de préciser s'il s'agissait d'une campagne de conception et ou de réalisation, voire de simple affichage. En tout état de cause, une somme totale de 62 766 € a été payée sans marché public.

c. Travaux de l'église Saint-Saturnin

Aux termes de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905, « *l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale pourront engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices de culte dont la propriété leur est reconnue* » (par la présente loi).

Les dépenses visées sont celles relatives aux grosses réparations à caractère conservatoire (sol, mur, toiture...) et celles d'entretien (électricité, peinture...). Elles sont financées par l'autofinancement, l'offre de concours des fidèles ou par une subvention du ministère de l'Intérieur ou de la Culture. La subvention ne peut dépasser 50 %.

La paroisse de Saint-Saturnin constituée en association diocésaine et la commune ont décidé de rénover l'église.

Une convention a été signée le 7 avril 2008 entre l'association diocésaine et la commune pour la réalisation de la rénovation en trois tranches successives. Il y est précisé que les travaux sont à la charge conjointe de l'association diocésaine et de la mairie, l'association s'engageant à reverser la somme de 53 769,23 €, montant qui correspondait aux travaux de la première tranche, déduction faite du FCTVA.

La convention ne précise pas le montant de l'intégralité des travaux mais la commune a indiqué que le montant total des travaux réalisés dans le cadre de cette convention s'est élevé à 82 026,49 €.

Toutes les dépenses de travaux ont été engagées en dehors de toute procédure formalisée alors que le montant total (101 862,72 €) dépasse les seuils de marchés.

Cette absence de marché est justifiée par la commune en ces termes : « *le diocèse avait déjà totalement monté le dossier avant la signature de la convention. Les entreprises étant spécialisées dans ce type de travaux, à la demande expresse du diocèse, ce sont elles qui sont intervenues conformément à la convention. Cette convention avait comme unique objectif pour le diocèse d'économiser le FCTVA sur la partie des travaux lui incombant comme utilisateur du bien* ».

De fait, les factures de l'entreprise C. qui est intervenue sur le chantier comportent la mention « Contact : Père B. D. ».

Si la convention conclue avec l'association diocésaine est conforme aux dispositions de la loi de 1905, il est surprenant que l'ordonnateur de la commune ai laissé un tiers (le curé de la paroisse) engager les rénovations de l'église pourtant inscrites au budget communal.

Beaucoup d'autres exemples d'absence de conclusion de marchés publics pourraient être cités : achats de matériel informatique ou de bureau, travaux de voirie avec la pose de « coussins berlinois », ou acquisition de décorations lumineuses pour un montant de 72 573 € ou un arbre de Noël géant acquis en 2007, payé en 2008 pour un montant de 30 719 €.

6.2.3.2- Evocation injustifiée de la procédure d'urgence pour des dépenses hors marchés

La commune applique irrégulièrement la notion d'urgence telle que définie par le code des marchés publics et interprétée par la jurisprudence.

L'article 35 du code des marchés publics est ainsi rédigé : « *les pouvoirs adjudicateurs peuvent passer des marchés négociés sans publicité préalable et sans mise en concurrence : (...) les marchés conclus pour faire face à une urgence impérieuse résultant de circonstances imprévisibles.*

Par dérogation aux dispositions du chapitre V du titre II de la première partie du présent code, lorsque l'urgence impérieuse est incompatible avec la préparation de documents constitutifs du marché, la passation du marché est confirmée par un échange de lettres.

Peuvent être négociés sans publicité préalable et sans mise en concurrence (...) les marchés complémentaires de fournitures qui sont exécutés par le fournisseur initial qui sont destinés (...) soit au renouvellement partiel de fourniture (...) lorsque le changement de fournisseur obligerait le pouvoir adjudicateur à acquérir un matériel de technique différente entraînant une incompatibilité avec le matériel déjà acquis ou des difficultés techniques d'utilisation ou d'entretien disproportionnées ».

Ainsi, le code des marchés publics prend en compte les circonstances exceptionnelles auxquelles les acheteurs peuvent être confrontés : l'urgence simple, qui permet de réduire les délais de consultation, doit être distinguée de l'urgence impérieuse, qui permet de recourir au marché négocié sans publicité préalable et sans mise en concurrence.

L'urgence simple doit être justifiée et s'apprécie au cas par cas. Elle ne se conçoit que si les délais normaux de réception de candidatures et des offres sont rendus impraticables. Il en résulte que les acheteurs publics doivent être en mesure de motiver le caractère objectif de l'urgence, et l'impossibilité de respecter les délais réglementaires. Ces raisons ne peuvent résulter de leur fait, et, en particulier, de la carence des services dans la gestion de la procédure de passation du marché. Elle permet de diminuer les délais minimum de réception des candidatures et des offres, lorsque l'acheteur public est dans l'incapacité de les respecter. Les obligations d'informations sont maintenues.

L'urgence impérieuse s'apprécie strictement. Le 1° du II de l'article 35 du CMP définit l'urgence impérieuse comme résultant de « *circonstances imprévisibles pour le pouvoir adjudicateur et n'étant pas de son fait* ».

L'urgence impérieuse est donc circonscrite aux phénomènes extérieurs, imprévisibles et irrésistibles pour l'acheteur public, comme par exemple une catastrophe naturelle (tempête Xynthia en 2009). Elle ne peut pas résulter d'irrégularités ou de négligences commises dans la passation du marché.

Le recours à l'urgence impérieuse doit être explicitement motivé et les marchés passés en application de l'article 35-II-1° doivent être limités aux prestations strictement nécessaires pour faire face au caractère impérieux de cette urgence.

Ces règles n'ont pas été respectées à Pont-Saint-Esprit dans plusieurs cas :

a. La vidéosurveillance

En 2005, la commune a mis en place la première tranche du système de vidéosurveillance « *dans le but de surveiller certains points sensibles de la ville et/ou bâtiments communaux* ».

Vingt-six caméras ont été mises en service en 2006 : 17 dômes « *pour la surveillance des entrées et sorties de la ville ainsi que pour les allées principales* » et 9 caméras fixes « *dédiées au centre Pépin et au complexe sportif du Clos Bon Aure* ».

En 2007, la commune a décidé d'étendre le réseau de vidéosurveillance en réalisant une « *deuxième tranche d'installation de caméras dômes* ».

Le budget alloué à cette tranche était de 360 000 € TTC, études comprises.

Un marché de maîtrise d'œuvre a été signé entre la commune et la Sarl T. Consultants, le 6 juillet 2007, pour cette extension et pour un montant total de 17 940 € TTC.

Conformément au marché 05/2005, l'entreprise S. a installé le réseau de vidéosurveillance et en a aussi assuré l'extension.

En dehors de tout marché et en évoquant la procédure d'urgence suite à intempéries, la commune a commandé des remplacements de divers éléments du réseau. La commune justifie l'absence de marché par l'existence d'un contrat d'entretien avec la société S.. Or, dans ce type de contrat, les surtensions suite à orages sont généralement exclues.

L'examen des pièces ne permet pas de vérifier qu'il s'agit effectivement d'une procédure d'urgence simple et encore moins impérieuse. Aucun marché n'a été passé même dans l'hypothèse de la mise en œuvre par la commune d'une procédure simplifiée d'urgence simple.

b. Les travaux sur les écoles

Des travaux ont été exécutés sur les écoles au cours des exercices examinés.

La délibération du 19 avril 2007 avait prévu de programmer sur trois années des travaux d'entretiens dans les écoles de la ville pour un coût objectif de 340 000 € sur trois exercices budgétaires.

Le financement de cette opération devait donc se faire sous la forme d'autorisations de programme (AP) et de crédits de paiement (CP).

La commune fait ici la preuve de sa capacité à assurer, lorsqu'elle le veut, une réelle programmation de ses besoins.

Un marché de maîtrise d'œuvre a été signé le 24 juillet 2007 par le maire, Monsieur Baومت avec l'entreprise D.-B. Aucune référence n'est faite à une quelconque procédure d'urgence.

Par mandat 2909 du 17 juillet 2008, d'un montant de 4 137,21 €, a été payée la facture d'honoraires n° 1 datée du 6 décembre 2007, faisant référence au marché n° 15/2007, ayant pour objet les « *travaux d'urgence sur les écoles Marcel Pagnol, Jean Jaurès et Jules Ferry* ». Outre qu'une nouvelle fois les charges de l'exercice 2007 ont été payées en 2008, cette facture ne détaille pas les travaux effectués, ni leur montant et encore moins leur date de la réalisation.

La totalité des travaux engagés et réalisés dans les écoles s'élèvent aux montants suivants honoraires inclus :

- 2008 : 86 234,75 €
- 2009 : 13 897,52 €
- 2010 : 0 €

La commune a expliqué qu'« *un marché de maîtrise d'œuvre pour des travaux sur trois écoles avait été lancé... En ce qui concerne les travaux à réaliser en conséquence, aucun marché de travaux n'a été formellement lancé (pour la plupart des consultations ont été réalisées) car les travaux ont été déclarés d'urgence par cette entreprise (sic). Cette dernière a suivi les travaux et les réunions de chantier en collaboration avec la direction des affaires scolaires et la direction du Bureau d'études.* »

L'entreprise n'est nullement habilitée à déclarer l'urgence, prérogative de la seule personne responsable du marché dans le strict respect des conditions figurant au code des marchés publics. Aucune des pièces exigées dans le cas de paiement en situation d'urgence n'a été produite.

L'ordre de priorité en fonction de l'urgence ne saurait être confondu avec l'urgence simple ou impérieuse telle que définie par le code des marchés publics. La commune a même précisé et indiqué que « *l'urgence des travaux à réaliser dans les écoles a été déclarée par le maire, Gilbert Baومت et son adjointe aux affaires scolaires. Ils signaient les bons de commande correspondants* ».

L'explication avancée, à savoir que « *s'il y avait eu lancement d'un marché, les travaux n'auraient pas pu être réalisés pour la rentrée scolaire suivante* », est, comme il a été exposé supra, inopérant.

A contrario, la commune a parfaitement passé un marché selon la procédure MAPA pour la pose de volets roulants dans une école, montrant sa maîtrise de la procédure.

c. Les travaux sur le prieuré Saint-Pierre

De la même façon, la commune a engagé des travaux de mise en sécurité du prieuré Saint-Pierre (qui ont donné lieu à plusieurs mandats) en évoquant la procédure d'urgences sans aucun justificatif à l'appui.

6.2.3.3- Des marchés publics et des factures hors marchés

Un marché public doit être passé pour un ensemble de prestations ou d'acquisitions similaires :

a. Location de cinq structures chapiteaux pour les fêtes de fin d'année 2007

Le marché n° 05/07 a fait l'objet d'un examen particulier par la chambre en raison de conditions de passation singulières. Ce marché comprend en effet deux actes d'engagement et des paiements hors marché pour des prestations qui auraient pu et dû être prévues dès le début de la procédure.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Pont-Saint-Esprit (30)

Ce marché portait sur la location de cinq structures chapiteaux pour les fêtes de fin d'année 2007 et a été attribué à la société A. R.

Le premier montant contractualisé en juin 2007 était de 107 356,85 € HT soit 128 757,59 € TTC avec une date de notification du 21 juin 2007.

Le deuxième montant contractualisé en novembre 2007 était de 115 662,85 € HT soit 138 284,93 € TTC avec une date de notification du 17 novembre 2007.

Ce marché sera exécuté pour un coût total de 128 150,75 € HT soit 153 268,30 € TTC, traduisant une augmentation de 19,03 % par rapport au montant contractualisé du mois de juin 2007 ou de 10,83 % par rapport au montant contractualisé du mois de novembre 2007.

Ce marché a été passé selon une procédure adaptée en application de l'article 28 du code des marchés publics applicable, en vue de louer cinq structures chapiteaux pour les fêtes de fin d'année 2007. Au regard du descriptif technique, « *l'ensemble de ces structures sont destinées à accueillir :*

- *diverses activités ;*
- *des spectacles permanents ;*
- *des structures style patinoire, piste de luge et circuit moto sur glace ».*

La chambre constate d'abord deux dates de notification différentes correspondant à deux montants différents pour un seul et même marché.

Par ailleurs, ce marché fait référence à l'article 28-IV du CMP (article 2 du RC) qui dispose : « *Quel que soit son choix, le pouvoir adjudicateur ne peut exiger des opérateurs économiques plus de renseignements ou de documents que ceux prévus pour les procédures formalisées par les articles 45, 46 et 48* ».

Si la commune avait eu la volonté de faire seulement référence au type de procédure utilisée à l'article 28-I du code des marchés publics⁵, la référence à un alinéa inadéquat ne pouvait qu'engendrer une insécurité juridique.

Une autre confusion apparaît sur la forme du marché qui, selon l'article 2 RC (du règlement de consultation), « *revêt le caractère d'une location* ». En effet, le terme de « forme » indique seulement si le marché est fractionné ou non sans rapport avec le fait qu'il s'agisse d'une acquisition ou d'une location.

S'agissant des pièces à produire à l'appui de l'offre (articles 44, 45 et 46 du code des marchés publics), il est surprenant de demander des références en travaux sur les cinq dernières années pour un marché ayant trait à la location de chapiteaux. En outre, la personne publique doit choisir entre les échantillons, les descriptions et/ou les photographies des fournitures. Or, les échantillons relèvent d'un régime très particulier décrit à l'article 49 du CMP.

De plus, figure curieusement dans les pièces à produire à l'appui de l'offre, le règlement de consultation signé qui précise la pondération des critères de choix :

- à 60 % pour la valeur technique appréciée en fonction des délais et de la spécificité technique de la présentation ;
- à 40 % pour le prix.

⁵ Art 28-I CMP : « *Lorsque leur valeur estimée est inférieure aux seuils mentionnés au II de l'article 26, les marchés de fournitures, de services ou de travaux peuvent être passés selon une procédure adaptée, dont les modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat* ».

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Pont-Saint-Esprit (30)

Pour la chambre, l'appréciation de la valeur technique attendue repose ici sur des critères difficiles à établir :

- aucun mémoire technique dans lequel le candidat décrit la façon dont il envisage de répondre aux besoins exprimés par la personne publique n'est demandé ;
- les délais sont imposés (14 décembre 2007 au 6 janvier 2008 hors montage et démontage, qui sont à préciser par le candidat). En effet, la commune était vraisemblablement dans l'impossibilité, à la date de la consultation, d'indiquer une date de fin de montage « *étant donné que les différentes structures sur glace font également l'objet d'un marché* ».

La commune a indiqué en outre qu'elle avertirait le prestataire dès que possible mais qu'au vu de l'expérience des années précédentes, 10 jours sont nécessaires. Aussi, le montage devrait être terminé aux alentours du 4 décembre 2007.

Cette mention du 4 décembre 2007, date à laquelle le montage doit être terminé, est une indication importante pour le candidat et aurait dû se trouver dans les pièces contractuelles et non dans le descriptif technique.

S'agissant du prix, aucune mention dans le règlement de consultation n'indique que le prix est forfaitaire. Le CCAP fait état du caractère ferme des prix mais ne mentionne pas non plus qu'il s'agit de prix forfaitaire. Il eût été plus expédient de le préciser contractuellement.

La commune a par ailleurs autorisé des variantes. Si l'article 50 permet à la personne publique d'autoriser les variantes, il n'en reste pas moins qu'il est obligatoire d'indiquer les exigences minimales que les variantes doivent respecter en application de l'article 50 du CMP. En l'espèce, les conditions minimales à respecter ne sont pas indiquées dans les documents communiqués par la commune.

La commune a également fait état d'options, consistant en deux « versions ». En cas d'option, le candidat a l'obligation de répondre, contrairement aux variantes.

Le candidat répond à l'offre sur la base d'un devis, qui deviendra contractuel puisqu'annexé à l'acte d'engagement. Ce devis fait état des deux versions, appelées « configurations ». Le prix total est de 107 656,85 € HT soit 128 757,59 € TTC. Ce prix, dûment reporté dans l'acte d'engagement, est identique dans les deux configurations.

Enfin, le devis devenu contractuel souffre de nombreuses omissions ou imprécisions.

Le candidat indique lui-même des options dans son devis. Par exemple, en page 5 de son devis, il est indiqué : « *option plancher – prix : 7 176 € HT – Si nous mettons ce plancher il faut prévoir un transport supplémentaire* ». Le prix du simple plancher de 7 176 € HT n'est pas reporté dans le total du devis et le prix du transport n'est pas indiqué. S'agissant du chauffage, si le prix de la location des appareils est mentionné, la consommation d'énergie est « en sus ». Il est également noté que pour la structure patinoire, le candidat indique que « *en fonction du diamètre des tuyaux et raccordement entre le groupe froid et la patinoire, nous devons rehausser le plancher avec du calage. Le prix au m² est de 1,20 € HT* ».

L'analyse objective des offres permettant de comparer le coût pour des prestations présumées équivalentes est quasiment impossible au cas présent car la collectivité n'a manifestement pas été en mesure d'estimer le coût final de la prestation au vu du devis devenu contractuel. En définitive, et comme aucune mise au point ne semble avoir eu lieu, la commune ne pouvait connaître ni ce qui a été commandé réellement ni le prix final.

Il n'en reste pas moins que le prix est identique pour les deux versions / configurations, dans l'AE, et que le devis présente un prix global sans faire de total par configuration.

L'échange d'acte d'engagement (AE)

Comme indiqué, deux versions de l'acte d'engagement et deux notifications ont été effectuées.

Première version :

Le « premier » acte d'engagement a été signé :

- le 31 mai 2007 par l'entreprise ;
- le 13 juin 2007 par l'adjoint délégué Monsieur Chailloux.

Le montant contractualisé était de 107 356,85 € HT soit 128 757,59 € TTC et la date de notification le 21 juin 2007.

Deuxième version :

Le « second » acte d'engagement a été signé :

- le 17 novembre 2007 par l'entreprise ;
- le 13 juin 2007 par l'adjoint délégué Monsieur Chailloux pour le marché envoyé à OSEO mais non signé dans les marchés adressés à la paierie.

