

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION
DE LA COMMUNE DE CHÂTEAUNEUF-DU-PAPE

A compter de l'exercice 2009

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Châteauneuf du Pape à partir de l'année 2009. Par lettre en date du 4 septembre 2014, le président de la chambre en a informé M. Claude AVRIL, maire, ainsi que M. Jean-Pierre BOISSON, ancien ordonnateur. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 12 décembre 2014.

Lors de sa séance du 4 février 2015, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité au maire actuel, M. AVRIL et à l'ancien ordonnateur, M. BOISSON et, pour les parties qui les concernent, aux tiers mis en cause (SEM de Sorgues et SEM Avignon tourisme).

Le maire actuellement en fonctions, M. AVRIL, a répondu par courrier enregistré au greffe le 17 avril 2015.

Le président de la SEM de Sorgues a répondu par courrier enregistré au greffe le 1er avril 2015.

M. BOISSON, ancien ordonnateur, a répondu les 3 et 4 juin 2015 et a été entendu par la chambre le 9 juillet 2015.

La chambre, a, le 9 juillet 2015, arrêté ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu.

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 17 août 2015 à M. Claude AVRIL, maire en fonctions ainsi qu'à son prédécesseur.

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

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

SYNTHESE

Programmé suite à la demande du nouveau maire de la commune élu en 2014, Monsieur Claude Avril, le contrôle de la commune de Châteauneuf du Pape sur la période 2009-2013 couvre la gestion de l'ancien ordonnateur, Monsieur Jean Pierre Boisson. Ce dernier, maire sans interruption de 1995 à 2014, a fortement marqué la collectivité par son projet politique visant à doter cette commune de renommée internationale par ses cépages, d'un niveau de services et d'équipements importants.

Le contrôle de la chambre a révélé un certain nombre de fragilités et de manquements qu'il conviendrait de corriger.

L'absence de comptabilité d'engagement et de rattachement des charges à l'exercice concerné, altère la fiabilité des comptes de la commune. L'évaluation des restes à réaliser en recettes est erronée.

Les résultats d'exécution des budgets présentés au conseil municipal doivent donc être corrigés.

La situation financière de la commune, qui dispose de bases fiscales importantes avec une pression fiscale élevée, est très dégradée.

Les causes de cette dégradation résident avant tout dans l'évolution des dépenses de d'investissement.

En fonctionnement, si sur la période une augmentation des produits issus de la fiscalité et des dotations a été constatée, elle est inférieure à l'augmentation des charges qui ont progressé plus rapidement.

En investissement, la politique menée a conduit la commune à recourir massivement à l'emprunt.

La capacité d'autofinancement de la commune s'en est trouvée fortement altérée au cours de la période sous revue.

Après corrections, la chambre a pu constater que la part de financement propre des dépenses d'équipement était insuffisante.

Les projets d'investissement n'ont pas toujours abouti. La réalisation d'une gendarmerie dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif (BEA) pèse sur la section de fonctionnement, ce qui n'est pas neutre dans l'équilibre financier de la commune.

Concernant la commande publique, des pratiques de gestion critiquables ont pu être relevées, notamment celles relatives l'organisation de la fête de la Véraison, ainsi qu'en ce qui concerne le recours à des marchés complémentaires.

L'organisation de la gestion des ressources humaines est à optimiser.

RECOMMANDATIONS

La chambre formule quatre recommandations :

Recommandation n°1 :

S'astreindre à tenir une comptabilité d'engagement

Recommandation n°2 :

Assurer un recensement précis des restes à réaliser

Recommandation n°3 :

Mettre en place la computation des seuils et définir une nomenclature d'achats spécifique à la commune

Recommandation n°4 :

Refonder le régime indemnitaire des agents municipaux par une délibération unique

SOMMAIRE

1. CHATEAUNEUF DU PAPE, UNE COMMUNE AUX ATOUTS INDENIABLES, FRAGILISEE PAR SES PRATIQUES COMPTABLES ET SES ERREURS DE GESTION.....	4
1.1 Une commune riche.....	4
1.2 Dont les comptes ne sont pas sincères.....	7
1.2.1 La fiabilité des comptes.....	7
1.2.2 Un report de charges induit par une insuffisance de crédits.....	7
1.2.3 Des restes à réaliser mal évalués.....	8
1.3 Une situation financière dégradée.....	10
1.3.1 Des charges de fonctionnement qui augmentent plus vite que les produits.....	10
1.3.2 Une capacité d'autofinancement fortement dégradée.....	11
1.3.3 Une trésorerie confortable, ne justifiant pas la mobilisation de ligne de trésorerie.....	14
1.4 Une procédure d'achats publics perfectible.....	14
1.4.1 La computation des seuils.....	14
1.4.2 La mise en concurrence.....	15
1.4.3 Un groupement privilégié pour la prestation d'organisation de la fête de la Véraison.....	16
1.5 Une organisation et une gestion des ressources humaines à optimiser.....	18
2. UNE FORTE CONCENTRATION DES INVESTISSEMENTS, DONT LE BESOIN N'A PAS ETE SUFFISAMMENT DEFINI OU DONT LA SOUTENABILITE FINANCIERE N'ETAIT PAS ACQUISE, A CONDUIT LA COMMUNE AU SURENDETTEMENT.....	19
2.1. La cartographie des investissements majeurs de la commune.....	19
2.2. Un financement propre de la commune très faible.....	21
2.3. Le recours aux emprunts.....	21
2.3.1. Une commune surendettée.....	21
2.3.2. La concentration des emprunts auprès d'une même banque.....	23
2.4. Des projets insuffisamment définis.....	23
2.4.1. Des projets multiples insuffisamment étudiés.....	23
2.4.2. ... ou financièrement excessifs (l'exemple du stade de rugby).....	25
2.4.3. Le recours à la Société d'économie mixte (SEM) de Sorgues, à la limite de la sous-traitance.....	26
2.4.4. Le recours aux marchés complémentaires et aux avenants au-delà des seuils autorisés.....	27
2.5. La caserne de gendarmerie, une opération onéreuse pour la commune.....	29
2.5.1. Un accompagnement technique difficile pour la réalisation du BEA.....	31
2.5.1.1. Des critères d'attribution et des coefficients de pondération peu judicieux.....	32
2.5.1.2. Des obligations qui dénaturent le BEA.....	33
2.5.2. Une opération très coûteuse pour la section de fonctionnement de la commune.....	33

Si la commune de Châteauneuf du Pape présente des atouts indéniables, elle a été fragilisée par ses pratiques comptables et des erreurs de gestion (1^{ère} partie).

La forte concentration d'investissements dont le besoin n'était pas suffisamment défini, ou la soutenabilité financière non acquise, a conduit la commune vers un surendettement avéré (2^{ème} partie).

1. Châteauneuf du Pape, une commune aux atouts indéniables, fragilisée par ses pratiques comptables et ses erreurs de gestion.

1.1 Une commune riche

Située dans la vallée du Rhône, au nord-ouest du département de Vaucluse et s'étendant sur 25,9 km², la commune de Châteauneuf du Pape compte 2 179 habitants en 2013.

La viticulture et le tourisme, qui constituent les deux principales activités du village, contribuent à la notoriété de Châteauneuf du Pape. Dominé par le château qui servait de résidence d'été aux papes d'Avignon, ce vignoble s'est rendu célèbre par ses treize cépages.

La commune est membre depuis 1993 de la Communauté de communes des Pays du Rhône et Ouvèze (CCPRO) qui exerce les compétences suivantes : la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zone d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales ou touristiques et l'action de développement économique (soutien des activités industrielles, commerciales ou de l'emploi, soutien des activités agricoles et forestières...).

Au cours de la période sous revue, les ressources globales de la commune ont progressé de 16 %.

Montants en euros	2009	2010	2011	2012	2013
Produits de gestion	2 944 211	3 117 052	3 356 591	3 389 334	3 421 573

Source : ANAFI (logiciel d'analyse financière des juridictions financières)-comptes de gestion

Au 31 décembre 2013, les produits de la section de fonctionnement représentaient 3,421 millions d'euros et les charges de la section de fonctionnement 3,159 millions d'euros.

Ce niveau élevé des produits (1 573 € /habitant) est pratiquement deux fois supérieur à la moyenne des communes de la même strate démographique (899 € / habitant)¹.

¹ Source : Bercy Colloc. Strate des communes de 2 000 à 3 500 habitants appartenant à un groupement à fiscalité professionnelle unique (FPU).

Une commune aux ressources fiscales élevées

Grâce à sa richesse fiscale liée à des bases fiscales importantes, la commune dispose de ressources pérennes dégagées par la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB, qui génère à elle seule 23 % des produits de fonctionnement de la commune), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB), et la taxe d'habitation (TH). Compte tenu de l'importance majeure de l'activité viticole sur le territoire de la commune, les montants perçus au cours de la période sous revue au titre des taxes sur activités industrielles sont dérisoires.

Entre 2009 et 2013, les ressources liées aux impôts locaux ont augmenté de 14 %.

Montants en euros	2009	2010	2011	2012	2013
Impôts locaux	1 603 380	1 688 915	1 771 340	1 786 792	1 827 585

Source : ANAFI-comptes de gestion

Les taux d'imposition sont élevés et largement supérieurs à ceux des communes comparables. Avec des recettes représentant, au 31 décembre 2013, 839 € par habitant, soit 2,3 fois la moyenne de la strate (354 € par habitant), la ressource fiscale locale représente plus de la moitié des produits de la commune.

Si le taux de la taxe d'habitation est supérieur de 1,65 point à celui de la strate, les écarts concernant les autres impôts locaux sont plus significatifs. Ainsi le taux de la taxe foncière « bâti » est supérieur à la moyenne de la strate de 6 points et le taux du foncier « non bâti » est supérieur à la moyenne de la strate de 78 points.

	2009	2010	2011	2012	2013
Foncier non bâti	124,42 %	129,56 %	129,56 %	129,56 %	129,56 %
Taux de la strate	51,02 %	51,32 %	51,50 %	51,49 %	51,18 %

	2009	2010	2011	2012	2013
Foncier bâti	22,73 %	23,67 %	23,67 %	23,67 %	23,67 %
Taux de la strate	17,53 %	17,65 %	17,74 %	17,75 %	17,73 %

	2009	2010	2011	2012	2013
Taux taxe habitation	13,87 %	14,44 %	14,44 %	14,44 %	14,44 %
Taux de la strate	12,35 %	12,47 %	12,54 %	12,65 %	12,79 %

Source : Bercy Colloc

Une évolution contrastée des dotations et des participations

La dotation globale de fonctionnement de la commune et les ressources provenant de la péréquation de l'Etat sont restées à des niveaux relativement stables, voire ont légèrement diminué, au cours de la période sous revue.

en €	2009	2010	2011	2012	2013
Dotation Globale de Fonctionnement	255 068	255 029	252 562	251 820	251 199
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	<i>230 630</i>	<i>230 410</i>	<i>227 884</i>	<i>226 529</i>	<i>225 059</i>
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	<i>24 438</i>	<i>24 619</i>	<i>24 678</i>	<i>25 291</i>	<i>26 140</i>
Autres dotations	19 238	3 000	3 079	341	0
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	<i>19 238</i>	<i>221</i>	<i>271</i>	<i>341</i>	<i>0</i>
Participations	6 722	1 750	8 434	1 092	4 885
<i>Dont Etat</i>	<i>1 722</i>	<i>1 750</i>	<i>5 434</i>	<i>1 092</i>	<i>4 885</i>
<i>Dont régions</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Dont départements</i>	<i>5 000</i>	<i>0</i>	<i>3 000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Dont communes</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Dont fonds européens</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
péréquation (compensation Etat pour exonération TF, TH et CVAE)	199 151	199 967	198 572	201 015	198 993
<i>Dont péréquation</i>	<i>199 151</i>	<i>199 967</i>	<i>198 572</i>	<i>201 015</i>	<i>198 993</i>
TOTAL ressources hors intercommunalité	480 179	459 746	462 647	454 268	455 077

Source : ANAFI - comptes de gestion

En l'espace de 5 ans, les ressources versées par la CCPRO ont été multipliées par deux, même si une baisse sensible est observée depuis 2011.