Le montant contractualisé était de 115 662,85 € HT soit 138 284,93 € TTC et la date de notification le 17 novembre 2007.

La facture datée du 18 décembre 2007 et d'un montant de 138 284,93 € TTC, a été enregistrée deux fois aux services financiers de la mairie, le 3 mars 2008 au vu du tampon dateur des services financiers et le 29 février 2008 au vu de la mention manuscrite visant à corriger l'inscription du tampon dateur.

Le tampon service fait est présent, ainsi qu'une griffe mais il n'y a ni date, ni indication nominative de l'agent ayant constaté le service fait et la facture n'est pas signée pour paiement. Devant ces contradictions, la trésorerie de Pont-Saint-Esprit a fait parvenir un bordereau d'observation en date du 21 mars 2008 à la ville, aux fins de justification de la différence entre le montant du marché et la facture produite (différence égale à 9 527,34 €).

Le 25 mars 2008, les services de la mairie ont renvoyé à la trésorerie un marché qui annule et remplace le précédent.

Ce « nouveau » marché, d'un montant forfaitaire de 115 662,85 € HT soit 138 284,93 € TTC, a été signé par l'entreprise en date du 17 novembre 2007. La page de l'acte d'engagement réservée à la réponse de l'administration a été prélevée du premier marché et insérée dans le second. Aucune nouvelle signature n'est intervenue de la part de la personne publique. Seule l'annexe permettant le nantissement de créances est signée par l'adjoint, Monsieur Chailloux, en date du 13 juin 2007.

Le fait que la commune ait signé l'acte d'engagement 5 mois avant le prestataire ne manque donc pas de surprendre.

La commune sollicite ainsi très fortement les règles du droit public en utilisant la procédure « *annule et remplace* », procédure couramment utilisée pour les arrêtés par exemple et, en agissant de la sorte, remet en cause les grands principes de la commande publique, et la sincérité de son analyse des offres. De plus, elle prend des risques juridiques potentiellement importants vis-à-vis de tiers et/ou candidats évincés.

Il est probable que devant le refus de prise en charge du comptable public, il a été décidé de rédiger un nouvel acte d'engagement sans se soucier aucunement des procédures.

Les factures hors marché

Par ailleurs, trois factures ont été payées hors marché pour un montant total de 14 982,37 € TTC (12 572,90 € HT). Le pourcentage d'augmentation de la prestation, et non du marché,

est donc de 19,03 % si l'on prend comme référence le marché initial de juin. Le pourcentage d'augmentation est de 10,83 % si l'on se réfère au marché « annulé et remplacé » de novembre 2007.

- Facture d'un montant de 3 358,01 € TTC établie en date du 18 décembre 2007 et reçue en mairie le 12 février 2008 pour des prestations concernant une « *tente loge* ».

- Facture d'un montant de 8 049,32 € TTC établie en date du 18 décembre 2007 et reçue en mairie le 12 février 2008 pour des prestations concernant un « *forfait éclairage ambiance et issue de secours* ».

- Facture d'un montant de 3 576,04 € TTC en référence à un bon de commande du 4 décembre 2007 pour des prestations concernant un « *supplément plancher 1000 m² soit 20x50 - plancher sur armature métallique roder 20x50* ». Il est impossible que le plancher n'ait été commandé que le 4 décembre 2007 puisque c'est ce même jour que les structures devaient être installées. De plus, il n'y a pas de frais de transport.

La facture n'est pas détaillée et ne précise pas dans quelle structure ce plancher doit être posé. Il est simplement stipulé qu'un rabais de 50 % est appliqué. Ce plancher est facturé 2 990 € HT, soit 3 576,04 € TTC par application d'un prix unitaire au m² égal à 5,98 € avant remise, soit 2,99 € après 50 % de remise.

Sur le devis annexé à l'AE, le plancher sur armature métallique roder 20x50 est en option et au prix forfaitaire de 2 290 € HT, soit 2 738,84 € TTC. Aucune indication de rabais n'est mentionnée. Ainsi, le prix du plancher payé hors marché est plus élevé que celui proposé dans le cadre d'une variante ou d'une option du marché initial.

Le bon de commande de l'une des prestations : « *main d'œuvre électrique supplémentaire pour tenir les délais demandés* » (3 000 € HT) est daté du 29 octobre 2007 et les structures doivent être opérationnelles le 14 décembre 2007. Il est indiqué sur la facture que le montage électrique dure 4 jours et le démontage 2 jours. La chambre ne s'explique pas pourquoi un tel bon de commande a été émis pour tenir les délais d'une opération ne devant commencer qu'un mois et demi plus tard.

De plus, la chambre ne s'explique pas non plus pourquoi de telles prestations ne figuraient pas dans le marché initial sachant que la ville a elle-même indiqué dans le descriptif technique qu'elle avait l'expérience de ce type d'opération.

Aucune explication n'a pu être apportée par la commune aux dysfonctionnements observés.

b. Les marchés conclus avec l'entreprise A...

La commune et l'entreprise A... ont signé 5 marchés sur la période étudiée, essentiellement pour des travaux de voirie.

La même entreprise a en outre réalisé des travaux sur commande, en dehors de toute procédure formalisée, pour un montant de 35 327,45 € sur un total de 1 262 660,89 € payés à cette entreprise en 2008.

Cette entreprise semble avoir été choisie pour ces ralentisseurs car elle « *travaillait déjà pour la commune à ce moment là* ». Trois devis ont néanmoins été établis, ce dont la chambre prend acte tout en rappelant que ceci ne satisfait pas aux exigences du code des marchés publics.

L'exécution du marché n°1/2008, programme de voirie communale 2008, a particulièrement attiré l'attention de la chambre.

La date limite de dépôt des candidatures était fixée au 8 février 2008. Le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) a été établi dans sa version définitive le 10 décembre 2007, signé par l'entreprise le 8 février 2008 et par le maire, Monsieur Gilbert Baومت, sans date apposée aux côtés de cette signature. Il en est de même pour le cahier des clauses administratives particulières (CCAP).

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Pont-Saint-Esprit (30)

Le marché a été notifié le 25 février 2008, pour un montant de 237 696,63 €. L'accusé de réception de cette notification est daté du 25 février 2008, date identique au courrier de notification.

Dès le 29 février 2008, soit 4 jours après la notification, l'entreprise A. a établi sa situation n°1 pour un montant total de 42 173,95 €, ce qui ne manque pas de surprendre.

D'autres exemples pourraient être cités, ceux pour l'entretien des espaces verts ou ceux passés pour la fourniture de mâts d'éclairage.

En conclusion sur la gestion de la commande publique, la chambre recommande à la commune de se doter d'une organisation et de procédures internes permettant d'assurer une gestion régulière de la commande publique et de mettre ainsi fin aux errements constatés.

7- LES EFFECTIFS ET LES DEPENSES DE PERSONNEL

7.1- Evolution détaillée des dépenses de personnel

	2006	2007	2008	2009	2010	evo. 2006/2008	evo. 2008/2010	evo. 2006/2010
total personnel titulaire et stagiaire (64111)	5 229 167	5 528 894	6 196 404	5 651 965	5 337 224	18 %	- 14 %	2 %
personnel non titulaire (64131)	693 397	852 494	1 197 084	250 945	204 593	73 %	- 83 %	- 70 %
emplois insertion emplois jeunes (64161)	6 563	86	105	0	0	- 98 %	- 100 %	- 100 %
autres emplois insertion (64168)	1 292 002	958 551	508 670	91 446	31 261	- 61 %	- 94 %	- 98 %
apprentis (6417)	0	1 425	10 200	15 870	11 640	616 %	14 %	717 %
total personnel non titulaire	1 991 962	1 812 557	1 716 058	358 261	247 494	- 14 %	- 86 %	- 88 %
remboursements s/ rémunérations (6419)	2 728 050	1 463 056	1 220 599	922 767	744 099	- 55 %	- 39 %	- 73 %
total personnel (hors charges) (641)	4 493 080	5 878 395	6 691 863	5 087 459	4 840 619	49 %	- 28 %	8 %
part personnel non titulaire / total personnel	44 %	31 %	26 %	7 %	5 %			

Sources : compte gestion balance générale des comptes
641 : rémunérations du personnel

Si les dépenses de personnel titulaire représentent l'essentiel des dépenses de personnel à Pont-Saint-Esprit, la part des rémunérations des personnels non titulaires a été également élevée jusqu'en 2008, année où la commune a dû réduire le nombre des agents non titulaires suite aux différents arrêtés de règlement budgétaires pris par le préfet après avis de la chambre régionale des comptes.

Le montant total des rémunérations a augmenté de 49 % entre 2006 et 2008, en raison de l'augmentation des effectifs, des rémunérations des titulaires et de l'évolution d'un régime indemnitaire très favorable. L'exercice 2009 marque une diminution de 29 % des rémunérations totales du personnel avec une baisse des effectifs de personnel non titulaires de 86 % entre 2008 et 2010.

Cette baisse s'accompagne également d'une diminution de 55 % des remboursements sur rémunération, le recours à des contrats aidés donnant lieu à des remboursements par divers organismes.

La présentation des dépenses de personnel figurant au compte de gestion est peu explicite. Ainsi, aucune imputation comptable n'est faite sur les comptes suivants :

- 64112 « *NBI, supplément familial de traitement et indemnité de résidence* »,
- 64118 et 64138 « *autres indemnités* » du personnel titulaire et non titulaire,

alors que ces dépenses figurent dans les fiches de paye et les états produits par la commune, ce qui nuit à la bonne qualité comptable et donc à l'information du conseil municipal.

7.2- Les effectifs

La connaissance exacte des effectifs de Pont-Saint-Esprit reste un exercice difficile. La chambre a relevé plusieurs anomalies qui remettent en cause la fiabilité des données concernant le personnel.

7.2.1- Différences entre les données des bilans sociaux et des comptes administratifs

L'analyse des effectifs repose notamment sur les données des bilans sociaux. En effet, aux termes du premier article du décret n°97-443 du 25 avril 1997 (modifié par le décret du 9 février 2000) : *« L'autorité territoriale présente, avant le 30 juin de chaque année paire, à chaque comité technique paritaire placé auprès d'elle, un rapport sur l'état de la collectivité (...). Le rapport est arrêté au 31 décembre de l'année impaire précédant celle de sa présentation »*.

Or, la comparaison entre les états des effectifs des bilans sociaux et des comptes administratifs fait apparaître des incohérences.

Si une partie des écarts est imputable au fait que les bilans sociaux regroupent les agents de la mairie et du CCAS, la chambre a néanmoins relevé des différences inexplicables, notamment concernant les effectifs des personnels non titulaires.

En 2007, la chambre constate en effet une différence de 62 agents non titulaires entre le compte administratif et le bilan social 2007. La commune n'a pu justifier que partiellement ces anomalies.

7.2.2- Comptes administratifs : différences importantes entre le nombre des emplois budgétaires et les effectifs pourvus

Les annexes des comptes administratifs retracent les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus pour les personnels titulaires et non titulaires.

Des écarts importants sont également apparus entre les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus qui s'établissent à 112 agents en 2006, soit 377 pour les effectifs budgétaires contre 265 effectifs pourvus. En 2009, l'écart atteint 151 agents, soit 407 pour l'effectif budgétaire contre 256 effectifs pourvus.

Ces écarts sont révélateurs d'une gestion prévisionnelle des effectifs déficiente. Ils ne permettent pas à l'assemblée délibérante de contrôler et de se prononcer sur la gestion des postes (création, suppression).

En effet, lors des avancements de grade, le poste initial n'étant pas supprimé, l'effectif budgétaire est ainsi augmenté de façon artificielle.

Le compte rendu de la réunion du comité technique paritaire (page 6) en date du 18 mai 2009 rapporte les observations d'une élue qui soulignera ce dysfonctionnement, sans que son intervention ne soit pour autant prise en compte.

Evolution des effectifs d'après les chiffres du CA

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	évol 2006/2011
Effectifs budgétaires titulaires	377	392	399	407	288	293	
Effectifs pourvus titulaires	265	263	270	256	239	241	- 9 %
Différence effectifs pourvus - budgétaires	112	129	129	151	49	52	
Effectifs pourvus non titulaires	129	141	38	18	20	10	- 92 %
dt apprenti		1	4	2	1	1	
dt CEC	21	4					
dt CAE	59	49	5	1	2		
dt CAV	6	5	10	6			
dt CES							
total pourvus	394	404	308	274	259	251	- 36 %
% non titulaires	33 %	35 %	12 %	7 %	8 %	4 %	

Les données de l'année 2011 sont issues d'un état produit par la commune au 31/05/2011.

7.2.3- Les agents titulaires

Malgré une légère diminution entre 2006 et 2010 en partie liée aux départs à la retraite non remplacés et au transfert de personnel à la communauté de communes Rhône-Cèze-Languedoc, le nombre d'agents titulaires inscrit au compte administratif reste très supérieur à la moyenne de la strate qui s'élève à 134 pour les communes de 7 000 à 9 999 habitants, et à 219 pour les commune de 10 000 à 14 999 habitants (source Insee : « nombre moyen d'agents communaux par commune de 2006 à 2008 »).

La chambre souligne en outre que la commune ne dépasse la strate de 10 000 habitants que depuis 2010 et dans une infime proportion.

L'importance des effectifs d'agents titulaires trouve sa source dans l'intégration progressive des agents contractuels. Les charges communales s'en trouvent rigidifiées, empêchant toute marge de manœuvre budgétaire.

7.2.4- Les agents non titulaires : des effectifs très variables

La part des personnels non titulaires représentait 33 % de l'effectif total en 2006, et n'en représente actuellement plus que 4 %.

L'état des mouvements du personnel, produit par la commune, recense près de 151 agents non titulaires ayant exercé une fonction au sein de la commune entre 2007 et 2010.

Ces recrutements s'expliquaient, selon la collectivité, par la volonté de privilégier les services à la personne, notamment au sein des établissements scolaires et des crèches. En outre, elle témoigne de la volonté du maire de recruter des nouveaux agents via les contrats aidés.

L'état des mouvements du personnel montre que 113 contrats ont pris fin en 2008 sur les 151 agents non titulaires, expliquant la réduction des effectifs des agents non titulaires inscrits dans l'état annexé au compte administratif de 166 en 2008 à 18 en 2009.

Ceci résulte notamment de l'avis du 26 juin 2008 de la chambre qui soulignait, d'une part, l'impossibilité pour la commune de rémunérer les agents si elle ne diminuait pas les effectifs et, d'autre part, que le nombre élevé d'agents non titulaires ne correspondait pas aux besoins de la commune.

Il était recommandé à la commune : *« un non renouvellement des contrats de travail arrivés à terme à compter du mois d'août 2008, ce qui concerne 116 salariés non titulaires de la commune en 2008, et l'ensemble des agents non titulaires après 2008 ».*

7.2.5- Personnels saisonniers

En plus des personnels titulaires, la commune a fait appel à des personnels saisonniers dans le cadre des festivités et des animations organisées durant la période estivale (près de 55 agents en 2007 et 77 en 2008).

Le nombre d'agents saisonniers diminue de manière conséquente : il s'élève à 8 pour l'été 2009 et à 13 pour l'été 2010. Cette diminution semble étroitement liée à l'absence de festivités.

7.3- Le temps de travail

Aux termes de l'article 1^{er} du décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail : *« La durée du travail effectif est fixée à trente-cinq heures par semaine dans les services et établissements publics administratifs de l'Etat ainsi que dans les établissements publics locaux d'enseignement. Le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1607 heures maximum, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées ».*

Or, les agents de la mairie de Pont-Saint-Esprit travaillent 1494 heures par an, durée largement inférieure à celle du temps de travail légal qui est de 1607 heures annuelles.

Ce dispositif permet aux agents communaux de bénéficier de 113 heures non travaillées, soit 15 jours de congés en plus si on considère qu'une journée de travail dure 7h30. En incluant les week-ends, cela équivalait à trois semaines de congés supplémentaires.

Cette organisation est évoquée dans une note de services du 20 mars 2006 qui précise : *« Eu égard au décret n°2000-1015 du 25 août 2000 qui précise que la durée légale du travail dans la fonction publique est de 35 heures hebdomadaires pour un agent à temps complet, soit 1607 heures effectives avec la journée de solidarité pour les personnes âgées, et eu égard à la durée légale de travail à la mairie de Pont-Saint-Esprit qui est de 1494 heures par an pour un agent à temps complet, nous avons dans l'obligation de contrôler que chaque agent effectue bien le nombre d'heures de travail pour lequel il est rémunéré ».*

La chambre rappelle qu'il ne saurait y avoir un temps de travail légal propre à Pont-Saint-Esprit. Un arrêt du Conseil d'Etat du 9 octobre 2002 - interco CFDT, a bien précisé qu'il ne peut être dérogé à la durée annuelle de travail et qu'il convient de regarder cette référence annuelle de 1600 heures portées à 1607 heures comme un plancher : *« Considérant, d'une part, que contrairement à ce que soutiennent les requérants, les auteurs de la circulaire attaquée, en indiquant que les règles applicables aux agents de l'Etat en matière d'aménagement et de durée du travail, dans la limite desquelles doivent être fixées celles applicables aux agents des collectivités territoriales et de leurs établissements, sont déterminées par le décret du 25 août 2000, et en rappelant que la durée annuelle de travail de 1600 heures constitue, (en l'absence soit de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résulte, soit de régimes de travail mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001, un plancher, n'ont ni méconnu le sens et la portée de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 et de l'article 1^{er} du décret du 25 août 2000 ni contrevenu aux exigences inhérentes à la hiérarchie des normes juridiques ».*

Le principe de parité constamment réaffirmé par le Conseil d'Etat fait que cette décision s'applique à l'ensemble des trois fonctions publiques.

Un tel volume horaire entraîne des pertes temps-agent. Les tableaux intitulés *« nombre de fonctionnaires occupant un emploi permanent à temps complet au 31/12 »* issus des bilans sociaux,

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Pont-Saint-Esprit (30)

permettent d'évaluer les pertes en effectif temps plein, sur la base d'un effectif communal s'échelonnant de 208 à 213 agents à temps plein, à près de 15 emplois équivalent temps plein.