Montants en €	2009	2010	2011	2012	2013
Attribution de compensation brute	78 555	78 555	78 555	78 555	78 555
+ Dotation de solidarité communautaire brute	0	0	8 431	8 573	8 567
+ Fonds de péréquation (FPIC et de solidarité)	0	0	0	0	-10 315
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	0	0	0	0	0
Fiscalité reversée par l'interco	78 555	78 555	86 986	87 128	76 807
Participations (groupements)	15 887	99 886	158 196	141 064	123 189
TOTAL ressources versées par l'intercommunalité	94 442	178 440	245 182	228 192	199 996

Source : ANAFI-comptes de gestion

De la même manière, la participation des autres organismes a augmenté de 40 % grâce notamment aux versements de la Caisse d'Allocations Familiales suite à la réalisation de la crèche en 2011 et de la Mutualité Sociale Agricole, organisme mutualiste qui gère de façon globale la protection sociale des salariés et non-salariés agricoles ainsi que leurs ayants droit et les retraités.

Montants en euros	2009	2010	2011	2012	2013
Participations autres organismes (7478)	162 676	182 539	195 586	217 948	230 036

Sources : ANAFI-comptes de gestion

1.2 Dont les comptes ne sont pas sincères

1.2.1 La fiabilité des comptes

Les pratiques comptables relevées sur la période sous revue mettent à mal les principes d'indépendance des exercices et de sincérité des comptes. Elles ont favorisé l'émergence de reports de charges.

L'absence de comptabilité d'engagement

En application de l'article L. 2342-2 du CGCT, « le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales ». La comptabilité des dépenses engagées concerne l'ensemble des communes, quelle que soit leur taille, et l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement. L'article 29 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 dispose en effet que « l'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il doit rester dans la limite des autorisations budgétaires et demeurer subordonné aux autorisations, avis ou visas prévus par les lois ou règlements propres à chaque catégorie d'organismes publics. »

Alors que les services comptables de la mairie ont élaboré une ébauche de comptabilité analytique (ex : évolution des coûts des bâtiments, des coûts des différents services), aucune comptabilité d'engagement n'a été tenue sur les exercices 2009-2013. Des tentatives ont pourtant eu lieu en 2012 (jusqu'au 7 septembre 2012) et 2013 (jusqu'au 3 juin 2013).

Seule la comptabilité des engagements permet de respecter les autorisations budgétaires et de connaître à tout moment les crédits ouverts et les prévisions de recettes, les crédits disponibles pour engagement, les crédits disponibles pour mandatement, les dépenses et recettes réalisées, ainsi que l'emploi fait des recettes grevées d'affectation spéciale.

L'absence de comptabilité des dépenses engagées rend difficile le pilotage budgétaire et ne permet pas aux gestionnaires de la commune de suivre l'évolution de la consommation des crédits.

Recommandation n° 1 : s'astreindre à tenir une comptabilité d'engagement

1.2.2 Un report de charges induit par une insuffisance de crédits

Si la procédure de rattachement n'est pas obligatoire pour les communes de moins de 3 500 habitants, il est rappelé que ces dernières ont toutefois la possibilité de mettre en œuvre de manière facultative ce mécanisme comptable qui permet d'éviter les reports de charges d'un exercice sur l'autre, comme cela a été le cas.

Au cours de la période sous revue, le montant des factures non mandatées au 31 décembre et payées sur l'exercice N+1 a été évalué par la chambre pour les dépenses de la section de fonctionnement et plus particulièrement les dépenses du chapitre 11. Le dépassement constaté, par exemple, sur l'article 6232 Fêtes et cérémonies, s'élève à 26 000 € en 2012 et 53 000 € en 2013.

FONCTIONNEMENT		
EXERCICE (N)	MONTANT TOTAL DES FACTURES NON MANDATEES AU 31/12, PAYEES SUR L'EXERCICE N+1	DERNIER BORDEREAU PAYE SUR L'EXERCICE N
2009	158 913,71 €	n° 98 le 19/11/09
2010	192 909,28 €	n° 110 le 07/12/10
2011	210 170,00 €	n° 131 le 15/12/11
2012	208 754,44 €	n° 126 le 06/12/12
2013	232 347,79 €	n° 134 le 02/12/13

Source : mandats 2009-2013

Cette situation est critiquable dans la mesure où les fournisseurs sont payés en retard.

En fin d'année, la commune paie en priorité les petits fournisseurs locaux plutôt que les autres fournisseurs ou les administrations.

Une telle situation devait normalement conduire au paiement d'intérêts moratoires, qui constituent un droit pour le créancier (le décret du 29 mars 2013, applicable depuis le 1^{er} mai de la même année, précise que le créancier a droit au versement des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement « sans qu'il ait à les demander »).

La chambre a cependant pu constater qu'au cours de la période sous revue, la commune n'avait acquitté aucun intérêt moratoire, ni même crédité le compte correspondant.

1.2.3 Des restes à réaliser mal évalués

Arrêtés et visés par le maire, les états des restes à réaliser soumis au conseil municipal et joints au compte administratif, renseignés par chapitre ou article, ne sont pas suffisamment précis.

En dépenses, l'exhaustivité des données ne peut être garantie en l'absence de comptabilité d'engagement. Pour les opérations mentionnées, seul un rapprochement avec les mandats des dépenses d'équipements permet de reconstituer les montants inscrits en restes à réaliser en dépenses.

En recettes, l'absence de pièces justificatives à l'appui des montants recensés est encore plus problématique.

Des emprunts injustifiés dans les restes à réaliser

Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre au 31 décembre de l'année considérée.

Les délibérations votées chaque année par le conseil municipal fixant le montant des restes à réaliser en recettes mentionnaient une part prépondérante d'emprunts.

	2009	2010	2011	2012	2013
RAR recettes (€)	452 624	538 995	1 354 829	267 414	1 030 053
dont emprunts (€)	228 822	109 463	1 075 010	202 768	720 000
% emprunts	50,55%	20,31%	79,35%	75,83%	69,90%

Source : délibérations du conseil municipal en date du 18/01/2010 ; 24/01/2011 ; 23/01/2012 ; 21/01/2013 ; 27/01/2014

Toute inscription à ce titre devrait en principe reposer sur une pièce justificative. Pour les emprunts, cette pièce devrait être un contrat ou au moins une lettre d'engagement suffisamment précise de la banque, établie avant le 31 décembre.

Au 31 décembre de chaque année, aucune pièce probante émanant d'un organisme bancaire ne permettait d'inscrire des emprunts en restes à réaliser. La plupart des emprunts comptabilisés en restes à réaliser n'ont d'ailleurs jamais été mobilisés.

Le détail figure dans l'annexe 1.

Des subventions d'investissement non justifiées en restes à réaliser

De la même manière, seules peuvent être inscrites en restes à réaliser en recettes, les subventions ayant fait l'objet d'un arrêté attributif de subvention (une simple lettre de la collectivité versante n'est pas suffisante – TA Montpellier n° 93159 du 13 mai 1994 – Philippe Lacan/commune de Rennes les Bains).

Durant la période sous revue, trois subventions inscrites en restes à réaliser n'ont pu être justifiées : une subvention de 180 000 € inscrite en RAR 2010 (article 1321 Etat), une subvention de 64 646 € inscrite en RAR 2011 (article 1323 Département) et une subvention de 80 500 € inscrite dans les RAR 2013 (article 1321 Etat).

Le détail figure dans l'annexe 2.

Les restes à réaliser en recettes corrigés par la chambre sont les suivants :

Montants en euros	2009	2010	2011	2012	2013
RAR en recettes	452 624	538 995	1 354 829	267 414	1 030 053
- emprunts non justifiés	228 822	109 463	355 000	202 768	720 000
- subventions non justifiées		180 000	64 646		80 500
RAR en recettes corrigées	223 802	249 532	935 183	64 646	229 553

Source : délibérations du conseil municipal en date du 18/01/2010 ; 24/01/2011 ; 23/01/2012 ; 21/01/2013 ; 27/01/2014

De ce fait, les recettes d'investissement ont été largement surévaluées.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire en fonction a précisé qu'« afin de partir sur des bases saines aucuns restes à réaliser en recettes et dépenses [n'avaient] été reportés au BP 2015 ». La chambre n'a pas été en mesure de vérifier ce changement intervenu postérieurement à son contrôle. Elle rappelle à cette occasion que les restes à réaliser doivent faire l'objet d'une évaluation sincère et d'un recensement précis.

Recommandation n° 2 : assurer un recensement précis des restes à réaliser en recettes et en dépenses

La chambre a relevé que l'inscription au titre des restes à réaliser en recettes des seules sommes reposant sur des pièces justificatives probantes, aurait dû conduire à la constatation d'un déficit du compte administratif qui aurait représenté plus de 10 % des recettes de fonctionnement en 2011 et 2013.

S'il avait été affiché, ce déficit aurait provoqué la saisine de la chambre régionale des comptes par le représentant de l'Etat en application de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Montants en euros	2009	2010	2011	2012	2013
Recettes de fonctionnement	3 087 733	3 269 318	3 474 925	3 545 889	3 505 426
Seuil de 10%	308 773	326 932	347 493	354 589	350 543
Total des RAR en recettes non justifiées	228 822	289 463	419 646	202 768	800 500
% en recettes fonctionnement	7 %	9 %	12 %	6 %	23 %

Source : ANAFI-compte de gestion

1.3 Une situation financière dégradée

La situation financière apparente, telle qu'elle résulte de la lecture directe des résultats sur le site Bercy Colloc, ne prend pas en compte un glissement d'environ 200 000 € de charges reportées chaque année.

Un retraitement a donc été effectué par la chambre pour calculer l'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement de la commune.

1.3.1 Des charges de fonctionnement qui augmentent plus vite que les produits

Bien que le niveau de charges de gestion soit inférieur chaque année à celui des produits de gestion, la chambre constate cependant qu'au cours de la période examinée, les produits ont augmenté moins vite (+ 16 %) que les charges (+ 18 %).

	2009	2010	2011	2012	2013	taux de croissance
Produits de gestion	2 944 211	3 117 052	3 356 591	3 389 334	3 421 573	16%
Charges de gestion	2 681 265	2 856 842	2 965 737	3 088 036	3 159 161	18%

Source : ANAFI-compte de gestion

Les charges de gestion ont augmenté en moyenne de 4,2 % par an de 2009 à 2013, bien au-delà de l'inflation (cf. l'évolution de l'indice INSEE, qui a atteint 1,62 % par an en moyenne au cours des cinq dernières années).

Au 31 décembre 2013, les charges de gestion s'élevaient à 3,159 millions d'euros.

Les charges à caractère général ont connu une augmentation de plus de 25 % en 5 ans. Le niveau de dépenses (679 €/habitant) est trois fois supérieur à celui de la strate (221 €/habitant).

Montants en €	2009	2010	2011	2012	2013
Charges à caractère général	1 200 940	1 362 742	1 431 335	1 487 750	1 487 652
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	<i>271 630</i>	<i>339 161</i>	<i>343 543</i>	<i>389 685</i>	<i>398 425</i>
<i>Dont crédit-bail</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	<i>216 026</i>	<i>285 035</i>	<i>307 401</i>	<i>318 665</i>	<i>314 944</i>
<i>Dont entretien et réparations</i>	<i>126 786</i>	<i>142 580</i>	<i>204 201</i>	<i>117 741</i>	<i>153 730</i>
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	<i>19 171</i>	<i>13 352</i>	<i>24 607</i>	<i>21 625</i>	<i>17 020</i>
<i>Dont autres services extérieurs</i>	<i>80 635</i>	<i>53 338</i>	<i>89 474</i>	<i>79 967</i>	<i>58 697</i>
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	<i>186</i>	<i>586</i>	<i>1 041</i>	<i>748</i>	<i>745</i>
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	<i>94 109</i>	<i>86 009</i>	<i>80 566</i>	<i>78 611</i>	<i>90 407</i>
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	<i>319 123</i>	<i>347 832</i>	<i>303 897</i>	<i>364 788</i>	<i>380 077</i>
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	<i>6 182</i>	<i>8 149</i>	<i>5 240</i>	<i>8 628</i>	<i>5 366</i>
<i>Dont déplacements et missions</i>	<i>21 926</i>	<i>30 585</i>	<i>18 612</i>	<i>29 562</i>	<i>32 659</i>
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	<i>25 722</i>	<i>32 495</i>	<i>29 371</i>	<i>30 704</i>	<i>28 214</i>
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	<i>19 444</i>	<i>23 621</i>	<i>23 382</i>	<i>47 025</i>	<i>7 370</i>

Source : ANAFI-comptes de gestion

Les achats courants de fonctionnement, regroupés dans la rubrique « achats autres que les terrains à aménager », ont connu une très forte progression (+ 47 % en 5 ans), tout comme les locations et charges de copropriété (+ 46 % en 5 ans). La progression s'explique par la politique d'investissement menée, avec notamment la charge financière du Bail Emphytéotique Administratif (BEA) qui n'est que partiellement couverte par le loyer acquitté par la gendarmerie (voir plus loin). Les dépenses de communication et relations publiques (+ 20 % en 5 ans, 173 €/habitant), ainsi que les dépenses d'entretien et réparations (+ 20 %) ont également connu une forte augmentation.

Montants en €	2009	2010	2011	2012	2013
Autres charges de gestion	145 751	152 511	156 102	154 241	146 870
Dont contribution au service incendie	59 056	61 867	62 817	64 398	64 398
Dont contribution aux organismes de regroupement	26 894	30 944	31 386	29 910	21 258
Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)	0	0	0	0	0
Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	58 610	59 033	59 196	59 261	59 351
Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	633	543	2 703	344	95
Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus	0	0	0	0	0
Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)	131	80	0	0	0

Source : ANAFI- comptes de gestion

Les charges de personnel sont deux fois plus élevées que celles des communes de la strate.

	2009	2010	2011	2012	2013
Charges de personnel (€/hbt)	574	577	593	621	653
Ratio strate (€/hbt)	312	314	318	326	335

Source : Bercy Colloc

Elles représentent en moyenne 44 % des charges de gestion courantes entre 2009 et 2013.

	2009	2010	2011	2012	2013
Charges de personnel	1 232 718	1 241 710	1 277 773	1 345 649	1 422 055
Charges de gestion	2 681 265	2 856 842	2 965 737	3 088 036	3 159 161
%	45,98 %	43,46 %	43,08 %	43,58 %	45,01 %

Source : ANAFI- comptes de gestion

Ces charges ont connu la même progression que les charges générales sur la période sous revue, soit + de 15 % en 5 ans.

1.3.2 Une capacité d'autofinancement fortement dégradée

La capacité d'autofinancement (CAF) permet d'apprécier la santé financière d'une collectivité locale. Elle correspond au solde des opérations réelles de la section de fonctionnement (recettes réelles de fonctionnement – dépenses réelles de fonctionnement, y compris les intérêts de la dette). L'épargne brute constitue la ressource interne dont dispose la collectivité pour financer ses investissements pour l'exercice. Un excédent est indispensable pour financer les investissements et rembourser la dette existante.

Avant retraitement, par rapport aux autres communes de la strate, la capacité d'autofinancement brute (CAF brute) par habitant de Châteauneuf du Pape est deux fois moins importante de 2009 à 2012, et quatre fois inférieure en 2013.

	2009	2010	2011	2012	2013
Capacité d'autofinancement brute € / habitant	89	84	152	81	48
Ratio strate	166	172	189	187	187

Source : Bercy Colloc

Les ratios issus du logiciel d'analyse financière des chambres régionales des comptes (ANAFI) font également apparaître une capacité d'autofinancement altérée pour la période sous revue. La réintégration par la chambre des charges reportées sur les bons exercices dégrade encore plus la CAF brute, notamment pour l'année 2009 (voir ci-dessous), point de départ du contrôle de la chambre.

Dans la mesure où, en réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur a contesté le retraitement réalisé portant sur l'exercice 2009, l'analyse a porté essentiellement sur les derniers exercices sous revue, soit les années 2010 à 2013.

Montants en euros	2009	2010	2011	2012	2013
Excédent brut de fonctionnement recalculé	104 032	226 214	373 593	302 715	238 819
CAF brute recalculée (A)	31 076	145 717	310 944	177 742	81 138
Annuité en capital de la dette (B)	90 016	120 051	135 230	188 759	234 327
CAF nette ou disponible (= A-B)	- 58 940	25 666	175 714	- 11 017	- 153 189

Entre 2010 et 2013, période la plus significative, bien que les produits de gestion aient augmenté (de 3,11 M€ à 3,42 M€), la commune s'est trouvée dans l'incapacité d'optimiser significativement son excédent brut de fonctionnement, ce dernier ne représentant que 7 % des produits de gestion en 2013. En général ce seuil est situé plus près de 18 % pour les communes comparables.

La progression de la part de remboursement des intérêts de l'emprunt (de 61 000 € par an en 2009 à 125 000 € par an en 2013) a indéniablement pesé sur la marge d'autofinancement qui n'a cessé de se réduire. La capacité d'autofinancement brute a diminué entre 2010 et 2013, passant de 145 000 € à 81 000 €.

en €	2009	2010	2011	2012	2013
Ressources fiscales propres (nettes)	1 705 143	1 756 567	1 874 916	1 908 223	1 938 333
+ Ressources d'exploitation	501 772	539 760	578 261	580 703	598 130
= Produits "flexibles" (a)	2 206 914	2 296 327	2 453 177	2 488 926	2 536 464
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	658 742	742 171	816 429	813 280	808 302
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	78 555	78 555	86 986	87 128	76 807
= Produits "rigides" (b)	737 297	820 725	903 414	900 408	885 109
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0
= Produits de gestion (a+b+c = A)	2 944 211	3 117 052	3 356 591	3 389 334	3 421 573
Charges à caractère général	1 185 981	1 362 742	1 431 335	1 487 750	1 487 652
+ Charges de personnel	1 232 718	1 241 710	1 277 773	1 345 649	1 422 055
+ Subventions de fonctionnement	116 816	99 879	100 527	100 395	102 584
+ Autres charges de gestion	145 751	152 511	156 102	154 241	146 870
Charges de gestion	2 681 266	2 856 842	2 965 737	3 086 035	3 159 161
Factures n-1 à enlever (C)		158 913	192 909	210 170	208 754
Factures n payées en n+1 à rajouter(D)	158 913	192 909	210 170	208 754	232 347
CHARGES CORRIGÉES (E)	2 840 179	2 890 838	2 982 998	3 086 619	3 182 754
Excédent brut de fonctionnement recalculé (A-E)	104 032	226 214	373 593	302 715	238 819
en % des produits de gestion	3,5%	7,3%	11,1%	8,9%	7,0%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-61 067	-65 368	-84 806	-109 033	-125 837
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- valeurs de cession de stocks)	-7 480	0	0	0	0
+/- Autres produits et charges excep. réels	-4 408	-15 129	22 158	-15 940	-31 844
CAF brute recalculé	31 076	145 717	310 944	177 742	81 138
en % des produits de gestion	1,1%	4,7%	9,3%	5,2%	2,4%

Source : ANAFI-comptes de gestion – retraitement factures

La CAF brute représente à peine 2,4 % des produits de gestion au 31 décembre 2013.

Ainsi après la réintégration des charges sur les exercices budgétaires auxquels ils se rapportent, la CAF brute recalculée ne permettait pas de rembourser l'annuité en capital de la dette sur les exercices 2012 et 2013. La chambre, qui ne disposait pas du compte administratif 2014 à la clôture de l'instruction, a toutefois relevé, au vu du compte de gestion, que la diminution du report de charges qui était de l'ordre de 200 K€ par an, a eu une incidence notable sur le résultat de l'exercice 2014 (voir ci-dessous).

Si la CAF brute couvre chaque année les dotations aux amortissements, elle ne suffit toutefois pas à financer le remboursement de l'annuité en capital de la dette pour les exercices 2012 et 2013.

Montants en euros	2009	2010	2011	2012	2013
CAF brute recalculée	31 076	145 717	310 944	177 742	81 138
Dotations nettes aux amortissements	18 897	36 651	31 746	37 365	57 837

Montants en euros	2009	2010	2011	2012	2013
CAF brute recalculée	31 076	145 717	310 944	177 742	81 138
Annuité en capital de la dette (B)	90 016	120 051	135 230	188 759	234 327
CAF NETTE recalculée	-58 940	25 666	175 714	-11 017	-153 189

Source : ANAFI-comptes de gestion- retraitement factures

Le poids des emprunts (intérêts et capital à rembourser) n'a pas permis à la commune de dégager suffisamment d'autofinancement pour réaliser les investissements sur les mêmes exercices.

L'insuffisance de capacité d'autofinancement a conduit la collectivité à financer essentiellement par l'emprunt les investissements de la période 2009-2013.

1.3.3 Une trésorerie confortable, ne justifiant pas la mobilisation de ligne de trésorerie

Le report des mandatements en N+1 n'était pas lié à des problèmes de trésorerie, puisqu'en l'espèce, pour chaque année sous revue, le compte 515 était positif au 31 décembre.