En outre, ce système génère le paiement d'indemnités pour travail et heures supplémentaires sur une base horaire illégale.

Le rétablissement d'un temps de travail à 1607 heures pourrait permettre, à terme, à la commune, de maîtriser ses effectifs et ses dépenses de personnel.

Dans sa réponse, l'ancien ordonnateur soutient que ce système lui aurait été conseillé par la DGCL, ce qui est sans incidence sur l'irrégularité de la pratique. La jurisprudence du Conseil d'Etat, avancée par la commune en justification, outre le fait qu'elle est ancienne (1990) et donc largement antérieure aux dispositions visant la réduction du temps de travail, ne concerne en rien l'aménagement du temps de travail mais la liberté des maires d'organiser les services municipaux. Enfin, une délibération aurait été prise antérieurement à la loi de 2001, mais elle n'a pas été produite à la chambre.

7.4- Le personnel d'encadrement

7.4.1- Les différents services

Les services administratifs sont regroupés en 12 directions, dont l'ensemble constitue le « G12 ».

Le directeur général des services, Monsieur René Stéfanini, supervisait tous ces services en étant assisté d'une adjointe.

7.4.2- Une répartition par catégorie représentative d'un sous-encadrement

Répartition du personnel (titulaire et non titulaire) par catégorie et filière au 1^{er} mai 2011
 (données issues de l'état produit par la commune)

	administratif	technique	social	sportif	animation	culture	police	total	% catégorie	DGCL 5-10000	DGCL 10-20000
A	4	1		3				8	3 %	3,9 %	4,8 %
B	3	1		3		6	3	16	7 %	11,1 %	13,5 %
C	71	122	6	1	5		15	220	90 %	83,5 %	80,1 %
total	78	124	6	7	5	6	18	244			
% par filière	32 %	51 %	2 %	3 %	2 %	2 %	7 %				

En 2007, la moyenne nationale d'encadrement s'élevait à 4,8 et celle de l'encadrement intermédiaire atteignait 13,5 %. Les taux d'encadrement et d'encadrement intermédiaire observés à Pont-Saint-Esprit, respectivement de 3 et 7 %, sont inférieurs aux moyennes quelque soit la strate de comparaison, la commune comptant actuellement un peu plus de 10 000 habitants.

Les seules données comparatives (synthèse nationale des bilans sociaux) datent de 2007. Le même tableau reportant les effectifs inscrits au compte administratif 2007 montre des taux d'encadrement également inférieurs.

	administratif	technique	social	sportif	animation	culture	police	total	% catégorie	DGCL 5-10000
A	4	0		3	0		1	8	2 %	3,9 %
B	6	3	1	3		5	2	20	5 %	11,1 %
C	150	177	13	1	19		16	376	93 %	83,5 %
total	160	180	14	7	19	5	19	404		
% par filière	40 %	45 %	3 %	2 %	5 %	1 %	5 %			

7.4.3- Des services dirigés par des personnels de catégorie B et C

La loi du 26 janvier 1984 organise les dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (FPT) et constitue le titre III du statut.

En plus du statut général de la fonction publique territoriale, il existe un statut particulier du cadre d'emplois qui en détermine les règles particulières.

L'article 4 de la loi du 26 janvier 1984 définit ainsi le cadre d'emplois : « *Un cadre d'emplois regroupe les fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois. Chaque titulaire d'un grade a vocation à occuper certains des emplois correspondant à ce grade. Le cadre d'emplois peut regrouper plusieurs grades* ».

Chaque cadre d'emplois est rattaché à l'une des trois catégories A, B et C. Ainsi, la filière administrative comprend les cadres d'emplois d'administrateur territorial, d'attaché territorial et de secrétaire de mairie en catégorie A, de rédacteur territorial en catégorie B, d'adjoint administratif en catégorie C (en application d'une loi du 22 décembre 2006, la catégorie d'agent administratif a été supprimée. Les agents administratifs ont été intégrés dans le cadre d'emplois des adjoints administratifs).

L'équipe de direction est constituée en 2009 de 6 cadres A, en incluant un agent qui a un poste de direction sans être membre du « G12 » (cf. § 7.4.1), 4 agents de catégorie B, et 3 de catégorie C.

Pour les développements qui suivent, la chambre s'appuie sur la situation des agents telle qu'elle figure sur les fiches de paye de juin 2009.

7.4.3.1- Des directeurs de catégorie C

A la mairie de Pont-Saint-Esprit, trois emplois de direction sont pourvus par des adjoints administratifs territoriaux :

- un agent de maîtrise principal exerce les fonctions de directeur de communication,
- un adjoint administratif exerce les fonctions de directeur du développement économique,
- un adjoint administratif principal, récemment admis au concours professionnel de catégorie B, exerce les fonctions de directrice des marchés publics.

L'article 3 du décret n° 2006-1690 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints administratifs territoriaux définit ainsi les tâches des adjoints administratifs territoriaux :

« I. - Les adjoints administratifs territoriaux sont chargés de tâches administratives d'exécution, qui supposent la connaissance et comportent l'application de règles administratives et comptables.

Ils peuvent être chargés d'effectuer divers travaux de bureautique et être affectés à l'utilisation des matériels de télécommunication.

Ils peuvent être chargés d'effectuer des enquêtes administratives et d'établir des rapports nécessaires à l'instruction de dossiers.

Ils peuvent être chargés de placer les usagers d'emplacements publics, de calculer et de percevoir le montant des redevances exigibles de ces usagers ».

Sans remettre en cause les compétences professionnelles des agents, il apparaît, aux termes du statut de la fonction publique territoriale, que les emplois de directeurs ne peuvent être pourvus par des fonctionnaires de catégorie C, mais par des fonctionnaires de catégorie A ou B dans certains cas, qui ont la légitimité et le statut appropriés aux fonctions de direction.

7.4.3.2- Des directeurs de catégorie B

Dans l'ensemble, les décrets fixant les statuts des personnels de catégorie B indiquent qu'outre les tâches qui leur sont attribuées, ces personnels peuvent, dans certains cas, assurer des fonctions d'encadrement.

▪ Filière administrative

Le décret n° 95-25 du 10 janvier 1995 portant statut particulier du cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux dispose que *« les rédacteurs territoriaux peuvent, dans certains cas, assurer des fonctions d'encadrement des agents d'exécution et la direction d'un bureau et remplir les fonctions de principal adjoint d'un fonctionnaire de catégorie A »*. Ainsi à Pont-Saint-Esprit exerçaient de telles fonctions :

- un rédacteur en chef, promue récemment au choix attachée territoriale catégorie A, assurait les fonctions de directrice des ressources humaines ;
- un rédacteur, les fonctions de directrice de la politique urbaine du patrimoine et de l'agriculture.

▪ Filière technique

Le décret n° 2010-1357 crée un nouveau cadre d'emploi des techniciens territoriaux. Ce cadre d'emploi se substitue à ceux des techniciens supérieurs territoriaux et des contrôleurs territoriaux de travaux depuis le 1^{er} décembre 2010.

Le décret n° 95-29 du 10 janvier 1995 portant statut particulier du cadre d'emplois des techniciens supérieurs territoriaux délimite les compétences des techniciens supérieurs territoriaux : *« Ils peuvent être, dans certains cas, investis de fonctions d'encadrement de personnels ou de gestion d'un service ou d'une partie de services dont l'importance ne justifie pas la présence d'un ingénieur »*.

Un technicien supérieur exerce les fonctions de direction du bureau d'étude et de programmation.

La chambre rappelle qu'aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières l'examen de la gestion porte notamment sur *« la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet*

d'observations ». La piètre qualité des résultats atteints par la gestion de la commune de Pont-Saint-Esprit conforte la chambre dans son observation sur le sous encadrement des services de la commune.

7.4.3.3- Des emplois aux contours mal définis

La chambre, en dépit des réponses apportées par les intéressés, ne mesure toujours pas, au moins pour partie, la nature exacte des fonctions exercées par le directeur de l'économie et du développement économique et de l'agent exerçant la « *coordination* » des services des affaires scolaires, de l'animation et ses sports.

7.4.3.4- Le cas particulier d'un chargé de mission

Monsieur P. M., chargé de mission au sein de la police municipale, a ensuite exercé des fonctions de médiateur au cabinet du maire.

Il a été recruté pour une période 3 ans à compter du 1^{er} juillet 2004 à l'indice brut 780 et l'indice réel majoré 641. Le contrôle de légalité s'étonnera de la possibilité offerte de renouvellement du contrat, clause que l'ordonnateur retirera. Ce contrat sera néanmoins renouvelé pour 3 ans le 6 juin 2007 et assorti d'une progression de l'indice IB 801 IRM 658, ce qui est tout à fait exclu par les règles régissant les personnels contractuels y compris avec la nouvelle réglementation. Le contrôle de légalité fera encore des observations indiquant que ce recrutement ne relève pas de la spécificité du poste. La commune répondra sur le thème de l'objectif de sécurité et aucune suite ne sera donnée.

A son départ en retraite en juin 2010, l'intéressé a été recruté en tant qu'agent non titulaire à temps complet pour « *faire face à un besoin occasionnel pour la période du 5 juillet 2010 au 31 août 2010* » rémunéré sur l'indice brut 297 d'adjoint administratif 2^{ème} classe 1^{er} échelon. Ce contrat sera renouvelé 3 fois par période de 1 ou 2 mois. Le dernier contrat en date du 21 décembre 2010 le recrutera pour une période de 3 mois. Les tâches confiées sur cette période à cet agent sont imprécises, ce dernier étant affecté « à la médiation » sans autre précision. Le descriptif des fonctions communiqué en réponse par P. M. n'a pas complètement convaincu la chambre et les compétences dévolues aux collectivités territoriales ne sauraient normalement justifier que les responsables de leur police entretiennent des relations suivies avec la Direction du renseignement intérieur ou la Sûreté départementale de la Direction de la sécurité publique, a fortiori lorsqu'elles sont situées en zone de compétence de la gendarmerie nationale.

L'intéressé sera affecté au cabinet sans jamais avoir été nommé collaborateur de cabinet. Il a bénéficié, en toute irrégularité et tout au long de son activité à Pont-Saint-Esprit, outre d'un véhicule mis à sa disposition, d'une carte de carburant et de péage largement utilisée pour le trajet domicile travail pour des montants significatifs, 7 328 € en 2007 et 10 108 € en 2008.

7.4.3.5- Une notation des directeurs dont l'intérêt est discutable

Trois années de suite, tous les directeurs ont obtenu une note au moins égale à 19 sur 20. La commune de Pont-Saint-Esprit n'a pas développé de réels critères d'évaluation formalisés pour définir et évaluer les objectifs fixés à l'encadrement supérieur.

7.5- Le régime indemnitaire

7.5.1- Structure du régime indemnitaire et cadre juridique

Outre l'importance des effectifs à Pont-Saint-Esprit, le poids des charges de personnel est également la conséquence d'un régime indemnitaire particulièrement favorable.

Les principes fondateurs du régime indemnitaire applicable dans la fonction publique territoriale sont contenus dans la loi du 26 janvier 1984. Les différents textes et la jurisprudence en ont fixé les contours.

Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public ont droit après service fait à une rémunération aux termes de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 pouvant comprendre les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. En conséquence, aucune prime ou indemnité ne peut être attribuée en l'absence d'un texte l'instituant expressément.

Le régime indemnitaire des agents territoriaux n'étant pas de droit, il appartient à chaque organe délibérant de mettre en œuvre le régime indemnitaire applicable. En effet, aux termes de l'article 88 (1^{er} alinéa) de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, le régime indemnitaire est fixé par l'assemblée délibérante : « *L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat* ».

Le décret n°91-875 du 6 septembre 1991 précise les attributions respectives de l'assemblée délibérante et de l'exécutif territorial. L'assemblée délibérante définit le cadre général d'attribution (nature de la prime, catégories de bénéficiaires, taux moyen applicable, modalités d'attribution), vote les crédits nécessaires sur la base du taux moyen et du nombre d'emplois effectivement pourvus.

L'autorité exécutive compétente arrête, dans les limites ainsi fixées, les montants individuels : « *L'assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement fixe, dans les limites prévues à l'article 1^{er}, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements. (...) Pour la détermination du montant des indemnités sont seuls pris en compte les emplois inscrits au budget de la collectivité ou de l'établissement effectivement pourvus. L'autorité investie du pouvoir de nomination détermine, dans cette limite, le taux individuel applicable à chaque fonctionnaire* ».

7.5.2- Part des indemnités dans la rémunération principale

A Pont-Saint-Esprit, l'assemblée délibérante ne se prononçait pas formellement sur les crédits nécessaires au régime indemnitaire, ni ne fixait d'enveloppe par prime.

Or, l'attribution d'une prime implique nécessairement le vote d'un crédit global en fonction du calcul défini par le texte et du nombre de bénéficiaires potentiels.

Malgré la globalisation, lors de l'imputation, des indemnités dans le compte 64111 (rémunérations du personnel titulaire), le montant des primes a été déterminé à partir des extractions transmises par le service des ressources humaines. La base de données utilisée par ce service est celle de la déclaration DADS de fin d'exercice.

	2010	2009	2008	2007	2006
NBI SFT 64112	113 323	112 491	116 526	111 825	101 290
autres indemnités 64118	1 008 662	1 019 391	1 312 136	1 205 047	868 261
total régime indemnitaire	1 121 985	1 131 882	1 428 662	1 316 872	969 551
rémunérations 64111	4 232 641	4 518 358	4 539 634	4 452 707	4 271 126
total	5 354 626	5 650 241	5 968 296	5 769 579	5 240 677
64112	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %
64118	19 %	18 %	22 %	21 %	17 %
64111	79 %	80 %	76 %	77 %	81 %
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Le régime indemnitaire représente en moyenne 21,4 % de la rémunération totale des agents titulaires. Cette proportion est supérieure à la moyenne nationale de 6 points (15,5 %, DGCL 2007). Le dispositif indemnitaire mis en œuvre à Pont-Saint-Esprit s'avère donc particulièrement favorable aux agents.

Pour les directeurs, la proportion du régime indemnitaire dans la rémunération globale atteint un niveau inhabituel, soit 30 à 50 % du montant total de leurs rémunérations annuelles.

L'ordonnateur soutient que ce régime favorable a été mis en place pour « *compenser des heures supplémentaires et le dévouement d'agent d'encadrement, lesquels ne recevaient pas de traitement complémentaire* ». Cette réponse n'est en rien recevable, car des heures supplémentaires forfaitaires étaient versées et les agents d'encadrement disposaient d'un régime indemnitaire des plus favorables. La part particulièrement élevée du régime indemnitaire dans la rémunération des agents en apporte la démonstration.

7.5.3- Dispositif indemnitaire mis en œuvre à Pont-Saint-Esprit

Le régime indemnitaire a été fixé par des délibérations successives dont la plus récente date du 31 janvier 2007. Cette délibération se borne toutefois à lister des indemnités versées au personnel, sans apporter de réelles précisions sur les modalités d'attribution retenues.

7.5.3.1- Modalité d'attribution du régime indemnitaire : les IAT et les IFTS

Les décrets relatifs aux IAT et aux IFTS disposent que le montant des indemnités est fonction de la manière de servir de l'agent ainsi que du supplément de travail fourni et de l'importance des sujétions auxquelles il est confronté.

S'il est possible de prendre en compte les responsabilités assumées par un agent pour déterminer un niveau de prime, la responsabilité ne saurait constituer un critère unique d'attribution de prime.

Le dispositif indemnitaire mis en œuvre à la commune de Pont-Saint-Esprit ne révèle pas de modulation des primes en fonction des critères définis par les textes mais tient compte uniquement des critères fonctionnels.

La délibération en date du 31 janvier 2007, relative à la revalorisation des primes illustre ce dispositif :

- Les modalités d'attribution des indemnités d'administration et de technicité (IAT) et des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) définies dans la délibération sont les suivantes : « *Pour la mairie de Pont-Saint-Esprit, il est décidé que le taux individuel appliqué est fonction du niveau de responsabilité des agents concernés, tel que déterminé par l'organigramme des services* ».

Pourtant, l'article 5 du décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 relatif à l'indemnité d'administration et de technicité donne la précision suivante : « *L'attribution individuelle de l'indemnité d'administration et de technicité est modulée pour tenir compte de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions* ».

- De même, l'article 3 du décret n° 2002-63 du 14 janvier 2002 relatif à l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires indique : « *Le montant de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires varie suivant le supplément de travail fourni et l'importance des sujétions auxquels le bénéficiaire est appelé à faire face dans l'exercice effectif de ses fonctions* ».

Certains directeurs ont un niveau de responsabilité qui n'est pas en adéquation avec leur cadre d'emploi, notamment les fonctionnaires de catégorie C occupant des postes de direction.

Ainsi, les modalités d'attribution du régime indemnitaire telles que déterminées par la délibération précitée s'expliquent par la volonté de compenser par un régime indemnitaire avantageux le niveau de responsabilité demandé aux secrétaires et adjoints administratifs qui occupent des postes de direction. En effet, leur cadre d'emploi ne permet pas de prétendre à une rémunération à la hauteur de leurs fonctions.

Enfin, l'attribution d'un taux uniforme d'indemnité aux agents exerçant les mêmes fonctions, sans considération pour les résultats obtenus et la manière de servir, relativise l'intérêt de l'évaluation et de la notation du personnel. Il a d'ailleurs été vu supra que la même note est attribuée à tous les agents sans référence à la manière de servir.

7.5.3.2- Un régime indemnitaire « parallèle »

Des primes dites « *convenues* » sont accordées aux agents communaux, notamment aux chefs d'équipe, de services et aux assistantes de direction sans que l'assemblée délibérante en soit informée. Ces avantages sont globalisés dans les primes du régime indemnitaire légal et attribués par un arrêté du maire et augmentant le niveau des primes déjà existantes. La pratique a été confirmée par un courrier de la collectivité en date du 5 juillet 2011 décrivant les pratiques en vigueur.