Montants en euros	2009	2010	2011	2012	2013
<i>trésorerie</i>	565 565	886 762	712 024	1 104 045	1 169 091
<i>Dont lignes de trésorerie</i>	0	0	280 000	280 000	200 000
Trésorerie nette	565 565	886 762	432 024	824 045	969 091
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	75,3	110,8	51,7	94,1	107,7

Source : ANAFI - comptes de gestion

Une trésorerie excédentaire ne reflète pas nécessairement une bonne gestion financière de la collectivité. Cet excès de trésorerie par rapport au besoin réel de financement s'explique par un excédent global de clôture (les recettes totales sont supérieures aux dépenses totales à la fin d'un exercice) ou fonds de roulement positif. L'existence d'un tel excédent est légitime s'il est destiné à financer un besoin en fonds de roulement ou créances à court terme supérieures aux dettes à court terme. Cet excédent est encore justifié s'il a vocation à financer de prochaines dépenses d'équipement. En l'espèce tel n'est pas le cas, l'excédent provient d'une mobilisation excessive d'emprunts à long terme.

Le niveau de la trésorerie nette, systématiquement supérieure à 50 jours de charges, ne justifiait pas l'ouverture et le maintien d'une ligne de trésorerie, d'autant plus que la gestion de cette ligne a donné lieu à des pénalités de retard liées à des remboursements tardifs (le compte 6718 « autres charges exceptionnelles » affiche un solde débiteur au 31 décembre 2013 de 3 718 €).

1.4 Une procédure d'achats publics perfectible

1.4.1 La computation des seuils

La computation des seuils, indispensable pour déterminer le déclenchement des seuils de procédure et de publicité des marchés publics, suppose un système d'information, centralisé au niveau de la collectivité pour avoir une vision exhaustive des achats réalisés. Un tel outil n'existe pas à Châteauneuf du Pape. De surcroît, la commune ne dispose pas d'une nomenclature d'achats.

Le travail de computation des seuils est impossible en raison d'un double circuit d'achats : les achats directement effectués par les services (restauration, écoles, entretien) et ceux initiés par le service des marchés suite à la saisine des services.

De plus, comme l'a confirmé l'ancien ordonnateur, les gestionnaires de l'époque ne souhaitaient pas recourir à la procédure de marchés publics pour certains achats afin de préserver l'activité économique du village. Ainsi, les dépenses d'alimentation (qui se sont inscrites dans une échelle de 37 000 € à 55 500 € par an entre 2009 et 2013) pour la cantine scolaire ont été effectuées hors marché auprès des différents commerçants du village.

Une approche par projet a néanmoins été effectuée, lorsque cela était possible. Des regroupements ont été effectués par unité fonctionnelle (par exemple pour les fournitures et services de la fête de la Véraison) ou par opération pour les marchés de travaux (par exemple pour les travaux ayant concerné la crèche et le château). Ces seuils prévisionnels conduisent au choix de la procédure et de la publicité adéquate.

Compte tenu de la dualité de procédure des achats, certains marchés n'ont pas été répertoriés dans les délibérations recensant les marchés passés par la commune.

A partir de l'exploitation des rapports de présentation transmis par le service des achats entre 2009 et 2013, 102 procédures concurrentielles (en tenant comptes des différents lots de la Véraison) ont été recensées sur la période sous revue.

47 de ces procédures concurrentielles ont été publiées dans le récapitulatif des marchés publics passés au cours de l'année N-1 à l'occasion des délibérations du conseil municipal en début d'année. 55 n'ont pas fait l'objet de publicité car elles se situaient en dessous des seuils de communication.

Sur les 102 procédures concurrentielles, 38 % (39 procédures) ont été basées sur le critère du prix uniquement, et 62 % (63 procédures) ont combiné au moins deux critères (valeur technique, prix).

Dans l'attribution de la note dans le cas d'une sélection multi critères, la pondération du prix est quasi systématiquement fixée à 40 %. Un seul cas sur les 63 est relevé dans lequel le critère du prix a été retenu pour 20 % (marché de maîtrise d'œuvre de la crèche en 2009).

Recommandation n° 3 : mettre en place la computation des seuils et définir une nomenclature d'achats spécifique à la commune

La chambre prend acte de l'engagement du maire de Châteauneuf du Pape visant à définir une nomenclature d'achats propre à la commune.

1.4.2 La mise en concurrence

Sur les 102 procédures concurrentielles, 79 % (80 procédures) ont abouti à plusieurs offres (3 le plus souvent), 21 % (22 procédures) se sont soldées par une seule offre reçue.

Les trois quart de ces offres uniques (18 procédures) concernent des mises en concurrence relative aux lots techniques de la Véraison.

Le service des achats de la commune a su faire évoluer les procédures pour les faire correspondre aux besoins de la fête avec la mise en place en 2012 de deux marchés distincts pour les fournitures et services, dont un marché à bon de commande comprenant notamment un lot dédié à la partie transport-installation.

Une amélioration certaine est observée sur la période 2009-2013 dans les pratiques relatives au marché de la Véraison, aussi bien dans le respect des procédures, qu'en ce qui concerne l'ouverture à la concurrence ou l'attention portée aux délais pour candidater. Néanmoins, certaines anomalies subsistent.

Une mise en concurrence illusoire sur les lots éclairage spectacle et sonorisation.

Les lots éclairage spectacle (lot n° 2) et sonorisation (lot n° 3) ont été systématiquement attribués à la même société. Cette entreprise a été retenue en 2010, 2011 et 2012 (seul candidat). En 2013, les lots n° 2 et 3 de la Véraison ayant été déclarés sans suite, un marché spécifique (40 et 41/2013) a été conclu. Malgré le retrait de 11 dossiers électroniques, deux offres seulement ont été présentées. Avec un délai très court de 17 jours pour formuler une offre (date de publicité : le 20 mars 2013 ; date limite de dépôt des offres : 5 avril 2013), la société habituelle a été retenue.

En 2013, bien que les rapports de présentation soient datés du 16 avril 2013 et que les lettres de notification et actes d'engagement soient datés du 19 avril 2013 (donc postérieure à la période prévue pour la mise en concurrence), la société en question a été retenue pour le lot n°2 sur le fondement du devis du 13 mars 2013 n° 17418 d'un montant de 5 341 € HT (alors que la publicité du marché n'a été transmise aux annonceurs que la semaine suivante) et pour le lot n° 1 sur le fondement du devis n° 17467 daté du 20 mars 2013 d'un montant de 11 763 € (c'est à dire le jour de la publicité).

Une mise en concurrence restreinte sur le lot sécurité

Dans un autre domaine, celui de la sécurité, l'absence de concurrence résulte d'une rédaction trop « fermée » du CCTP. En effet, une clause interdisant la sous-traitance insérée dans le CCTP depuis 2011 a fortement limité le nombre de candidats pouvant postuler sur ce lot, alors que la sécurité est un secteur d'activité concurrentiel.

Ainsi, une société s'est retrouvée seule candidate en 2011, 2012 et 2013 pour le lot « sécurité » de la fête de la Véraison.

L'interdiction de la sous-traitance pour un marché de service est contraire aux dispositions de la loi du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance qui vise à favoriser l'économie des petites et moyennes entreprises, et fausse la concurrence.

Cette clause est aussi surprenante qu'inutile, l'acheteur disposant de la faculté d'agréer ou pas le sous-traitant éventuel, conformément à l'article 112 du code des marchés publics qui dispose que « *le titulaire d'un marché public de travaux, d'un marché public de services ou d'un marché industriel peut sous-traiter l'exécution de certaines parties de son marché à condition d'avoir obtenu du pouvoir adjudicateur l'acceptation de chaque sous-traitant et l'agrément de ses conditions de paiement* ».

1.4.3 Un groupement privilégié pour la prestation d'organisation de la fête de la Véraison

Un groupement constitué autour de la SEM d'Avignon assure l'organisation de la Véraison, manifestation importante, située avant le début des vendanges, et qui attire jusqu'à 30 000 à 40 000 personnes sur un week-end.

Comme l'a précisé l'ancien ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, cette SEM est spécialisée dans l'organisation de manifestations et gère notamment dans le département du Vaucluse le Palais des Papes, Cheval Passion, ainsi que diverses autres manifestations.

Ce groupement comprenait depuis 2010 quatre membres :

- « Société Avignon organisation » pour la coordination des démarches et installations ; la société Avignon est devenue ensuite « Avignon organisation » en 2011 puis « Avignon Tourisme » en 2012 ;
- Un prestataire pour la communication de la Véraison ;
- Un prestataire pour la gestion des animations ;
- Un prestataire pour la gestion alimentaire.

Bien que son nom ait changé (Avignon organisation, Avignon Tourisme), les entités retenues sont restées les mêmes au cours de la période sous revue. Le groupement a pour rôle essentiel de valider l'aspect technico-administratif de la Véraison.

Il participe notamment à la commission d'appel d'offres pour l'attribution des lots fournitures et services de la Véraison. Il étudie les propositions et transmet une appréciation chiffrée à la commune pour le critère technique du marché.

Sans se prononcer sur la qualité de la prestation, la chambre constate que la procédure d'attribution est difficile à apprécier en 2009 et 2010 (les pièces justificatives n'ont pas permis de déterminer les dates précises de publicité) et que la mise en concurrence sur les exercices 2011, 2012 et 2013 était largement perfectible, en respectant mieux les règles de publicité, et de délai.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Date Publicité			24/12/2010	05/12/2011	15/12/2012	14/11/13
Remise des offres			07/01/2011	29/12/2011	11/01/2013	06/12/13
Délai en jours			15	25	28	23
Montant du marché HT	31 860	32 150	34 148	34 208	37 488	

Les délais extrêmement courts pour remettre une offre en 2011 (15 jours) sont critiquables.

De même, le choix de la période de publicité en 2011, 2012 et 2013 apparaît peu pertinent, eu égard à son caractère inadapté pour les entreprises (congés de fin d'année), et de l'échéance de la Véraison (en août).

La situation constatée en 2014 est nettement plus satisfaisante, puisque le fait de décaler la période de publicité sur le mois de novembre et non pendant les fêtes de fin d'année, avec un délai pourtant moindre (23 jours), a permis pour la première fois à la commune de procéder à une véritable mise en concurrence pour l'attribution du marché et de recevoir quatre offres.

Bien que les nouveaux candidats n'aient pas été retenus au motif que leurs offres étaient considérées comme fragiles sur la gestion technico administrative d'un tel événement - normes de sécurité, lutte contre le travail non déclaré- il a pu être constaté que deux offres étaient plus avantageuses financièrement que celle du prestataire historique.

En 2014, le groupement composé par la SEM d'Avignon a été retenu à nouveau à l'issue cette fois d'un véritable processus de sélection.

1.5 Une organisation et une gestion des ressources humaines à optimiser

Alors que la commune compte des effectifs plus élevés que les communes de la même strate démographique et que des compétences ont été transférées à l'intercommunalité, le nombre des agents municipaux a fortement progressé au cours de la période sous revue.

Entre le 31 décembre 2009 et le 31 décembre 2013, les effectifs en équivalent temps plein (ETP) sont passés de 38,36 à 41,02 ETP. Le nombre de titulaires est passé de 31,72 ETP à 36 ETP, soit une augmentation de 13 % liée à l'application de la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels.

Au 1^{er} janvier 2014, 88 % des effectifs sont des fonctionnaires titulaires et 12 % sont des contractuels permanents (cf. le détail figurant en annexe 3). Tous les postes créés (autorisés) sont budgétés.

Le régime indemnitaire a fait l'objet de plusieurs délibérations. La première, en date du 21 juillet 2003, a été complétée par une série de délibérations portant sur des éléments ponctuels, ce qui nuit à la lisibilité du régime indemnitaire accordé par la commune à ses agents.

La chambre prend acte de la réorganisation en cours du régime indemnitaire des agents. Une délibération unique devrait définir cette nouvelle organisation. Elle sera soumise à un prochain conseil municipal.

L'étude du régime indemnitaire du personnel de la commune n'appelle pas de remarque particulière, sauf pour ce qui concerne le cumul non réglementaire de l'indemnité forfaitaire représentative de sujétions et de travaux supplémentaires des conseillers assistants socio-éducatifs éducateurs de jeunes enfants (IFSTS)² et d'IHTS pour un agent relevant du cadre d'emplois des conseillers, des assistants socio-éducatifs et des éducateurs de jeunes enfants.

	Indemnités	2009	2010	2011	2012	2013
	IFSTS		791,6 €	4 749,6 €	4 749,6 €	4 749,6 €
	IHTS			589,18 €	1 810,71 €	2 182,49 €

Source : comptes de gestion

Par ailleurs, dans la mesure où elle accorde le bénéfice des IHTS à tous les fonctionnaires appartenant aux cadres d'emplois des catégories C et B, la délibération précitée n'est pas suffisamment détaillée au regard de la réglementation, qui impose de fixer une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

² Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 ; décret n° 2002-1105 du 30 août 2002.

Le conseil municipal de la commune de Châteauneuf du Pape a mis en place des cycles de travail. Conformément au décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et à l'article 4 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale³, les heures supplémentaires effectuées par les agents à temps complet ou à temps non complet sont comptabilisées lorsqu'il y a dépassement des bornes définies par le cycle de travail.

Le recensement des heures supplémentaires s'effectue sur déclaration des agents validée par les chefs de service, ce qui n'est pas conforme à la réglementation. En effet les collectivités territoriales employant au moins 10 agents éligibles aux IHTS doivent mettre en place un dispositif de contrôle automatisé des heures supplémentaires.

Concernant le collaborateur de cabinet, la délibération de 2001 créant l'emploi ne précise pas le montant des crédits affectés au poste comme le prévoit l'article 3 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales. L'arrêté de nomination de ce collaborateur aurait dû normalement être renouvelé au début de chaque nouveau mandat, ce qui n'a pas été le cas. Bien qu'elle ne dépasse pas le plafond indiciaire prévu, sa rémunération est passée de l'indice brut 379 à l'indice 592 en dix ans, sans qu'il ait changé de fonctions.

Recommandation n° 4 : refonder le régime indemnitaire des agents municipaux par une délibération unique

2. Une forte concentration des investissements, dont le besoin n'a pas été suffisamment défini ou dont la soutenabilité financière n'était pas acquise, a conduit la commune au surendettement

2.1. La cartographie des investissements majeurs de la commune

Sur la période 2009-2013, les dépenses d'équipement ont atteint 4 465 010 € TTC. Une approche analytique (par unité cohérente, bâtiments) réalisée à partir des mandats émis par la commune montre que les investissements réalisés ont concerné essentiellement 25 bâtiments pour un montant global de 3 700 000 € (ex : école, crèche, château...), soit 83 % de l'ensemble des dépenses sur la période. Le solde, représentant 17 % des dépenses, est réparti dans une rubrique « diverses » comprenant une multitude d'opérations de voirie et de réseaux inhérentes à l'entretien technique de ces éléments de patrimoine de la commune.

Une approche thématique (enfance/jeunesse, sociale, patrimoine, sports...) révèle que les investissements ont porté essentiellement sur les équipements pour l'enfance (30 %), des investissements divers (23 %), les infrastructures de sport (17 %) et les dépenses de patrimoine (9 %).

³ Délibération du conseil municipal du 19 novembre 2001 relative à l'aménagement et la réduction du temps de travail.

Politique	montants TTC	%	Dont opérations
Enfance	1 333 630,27	30	Crèche (1 102 167 €), maternelle (123 746 €), primaire (107 716 €)
Investissements divers	1 010 322,83	23	Vinothèque (125 405 €), boucherie (247 097 €), maison médicale (131 647 €)
Sport	765 539,72	17	Stade (659 191 €)
Patrimoine	382 399,20	9	Restauration château (241 940 €)
Loisir	76 289,67	2	
Jeunesse	32 267,52	1	
Sanitaire	98 911,43	2	
TOTAL	3 699 360,64	83	

Le détail des dépenses d'investissement est repris dans l'annexe 4.

Entre 2009 et 2013, la commune a constitué une réserve foncière. Si certaines acquisitions ont permis de développer des activités de service public (124 130 € pour le terrain de la crèche en 2009, 22 760 € pour l'acquisition du terrain Quiot pour la maternelle en 2009, terrain de voirie pour 10 171 € en 2009 et 6 593 € en 2012, 70 318 € pour le terrain du parking Bosquets en 2011, 254 407 € en 2012 pour l'acquisition de la maison Mestre pour des logements sociaux), d'autres investissements ont répondu à une logique de développement commercial (ex : l'immeuble pour la vinothèque, 125 405 € en 2011, l'acquisition d'un immeuble pour la boucherie, 229 355 € en 2012).

Au 31 décembre 2013, la commune devrait bénéficier de revenus locatifs évalués à 270 000 € par an.

IMMEUBLE	LOCATAIRE	LOYER ANNUEL
CASERNE GENDARMERIE	GENDARMERIE	172 700,00 €
APPARTEMENTS ECOLES	AGENTS COMMUNAUX-PROFESSEURS	19 308,00 €
LOCAL PLACE JEAN MOULIN	CREDIT AGRICOLE	16 317,54 €
MAISON DU MILLENAIRE AV. BARON LEROY	BNP	10 933,68 €
VINO THEQUE 21 RUE F. MISTRAL	FEDERATION DES PRODUCTEURS	9 600,00 €
LOCAL COMMERCIAL 20 RUE J. DUCOS	BOUCHERIE LA TENDRILLADE L. GRANGIER	9 071,92 €
CAMPING ISLON SAINT LUC	M ET M COMPAGNIE SARL	9 014,47 €
IMMEUBLE RUE DE VERDUN	ORANGE STATION RADIOELECTRIQUE	6 363,27 €
ATELIER RUE DE LA NOUVELLE POSTE	FERMETURES DU COMTAT	4 585,88 €
IMMEUBLE RUE DE LA NOUVELLE POSTE	LA POSTE	4 416,75 €
GARAGE CHEMIN DE LA CALADE	JL GIANSILY HOTEL LA GARBURE	3 280,00 €
OFFICE TOURISME 1 PLACE DU PORTAIL	OTPRO	2 452,80 €
IMMEUBLE RUE DE LA NOUVELLE POSTE	ORANGE LOCAL + ANTENNE ADSL	1 938,01 €
TOTAL		269 982,32 €

Sources : données mairie

Représentant au total seulement 7,9 % des produits de gestion en 2013, la rentabilité des opérations récentes n'est pas assurée compte tenu des remboursements d'emprunts ou des charges de gestion induites (ex : litige en cours, le loyer de la boucherie n'est plus payé par le commerçant ; la maison Mestre, inexploitable depuis 2012, nécessite des travaux importants).

2.2. Un financement propre de la commune très faible

Les dépenses d'équipement de Châteauneuf du Pape sont nettement supérieures à la moyenne des communes de la strate (+ de 41 % en moyenne sur 5 ans).

	2009	2010	2011	2012	2013
Dépenses équipement (€/hbt)	473	376	585	422	452
Ratio strate (€/hbt)	308	317	322	334	360
% supérieur à la strate	53,57 %	18,61 %	81,68 %	26,35 %	25,56 %

Source : Bercy Colloc

Entre 2009 et 2013, près de 4,5 millions d'euros ont été consacrés à l'investissement. Le maximum a été atteint en 2011.

	2009	2010	2011	2012	2013	cumul
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	992 480	804 405	1 223 570	832 300	504 535	4 357 289
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	22 380	4 788	10 286	65 693	4 573	107 721
TOTAL	1 014 860	809 193	1 233 856	897 992	509 108	4 465 010

Source : ANAFI-comptes de gestion

Le ratio financement propre disponible / Dépenses d'équipement, recalculé par la chambre est de 40 % en moyenne sur la période 2010-2013. Cette part de financement propre n'était que de 6,3 % en 2013.

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CAF nette ou disponible (recalculée 2009-2013)	-58 940	25 666	175 714	-11 017	-153 189	-179 181
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	603	81	8 198	16 124	15 025	-8 350
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	46 048	162 233	102 401	155 318	44 866	49 872
+ Subventions d'investissement reçues	338 263	124 269	274 712	332 321	120 991	41 537
+ Produits de cession	0	3 000	0	80 000	0	0
+ Autres recettes	0	0	0	0	4 119	10 262
Recettes d'inv. hors emprunt	384 914	289 583	385 311	583 763	185 001	110 021
Financement propre disponible (C+D)	325 974	315 249	561 026	572 746	31 811	-69 159
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y.c. tx en régie)	32,8%	39,2%	45,9%	68,8%	6,3%	-16,8%

Source : ANAFI-comptes de gestion- retraitement CRC 2009-2013

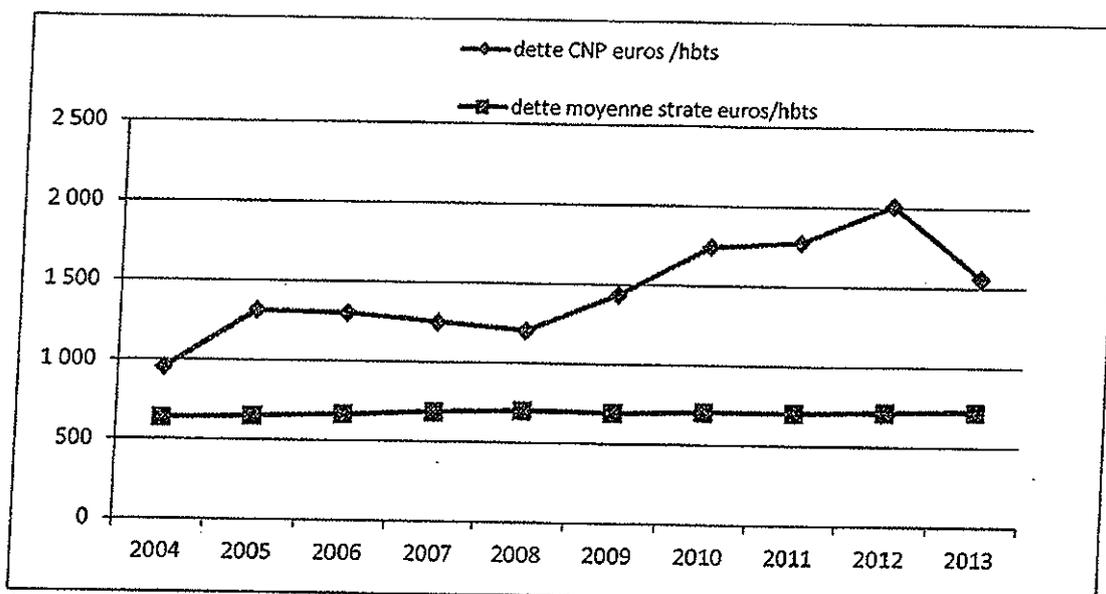
Selon les données du compte de gestion, le financement propre disponible serait désormais négatif en 2014. Cette situation s'expliquerait par le rattachement des charges à l'exercice qui mettrait fin à la pratique antérieure du report de charges.