7.5.3.2.1- Les primes locales

a. Primes pour limiter l'absentéisme

Prime de présentéisme remplaçant la prime d'évaluation

La prime de présentéisme a été créée suite à une délibération du conseil municipal n°42 en date du 2 juin 2006 remplaçant la prime d'évaluation annuelle par une prime de présentéisme. Cette prime avait pour vocation initiale d'encourager l'assiduité des personnels.

Prime d'assiduité remplaçant la prime de présentéisme

La délibération n°2 en date du 31 janvier 2007 transformant la prime de présentéisme en prime d'assiduité prévoit l'assouplissement des conditions d'attribution de la prime de présentéisme à la demande des organismes syndicaux.

La prime d'assiduité est du même montant que l'ancienne prime d'évaluation, qui était versée jusqu'en 2005, soit 260 € net par an pour les 1494 h travaillées.

b. Régime indemnitaire des assistantes de direction

Une prime de 164,12 € bruts mensuels est octroyée aux secrétaires de direction.

c. Prime de confidentialité

Une prime de 49,50 € bruts mensuels est octroyée à certains agents pour rémunérer leur devoir de confidentialité, alors qu'il s'agit d'une obligation professionnelle précisée par l'article 26 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

d. Prime pour l'utilisation des téléphones personnels de certains agents

Depuis le 1^{er} janvier 2010 la commune verse une prime de 35 € mensuels bruts afin de compenser la suppression des portables qui étaient mis à disposition des agents. Cette somme a été intégrée dans le montant des primes déjà perçues par les agents. Alors que la commune, en réponse aux différents avis budgétaires émis, avait assuré avoir retiré à certains agents le bénéfice de téléphones portables non justifiés, elle a compensé cet avantage en créant une prime parfaitement irrégulière.

L'ancien ordonnateur, Monsieur Gilbert Baومت, contrairement à ce qu'il soutient, a pris 8 arrêtés relatifs à l'«*actualisation*» du régime indemnitaire du personnel communal, augmentant de 35 € le montant de l'ensemble des primes.

Les primes attribuées aux chefs de service, chefs d'équipe et secrétaires de directions dont le montant est significatif posent un problème d'équité tant les critères de leur attribution manquent de transparence et n'ont pas fait l'objet d'un vote de l'assemblée délibérante, la collectivité étant tenue par ailleurs d'appliquer les seuls régimes indemnitaires définis par la loi.

Ainsi, le régime indemnitaire de Pont-Saint-Esprit a été créé de toutes pièces, en veillant toutefois à ce que les maxima légaux ne soient pas dépassés.

7.5.3.2.2- « Primes convenues » : un régime d'heures supplémentaires particulièrement favorable

En préambule, on ne peut que souligner que les notions « heures supplémentaires » et « travail supplémentaire » sont incongrues dans une organisation où le temps de travail des agents de la commune est largement inférieur au temps de travail légal.

Le décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 détermine les catégories de fonctionnaires pouvant prétendre à l'indemnisation des heures supplémentaires et prévoit le caractère effectif des heures supplémentaires indemnisées.

a. Absence de système automatisé de gestion du temps de travail

Aux termes de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, le versement des indemnités est subordonné à la mise en place d'un système de contrôle automatisé permettant de comptabiliser les heures supplémentaires effectuées par les agents.

Malgré l'absence d'un système automatisé de comptabilisation du temps de travail, la commune verse des IHTS aux agents sur présentation d'un état détaillé renseigné par l'agent lui-même.

La délibération n° 2 du conseil municipal en date du 31 mai 2010, concernant la réactualisation du régime indemnitaire, illustre ce dysfonctionnement : « *Le moyen de contrôle actuel permettant de comptabiliser les heures supplémentaires est matérialisé par un état détaillé précisant les jours et plages horaires où l'agent a accompli des heures supplémentaires. Cet état est visé par l'agent et son responsable hiérarchique* ».

Les vérifications de la chambre ont montré que le contrôle était déficient, une partie de ces heures supplémentaires pouvant être fictives.

b. Des attributions forfaitaires

Le caractère systématique du nombre d'heures indiqué dans les états nominatifs réalisés par les agents eux-mêmes traduit en réalité un système d'attribution forfaitaire.

c. Une forfaitisation irrégulière formalisée par deux notes de service

Afin de pouvoir rémunérer la responsabilité confiée aux chefs de service de catégorie B ou C un certain volume de primes était dit convenu et liquidé à travers des heures supplémentaires forfaitaires. La forfaitisation des heures supplémentaires est formalisée par deux notes de service en date du 24 septembre 2006 adressées aux chefs de services et aux chefs d'équipe.

Ces notes ayant pour objet « *régime des heures supplémentaires effectuées par les chefs de services* » et « *régime des heures supplémentaires effectuées par les chefs d'équipe* » attribuent respectivement des primes de 350 € brut par mois et de 198,20 € brut par mois au titre des heures supplémentaires.

Néanmoins, les modalités d'attribution de ces deux primes sont différentes :

- la prime mensuelle de 350 € bruts est attribuée aux chefs de service,
- la prime mensuelle de 198,20 € est attribuée aux chefs d'équipe.

Aux termes de cette note, le versement de cette prime n'exclut pas le paiement d'heures supplémentaires. En revanche, la note précise que seules les heures supplémentaires effectuées au-delà des 10 premières heures seront payées au chef d'équipe :

« Il leur est attribué une prime de 198,20 € brut par mois. Est intégré dans cette prime un contingent d'heures supplémentaires qui va de 0 à 10 heures par mois.

En conséquences, dans un même mois, seules les heures supplémentaires au-delà des 10 premières heures seront payées au chef d'équipe au tarif légal en vigueur ».

d. Une forfaitisation irrégulière des indemnités versées au titre des heures supplémentaires qui s'étend aux cadres A

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 exclut le paiement d'heures supplémentaires pour les fonctions d'encadrement généralement assurées par les fonctionnaires de catégorie A, qui peuvent bénéficier de l'IFTS dans les mesures prévues par les dispositions réglementaires.

Par conséquent, le versement par la commune d'une indemnité forfaitaire au titre des heures supplémentaires aux chefs d'équipe et de service, tel qu'il est déterminé dans les notes précitées peut s'interpréter comme un contournement de la réglementation consistant à étendre une prime à des personnels qui ne sont pas prévus par les textes.

Le régime indemnitaire devra être redéfini et attribué en fonction des critères définis par les textes : les indemnités susceptibles d'être versées doivent avoir été prévues par une loi ou des dispositions législatives (art. 20, loi du 13 juillet 1983) dans le respect du principe de parité qui prévoit que les rémunérations susceptibles d'être perçues par les fonctionnaires territoriaux ne doivent pas être plus avantageuses que celles octroyées aux fonctionnaires d'état exerçant des fonctions équivalentes (art. 88, loi du 26 janvier 1984) et que la mise en place du régime indemnitaire nécessite une délibération et des arrêtés individuels.

Pour cela, la commune devra prendre une délibération cadre sur son régime indemnitaire et prendre en compte la notation et l'évaluation annuelle dans l'attribution des primes.

7.6- La situation du directeur général, Monsieur René Stéfanini

Monsieur Stéfanini a commencé sa carrière au conseil général des Bouches-du-Rhône. Il a été recruté par Monsieur Baumet en 1988 en tant qu'attaché puis nommé au choix attaché principal en 2007, placé en position de détachement sur un poste fonctionnel de directeur général des services jusqu'à la nouvelle mandature commencée en 2011.

7.6.1- Le cumul d'emplois publics

Monsieur Stéfanini bénéficie de cumuls d'emplois publics, à la fois comme directeur du CCAS et de la communauté de communes Rhône-Cèze-Languedoc (RCL).

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Pont-Saint-Esprit (30)

Par arrêté municipal en date du 26 janvier 2004, Monsieur Stéfanini exerce à compter du 1^{er} février 2004 une activité accessoire de direction au CCAS pour 23,57 % d'un temps complet. Il était précisé dans les considérants de l'arrêté que le montant total des rémunérations publiques perçu par l'agent ne dépassera pas 100 % du traitement net principal. Cette disposition a depuis été abrogée par la loi du 2 février 2007 qui a modifié l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983.

Par délibération en date du 15 juin 2010, le conseil communautaire de RCL a recruté Monsieur Stéfanini pour une rémunération équivalente à 50 % de l'IB 706.

Les rémunérations cumulées de René Stéfanini pour l'année 2010 s'élèvent aux sommes mensuelles suivantes :

Rémunération commune	4 961,01
Rémunération CCAS	744,07
Rémunération RCL	1 483,89
	7 188,97

L'évolution du décret de 1936 sur le cumul d'emplois publics et l'absence de recul jurisprudentiel qui s'ensuit rend complexe l'appréciation de la régularité de ce cumul d'emplois.

Le décret de 1936 a posé le principe, au demeurant maintenu, de l'interdiction du cumul d'emplois. L'article 25 de la loi du 13 juillet 1983, en réaffirmant le principe du non cumul, a introduit quelques exceptions mais en l'absence de publication des décrets d'application correspondants, l'article 2 du décret-loi de 1936 a continué à s'appliquer.

Le premier changement est intervenu avec la loi 2007-148 du 2 février 2007 qui assouplit les règles de cumul notamment avec une activité privée en établissant une liste d'activités dites « accessoires ». Le décret d'application 2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public, des ouvriers des établissements publics de l'Etat liste en ses articles 2 et 3 les activités accessoires autorisées. Ainsi, en dehors des secteurs classiques qui figuraient dans le décret de 1936, sont désormais autorisés le cumul avec une activité agricole sous certaines conditions, des travaux d'extrême urgence, des travaux ménagers de faible importance chez des particuliers, l'aide à domicile à un proche parent, une activité de conjoint collaborateur. L'article 3 complète cette liste d'activités accessoires par :

- une activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif,
- une mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'un Etat étranger pour une durée limitée.

Le dispositif de cumul d'emploi à temps non complet a également été assoupli. L'article 17 du décret susvisé précise que les agents à temps non complet peuvent cumuler leur fonction avec une ou plusieurs activités publiques dès lors que la durée du travail résultant de ce cumul ne dépasse pas 100 % d'un emploi à temps complet et 115 % pour la fonction publique territoriale.

D'une manière générale, ce cumul est soumis à autorisation.

Le décret n° 2011-82 du 20 janvier 2011 est venu compléter et modifier certaines dispositions du décret de 2007 en permettant aux fonctionnaires et aux agents publics d'être auto entrepreneur. L'article 17 a été par ailleurs supprimé.

Si, aux termes de la réforme de 2007, aucun plafond de rémunération n'est imposé, l'article 9 du décret de 1936 qui prévoyait un plafond égal à deux fois la rémunération n'a pas été abrogé.

Les fonctions de directeur général de la commune sont nécessairement exercées à temps complet et la chambre s'interroge sur un tel cumul d'emplois. De plus, ces activités ne sont pas des missions d'intérêt général pouvant recevoir une qualification d'accessoires.

Le dernier arrêté portant recrutement de Monsieur Stéfanini, signé du président de RCL en date du 1^{er} janvier 2010, montre bien une volonté que les protagonistes ont essayé de se mettre en conformité avec le décret de 2007 :

« Considérant que le deuxième emploi n'est pas un emploi à temps non complet mais une activité accessoire ;

Considérant que les activités et les obligations du service principal n'en pâtiront pas ».

Ainsi, la collectivité constate que le cumul n'était possible que si l'emploi principal était à temps non complet sauf que l'activité « accessoire » exercée par Monsieur Stéfanini ne figure pas sur la liste telle qu'arrêtée par les décrets de 2007 et 2010 susmentionnés.

De la même façon, par arrêté du 25 août 2009, Monsieur Baumet a actualisé l'emploi au CCAS en qualifiant son activité « d'accessoire » :

« Considérant que cet emploi n'est pas un emploi à temps non complet mais une activité accessoire ;

Considérant la durée limitée et précaire de l'activité, soit 24,80 % pour la durée du mandat ».

Le conseil municipal ayant délibéré, l'ancien maire ne pouvait ignorer le cumul.

La chambre relève par ailleurs que d'autres agents de direction sont également concernés dans une moindre mesure par ce cumul d'emploi.

La chambre souligne que le cumul d'emploi a cessé avec la nouvelle mandature.

7.6.2- Les avantages en nature de Monsieur Stéfanini

Monsieur Stéfanini bénéficie d'avantages en nature et d'indemnités de représentation de par sa fonction de directeur général.

L'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale définit le cadre juridique des logements de fonction des agents des collectivités locales.

7.6.2.1- Le logement

Plusieurs autres dispositifs législatifs sont venus compléter ou modifier les règles initiales : notamment les lois du 3 janvier 2001, du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et du 19 février 2007.

L'octroi d'un logement de fonction est donc possible dans les collectivités territoriales soit par utilité de service soit par nécessité absolue de service, qui implique la gratuité du logement dans ce dernier cas.

La définition de ces deux dispositifs est précisée par l'article R. 94 du code du domaine de l'Etat qui énonce qu'il y a nécessité absolue de service lorsque l'agent ne peut normalement accomplir son service sans être logé dans les bâtiments où il exerce ses fonctions. Cet avantage doit être le seul moyen d'assurer la continuité du service public et de répondre aux besoins d'urgence liés à l'exercice de ses fonctions. Par ailleurs, il y a utilité de service lorsque sans être absolument nécessaire à l'exercice de la fonction, le logement présente un intérêt certain pour la bonne marche du service. L'utilité pour le service doit être démontrée et motivée par la délibération.

L'autorité territoriale procède à l'attribution du logement par un arrêté de concession.

De plus, lorsque le logement de fonction est octroyé pour nécessité absolue de service, le logement est gratuit pour l'agent, en revanche pour le cas d'utilité de service le paiement d'une redevance est demandé au fonctionnaire. Il résulte des articles R. 100 et A. 92 du code du domaine de l'Etat que l'agent territorial logé pour utilité de service ne peut normalement bénéficier d'une redevance inférieure à 54 % de la valeur locative.

L'avantage d'un logement de fonction est pris en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu, tout avantage devant être déclaré à l'administration fiscale (article 82 du code général des impôts). L'article R. 98 du code du domaine de l'Etat énonce que les agents territoriaux logés par simple utilité de service doivent quant à eux acquitter la totalité des charges liées à l'usage du logement de fonction. En effet, seules les consommations de « fluides » c'est-à-dire l'eau, l'électricité et le gaz peuvent, dans le cadre d'une nécessité absolue de service, être dispensées ou tout ou partie par l'administration si la délibération l'a fixé expressément. En revanche, il n'est pas possible de régler les frais de téléphone d'un agent logé par nécessité de service, un tel avantage n'existant pas pour les fonctionnaires d'Etat.

Monsieur Stéfanini était logé par utilité de service aux termes de l'arrêté signé par le maire le 27 décembre 2007, moyennant une participation au loyer et frais accessoires de 600 € annuel. Les frais accessoires doivent être entendus comme la prise en charge des fluides et du téléphone par la commune. La commune a pris à bail un logement dont le loyer charges comprises s'élève à 723,33 € mensuel soit 8 679,96 € annuel, la redevance payée représentant environ 7 % du loyer annuel compte non tenu de la prise en charge des fluides. Ainsi, le 6 janvier 2008 a été payée à EDF-GDF une facture de 755,55 € pour le logement en cause, une autre facture du même type d'un montant de 1 391,27 € a été payée le 25 août 2008.

La motivation de la mise à disposition d'un logement pour Monsieur Stéfanini vise notamment la mise à disposition de l'intéressé auprès du préfet du Gard en tant que référent canicule et pour la pandémie grippale.

Par arrêté du maire en date du 16 octobre 2003, la redevance annuelle payée par Monsieur Stéfanini avait été arrêtée à 1 600 €.

Un arrêt du Conseil d'Etat sanctionne les abus dans l'octroi d'un logement de fonction – CE, 30 octobre 1996, commune de Muret et Darrigaud : en l'espèce le conseil municipal a décidé que l'emploi de secrétaire général de la commune donnait droit à un logement de fonction par utilité de service moyennant une prise en charge par le secrétaire général de 5 % du montant du loyer et de la totalité des charges locatives. Le juge a ainsi estimé qu'en application des articles R. 100 et A. 92 du code du domaine de l'Etat, un agent de l'Etat logé dans les mêmes conditions ne peut être assujéti au paiement d'une redevance aussi symbolique. De ce fait, en prévoyant un loyer aussi faible pour l'occupation d'un logement de fonction par utilité de service, le principe de parité a été méconnu.

Ainsi, la redevance payée par le directeur général des services revêt un caractère symbolique et les conditions de logement de Monsieur Stéfanini peuvent s'assimiler à une nécessité absolue de service. Or, l'intéressé bénéficie du versement à son profit d'IFTS au taux maximum en principe interdites pour les agents logés gratuitement.

7.6.2.2- Mise à disposition d'un véhicule de fonction

Monsieur Stéfanini bénéficie également d'un véhicule de fonction loué 586 € mensuels soit un montant annuel total de 7 038 €.

L'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale modifiée, autorise bien l'attribution d'un véhicule pour nécessité absolue de service aux agents occupant l'un des emplois suivants : emplois fonctionnels d'un département ou d'une région, emploi de directeur général des services d'une commune de plus 5 000 habitants...

Toutefois, l'attribution d'un véhicule est subordonnée à une décision préalable de l'organe délibérant de la collectivité. Si la mise à disposition d'un véhicule de fonction figure dans l'arrêté du maire en date du 20 septembre 2009 mettant à disposition de Monsieur Stéfanini un téléphone portable, une carte d'essence et de péage et un véhicule de fonction, aucune délibération n'a été produite accordant un tel avantage à Monsieur Stéfanini. Tant Monsieur Baumet que Monsieur Stéfanini soutiennent qu'une délibération en ce sens a été prise en 1999, sans pour autant en apporter la preuve matérielle en la communiquant à la chambre.