Cette situation a conduit la nouvelle équipe municipale à abandonner des projets d'investissement.

2.3. Le recours aux emprunts

2.3.1. Une commune surendettée

La dette de la commune exprimée en euros par habitant est nettement supérieure au ratio moyen des communes de sa strate démographique. Si, sur la période 2004/2008, ce ratio n'était en moyenne que 1,8 fois supérieur, sur la période 2009-2013 il a été 2,4 fois supérieur à celui des communes de taille comparable. Au 31 décembre 2013, la dette de la commune, hors gendarmerie financée par BEA, s'élevait à 1 562 €/habitant, alors que celle de la strate s'élevait à 724 €/habitant.



Source : ANAFI/Bercy Colloc

L'ancien ordonnateur a insisté sur la spécificité de la collectivité, de renommée internationale grâce à son vin, justifiant ainsi une politique d'investissement censée procurer à terme des revenus à la commune.

Il a également précisé que « la commune [avait] fait le choix d'un niveau élevé de dépenses d'investissement financées notamment par recours à l'emprunt, et [avait], de ce fait, pleinement bénéficié des très bonnes conditions d'emprunt de la période, qui font que les intérêts de dette de la commune sont particulièrement limités ».

Un tel recours à l'emprunt n'est toutefois pas sans conséquence.

L'encours de la dette rapporté à la CAF brute non retraitée atteignait 32,5 ans en 2013 et se situait bien au-delà du seuil d'alerte communément admis qui est de 10 ans.

	2009	2010	2011	2012	2013
Encours de la dette	3 084 548	3 751 497	3 826 267	4 357 508	3 403 228 ⁴
CAF brute non retraitée	189 991	179 714	328 205	176 325	104 730
Capacité désendettement (en années)	16,2	20,9	11,7	24,7	32,5

Source : ANAFI-comptes de gestion

Après retraitement opéré par la chambre, la capacité de désendettement de la commune s'établit à 42 ans au 31 décembre 2013.

	2009	2010	2011	2012	2013
Encours de la dette	3 084 548	3 751 497	3 826 267	4 357 508	3 403 228
CAF brute retraitée	31 076	145 717	310 944	177 742	81 138
Capacité désendettement (en années)	99,3	25,7	12,3	24,5	41,9

L'encours de la dette rapporté aux produits de fonctionnement de la période constitue un autre indicateur de surendettement. Ce ratio, systématiquement supérieur à 1 (il s'élève en moyenne à 1,13 sur la période sous revue) se situe lui aussi au-delà du seuil d'alerte admis par les juridictions financières.

⁴ La baisse de l'encours de la dette en 2013 s'explique par le transfert d'emprunt à hauteur de 1 319 953 € de la commune vers la CCPRO.

	2009	2010	2011	2012	2013
Encours de la dette	3 084 548	3 751 497	3 826 267	4 357 508	3 403 228
Produits de fonctionnement	2 944 211	3 117 052	3 356 591	3 389 334	3 421 573
Ratio de désendettement	1,05	1,20	1,14	1,29	0,99

Source : ANAFI-comptes de gestion

La commune se trouve actuellement dans la phase la plus lourde de remboursement (de 2014 à 2017), conjuguant des charges d'intérêts élevés et un remboursement de capital important.

Sur les 24 emprunts encore en cours au 31 décembre 2013, 22 sont à taux fixe et seulement deux sont à taux révisable (l'emprunt 120852011PR souscrit pour l'acquisition de l'immeuble Establet et l'emprunt MPH232241 souscrit pour divers investissements). La chambre a constaté que la commune n'avait pas souscrit d'emprunts toxiques, tous les emprunts en cours étant classés dans la catégorie A (taux fixe simple, taux variable simple) de la charte Gissler.

2.3.2. La concentration des emprunts auprès d'une même banque

Bien que les souscriptions d'emprunts ne soient pas soumises au code des marchés publics (le décret n° 2005-601 du 27 mai 2005 modifiant le décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics les a expressément exclues des procédures de mises en concurrence nationales et européennes en vertu de la directive n° 2004/18/CE du 31 mars 2004), la recherche des meilleures offres auprès de différents établissements bancaires constitue néanmoins un impératif de bonne gestion.

Au cours de la période sous revue, sur les 17 emprunts contractés, 14 ont été souscrits auprès de la caisse d'épargne de PACA et 3 auprès du crédit agricole. Si les emprunts souscrits après délibération (7) signalent qu'une prospection a été réalisée auprès de différents établissements et laissent au conseil municipal le choix entre plusieurs offres, il n'en est pas de même pour les autres emprunts (10) souscrits sur décision du maire. Neuf de ces dix emprunts ont été souscrits auprès de la caisse d'épargne de PACA, sans précision sur la question de savoir si des offres alternatives ont été recherchées par l'ordonnateur.

2.4. Des projets insuffisamment définis...

La stratégie d'investissement visant à produire à terme des revenus cycliques pour la commune a primé sur une analyse précise des besoins et la soutenabilité financière des opérations.

2.4.1. Des projets multiples insuffisamment étudiés

Des projets ont été abandonnés malgré les nombreux frais (études, publicité pour les marchés) engagés pour les préparer. D'autres projets ont été réalisés en l'absence de plan de financement préalable.

1^{er} exemple : la salle de sport (financement atypique)

La construction d'une salle multisports destinée à la pratique sportive et à la promotion du développement du sport a été envisagée en 2009 pour un montant prévisionnel de 1 million d'euros HT. Une délibération du 28 novembre 2011 a revu le projet initial à la hausse (+ 69 %) avec un montant estimé de 1 693 000 € HT et un financement envisagé via un partenariat public privé.

L'annonce n 12-101478 publiée le 22 mai 2012 prévoyait une procédure de marché adaptée pour une assistance à maîtrise d'ouvrage en vue de la passation d'un contrat de partenariat public privé pour la construction d'une salle de sport. Trois lots étaient distingués, concernant l'assistance technique, juridique et financière. L'étude financière remise dans le cadre du marché lot n° 3 a finalement estimé le coût du projet (coût technique et frais spécifiques) à 2 millions d'euros HT, quel que soit le montage utilisé (PPP, BEA ou en marché de travaux).

Les résultats de l'étude financière très détaillée (estimation des différents coûts des trois solutions dans le temps : coût d'investissement, coût d'exploitation et de maintenance, coût du financement), et le mode de financement envisagé (contrat de partenariat), ont conduit l'ordonnateur à abandonner ce projet.

Au final, la commune aura déboursé près de 40 000 € en études pour un projet qui n'a pas abouti : 31 000 € pour les trois lots du marché de 2012 (6 267 € TTC pour le lot n° 1, 10 429 € TTC pour le lot n° 2 et 14 352 € TTC pour le lot n° 3) et 8 611 € en études techniques préalables entre 2010 et 2011.

2^{ème} exemple : la maison médicale (absence de plan de financement)

Pour éviter que la commune ne devienne un désert médical et dans le but de produire des revenus locatifs futurs, un projet de maison médicale a été validé par une délibération du 7 juillet 2011. Une délibération du 28 novembre 2011 a annoncé le lancement d'une procédure de concours de maîtrise d'œuvre pour la construction d'un complexe mixte (locaux médicaux, locaux d'activités et 17 logements sociaux).

L'ancien ordonnateur a précisé que le choix avait été fait par délibération du 25 novembre 2013 « de donner à un promoteur un terrain, d'assurer les études de faisabilité, puis, ensuite, de laisser au promoteur la construction du bâtiment », ce dernier « commercialisant 14 logements et rétrocédant à la commune une partie des locaux à destination des médecins. En contrepartie, la commune encaissait le loyer des professionnels. Le montant des loyers était approximativement de 80 000 € ».

La chambre constate qu'aucun plan de financement précis n'était mentionné dans les différentes délibérations du conseil municipal pour un projet qui a pourtant été estimé à 2 400 000 € HT (hors honoraires et hors travaux concernant la voirie et les réseaux divers) selon le règlement du concours de maîtrise d'œuvre en date du 29 novembre 2011.

Ce projet, auquel la nouvelle équipe municipale a mis fin, aura coûté plus de 210 000 €, soit 129 873 € de frais d'études exposés entre 2012 et 2013, auquel il faut rajouter 31 540 € pour une prestation de la SEM de Sorgues retenue pour réaliser, coordonner et synthétiser les études préalables permettant au conseil municipal de prendre une décision, et 49 045 € d'honoraires versés au cabinet d'architecte retenu à l'issue du concours de maîtrise d'œuvre.

3^{ème} exemple : des plans de financement incomplets (la maison Mestre)

La commune s'est engagée contractuellement dans le cadre d'un Programme Local de l'Habitat de la CCPRO, adopté en janvier 2011, à produire dans les 6 ans, 80 logements (soit 5 % de programmation intercommunale), dont 10 logements locatifs aidés, avec notamment 5 logements dans l'existant.

Un projet pour un ensemble de cinq logements (maison Mestre, dans le centre du village) a été initié en 2010 malgré les difficultés techniques évidentes de l'opération et l'absence d'estimation des coûts des travaux de réhabilitation. Une délibération du 25 novembre 2013, autorisant la souscription d'un emprunt auprès de la caisse des dépôts et consignations pour un montant de 250 000 €, précisait pourtant que ce « type de dossier est très complexe à monter tant au niveau technique du fait de la vétusté du bâtiment et des prescriptions de l'architecte des bâtiments de France, qu'au niveau financier et administratif, ce qui justifie la durée des études ».

La délibération du 23 décembre 2013 a chiffré pour la première fois les dépenses, évaluées à 1 331 627 € (dont 816 000 de travaux et 192 980 € d'honoraires). Le financement de l'opération devait être assuré par l'emprunt à hauteur de 1 026 678 €. Il n'intégrait pas l'hypothèse d'une mobilisation de fonds propres.

Entre le premier et le deuxième plan de financement du 23 décembre 2013, les dépenses prévisionnelles ont augmenté de 56 %, passant de 849 926 € à 1 331 627 €, et le recours à l'emprunt de 620 637 € à 1 026 678 €.