7.6.2.3- Abonnement téléphonique du DGS pris en charge par la commune

La ligne du logement de fonction du directeur général des services est prise en charge par la commune depuis le 1^{er} avril 1996. Sur la période examinée qui concerne les années 2007-2008-2009, la commune a pris en charge l'abonnement téléphonique bimensuel du domicile du directeur général des services pour des montants annuels s'élevant respectivement à 548 € TTC, 447,05 € TTC et 555 € TTC.

Le directeur général des services disposait déjà, à partir de 2008, d'un téléphone mobile et d'un « smart phone », également pris en charge par la commune.

L'article R. 98 du code du domaine de l'Etat énonce que les agents territoriaux logés par utilité de service doivent acquitter la totalité des charges liées à l'usage du logement de fonction. Par contre, la prise en charge des frais de téléphone d'un agent logé par nécessité de service n'est pas régulière.

Le principe de parité avec les agents de l'Etat (art. 88 de la loi du 26 janvier 1984) implique que les fonctionnaires territoriaux n'ont pas le droit à un avantage qui n'existe pas pour un fonctionnaire d'Etat ou qui le placerait dans une situation plus avantageuse.

7.6.2.4- L'absence de déclarations sociales et fiscales

Les avantages en nature, tant en ce qui concerne le logement que le véhicule, les frais d'essence et de péage dont bénéficient Monsieur Stéfanini ne font l'objet d'aucune déclaration sociale et fiscale. La commune ne peut arguer de son ignorance de la réglementation car elle procède aux déclarations correspondantes pour deux autres agents logés dans les mêmes conditions.

7.6.3- La charte de gestion

La chambre a relevé à plusieurs reprises l'absence d'initiative du directeur général devant les différentes carences de gestion constatées. Monsieur Stéfanini a largement exposé que son mode de gestion était fondé sur une très large délégation et qu'il en ignorait les dérives. Or, le visa de l'intéressé était apposé sur un certain nombre de dépenses ou de pratiques litigieuses.

Une « charte de gestion » adoptée lors d'un séminaire de ressources humaines, organisait en effet ces délégations de gestion. Elle constitue un cadre de référence à l'intérieur duquel les membres du « G12 » peuvent agir en fonction de leur propre approche managériale.

En réalité, cette charte est conçue comme un dispositif destiné à mettre les services à disposition des seuls élus de la majorité municipale : « *La convocation et l'ordre du jour du conseil municipal, la convocation aux commissions municipales sont envoyés par courrier aux élus de l'opposition, avec les notes explicatives de synthèse.*

Les élus de la majorité, quant à eux, ayant déjà été destinataires des rapports du groupe de la majorité plus complets, ne reçoivent par porteur spécial que la convocation, l'ordre du jour du conseil municipal et la convocation aux commissions municipales ». Contrairement à ce que soutient Monsieur

Baumet, les articles L. 2121-10 et suivant du code général des collectivités territoriales n'organisent en rien un mode d'information différent suivant que l'élu appartienne ou non à la majorité municipale.

En tout état de cause, cette charte n'est pas un projet de gestion et rien dans son contenu ne justifie l'absence de réaction du directeur général devant les dérives constatées.

7.7- La prise en charge des frais de déplacement aux frais réels des membres du « G12 »

Le remboursement des frais de déplacement dans les trois fonctions publiques se fait en appliquant des barèmes forfaitaires et, en cas d'utilisation de son véhicule personnel, l'agent est indemnisé par l'octroi d'indemnités kilométriques.

Le remboursement aux frais réels n'est possible qu'à titre exceptionnel et pour une mission bien déterminée.

En effet, l'article 7-1 du décret du 5 janvier 2007 énonce que « l'Assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement fixe, en métropole, le barème des taux de remboursement forfaitaire des frais d'hébergement, et outre-mer le barème des taux des indemnités de mission, dans la limite du taux maximal prévu aux premier et deuxième alinéas de l'article 7 du décret du 3 juillet 2006. Ils peuvent également fixer, pour une durée limitée, lorsque l'intérêt du service l'exige et pour tenir compte des situations particulières, des règles dérogatoires aux taux des indemnités de mission et de stage. Elles ne pourront en aucun cas conduire à rembourser une somme supérieure à celle effectivement engagée ».

Un ordre de mission, dont la durée ne doit pas excéder douze mois renouvelable, peut être établi selon la même procédure et doit déterminer précisément pour quelle mission et quel déplacement. En principe cet ordre de mission permanent ne peut être attribué qu'aux agents dont les fonctions sont itinérantes ou nécessitent des déplacements fréquents. L'article 6 du décret du 5 janvier 2007 énonce que « la validité de l'ordre de mission qui ne peut excéder douze mois est toutefois prorogée tacitement pour les déplacements réguliers effectués au sein du département de la résidence administrative ». Par ailleurs, la prise en charge aux frais réels ne saurait être l'exception.

Or Monsieur Stéfanini, qui n'occupe pas un poste aux fonctions itinérantes, dispose d'un ordre de mission permanent pour une durée de 12 mois précisant que l'intéressé sera remboursé suivant les barèmes en vigueur. En réalité, à plusieurs reprises et sans justification, Monsieur Stéfanini et d'autres fonctionnaires ont été remboursés aux frais réels.

L'hébergement est également pris en charge aux frais réels pour plusieurs fonctionnaires appartenant au « G12 », dans des hôtels parisiens relevant de catégories supérieures.

En justificatif de ces pratiques, ont été apportées deux délibérations curieusement rédigées. Une première, en date du 23 septembre 2002, a été prise en application de la loi 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Cette loi a renforcé les obligations des assemblées délibérantes en matière de formation des élus. La délibération fixe de façon très générale les règles applicables en la matière. En application du décret 2001-654 du 19 juillet 2001 qui fixe les conditions et modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités locales, il est alors précisé que « cette indemnisation permet de couvrir les frais occasionnés par les déplacements d'un agent missionné par la collectivité ou missionné pour une formation en respectant la dépense réelle ». Le décret renvoie en matière de modalités d'indemnisation au décret n° 90-347 du 28 mai 1990 qui reprend les modalités habituelles de prise en charge des frais de mission. Il n'est nulle part indiqué que la prise en charge est aux frais réels. Il est ensuite précisé, comme d'ailleurs le prévoit les dispositions réglementaires, que des conventions peuvent être passées avec des agences de voyages ou des hôteliers. Toutefois, cette disposition ne signifie pas non plus que les agents peuvent être indemnisés au-delà des plafonds en vigueur.

Une autre délibération « cadre » a été prise le 14 avril 2008, en début de mandature, reconduisant la précédente. Elle précise que « *la mairie de Pont-Saint-Esprit veille depuis des années déjà à permettre à tous les agents quelque soit leurs statuts, de partir en formation et d'être correctement remboursés de tous les frais correspondants (formation, déplacement, hébergement)* ». En réalité, cette phrase banale est la première pierre du dispositif permettant de justifier sous couvert de formations la prise en charge aux frais réels des frais de déplacement du directeur général et d'autres fonctionnaires.

La même délibération fixe les frais de représentation de Monsieur Stéfanini à hauteur de 3 600 € par an soit 300 € par mois.

7.8- Les contrats d'assurances de la commune

La chambre n'a pas examiné l'ensemble des contrats d'assurance de Pont-Saint-Esprit mais s'est intéressée aux conditions de mise en œuvre de la convention spéciale dite « auto mission », dispositif permettant de se substituer aux assurances des agents utilisant leur véhicule personnel lors de l'accomplissement de leurs missions.

La souscription d'une assurance-mission a été ouverte aux collectivités locales par le décret n°2007-23 du 5 janvier 2007 modifiant le décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001. Ainsi, une collectivité peut décider d'auto-assurer les véhicules des agents ou de le faire prendre en charge par un contrat d'assurance.

Traditionnellement, la franchise est assumée par le titulaire du contrat dont les clauses lui sont opposables.

L'assurance de la commune supporte la charge de la franchise non prise en charge par la société d'assurance en cas de sinistre avec un véhicule personnel d'un agent en mission. Il est possible, par dérogation, de faire supporter les frais par l'agent, notamment, par exemple, en cas d'engagement de sa responsabilité. La commune n'a pas, semble-t-il, fait jouer cette clause.

En effet, la commune de Pont-Saint-Esprit a conclu un contrat pour assurer sa flotte automobile moyennant une cotisation annuelle de 25 748,14 € ainsi que les véhicules personnels utilisés dans le cadre du service, pour « exercer des missions ». Ce contrat est conclu pour une durée à effet du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2013. Un précédent contrat avait été conclu avec un autre assureur pour la période antérieure.

Le contrat stipule que « *pour être recevable, toute déclaration de sinistre devra être accompagnée d'une attestation manuscrite faite sur l'honneur par le représentant légal de la collectivité ou la personne qu'il* (« en français dans le texte », ndlr) *se sera substituée à cet effet, certifiant que ledit sinistre est survenu alors que le véhicule était utilisé pour les besoins et dans l'intérêt exclusif de la collectivité* ».

Cependant, les pièces jointes aux mandats de paiements effectués dans le cadre de cette garantie appellent certaines observations. Les dossiers transmis à la compagnie d'assurances ne permettent pas systématiquement d'évaluer la réalité du sinistre et sa survenue dans le cadre d'un exercice professionnel. Parfois, seul un récépissé de demande de carte grise a été produit et les constats amiables sont très souvent absents. Il en est de même des circonstances du lieu et de l'heure du sinistre.

Les dossiers produits à l'appui de ces demandes de prises en charge des franchises apparaissent souvent incomplets. La collectivité doit être plus rigoureuse dans la constitution des dossiers afin que les circonstances des accidents soient mieux connues, évitant le risque de prise en charge de complaisance. La chambre observe en effet que la quasi-totalité des sinistres déclarés se sont produits lorsque les véhicules étaient en stationnement. L'ancien premier adjoint reconnaît d'ailleurs avoir eu le sentiment que certaines prises en charge étaient injustifiées et que le risque était réel de voir les primes augmenter et payées en définitive par le contribuable spiripontain.

7.9- Le cabinet du maire

Le cabinet de Monsieur Gilbert Baumet à la commune de Pont-Saint-Esprit était très étoffé. Une commune de cette strate ne peut en principe que salarier un seul collaborateur de cabinet. Ce poste sera occupé sur la période 2005-2010 par le frère de Monsieur Gilbert Baumet, Monsieur Alain Baumet.

La commune a produit une liste d'environ 14 personnes membres du cabinet. Monsieur Baumet reconnaît que 5 d'entre elles, agents titulaires au demeurant, exerçaient effectivement des fonctions de cabinet. Les autres étaient des fonctionnaires de catégorie B ou C administrativement rattachés au cabinet. Un certain nombre de cartes d'essence et de péage, de téléphones portables étaient mis à disposition du « cabinet » et de son usage exclusif.

Ni le maire actuel, ni Monsieur Baumet n'ont répondu avec précision sur la nature des tâches effectuées par ces agents. Seul l'ancien premier adjoint a précisé que l'une d'entre elle était sa secrétaire.

Certains agents bénéficiaient d'avantages irréguliers.

Madame D. B. : adjoint administratif de 2^{ème} classe. Cet agent, rémunéré sur la base de l'indice réel majoré 292 perçoit des heures supplémentaires, l'indemnité d'exercice des missions des préfectures et l'IAT calculée également aux taux maximum.

Heures supplémentaires	Juillet 2009	Août 2009	Novembre 2009	Décembre 2009
Avant 14 heures	14	14	14	14
Après 14 heures	6,5		7	9,50

Monsieur P. L. : adjoint technique à l'indice 351 perçoit 25 heures supplémentaires.

Monsieur P. M. : adjoint technique de 2^{ème} classe, perçoit également 25 heures forfaitaires mensuelles.

Madame C. S. : adjoint administratif de 2^{ème} classe, perçoit également 25 heures supplémentaires ayant un caractère forfaitaire, l'indemnité de missions des préfectures et l'IAT aux taux maximum.

En conclusion, la chambre recommande à la commune la plus grande rigueur dans la gestion de ses ressources humaines en commençant par mettre fin aux irrégularités constatées.

8- LES FETES ET CEREMONIES

COMPTE	LIBELLE	2006	2007	2008	2009	2010
6042	Achats de spectacles et prestations de services refacturés au public	305 064,86 €	275 831,93 €	248 134,40 €	90 170,40 €	- €
6232	Achats de spectacles et prestations de service non refacturés au public	974 131,81 €	789 659,61 €	942 464,45 €	395 094,18 €	49 645,47 €
		1 279 196,67 €	1 065 491,54 €	1 190 598,85 €	485 264,58 €	49 645,47 €

Si la chambre ne peut contester le droit d'une commune à organiser des manifestations festives pour la population, elle observe que la commune de Pont-Saint-Esprit ne disposait pas d'une situation financière lui permettant d'organiser de telles manifestations.

Alors que confrontée à des graves difficultés financières, la commune en était venue à négocier des moratoires pour faire face à ses dépenses obligatoires, elle organisait de coûteuses festivités souvent d'ailleurs payées sur l'exercice suivant.

En premier lieu, il convient de relever l'absence de fiabilité du poste « Fêtes et cérémonies » dès lors qu'il ne retrace qu'une partie des dépenses relevant de cette imputation comptable. Les dépenses des festivités sont en effet éclatées sur l'ensemble des postes budgétaires, y compris en investissement.

La chambre a distingué les festivités de Noël des autres festivités qui sont très largement des manifestations estivales.

8.1- Les festivités de Noël

8.1.1- Noël 2006

En 2006, ont été payés un certain nombre de mandats relevant de l'exercice 2005. Il s'agit notamment du spectacle organisé par l'entrepreneur de spectacles concerné P. F. organisation de « Peluches sur glace » pour 129 765 €.

Un certain nombre de factures de Noël 2006 ont été payées sur 2007, pour un montant non négligeable de 424 945,56 €. A elle seule, la société « P. F. organisation » a perçu 171 982 €.

Le coût élevé de la sécurité doit être souligné, une société mettant à disposition des maîtres chiens a ainsi facturé une somme de 15 725 €, sans marché public.

La couverture de la patinoire a été installée pour une somme de près de 49 781 €, sans marché public.

8.1.2- Noël 2007

8.1.2.1- Noël 2007 : dépenses payées en 2007

Le montant des fêtes de Noël 2007, payées en 2007, est relativement modeste : 83 618 €.

8.1.2.2- Noël 2007 : dépenses payées en 2008

Les fêtes de fin d'année 2007 ont généré des dépenses très élevées alors que la commune était déjà dans une situation financière détériorée. La plupart des factures, soit 988 112 €, ont été payées sur l'exercice suivant. Les plus importantes se décomposent ainsi :

G.	291 259
A. en scène	219 791
A. R.	167 954
Illuminations	94 107
Divers	106 226

La commune a notamment installé une patinoire et des activités de glace.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Pont-Saint-Esprit (30)

Les principales manifestations ont été les suivantes :

▪ *A. en scène :*

Ce « tourneur » a organisé différents spectacles :

Crèche provençale	28 294
Traîneau du Père Noël et caricaturistes	17 006
Clown Mick	17 808
Acrobates jongleurs	27 799
Rois mages	23 790
Son et lumière	16 542
Cendrillon	18 800
Contes et légendes (création)	34 089
Fontaine féérique	6 488
Clown ferme du père Noël	29 170

▪ *G. :*

Il s'agit également d'un tourneur partenaire régulier de la commune qui a notamment organisé le système d'éclairage du marché de Noël pour un montant de 106 740 €.

Ce système d'éclairage du marché de Noël a fait l'objet d'un marché public dont le cahier des charges était ainsi défini : « *marché de mise en place d'un système d'éclairage qui illumine de façon féérique le village de Noël* ».

- patinoire de 450 m²
- chapiteau de contes et légendes de Provence de 1000 m²
- 12 chalets en bois
- 2 pistes de luge sous chapiteau
- circuit automobile sur glace pour enfants sous chapiteau
- sapin de 17 mètres de haut décoré
- carrousel en bois
- chapiteau pour les animations de 1200 m²

Ainsi, les fêtes de Noël 2007 auront coûté plus de 1 000 000 €.

8.1.3- Noël 2008

Les fêtes de 2008 ont été beaucoup plus modestes, même si leur montant demeure conséquent : 198 143 € dont une patinoire de 176 632 €. L'ensemble des factures a été payé sur l'exercice 2009.

8.1.4- Noël 2009

Le coût des fêtes s'est élevé à 42 568,91 €.

L'ancien premier adjoint souligne qu'au cours de son bref intérim il s'est évertué à faire diminuer ce poste de dépenses et à le supprimer en 2010.

8.2- Les autres festivités

8.2.1- Les autres festivités 2007

Les fêtes hors Noël de l'année 2007 se répartissent en deux grandes masses d'égale importance, les dépenses de 2007 payées sur l'exercice pour 793 689 € et les dépenses payées en 2008 pour 753 302 €. C'est donc près de 1 547 869 €, soit 10 % de ses dépenses de fonctionnement, que la commune a consacré aux fêtes hors Noël.

8.2.1.1- Les autres festivités 2007 payées en 2007

Les spectacles organisés par « P. F. Organisation », pour un montant total de 291 417 €, sont détaillés comme suit :

Concert Laurent Voulzy	90 730 (45 365 en 2007)
Soirée MTI	21 337
Laurent Gerra	68 575
Chimène Badi	110 775

A cela, il faut ajouter les locations diverses de chapiteaux, hôtels, restaurants. La location des gradins avec les chaises a coûté 46 046 € à la commune, les factures afférentes ayant été réglées sur l'exercice 2008.

Les recettes des billetteries pour les concerts de ce type ne sont pas négligeables :

Chimène Badi	Laurent Gerra	Laurent Voulzy
63 291	56 239	27 210

Pour le concert de Laurent Gerra, la jauge contractuelle du chapiteau était de 3 500 places, soit une recette prévisionnelle de 87 500 €.

Pour Chimène Badi la jauge était de 5 000 places soit 125 000 € ; pour Laurent Voulzy de 4 500 places soit 112 500 €. Certes, il s'agit d'un maximum de places mais les écarts avec la billetterie réelle n'ont pas été expliqués.

8.2.1.2- Les autres festivités 2007 payées en 2008

Une partie des festivités 2007 a été payée en 2008 pour un montant de 754 180 €.

La part la plus importante des dépenses, soit 334 745 €, est représentée par les prestations de « P. F. Organisation » se détaillant comme suit :

Le grand orchestre	7 385
Jean-Luc Lahaye	17 935
Tournée Ici paris	23 210
Concert Angel Munoz	18 990
Mega dance Floor Lord Kossity	36 925
Mega dance Floor Kamini	33 760
Mega dance Floor Fatal Bazooka, DJ Abdel, Big Ali, Faf Larage	120 270
Solde du concert de Laurent Voulzy	45 365
Prestations techniques soirée MTI	21 337
Prestations techniques soirée MTI	9 568

L'écart entre les dépenses de la prestation « Mega dance Floor », soit 190 955 €, et les recettes perçues, soit 36 320 €, est très important. L'écart est en réalité supérieur car la commune a payé en sus 30 905 € pour des prestations techniques destinées à cette manifestation et pour lesquelles un marché public aurait dû être conclu.

La ville organisait également le tirage des feux d'artifices, domaine où la mise en concurrence est possible.

Or, aucun marché public n'a été passé alors que le coût global pour l'été, que ce soit des factures payées en 2007 ou des factures payées en 2008, a représenté un montant total de 141 520 €.

Au total, pour 2007, que ce soit pour des factures payées en 2007 ou en 2008, les fêtes et cérémonies ont coûté 2 624 187 € soit 19,5 % des recettes de fonctionnement.

Pour la seule année 2007 ont été déboursés 1 564 912 € au titre des fêtes et cérémonies.

8.2.2- Les autres festivités 2008

8.2.2.1- Les autres festivités 2008 payées en 2008

La commune ayant dû prendre en charge sur cet exercice les dépenses de l'année précédente, seule une somme plus modeste de 162 109 € a été dépensée pour les autres festivités de 2008.

8.2.2.2- Les autres festivités 2008 payées en 2009

Comme à l'accoutumée, une partie des festivités a été payée en 2009 pour une somme totale de 519 552 €. Au total les fêtes de l'été 2008 ont coûté la somme de 682 000 €.

Quelques postes de dépenses ont attiré l'attention de la chambre.

Une entreprise a fourni trois prestations dont une installation scène technique son et lumière pour 39 468 €, sans marché public, alors que les seuils étaient dépassés.

▪ *G. M. P. :*

Partenaire habituel de la commune, cette entreprise a produit un certain nombre de prestations pour l'été 2008 dont le concert de Michel Leeb pour un coût total de 60 940 € alors que les recettes de billetterie évaluées par la chambre au vu des pièces justificatives ressortent à 11 541 €.

8.2.3- Les autres festivités de l'année 2009

Leur montant total s'est élevé à la somme de 61 066 €.

8.2.4- Les fêtes 2010

La chambre relève que sur l'année 2010 ont été payés les sommes de 14 034,99 € et de 30 737,18 € à deux entreprises organisatrices en paiement d'intérêts moratoires dus pour retard de paiement.

Ainsi, de par leur importance démesurée, les fêtes et cérémonies ont largement contribué à la dégradation de la situation financière de la commune.

9- LE TRAIN DE VIE DE LA MAIRIE

De nombreux exemples conduisent la chambre à constater par de nombreux exemples que le train de vie adopté par la commune n'était pas non plus compatible avec sa situation financière très dégradée.

9.1- Les déplacements des élus

En application du code général des collectivités territoriales, les élus sont remboursés de leurs frais de déplacement dans les mêmes conditions que celles faites aux fonctionnaires. Ils peuvent et dans la mesure où le conseil municipal décide d'un mandat spécial qu'il peut accorder à ses mandants dans une limite fixée par lui, bénéficier du défraiement aux frais réels.

Aux termes de l'article L. 2123-18 alinéa 1 du CGCT, « *les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et membre de délégation spéciale, donnent droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution de mandats spéciaux* », les alinéas 2 et 3 précisant les modalités de remboursement. Le remboursement de frais de mission indéterminés n'est donc pas possible en tant que tel. Il ne peut s'agir que de frais exposés pour l'exercice d'un mandat spécial. Dans sa jurisprudence, le Conseil d'Etat inclut dans le mandat spécial toutes les missions accomplies avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales, à l'exclusion de celles qui relèvent d'une obligation expresse. De plus, le juge vérifie qu'il y a bien eu une délibération de la part de l'assemblée délibérante autorisant le mandat. La délibération doit fixer l'objet, la durée de la mission et l'étendue des pouvoirs attribués. Le mandat doit être suffisamment précis pour bénéficier du remboursement de frais (CE, 11 janvier 2006, Département des Bouches-du-Rhône) qui doit répondre à un intérêt public (TA de Limoges, 22 mai 1990, Préfet de la Haute-Vienne). Par ailleurs, lorsque le remboursement est liquidé sur un état de frais réels, le juge administratif estime que l'assemblée délibérante doit fixer les règles et les plafonnements des remboursements (CAA, Paris, 26 janvier 1995, Legros).

Ainsi, le mandat spécial donne droit obligatoirement au remboursement des frais engagés par l'élu local. Ce remboursement peut être forfaitaire dans la limite du montant des indemnités journalières allouées pour le même objet aux fonctionnaires d'Etat. Cependant, il est possible que le mandat spécial donne droit à un remboursement à coût réel à condition de présenter un état de frais et après une délibération du conseil municipal. Aucun mandat spécial n'a été accordé par le conseil municipal de Pont-Saint-Esprit ni à son maire ni à certains de ses adjoints, lesquels ont pourtant bénéficié de remboursements aux frais réels notamment pour les déplacements suivants :

9.1.1- Le remboursement d'hôtels et de restaurants

Des remboursements ont été effectués au titre des dépenses engagées dans des hôtels et des restaurants parisiens haut de gamme, sans aucun mandat spécial. Une facture atteint même un montant de 831,50 € pour une nuitée.

Le fait que Monsieur Baumet justifie ces déplacements et leurs prises en charge par des rendez-vous importants à Paris est sans effet sur l'irrégularité commise.

Ainsi, et à titre d'exemple, le 22 novembre 2007 un déjeuner dans un hôtel de prestige à Paris pour un montant de 299 € a eu lieu entre la présidente d'une association et deux agents de direction.

Un autre déjeuner pris en exemple a été organisé le 20 janvier 2008 dans un célèbre restaurant parisien par Monsieur Stéfani avec trois agents de direction et un fournisseur organisateur de spectacles à Pont-Saint-Esprit. L'addition s'est élevée à 524 €. Il n'est pas d'usage pour des fonctionnaires d'inviter des fournisseurs, ni d'ailleurs d'être invités par eux pour des raisons déontologiques.

9.1.2- Les deux abonnements SNCF du maire

Par le mandat 2919 du 10 septembre 2009, a été payé un premier abonnement fréquence plus 1^{ère} classe Montélimar - Paris souscrit au nom de Monsieur Gilbert Baumet pour un montant de 662,90 €. Puis par le même mandat a été payé toujours pour Monsieur Baumet un abonnement fréquence plus Avignon TGV - Paris pour un montant de 682,20 €. Certes, les trajets ne sont pas les mêmes mais un seul abonnement Avignon - Paris suffisait même si l'intéressé est susceptible de prendre le train à Montélimar. La justification apportée par l'intéressé, à savoir la nécessité d'avoir un abonnement au départ de Montélimar et un autre au départ d'Avignon, ne saurait être retenue par la chambre.

9.2- Les diverses manifestations festives

En dehors des fêtes et cérémonies, un grand nombre d'autres manifestations étaient organisées à Pont-Saint-Esprit.

9.2.1- Les vœux

Ainsi, par mandats 837 du 19 février 2008 et 1242 du 11 mars 2008 ont été payées respectivement les sommes de 1 500 € et de 5 500 € à l'occasion des vœux du maire.

9.2.2- Le repas de la majorité

Par mandat 4531 du 21 novembre 2008, a été payée à un restaurant de Pont-Saint-Esprit une somme de 1 400 € pour 50 personnes dont les invités exclusifs étaient les élus de la majorité et leurs conjoints. Il s'agit au cas d'espèce d'une manifestation dont l'intérêt communal n'apparaît pas précisément établi.

9.2.3- Les autres manifestations festives

En dehors des fêtes et cérémonies, une somme de 14 931,31 € en 2007 et de près de 10 468 € en 2008 a été consacrée à l'organisation de diverses réceptions. L'ancien ordonnateur estime que ces dépenses sont négligeables car ne représentant respectivement que 1 140 € et 872 € par mois.

9.2.4- Les achats de vins

En 2008, 5 625,99 € ont été dépensés au titre de l'achat de vins et spiritueux. S'il s'agit dans la plupart des cas de vins courants, des bouteilles de prix sont néanmoins parfois achetées. Ainsi, le 24 janvier 2008, ont été achetées deux bouteilles de Bordeaux Grand Cru pour 225 €, une bouteille de Champagne de marque pour 165 € et une autre bouteille de Champagne pour 81 €. A cela s'ajoute d'autres commandes de vins de Champagne plus importantes qui devaient servir dans les manifestations municipales pour un montant total de 9 617 € en 2008.

Des achats de vins fins grands crus de Bordeaux ou de Champagne dépassant la somme de 100 € la bouteille, ont également été réalisés à travers une régie d'avances.

En outre, une commande de 1 512,60 € de Champagne a été payée via la régie d'avances communale.

Ainsi, les errements constatés par la chambre lors de son précédent contrôle ont perduré. Pour Monsieur Baumet, il s'agirait de cadeaux offerts par la commune aux banques pour les remercier de leurs conseils en matière de gestion active de la dette soulignant le fait que la commune a obtenu des

taux d'intérêts négatifs (sic). La chambre rappelle une nouvelle fois que pour des raisons d'éthique il ne doit pas être fait de cadeaux aux fournisseurs ni d'ailleurs d'en recevoir d'eux. La commune, à qui l'accès au crédit bancaire était fermé depuis 2005 en raison de retards dans le règlement de ses échéances, n'a en rien pratiqué une gestion active de sa dette. Elle n'a pas non plus bénéficié de taux d'intérêts négatifs, mais a régularisé en 2011 des écritures visant les ICNE (intérêts courus non échus), entraînant une diminution de ses frais financiers.

9.2.5- Les achats de spectacles

En 2007, de nombreuses places de spectacles ont été achetées via la régie communale :

08/02/2007	Auditorium de Vaucluse Serge Lama 20 places à 34 €	680 €
10/02/2007	Auditorium de Vaucluse Guy Bedos 15 places à 36 €	540 €
15/03/2007	Auditorium de Vaucluse les monologues du vagin 20 places à 30 €	600 €
10/06/2007	Adam production : 20 places à 47 € et 30 places à 57 €	2 555 €
02/05/2007	Auditorium de Vaucluse Dance of the world 20 places à 25 €	500 €
20/11/2007	Cirque de Moscou 26 places à 29 €	754 €
30/11/2007	Opéra théâtre d'Avignon spectacle de Michelle Torr 50 places à 40 €	2 000 €
30/11/2007	Opéra théâtre d'Avignon spectacle Chevallier et Laspalès 50 places à 46 €	2 300 €

Monsieur Baومت a précisé que ces places étaient achetées dans la perspective de l'accès de tous à la Culture. Toutefois, le petit nombre de places achetées limite la portée de cette réponse. L'ancien premier adjoint certifie que ces places étaient revendues sans toutefois en apporter la preuve, aucune recette n'ayant pu être constatée par la chambre.

10- LES CONTRATS PASSES PAR LA MAIRIE DE PONT-SAINT-ESPRIT

Toute une série de contrats ont attiré l'attention de la chambre parce que conclus sans marché public, ou parce que l'effectivité de la prestation n'apparaît pas nettement.

10.1- Le contrat de partenariat avec un quotidien régional

Par mandat 2154 du 4 juillet 2007 a été payée une somme de 15 698 € à la SNC gestionnaire d'un quotidien régional pour un « partenariat nouveaux arrivants ». Les nouveaux arrivants bénéficiaient d'un abonnement payé par la municipalité. Ce partenariat aurait été traité directement par le cabinet du maire. Dans sa réponse, Monsieur Baومت soutient que ces abonnements « *coûtent bien moins chers que les cadeaux offerts traditionnellement par les municipalités aux nouveaux arrivants* ». Cet argument ne peut être retenu car il n'est absolument pas d'usage que les communes offrent des « cadeaux » aux nouveaux arrivants.

La chambre a également relevé de nombreux déjeuners pris par Monsieur Baومت avec le correspondant local du même journal (23 pour la seule année 2010).

10.2- Les contrats SVP

En 2007, 2008 et 2009, ont été conclus avec la société SVP des contrats annuels renouvelables tacitement. La société SVP apparaît au regard de son objet social comme une société de conseil aux entreprises. Ce service a coûté 13 256 € en 2009, sans marché public.

En réponse, Monsieur Baumet précise que le décret du 19 décembre 2008 avait relevé le seuil des marchés publics avec formalités de 4 000 € à 20 000 €. La chambre rappelle à cet égard que ces dispositions réglementaires ne dispensaient pas les collectivités de respecter les grands principes de la commande publique à savoir l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures et ce quelque soit le seuil. Par ailleurs, aucun bilan de l'utilisation de ce service n'a été fait par la mairie.

10.3- Les contrats avec le cabinet Ernst et Young

En 2007, la commune de Pont-Saint-Esprit a conclu avec la société Ernst et Young deux importants contrats, le premier portant sur une analyse financière et une assistance budgétaire et le second sur l'analyse juridique de sortie du syndicat mixte et l'analyse des coûts / bénéfices TEOM et REOM.

10.3.1- La prestation « Analyse financière »

Par lettre du 8 février 2007, le maire de Pont-Saint-Esprit a commandé au cabinet Ernst et Young la prestation suivante pour un montant de 61 834 €, sans marché public :

- analyse financière,
- assistance budgétaire,
- conseil préfecture et chambre régionale des comptes.

L'offre était signée de D. P., associé responsable du secteur public et d'H. E. directeur, secteur public local. La proposition est complète et détaillée.

Les tableaux prévus pour l'analyse rétrospective sont évalués à 7 jours / homme alors qu'il ne s'agit, pour une large part, que de compilations de comptes administratifs.

Cette étude a de fait servi de support à la négociation du moratoire avec les créanciers. Sur la première facture émise en règlement, figure « *Audit financier et négociations auprès des partenaires financiers* », ce qui n'était pas l'objet premier de la commande initiale.

Si cette étude a bien été effectuée, il apparaît néanmoins que le temps de travail affiché est particulièrement important. Le comptable public dans sa fonction de conseil aurait pu parfaitement assister la commune dans sa démarche à un moindre coût.

10.3.2- Sur les évolutions institutionnelles, organisationnelles et fiscales du service ordures ménagères et propreté

Par lettre du 30 mars 2007, le maire de Pont-Saint-Esprit a commandé au cabinet Ernst et Young une étude « *sur les évolutions institutionnelles, organisationnelles et fiscales du service OM et propreté* » pour un montant de 89 460 €, toujours sans marché public. La lettre de commande est adressée à Monsieur H. E. Les termes de référence indiquent : « *en réponse au cahier des charges que vous nous avez exposé lors de notre récent entretien* ». L'objet de la prestation est le suivant :

- analyser les conditions de sortie du SICTOM et les différentes hypothèses pour le traitement des OM ;
- une étude d'opportunité du passage de la TEOM à la REOM ;

- un accompagnement dans cette démarche.

Par une délibération assez générale du conseil municipal en date du 19 avril 2007, il est déclaré que la facturation du service est injuste et qu'il convient de remplacer la taxe d'enlèvement des ordures ménagères par une redevance. Aussi, « *la mairie va donc étudier la mise en place d'une nouvelle organisation technique et financière cohérente du service global d'élimination des déchets ménagers permettant de diminuer significativement les dépenses de ce service : ce résultat pourrait être atteint par l'instauration d'une redevance incitative* ».

L'étude a bien été réalisée. Toutefois, s'agissant du projet de remplacement de la TEOM par une REOM, le cabinet Ernst et Young, qui parallèlement négociait avec les banques les différents moratoires, ne pouvait ignorer que le produit de la TEOM qui finançait des actions allant très au-delà du coût du service des ordures ménagères était indispensable aux finances communales. Le fait que le cabinet le reconnaisse lui-même est sans effet sur l'appréciation de la chambre.

Au total, c'est donc une somme de 151 294 € qui a été payée par Pont-Saint-Esprit, dans un contexte où les finances communales étaient particulièrement tendues.

10.4- Le contrat avec le cabinet Roland Dumas

Par mandat 2069 du 18 avril 2008, a été payée une provision d'honoraires de 8 343 € au bénéfice de maître Roland Dumas, avocat à Paris, en rémunération d'une étude juridique concernant la deuxième tranche de vidéosurveillance. Le montant total des honoraires demandés est inconnu et une décision signée de Monsieur Baومت du 20 mars 2008 faisait office de commande. La mairie souhaitait porter le nombre de caméras de vidéosurveillance à 50, installer des supports destinés à accueillir des caméras mobiles en cas d'événements, mais également « *installer trois enregistreurs de plaques minéralogiques aux entrées de la ville en vue de permettre d'alerter les services de sécurité lors du passage d'un véhicule déclaré volé* ». Le conseil municipal a ouvert les crédits par sa délibération du 14 avril 2008, en décidant que la dépense serait imputée au compte 6226. Le coût de ladite étude n'était cependant pas précisé. Cette étude n'a pu être produite à la chambre et reste introuvable, le cabinet Dumas sollicité par la ville ayant déclaré la rechercher, manifestement sans succès.

10.5- Le contrat K.