L'emprunt souscrit auprès de la CDC a été annulé par délibération du 22 juin 2014.

Ce projet, pour lequel l'ancien ordonnateur a précisé que les loyers devaient « [permettre] de faire face aux engagements financiers pris », a été abandonné par la nouvelle équipe municipale. Il aura coûté plus de 390 000 € à la commune (dont 254 407 € d'acquisitions, 18 936 € de frais d'études, 76 579 € de travaux pour renforcer l'édifice et 45 220 € pour le marché attribué à la SEM de Sorgues en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage en vue de la réhabilitation de la maison Mestre).

4^{ème} exemple : l'extension de l'école municipale

La tranche n° 2 de l'étude de besoin réalisée en 2008 évoquait, après la construction de la crèche/halte-garderie, l'extension de l'école municipale.

Alors que la capacité de désendettement de la commune atteignait 32,5 ans en 2013, le conseil municipal a, lors de sa séance du 17 septembre 2013, retenu le projet d'extension de l'école maternelle pour un montant de 645 000 TTC. Le plan de financement, détaillé dans une délibération du 27 janvier 2014, n'intégrait aucun autofinancement. Il prévoyait en effet que le financement de l'opération serait assuré exclusivement par des subventions (171 000 €) et le recours à l'emprunt (474 206 €). Ce projet, abandonné par délibération du conseil municipal du 21 juillet 2014, a néanmoins coûté 16 340 € en frais d'études.

2.4.2.... ou financièrement excessifs (l'exemple du stade de rugby)

Concernant les dépenses relatives à la pratique des sports, la rénovation du stade de rugby a mobilisé à elle seule près de 15 % des dépenses d'équipement réalisées au cours de la période sous revue, soit 659 000 €.

BATIMENT	OBJET	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL	%
STADE	TRIBUNES	72 473,84					659 191,99	14,76
	RESEAU PLUVIAL	29 459,87						
	VESTIAIRES	319 467,66	165 910,56	5 219,34				
	AMENAGEMENTS		48 033,02	15 189,20				
	SAS ACCES JOUEURS		3 438,50					

Source : comptes administratifs

En l'occurrence, il s'agissait initialement de procéder à l'agrandissement des vestiaires existants et l'aménagement de locaux supplémentaires. Ont ainsi été réalisés une salle d'infirmerie, une salle antidopage, un sas d'accès pour les joueurs et l'agrandissement des vestiaires (4 vestiaires distincts pour accueillir les équipes titulaires et réserves). Une salle de remise en forme, adjacente au stade, avait également été prévue. En revanche les tribunes n'ont pas été agrandies.

Pour justifier ces aménagements, l'ancien ordonnateur a précisé qu'il était difficile pour l'équipe qui évoluait en fédérale 2 d'aller jouer sur la commune de Sorgues. Il a également indiqué que des travaux plus conséquents avaient dû être réalisés du fait de la découverte d'amiante le long du stade et de la nécessité de respecter des obligations réglementaires concernant l'accès des vestiaires aux personnes handicapées et l'accueil d'enfants et d'adolescents dans un cadre collectif, scolaire ou périscolaire.

La proximité d'équipements sportifs existant au sein des communes membres de la CCPRO n'a pas incité pour autant la mairie à envisager de nouer avec ces collectivités des partenariats prévoyant la mise à disposition de leurs infrastructures sportives afin de satisfaire à moindres frais les besoins de la commune de Châteauneuf du Pape.

2.4.3. Le recours à la Société d'économie mixte (SEM) de Sorgues, à la limite de la sous-traitance totale

A l'issue de deux marchés à procédure adaptée passés par la commune en vue de conclure une convention de mandat de maîtrise d'ouvrage, la SEM de Sorgues (SEM de Sorgues pour la location de logements et SEMAS pour la réalisation d'opérations d'aménagement) a été retenue dans le respect des règles de publicité des marchés publics, pour les projets concernant la maison médicale et la maison Mestre.

Dans les deux cas, le même sous-traitant a été retenu en tant que chef de projet pour l'exécution technique des prestations.

Aux termes de l'article 112 du code des marchés publics, « le titulaire d'un marché public de travaux, d'un marché public de services ou d'un marché industriel peut sous-traiter l'exécution de certaines parties de son marché ». En cas de sous-traitance totale, le pouvoir adjudicateur est en droit de résilier le marché pour faute (CAA Bordeaux, 15 décembre 1997, SA Thermotique). Pour autant, aucun critère n'est venu définir le seuil à partir duquel il est valablement permis de recourir à une sous-traitance totale. L'analyse des travaux préparatoires de la loi du 11 décembre 2001 modifiée portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (dite loi MURCEF) montre que le législateur a entendu « laisser au juge le soin d'apprécier au cas par cas, l'importance des missions sous-traitées au regard de leur montant ou de leur volume ». Si aucun pourcentage ne peut être fixé, il faut considérer qu'une sous-traitance à 80 % ne peut être assimilée à une sous-traitance totale, car à 20 % de l'exécution technique des prestations, l'entreprise réalise par ses moyens propres une partie du marché.

Le président de la SEM de Sorgues a précisé dans sa réponse à la chambre, que s'agissant de la maison Mestre, la direction de projet assurée par la SEM, avait consisté notamment au concours, à la définition et à la conception du projet et que c'est donc sur la base du temps consacré à la gestion des différents aspects du mandat qu'avait été déterminée la répartition des honoraires. Ceux-ci, d'un montant total de 38 000 €, ont été attribués à hauteur de 6 800 € (soit 18%) au mandataire et à hauteur de 31 200 € (soit 82 %) au sous-traitant.

Pour la maison médicale, le montant du marché sous-traité représentant 70 % du montant du marché total, il ne s'agit pas d'une sous-traitance totale.

En revanche, pour la maison Mestre, le montant du marché sous-traité représentant 82% du montant total du marché, l'étude de la facturation des heures réalisées par la SEM conduit à se poser la question de la plus-value suscitée par l'intervention de la SEM de Sorgues, d'autant plus que sous la rubrique « direction de projet », la moitié des honoraires correspond à un forfait « secrétariat, fournitures et consommables ».

2.4.4. Le recours aux marchés complémentaires et aux avenants au-delà des seuils autorisés

Le recours aux marchés complémentaires, marchés négociés sans publicité préalable et mise en concurrence, pour deux opérations, expose la commune à des risques de contentieux inutiles.

Au cours de la période examinée, deux marchés ont été passés selon cette procédure alors qu'elle n'était pas justifiée. Les marchés complémentaires, visés par l'article 35-II [4° et 5°] du code 2006, sont des nouveaux marchés dont le montant cumulé ne doit pas dépasser 50 % du montant du marché initial. Les marchés complémentaires de services ou de travaux consistent en des prestations qui ne figurent pas dans le marché initialement conclu mais qui sont devenues nécessaires, à la suite d'une circonstance imprévue, à l'exécution du service ou à la réalisation de l'ouvrage tel qu'il est décrit dans le marché initial, à condition que l'attribution soit faite à l'opérateur économique qui a exécuté ce service ou réalisé cet ouvrage :

a) Lorsque ces services ou travaux complémentaires ne peuvent être techniquement ou économiquement séparés du marché principal sans inconvénient majeur pour le pouvoir adjudicateur ;

b) Lorsque ces services ou travaux, quoiqu'ils soient séparables de l'exécution du marché initial, sont strictement nécessaires à son parfait achèvement.

1^{er} exemple : la convention de maîtrise d'œuvre pour la restauration du château

La convention de maîtrise d'œuvre pour la restauration du château n'est pas mentionnée dans le tableau des marchés tenus par le service marché. Elle n'est mentionnée ni dans les marchés de service ni dans les marchés de travaux d'un montant de 20 000 € HT à 49 999 € HT.

Indépendamment de la compétence particulière du maître d'œuvre liée à la spécificité des opérations en cause et à l'objectif de conservation du patrimoine, la maîtrise d'œuvre des travaux de restauration concernant des monuments classés doit être dévolue dans le respect des règles de la concurrence.

En raison du constat de vétusté et d'inadaptation des locaux annexes de la salle du château, une étude a été confiée par la commune à un architecte des monuments historiques en 2007. Une convention de maîtrise d'œuvre a été conclue le 7 mars 2007 entre la commune, un architecte en chef des monuments historiques, et un vérificateur des monuments historiques, pour « *la restauration de la cuisine et des sanitaires, y compris l'étanchéité de la terrasse du château* ». Aucune décision ou délibération de recourir à cet architecte n'a été trouvée lors de l'instruction, ni de publicité pour sélectionner des candidats. Pour un montant prévisionnel des travaux estimé à 250 600 € HT, un forfait de 21 476 € HT était prévu pour la rémunération de l'architecte et un forfait de 3 307 € HT pour celle du vérificateur. Parallèlement, un marché de maîtrise d'œuvre, approuvé par la décision n° 15-2008 du 28 février 2008, a été conclu avec une SARL au titre de la réfection des cuisines du cellier pour un montant global de 5 550 € HT.

Ces conventions de maîtrise d'œuvre, passées en 2008, ont été suivies de deux prestations complémentaires, qui ont également été confiées sans mise en concurrence aux mêmes attributaires en 2010 et en 2013.

Un premier marché complémentaire a été conclu sur le fondement de la décision n° 39/2010 du 8 octobre 2010 pour un montant de 7 980 € HT, dont 5 380 € HT pour l'architecte, 1 300 € HT pour un cabinet et 1 300 € HT pour la SARL.

Les conditions du recours à un marché complémentaire pour « *la mise aux normes accessibilité PMR SSI sécurité des accès* » liées à la survenance de circonstances imprévues n'étaient pas réunies, la nature des travaux entrepris étant radicalement distincte de celle du contrat initial.

En 2013, des rémunérations supplémentaires ont été versées à hauteur de 21 536 € HT à l'architecte, 3 317 € HT au vérificateur et 15 800 € au bureau d'études pour compléter l'étude initiale. La convention de maîtrise d'œuvre de 2013, complémentaire de celle de septembre 2008, a précisé qu'il s'agissait de « *continuer les études réalisées en 2008 jusqu'au DCE* » pour un montant prévisionnel des travaux de 289 400 € HT et a reconduit les forfaits de rémunération de l'architecte et du vérificateur sur la même base. Le seuil de 50 % a été dans ce cas largement dépassé, puisque la convention portait sur 100 % du montant du marché initial avec l'architecte et le vérificateur, et sur 187 % du montant du marché initial avec le bureau d'études techniques.

2^{ème} exemple : un marché d'élaboration des documents du PLU très extensif

L'article 20 du code des marchés publics fait de l'avenant le mode normal de modification des marchés en cours d'exécution. Il prévoit deux situations différentes : l'existence de sujétions imprévues qui permettent aux parties de conclure librement un avenant quel qu'en soit le montant, et les autres cas, dans lesquels la possibilité de conclure un avenant est limitée par l'obligation de ne pas bouleverser l'économie du marché ou d'en changer l'objet. Dans le cas contraire, l'acheteur public doit relancer une nouvelle consultation. Ainsi, ne peuvent être regardées comme des sujétions imprévues que des difficultés matérielles survenant en cours d'exécution du marché, présentant un caractère exceptionnel, qui sont imprévisibles lors de la conclusion du contrat initial et dont la cause est extérieure aux parties (CE, 30 juillet 2003, Commune de Lens, req. n° 223445).