En 2009, la situation financière est particulièrement tendue et un membre du cabinet du secrétaire d'Etat aux collectivités locales aurait conseillé le recours à un cabinet de conseil pour aider la commune à suivre son budget. Elle va alors souscrire un contrat avec K. pour un montant total de prestations de 47 122,40 €, le tout sans marché public. La chambre précise à cet égard qu'une « lettre de commande », notion juridique imprécise, ne saurait en tenir lieu.

L'ancien premier adjoint justifie le recours à un cabinet extérieur par les carences techniques des services municipaux.

11- LES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS

Dès 2008, la ville de Pont-Saint-Esprit a, en raison de ses difficultés budgétaires, dû cesser de verser des subventions aux associations.

En premier lieu, la subvention accordée à un foyer d'accueil d'urgence à hauteur de 15 450 € a attiré l'attention de la chambre. Cet établissement a été créé par une association confessionnelle qui a retenu l'attention de la Miviludes et dont certains membres ont fait l'objet de condamnations pénales pour des faits graves.

Les subventions à l'OGEC « Notre Dame »

La commune prend en charge les fluides gaz et électricité de l'école privée Notre Dame. Le maire actuel a d'ailleurs précisé que la mairie payait aussi du personnel pour l'OGEC, l'organisme de gestion.

Les communes sont tenues depuis la loi du 31 décembre 1959 (loi Debré) de supporter les dépenses de fonctionnement de l'enseignement primaire privé sous contrat d'association. Cette obligation concerne les classes élémentaires et seulement les classes maternelles ou enfantines régulièrement créées avec l'accord ou sur la demande de la commune. En application du décret du 22 avril 1960, modifié par le décret du 7 mars 1978, ces dépenses de fonctionnement sont « *calculées par élève et égales au coût moyen d'entretien d'un élève externe de l'enseignement public dans des classes correspondantes ayant un effectif comparable* ». Les dépenses de secrétariat et l'administration des établissements d'enseignement primaire privé doivent être prises en compte sans ce calcul, mais non les frais de location des immeubles destinés aux classes sous contrat (C.E. 25 octobre 1991, syndicat national de l'enseignement chrétien, req. 68523, Rec. Leb. p. 349).

Or, la commune n'a pas été en mesure de produire l'état comparatif permettant de déterminer le coût moyen par élève scolarisé dans l'enseignement public et privé. La réponse apportée par Monsieur Gilbert Baumet sur ce point n'a pas été comprise par la chambre. Elle n'a donc pu, de ce fait, être prise en compte.

12- LES DEPENSES DE CARBURANT ET DE PEAGES AUTOROUTIERS

La commune ne joignait pas aux mandats de paiement des frais de carburant ou de péage le détail de la facturation pourtant établi par les fournisseurs. Le recto faisant apparaître le montant consolidé des différentes fournitures était photocopié et joint au mandat.

12.1- Les dépenses de carburant

Lors de sa réunion du 20 mai 1999, le conseil municipal de Pont-Saint-Esprit a adopté le principe du recours à la carte carburant. La délibération précisait que les cartes ne pouvaient être utilisées que par les véhicules municipaux, que ces véhicules ne pouvaient qu'exceptionnellement être utilisés en dehors de jours de travail et sur autorisation de l'employeur.

Les principes définis par cette délibération ont été largement perdus de vue et les dépenses de carburant et de péage autoroutier ont atteint à Pont-Saint-Esprit des sommes particulièrement importantes :

COMPTE	LIBELLE	2006	2007	2008	2009	2010
60622	Achats de carburants	336 600,58 €	225 936,32 €	273 424,53 €	113 516,33 €	68 261,65 €

L'ensemble des adjoints et les fonctionnaires membres du « G12 » disposaient d'une carte de carburant. Un certain nombre de ces cartes étaient qualifiées « hors parc ». Ces cartes servaient aussi de cartes de péage autoroutier alors que la commune disposait d'abonnements de péage de type « T ». Les cartes hors parc étaient dans leur grande majorité mises à disposition du cabinet du maire et les dépenses effectuées ne sont pas identifiables.

Monsieur René Stéfanini, directeur général des services, tenait une comptabilité précise des cartes d'essence, des frais de péage et des frais de téléphone portable. Chaque mois, les titulaires des différentes cartes signaient leur relevé. Des graphiques faisant apparaître les pics de consommation étaient d'ailleurs joints.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Pont-Saint-Esprit (30)

La commune a au demeurant transmis à la chambre la liste des cartes affectées aux élus assorties de leur numéro. Monsieur Gilbert Baumet nie avoir été titulaire d'une carte de carburant.

Des cartes de carburant étaient en outre affectées à des agents pour leur véhicule personnel.

L'octroi de cartes d'essence à des élus n'est en aucun cas justifié. Les élus ont le même régime de remboursement de leurs frais de déplacements que les fonctionnaires. Ils peuvent utiliser éventuellement les véhicules du parc municipal pour leurs déplacements. Quant aux fonctionnaires, il s'agit d'un avantage en nature interdit par principe et qui en tout état de cause aurait dû faire l'objet de déclarations sociales et fiscales. La chambre souligne que le tableau communiqué par la mairie reprenant l'ensemble du régime indemnitaire pour les membres du « G12 », indique précisément que les cartes d'essence et le téléphone sont des avantages en nature et, contrairement à ce que soutient l'ancien maire, plusieurs agents bénéficiaient bien d'une carte d'essence.

12.2- Les frais de péages

La commune utilise la carte Total en paiement des péages d'autoroute et possède également un abonnement « T ». Par ailleurs, sont achetées avec la carte Total diverses prestations non définies qui sont probablement des achats personnels (nourriture, disques, journaux, etc.).

En 2008, c'est près de 15 000 € de péages autoroutiers qui ont été payés et 7 986,86 € en 2009. En outre, une partie des dépenses de 2008 ont été payées sur 2009.

12.3- Les dépenses du cabinet

Les dépenses en carburant, péage et téléphone du cabinet identifiées à partir des numéros de cartes hors parc affectées au cabinet et aux numéros de téléphones portables, peuvent être retracées dans le tableau ci-dessous :

En euros	2009	2008	2007	2006
Téléphones		11 923	12 653	5 061
Carburant	15 322	109 788	118 309	54 091
Péages		4 705	4 334	2 846
Total		126 416	135 296	62 000

Ces dépenses ont été effectuées par des membres indéterminés du cabinet et pour des missions qui le sont tout autant. En 2007, les achats du cabinet ont représenté 41 % du montant total des achats de carburant et 42 % en 2008.

Les dépenses totales de carburant sont retracées ci-dessous :

En euros	2007	2008
Dépenses totales	267 277	279 962
Dépenses du cabinet	109 788	118 309
Pourcentage	41	42
Dépenses par personne	6 458	7 394

Le cabinet à lui seul consommait plus de 40 % du carburant acheté par la commune. La chambre ne trouve aucune explication à un tel niveau de dépenses.

Il en est de même, certes dans une moindre mesure, pour le téléphone où les dépenses par membres du cabinet ressortent à :

2007	2008
701 €	791 €

En 2009, la dépense de carburant pour le cabinet est en très nette décrie à hauteur de 15 323 €. Toutefois, apparaît une immatriculation (5743 ZV 30) pour la carte 1014 correspondant au véhicule de fonction du maire qui totalise 5 202 € de dépenses sur l'année soit 34 % du total et une dépense moyenne mensuelle de 433 €. Le premier adjoint indique que les mesures de contrôle et de suivi qu'il a tentées de mettre en œuvre expliquent ce reflux.

Monsieur Gilbert Baunet soutient qu'il n'avait pas l'usage exclusif de la carte qui lui était affectée.

En conclusion, la chambre estime que les dépenses de carburant et de péage autoroutier apparaissent comme hors de proportion avec les besoins habituels d'une commune de 10 000 habitants.

13- LES FRAIS D'AVOCATS ET DE CONTENTIEUX

La commune de Pont-Saint-Esprit affiche un niveau élevé de frais de contentieux.

Ainsi, sur la seule année 2009, près de 14 instances ont été intentées. Alors que la commune recourait souvent à trois ou quatre avocats locaux, en 2009 elle va quasiment et systématiquement faire appel à un cabinet parisien, qui défendra certains élus et les membres du « G12 » dans le cadre de la protection fonctionnelle, ainsi que les intérêts de la commune dans ses différentes instances notamment à l'encontre de l'autorité préfectorale.

13.1- Le cadre légal de la protection fonctionnelle accordée aux agents publics

L'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires instaure une protection au bénéfice des agents publics dans deux cas. L'administration est tenue de protéger ses agents contre les attaques dont ils peuvent être victimes dans l'exercice de leurs fonctions, plus précisément contre les menaces, violences, voie de fait, injures, diffamation ou outrages. Les agents bénéficient d'une protection lorsqu'ils font l'objet de poursuites pénales ou civiles.

Pour demander le bénéfice de la protection fonctionnelle, l'agent doit être victime d'une attaque ou poursuivi devant une juridiction pénale pour faute de service. Il doit en informer l'administration dont il relève par un courrier adressé au service compétent. La demande doit être motivée et toutes les précisions utiles sur les faits ou les poursuites avisées doivent être données. De plus, afin que l'agent n'avance pas les frais d'avocat, la circulaire du 5 mai 2008 précise qu'il est préférable de formuler la demande de protection avant d'intenter un procès contre l'auteur des attaques ou des connaissances du déclenchement de l'action pénale.

Si la collectivité refuse la demande de protection, elle doit motiver son refus et préciser les voies et délais de recours.

La circulaire du 5 mai 2008 précise que l'agent est libre de choisir son avocat mais l'administration n'est pas tenue de prendre à sa charge l'intégralité des frais.

13.2- La protection fonctionnelle accordée aux fonctionnaires

Si la chambre ne saurait remettre en cause le principe de la protection fonctionnelle, elle rappelle que la jurisprudence et la circulaire FP 2158 du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents de l'Etat précisent que la demande doit être motivée et apporter toutes précisions utiles sur les faits ou les poursuites pour éclairer l'administration sur sa prise de décision.

En date du 5 février 2010 a été payée au cabinet de C. une somme totale de 5 264 € représentant un montant forfaitaire d'honoraires pour assurer la protection fonctionnelle de l'ensemble des membres du « G12 », dont Monsieur Stéfanini.

A l'exception de Monsieur Stéfanini, les agents ont tous rédigé à quelques détails près et en termes généraux la même lettre. Mais en tout état de cause les faits ne sont pas énumérés, les paroles ou écrits susceptibles de justifier l'octroi d'une protection fonctionnelle ne sont pas relatés. Ces demandes ont été faites en quelque sorte en cas de besoin.

Monsieur René Stéfanini a déposé la même demande, le 29 mai 2009, pour deux blogs : le blog « *Rassemblement des contribuables spiripontains* » et le blog « *Pont Nouvelle Génération* ». Par lettre non datée, lui sera accordée une nouvelle protection désignant toujours le même cabinet sous la signature de Monsieur Chailloux, pour les écrits prétendument diffamatoires du site « *Un canton sans Baumet* ».

Dans le cadre des instances en diffamation introduites par Monsieur Stéfanini au titre de la protection fonctionnelle qui lui a été accordée, le montant des honoraires a atteint une somme de 14 789 € compte non tenu d'une somme de 2 630,82 € restant à payer.

En définitive, la chambre relève que les demandes de protection fonctionnelle des agents n'ont pas été exécutées conformément aux recommandations existantes, à savoir que toute demande doit être appuyée de faits précis, datés et explicités clairement.

13.3- La protection fonctionnelle des élus

Les élus locaux bénéficient d'un régime de protection qui s'apparente à la protection fonctionnelle des agents publics.

Par décision 9/2009 en date du 4 août 2009, Monsieur Gilbert Baumet a accepté d'apporter une protection fonctionnelle aux élus de la majorité.

Les honoraires se sont élevés à 478,40 € pour chaque demandeur.

En dehors de ces premières prises en charge assez générale, un montant total d'honoraires à hauteur de 21 146,68 € a été versé, toujours au même cabinet, pour une assistance dans le cadre de la protection fonctionnelle accordée à des élus et à un fonctionnaire devant le tribunal de police d'Uzès.

A l'exception de l'un des prévenus, les affaires défendues se sont soldées par des relaxes. Les plaignants arguaient de dommages causés à leur véhicule lors des échauffourées de sortie de conseil municipal. Or, les devis ou factures présentés ne correspondaient pas aux dommages observés au visionnage des vidéos de surveillance.

13.4- Les autres instances suivies par le cabinet de C.

Le même cabinet a suivi un certain nombre d'instances intentées par la mairie, pour un volume d'honoraires de 3 420,56 € en 2009 et de 16 090 € en 2010.

13.5- Les autres avocats intervenants

D'autres avocats sont intervenus pour une somme totale de 8 398,38 € et la commune défendeur ou demandeur a dû faire appel à un cabinet d'avocats aux conseils pour un montant total de 6 219 €.

13.6- L'absence de marché de prestations juridiques

L'ensemble de ces interventions d'avocats a été réalisé sans conventions d'honoraires, qui au demeurant ne sont pas obligatoires, mais surtout sans marchés de prestations juridiques qui eux l'étaient.

Sous l'influence du droit communautaire les prestations juridiques se sont ouvertes aux marchés publics. C'est la directive « Services » n° 92/50 qui a imposé que le choix d'un prestataire de services juridiques soit soumis à certaines contraintes procédurales. Tirant les conséquences de ces exigences communautaires, le décret n°98-111 du 27 février 1998 a intégré, pour la première fois, dans le code des marchés publics l'obligation de soumettre les marchés de services juridiques aux dispositions de ce code. Dépassant même les exigences communautaires, le décret avait précisé que ces marchés seraient désormais passés sous la forme d'une procédure négociée avec mise en concurrence préalable. Cette disposition du décret a été annulée par le Conseil d'Etat⁶ au motif qu'il ne prévoyait aucune mesure permettant de concilier les contraintes du droit des marchés publics avec les exigences déontologiques de la profession d'avocat. En effet, les principes relatifs au respect du secret des relations entre l'avocat et son client, à l'indépendance de l'avocat et au libre choix de l'avocat par son client ne font pas obstacle à ce que les marchés de service juridique soient soumis au régime des marchés négociés, dès lors que des adaptations adéquates sont prévues pour les marchés qui ont pour objet la représentation en justice. Mettant ainsi un terme à l'idée solidement ancrée selon laquelle l'intuitu personae devait prévaloir dans le cadre de ces prestations, le Conseil d'Etat avait confirmé que le code des marchés pouvait légalement viser « *les contrats conclus entre une collectivité publique et un avocat pour la prestation de conseils juridiques, mais également ceux conclus pour assurer la représentation en justice d'une telle collectivité* ».

A l'inverse, ce sont les spécificités de la commande publique qui amèneront le Conseil d'Etat à annuler les dispositions de l'article 30 du décret du 7 janvier 2004 au motif qu'elles dispensaient les marchés de service, et donc les marchés de service juridique, de toute mise en concurrence préalable⁷. En dernier lieu, saisi à l'égard du décret n°2006- 975 du 1^{er} août 2006 portant code des marchés publics, le Conseil d'Etat a été amené à confirmer la compatibilité de la profession d'avocat avec le code des marchés publics⁸.

S'efforçant de trouver un équilibre entre les différents intérêts et notamment les exigences déontologiques de la profession d'avocat, le pouvoir réglementaire a fait en sorte, dans le code des marchés publics de 2006, de soumettre les marchés publics de services juridiques à une procédure qui préserve la relation particulière qui doit caractériser un prestataire juridique avec son client. Sur le fondement des articles 28 et 30 du nouveau code des marchés publics, les marchés publics de services juridiques, quel que soit leur montant peuvent être passés selon une procédure adaptée dont les modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques des besoins à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat.

La chambre ne conteste pas que les prestations ont bien été réalisées mais relève qu'aucun marché de quelque nature que ce soit de conseil ou de représentation n'a été passé par la commune de Pont-Saint-Esprit.

⁶ CE, Ass., 9 avril 1999, F. Toubol-Fisher et G. Bismuth, req. N°196177, Rec, p. 125.

⁷ CE, 23 février 2005, Association pour la transparence et la moralité des marchés publics, req. N°264 712.

⁸ CE, 9 juillet 2007, Syndicat EGF-BTP et autres, req. N°297711.

14- LES DEPENSES DE TELEPHONIE

Des dépenses très importantes engagées en matière de téléphonie avaient été soulignées au cours des différents contrôles budgétaires réalisés par la chambre.

Les dépenses de télécommunications de la commune de Pont-Saint-Esprit sont nettement supérieures à celles des communes comparables en raison d'une mise à disposition non maîtrisée des téléphones portables, d'une utilisation personnelle ou excessive des postes fixes et mobiles, conjuguées avec un défaut de surveillance de la direction générale alors qu'elle était parfaitement informée des différentes dérives, comme les développements précédents l'ont exposé.

Les recommandations de la chambre ont porté leurs fruits et les dépenses ont diminué de 50 % entre 2006 et 2010.

	2006	2007	2008	2009	2010	évol. 2006-2010
C/6262	195 655	173 741	166 681	123 485	96 881	- 50 %

14.1- La téléphonie mobile

14.1.1- Des dépenses fluctuantes de téléphonie mobile

La téléphonie mobile a représenté un tiers des frais de télécommunications de la commune jusqu'en 2009.

Au 31 janvier 2007, 77 abonnements de téléphone mobile étaient payés par la commune pour un montant annuel de 48 699 €. Le nombre des abonnements s'élève à 82 au 31 décembre 2007 puis à 100 en décembre 2008, soit une augmentation de 23 lignes en trois ans pour un coût annuel de 60 719 €.

Après cette augmentation de 25 % entre 2007 et 2008, les dépenses diminuent progressivement jusqu'en 2010 en raison des réductions proposées par la chambre régionale des comptes. Les dépenses de téléphonie mobile diminuent de 45 % entre 2008 et 2009 en raison de la réduction des heures de forfait commandées ainsi que de la résiliation progressive des lignes, 58 lignes ayant été résiliées entre décembre 2009 et février 2010. La facture détaillée du 31 décembre 2010 indique que le nombre de lignes est réduit à 38.

14.1.2- Processus d'attribution des téléphones portables

Les modalités d'attribution et d'utilisation des portables sont définies par une délibération en date du 20 mai 1999 relative au budget primitif. Un paragraphe est consacré à l'attribution et à l'utilisation des téléphones portables. La délibération y prévoit notamment le remboursement des dépassements de forfaits.

La délibération ne prévoyait pas cependant l'attribution de téléphones aux élus.

Dans son courrier en date du 27 mai 2011, la commune a précisé que pour les agents municipaux, en dehors des agents rattachés au cabinet du maire, les téléphones portables étaient attribués par les élus sur proposition du directeur général des services, compte tenu du niveau de responsabilité de chaque agent, de son rôle dans la gestion des crises et des risques majeurs, de ses fonctions dans l'organisation municipale mise en place.

Les téléphones portables des élus et des agents rattachés au cabinet du maire étaient attribués sur décision du maire en exercice.

14.1.3- Manque de transparence dans l'attribution des appareils

La chambre souligne l'opacité des arrêtés de mise à disposition des appareils attribués au cabinet du maire. En outre, certains portables n'ont pas fait l'objet d'un arrêté de mise à disposition.

14.1.3.1- Arrêtés de mise à disposition pour des bénéficiaires non identifiés du cabinet

L'arrêté de mise à disposition en date du 23 janvier 2003 attribue 8 téléphones portables au cabinet, sans nommer les utilisateurs. Les mêmes lignes réapparaissent dans les tableaux de suivi de l'année 2009 communiqués par la commune.

Ces appareils, initialement attribués aux membres du cabinet ont été redistribués par la suite, le cabinet continuant à bénéficier de la plus large part des heures forfait.

En outre, 32 appareils ont été attribués sans arrêté. La chambre s'est appuyée sur les tableaux de suivi de l'année 2009 fournis pour identifier les attributaires.

Un agent en décharge syndicale disposait également d'un appareil.

14.1.3.2- Téléphones portables des élus

A la fin de l'année 2008, 14 adjoints et conseillers municipaux de la majorité disposaient d'un téléphone mobile.

14.1.4- Un suivi inefficace des dépenses

Il convient de rappeler que chaque abonnement implique un nouveau forfait et des surcoûts liés aux consommations en dehors des abonnements et forfaits.

Afin de suivre les dépenses de téléphonie mobile, la direction des finances transmettait des états trimestriels et individuels aux utilisateurs. La commune a en effet produit des notes d'alertes à l'appui de sa réponse, notamment concernant les consommations abusives d'un chauffeur et des gardiens.

Au demeurant, le montant particulièrement élevé des factures et des communications hors forfaits montre qu'aucun de ces signalements n'a permis de maîtriser les abus, notamment pendant les exercices 2007 et 2008.

Des consommations hors forfaits n'ont fait l'objet d'aucun remboursement au profit de la collectivité conformément à la délibération du 20 mai 1999. La commune a pourtant dépensé annuellement 9 405 € TTC en 2007 de consommations hors forfaits, 9 052 € TTC en 2008 et, 4 364 € TTC en 2009, pour un montant global de 22 821 € TTC en 3 ans.

Aux termes du marché 14/2007 de télécommunication (page 29 CCTP), la commune a opté pour un système de « flotte » permettant à chaque abonné de disposer d'un forfait d'heures mensuel individuel. Cependant, les appels hors abonnements et forfaits sont surfacturés lorsqu'ils ne sont pas compensés par le système de flotte.

L'opérateur a également alerté la commune. Ainsi, par courriel en date du 8 février 2010, était signalé un dépassement de forfait trop important réparti sur 3 lignes, la première ligne correspondant au smart phone utilisé par le maire.

La troisième ligne citée avait fait l'objet d'un arrêté de mise à disposition non nominatif pris par le maire le 23 janvier 2003 pour le cabinet et était attribuée à un agent exerçant ses fonctions au cabinet du maire.

D'après les états de suivi de consommation, il est possible de relever les consommations individuelles supérieures à 1 000 € par an. Le collaborateur du cabinet affiche, tant en 2007 qu'en 2008, le niveau le plus important de consommations avec respectivement 4 206 € et 3 818 €.

14.1.5- Une nécessité discutable

La mise à disposition d'un téléphone portable n'est en outre pas indispensable à tout type d'activité professionnelle. La chambre s'interroge sur lien entre l'attribution d'un téléphone et l'activité professionnelle de certains bénéficiaires, tout en constatant une dérive générale des dépenses.

14.2- Des clefs 3 G attribuées aux agents membres du « G 12 »

Les clés 3 G sont destinées à permettre la connexion internet dans des lieux dépourvus de relais. Par définition, les services d'une mairie de 10 000 habitants sont le plus souvent sédentaires et n'ont pas l'utilité d'un tel service.

Coût annuel des clefs 3G attribuées au « G12 »

2007	2008	2009
4 727	6 439	5 568

En l'absence de délibération, voire d'arrêté, la commune a transmis les noms des attributaires à l'opérateur et il s'agit principalement des directeurs de service.

L'identification des lignes couplées avec une clé 3 G s'est avérée complexe.

L'examen des factures détaillées a fait ressortir une facturation de 25 lignes au lieu de 12 au deuxième semestre 2008. Ces lignes ont fait l'objet d'un numéro différent, d'une facturation différente et simultanée de juin à novembre 2008 (mois de la facturation). La commune a interrogé l'opérateur pour élucider cette double facturation.

L'opérateur a répondu par mail en date du 7 juin 2011, en ces termes : « *La double facturation était un accord commercial vous permettant de bénéficier de conditions tarifaires plus avantageuses* ».

La chambre ne saisit pas en quoi une double facturation est source d'économies et la commune n'a pas apporté les explications nécessaires.

Par ailleurs, certains attributaires ont déclaré ne pas avoir utilisé ces clefs, ce qui interpelle sur la réalité de l'identité des utilisateurs communiqués par la commune à l'opérateur.

14.3- La téléphonie fixe

14.3.1- Récurrence des consommations abusives

L'examen des factures de 2008 fait ressortir un nombre récurrent d'appels de services spéciaux, surfacturés, car non compris dans l'abonnement.

Les consommations excessives du site de l'hôtel de ville ont tout particulièrement retenu l'attention de la chambre notamment en raison du nombre restreint des agents disposant d'un poste téléphonique sur ce site.

▪ Appels de services spéciaux par :

. *Les services de l'hôtel de ville*

La commune a précisé que 27 personnes (23 agents et 4 élus) disposent d'un poste téléphonique sur le site de l'hôtel de ville et leur nombre n'a semble-t-il pas évolué de manière significative pendant la période contrôlée.

En 2008, la quasi-totalité des factures téléphoniques de l'hôtel de ville atteignent le double du tarif prévu par l'abonnement en raison du dépassement de forfait dont le montant annuel s'élève à 3 955,91 € pour ce site.

Dans la facture du 10 mars 2008, 1051 appels des services spéciaux sont recensés correspondant à une durée de 61 heures et 51 minutes, pour la période du 1^{er} janvier 2008 au 29 février 2008.

Ces dépassements de forfait majorent de 131 % la facture annuelle prévue.

En une année, les 27 agents de l'hôtel de ville ont appelé les services spéciaux pour une durée de 262 heures, soit 9 heures par agent mais également 34 jours de travail, en considérant qu'une journée de travail équivaut à 7h30.

. *Police municipale*

Les consommations téléphoniques de la police municipale facturées par l'opérateur dépassent également largement le plafond de l'abonnement. Le détail des factures fait apparaître des appels vers les services spéciaux. Ici encore, la facture annuelle est majorée de 132 % en 2008.

Les numéros appelés concernent, notamment :

- . la personnalisation de téléphones portables,
- . la location ou consultation de vidéos,
- . l'horloge parlante,
- . les banques à distance.

La commune aurait dû être alertée par l'importance et la récurrence des consommations hors forfait liées aux appels de services spéciaux afin d'appliquer des mesures adaptées, notamment dans l'hypothèse où l'utilisation de ces numéros était injustifiée.

La chambre rappelle que les appels personnels des agents ne doivent pas être pris en charge par la commune et qu'ils doivent faire l'objet d'un remboursement par l'utilisateur. S'agissant des appels à l'horloge parlante, la chambre suppose qu'une « manipulation » permettait d'avoir accès à d'autres sites.

14.3.2- Les numéros verts

Deux numéros verts ont été mis en place à Pont-Saint-Esprit.

La mise en service de ces deux lignes avait été décidée par les élus à partir d'octobre 2004. La création de ces numéros spéciaux n'avaient pas fait l'objet d'une délibération. Ils ne sont plus en service actuellement.

Ces deux lignes font l'objet d'une facturation globale, mais le détail des factures indique un abonnement de 260 € HT pour la ligne 1 et un abonnement de près de 360 € HT pour la ligne 2. Le total de la facture s'est élevé à 5 344,02 € en 2007 et à 5 792,57 € en 2008.

L'ancien maire a précisé que ces numéros avaient été mis en place dans le cadre de la politique touristique et de l'aide aux personnes âgées dépendantes.

14.3.3- Usage du minitel

Sur chaque facture adressée par l'opérateur à la mairie, figure la facturation de 4 « minitels 12 », pour un montant annuel de 940 € TTC compris dans l'abonnement. De même, 5 « minitels 12 » sont facturés sur le site de la mairie annexe pour un montant annuel de 784 € TTC.

Les factures détaillées font ressortir des consommations régulières en 2007 qui s'élèvent à 1 654 € TTC pour le site de l'hôtel de ville et à 495,52 € pour la mairie annexe.

Une note interne en date du 23 janvier 2006 à l'attention du directeur général des services transmet l'alerte donnée par l'opérateur sur une consommation abusive évaluée à 1 295 € TTC soit 371 appels et 82 h 32 d'utilisation.

Or, les minitels continueront à être facturés jusqu'en 2010 et la chambre relève une nouvelle fois l'absence de réaction des services de direction.

14.3.4- Le standard de la cellule de crise

Dans le cadre de l'organisation de la cellule de crise, la commune a mis en place un standard constitué de 6 téléphones fixes dont le coût mensuel de l'abonnement s'élève à 330 € TTC, soit près de 4 000 € par an. Dans beaucoup d'autres communes, ce type de cellule n'existe plus, remplacé par des moyens plus modernes de télécommunications.

14.4- Le marché de télécommunication

14.4.1- Présentation du marché

La commune de Pont-Saint-Esprit a passé un marché n° 14/2007 de télécommunication en procédure formalisée d'appel d'offres ouvert en application de l'article 26 du code des marchés publics applicable.

Le marché, exécutoire du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2010, se compose de trois lots :

- le premier lot concernant les raccordements et le trafic téléphonique ainsi que les abonnements internet ont été attribués à Orange / France télécom ;
- le deuxième lot concernant l'acheminement des communications téléphoniques a été attribué à Cegetel ;
- le troisième lot concernant la téléphonie mobile a été attribué à Orange / France télécom.

Les montants ont été contractualisés de la manière suivante :

	montant annuel minimum HT	montant annuel maximum HT
Lot 1	40 000	160 000
Lot 2	20 000	80 000
Lot 3	20 000	80 000

14.4.2- L'assistance à maîtrise d'ouvrage

La commune a fait appel à un assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) dont les prestations ont été facturées 3 707 € TTC.

La tâche de cet AMO étant d'analyser l'existant, il était du ressort de la commune de déterminer les besoins et de formuler des choix sur les prestations qu'elle jugeait nécessaire de reconduire ou d'interrompre. L'assistance à la mise au point des marchés était prévue à la demande de la commune.

L'exemple de la facturation du minitel, des surcoûts liés aux consommations abusives et du nombre important de lignes fixes montre que la commune n'a pas optimisé ce nouveau marché pour effectuer des choix, moderniser ses installations, « bloquer » les forfaits.

Elle s'est en réalité contentée de reconduire les prestations comprises dans les lots 1 et 3 telles que définies par l'analyse de l'existant, seul le lot 2 étant « nouveau ».

14.4.3- L'absence de bons de commande

L'absence de bons de commande pour ces lots illustre l'absence de choix effectués par la commune concernant les prestations.

Les marchés à bons de commande sont définis à l'article 77 du code des marchés publics applicable (2006) comme des marchés conclus avec un ou plusieurs opérateurs économiques et exécutés au fur et à mesure de la survenance des besoins par l'émission de bons de commande. Les marchés à bons de commande permettent également de réduire les coûts de procédure.

Les bons de commande, qui définissent la quantité des prestations à réaliser, constituent des pièces justificatives qui doivent être communiquées au comptable et être établies sous forme écrite, sur support papier ou sur support électronique.

Le cahier des clauses administratives particulières, élaboré par l'acheteur public, est constitué par l'ensemble des dispositions à caractère administratif et financier propre au marché dont il est une des pièces constitutives contractuelles (article 13 CMP en vigueur).

L'article 5 du CCAP (page 13) intitulé « commandes » indique que : « *La Ville de Pont-Saint-Esprit passera commande, une ou plusieurs fois par annuité, d'un volume de prestations exprimé en unité monétaire correspondant aux différents marchés.*

Ces commandes permettent à la ville de Pont-Saint-Esprit l'ouverture comptable d'un engagement de dépenses auquel seront imputées les factures régulières du titulaire après services exécutés ».

Pour la commune, les attributaires des lots 1 et 3 étant inchangés, elle a reconduit les contrats (abonnements) antérieurs au marché 14/2007. Le directeur général des services a déclaré ne pas comprendre l'utilité d'un bon de commande, les besoins ayant été déterminés. Ainsi, alors qu'elle avait conclu un marché à bons de commande, la commune n'a pas jugé utile d'établir de bons de commandes.

14.4.4- Les facturations « hors marché »

Le montant global des facturations hors marché s'élève à 105 122 € TTC. La commune a expliqué qu'en raison du manque de précision des informations figurant sur les factures des opérateurs, le personnel avait des difficultés à identifier les prestations facturées.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Pont-Saint-Esprit (30)

La commune ignore ainsi ce qu'elle a commandé. En dehors des questions sur la qualité des procédures, la question de la réalité du service fait se trouve par ailleurs posée.

Cette réponse est d'autant plus surprenante que les noms des fournisseurs figurant sur les mandats ne font pas équivoques (par exemple Orange Wanadoo = internet = lot 1).

Par ailleurs, le CCAP (page 11) précise que : « *La facture doit impérativement comporter les indications prévues par la réglementation de la comptabilité publique et notamment les éléments suivants :*

- la mention « *marché de la ville de Pont-Saint-Esprit n° 14/2007* »
- *lot n°* ».

Pourtant, aucune des factures émises par les opérateurs des lots 1 et 3, ne comportent ces indications que la commune aurait dû exiger.

En réalité, la commune a en quelque sorte « plaqué » sur l'existant un marché public sans doute réclamé par les opérateurs, les marchés de téléphonie étant en réalité des marchés en trompe l'œil.

Ce n'est que très récemment, pour faire suite à la délibération n° 13 du conseil municipal en date du 16 mars 2011, concernant l'utilisation des moyens généraux de la commune, qu'une note de service émanant de la direction générale des services datée du 20 mai 2011 rappelle que tous les téléphones de la mairie (fixes et portables) ne doivent être utilisés que pour des raisons strictement professionnelles et qu'une facture détaillée sera demandée aux opérateurs.

En conclusion, la chambre regrette que la commune n'ait pas cherché à mieux maîtriser ses dépenses téléphoniques, compte tenu de sa situation financière.

Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 5 mars 2012.

LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES

AE	acte d'engagement
APS	activités physiques et sportives
BFR	besoin en fonds de roulement
CAA	Cour administrative d'appel
CAE	contrat d'accompagnement dans l'emploi
CAF	capacité d'autofinancement
CAV	contrat d'avenir
CCAP	cahier des clauses administratives particulières
CCAS	centre communal d'action sociale
CCTP	cahier des clauses techniques particulières
CE	Conseil d'Etat
CEC	contrat emploi consolidé
CES	contrat emploi solidarité
CGE	Compagnie Générale des Eaux
CMP	code des marchés publics
CMPF	coefficient de mobilisation du potentiel fiscal
CNRACL	caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
CRC	chambre régionale des comptes
CTP	comité technique paritaire
DAC	direction de l'aménagement de la commune
DADS	déclaration automatisée des données sociales
DGCL	direction générale des collectivités locales
DGF	dotation globale de fonctionnement
DGFIP	direction générale des finances publiques
DGP	délai global de paiement
DGS	directeur général des services
FCTVA	fonds de compensation de la TVA
FDR	fonds de roulement
FPT	fonction publique territoriale
G12	les 12 directions de la mairie de Pont-Saint-Esprit
IAT	indemnité d'administration et de technicité
IB	indice brut
ICNE	intérêts courus non échus
IFTS	indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires
IHTS	indemnité horaire pour travaux supplémentaires
IRM	indice réel majoré

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Pont-Saint-Esprit (30)

MAPA	marché à procédure adaptée
NBI	nouvelle bonification indiciaire
OM	ordures ménagères
RC	règlement de consultation
RCL	Rhône-Cèze-Languedoc
REOM	redevance d'enlèvement des ordures ménagères
SFT	supplément familial de traitement
SICTOM	syndicat intercommunal de collecte et traitement des ordures ménagères
TA	tribunal administratif
TEOM	taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TLE	taxe locale d'équipement

**Réponses des ordonnateurs aux observations définitives en application de l'article L. 243-5
du code des juridictions financières**

Trois réponses enregistrées :

- réponse du 12 avril 2012 de Monsieur Roger CASTILLON, maire de la commune de Pont-Saint-Esprit ;
- réponse du 20 avril 2012 de Monsieur Jean-Pierre COLOMBET, précédent ordonnateur ;
- réponse du 25 avril 2012 de Monsieur Gilbert BAUMET, précédent ordonnateur.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières, 4^{ème} alinéa :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».