Une carence dans la définition préalable des besoins par l'acheteur public ne peut pas justifier la passation d'avenants bouleversant l'économie du marché et/ou changeant son objet (CAA de Marseille, 21 novembre 2000, req. n° 98MA00892). Il est communément admis jusqu'à présent, dans l'attente de la transposition en droit interne des directives européennes du 26 février 2014, qu'un avenant qui augmente de 15 à 20 % ou plus le prix d'un marché, est susceptible d'être analysé comme bouleversant l'économie du marché.

Sur la période 2009-2013, un découpage habile entre avenants et marchés complémentaires a permis de ne pas dépasser le seuil de 50 % du montant du marché initial de réalisation des documents d'urbanismes, évitant ainsi les mesures de publicité et de mise en concurrence préalable.

En l'espèce, après mise en concurrence de trois bureaux d'études spécialisés en urbanisme, le maire a, par décision n° 22/2005 du 25 octobre 2005, retenu un cabinet pour la révision du POS - élaboration du PLU pour un montant total de 58 727 € HT.

Devant l'ampleur de la tâche, et les études supplémentaires (schéma d'assainissement, études hydrauliques), un premier avenant au contrat d'étude d'urbanisme a été passé sur le fondement de la décision n° 14/2009 du 31 mars 2009, qui a prolongé le délai de réalisation de l'étude de 24 à 50 mois et a corrélativement augmenté le prix de 2 918 € HT, soit 5 % du montant initial du marché. Le montant total du marché a alors été porté à 61 645 € HT.

Parallèlement, par décision n° 21/2009 en date du 11 mai 2009, le maire a conclu un marché complémentaire de service avec le même cabinet pour « réaliser des études relatives aux zones agricoles protégées (ZAP), coordonner et traduire réglementairement au niveau du PLU des études relatives aux ZAP, élaborer et prendre en compte les orientations d'aménagement complémentaires » pour un montant total de 25 325 € HT, soit 43 % du montant du marché initial.

Deux ans plus tard, par décision n° 24/2013 du 10 avril 2013, un deuxième avenant au marché de services en vue de réaliser l'étude d'urbanisme d'élaboration du PLU a été conclu pour y intégrer les modifications imposées par le syndicat mixte en charge du SCOT (complément sur modifications de zonage, prise en compte de la mixité sociale et élaboration d'orientations d'aménagement). Cette prestation supplémentaire, d'un montant de 4 500 € HT, a représenté 7,66 % du marché initial.

Les deux avenants et le marché complémentaire, justifiés par une carence dans l'expression du besoin initial et la définition du périmètre de l'étude plutôt que par l'existence de sujétions imprévues, ont bouleversé l'économie du marché.

En effet, des prestations supplémentaires d'un montant total de 32 743 € HT, représentant 55 % du montant du marché initial, ont été rajoutées sans mise en concurrence.

Lors de l'entretien préalable, l'ancien ordonnateur a évoqué les complications qui auraient été induites par le changement de prestataire sur un dossier complexe.

Le PLU de la commune de Châteauneuf-du-Pape a pourtant été annulé par le tribunal administratif de Nîmes par jugement du 17 octobre 2014, pour vice de procédure, à la demande de la Société des carrières vauclusiennes. Le TA a jugé le rapport de présentation insuffisamment détaillé notamment en ce qui concerne le site Natura 2000. Conformément aux nouvelles lois régissant l'aménagement du territoire, la commune se trouve dans l'obligation d'établir un nouveau PLU au plus tard le 1^{er} janvier 2017.

2.5. La caserne de gendarmerie, une opération onéreuse pour la commune

Le rapport d'information du Sénat intitulé « police, gendarmerie : quelle stratégie d'investissement ? » du 22 octobre 2013 précise qu'au niveau national, jusqu'en 2012, près de 68 % en moyenne des projets locatifs agréés de casernes ont été portés par les collectivités territoriales « soit comme maître d'ouvrage dans le cadre d'une opération ouvrant droit à subvention (dans les deux tiers des cas), soit comme autorité publique acteur d'un PPP de type BEA ».

L'ancien ordonnateur a précisé en réponse à la chambre que la caserne de gendarmerie de Courthezon étant devenue obsolète et la commune de Bedarides ne disposant d'aucun terrain pour satisfaire une telle demande, il avait été proposé à la commune de Châteauneuf du Pape d'accueillir la nouvelle gendarmerie.

Une lettre du 13 janvier 2005 du commandement de la région de gendarmerie Sud a présenté à la commune deux possibilités juridiques pour la construction d'une caserne :

- **L'attribution classique de subventions d'investissement**

Consentie à la collectivité territoriale en application du décret n° 93-130 du 28 janvier 1993 relatif aux modalités d'attribution de subventions aux collectivités territoriales pour la construction de casernements de gendarmerie, l'aide en capital est déterminée sur la base du coût plafond de l'équivalent unité-logement (EUL) en vigueur. Elle est calculée selon différents taux et le nombre de gendarmes affectés.

Une première estimation du coût de l'ensemble immobilier a été évaluée à 3 105 000 € HT, avec une prévision de loyer annuel versé par la gendarmerie de 109 000 € et une estimation de remboursement d'annuité d'emprunt pour l'investissement de 237 000 € sur 20 ans. En résultait une différence annuelle de 128 000 €/an entre le loyer perçu par la collectivité et le remboursement de l'emprunt à la charge de la commune.

Compte tenu de la possibilité pour la commune de bénéficier d'une subvention de l'Etat, l'annuité d'emprunt pouvait être ramenée à 212 000 € et l'écart entre le loyer perçu par la collectivité et le remboursement de l'emprunt à 103 000 € par an.

Cette solution nécessitait d'emprunter auprès d'une banque pour financer la réalisation d'un marché de travaux. Compte tenu de la situation de surendettement de la commune, un autre montage a été privilégié.

- **Une solution innovante : le BEA**

Institué par la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (dite loi LOPSI), le dispositif du bail emphytéotique administratif (BEA) a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2013 par l'article 96 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (loi dite LOPPSI 2). La collectivité territoriale peut conclure un BEA avec un maître d'ouvrage privé (l'emphytéote) afin qu'il réalise, sur un terrain qu'elle aura mis à sa disposition, un ensemble immobilier couvrant les besoins de la gendarmerie.

Durant toute la durée du BEA (en moyenne 30 ans, mais la loi prévoit qu'il peut durer jusqu'à 99 ans), la collectivité territoriale verse un loyer financier à l'emphytéote. A l'issue du contrat, elle acquiert le bien immobilier en pleine propriété. En contrepartie, elle n'est éligible à aucune subvention de l'Etat.

La gendarmerie, quant à elle, sous-loue les immeubles à la collectivité par contrat de bail classique. Le loyer est fixé par France Domaine au regard de la valeur locative réelle. Il doit obligatoirement être inférieur au loyer financier versé par la collectivité à l'emphytéote.

L'ancien ordonnateur a précisé dans sa réponse que le recours au BEA avait été privilégié compte tenu des délais très courts pour finaliser l'emprunt et pour permettre aux bâtiments de devenir communaux à l'expiration d'un délai de 30 ans. La chambre constate cependant que ce montage juridique permettait à la commune d'éviter d'augmenter son niveau d'endettement, déjà très élevé en 2006 (avec une capacité de désendettement de 21,3 ans) et 2007 (19,2 ans).

	2004	2005	2006	2007	2008
encours de la dette	2 000 000	2 757 000	2 729 000	2 630 000	2 525 000
CAF brute	140 000	320 000	128 000	137 000	302 000
capacité désendettement (en années)	14,3	8,6	21,3	19,2	8,4

Source : Bercy Colloc

2.5.1. Un accompagnement technique difficile pour la réalisation du BEA

Les caractéristiques juridiques et financières du BEA nécessitent un minimum d'expertise.

Le choix d'un accompagnement exclusivement juridique

Alors que le maire de la commune de Châteauneuf du Pape souhaitait initialement recourir à un expert pour « l'aider à se positionner sur le type de financement à mettre en place et établir une analyse prospective de la capacité d'investissement qu'il restera à la commune après un tel investissement », seule une expertise juridique proposée par un cabinet d'avocats a finalement été retenue.

Les études de coût, pourtant déterminantes dans ce type de projet, étaient inexistantes lorsque la commune a choisi de recourir à la formule du BEA. Une société proposait pourtant à l'époque de réaliser une expertise financière rétrospective et de déterminer la capacité d'investissement propre de la ville. Elle devait notamment étudier « une mise à plat de la situation financière actuelle ».

La commune a donc choisi d'assumer seule le financement du projet sans en avoir préalablement mesuré la soutenabilité financière.

Le processus de choix de l'emphytéote

Le BEA est soumis aux règles minimales de mise en concurrence et de publicité en application de la directive européenne 2004/18/CE du 31 mars 2004. Le choix de l'emphytéote, difficile malgré l'appui du cabinet, s'est fait en trois étapes d'avril 2006 à avril 2008, date de signature du BEA. Cette mission a généré des frais de conseil importants. Elle a été facturée 67 603 € TTC à la commune (soit 40 421,82 € pour 224,25 heures en 2006, 19 772,58 € pour 188,75 heures en 2007, 7 409,22 € pour 44,25 heures en 2008). Le coût horaire de la prestation d'assistance juridique s'est ainsi élevé à 180 euros.

1^{ère} étape : à l'issue d'un appel d'offres ouvert, quatre offres ont été classées non conformes en raison de pièces manquantes ou non signées (BEA, CCTP).

2^{ème} étape : suite à une déclaration d'infructuosité, en application de l'article 35 du CMP, la commission d'appel d'offres a décidé de recourir à la procédure de marché négocié. La mise en œuvre de cette procédure a été justifiée par le fait que les conditions initiales du marché n'avaient pas été modifiées et que la négociation n'avait été menée qu'avec les quatre candidats qui avaient été admis à présenter une offre.

Un arrêté du 1^{er} septembre 2006 a cependant mis fin à la procédure négociée pour les motifs d'intérêt généraux suivants : « les offres modifient substantiellement le dossier de consultation ; aucun candidat n'a pu garantir la neutralité financière de l'opération pour ladite commune ».

3^{ème} étape : l'échec de l'appel d'offres ouvert et de la procédure négociée n'a pas conduit l'ordonnateur à reconsidérer le projet de BEA. Par courriel du 28 août 2006, la directrice générale des services a informé le cabinet d'avocats de la décision du maire de confirmer le recours à la formule du BEA même s'« il est bien admis que ce montage financier coûtera un peu à la collectivité en terme financier ». A l'issue d'un appel public à la concurrence sur appel d'offres restreint, cinq dossiers de candidatures ont été reçus.

2.5.1.1. Des critères d'attribution et des coefficients de pondération peu judicieux

Les critères retenus pour choisir l'emphytéote et leur pondération ont été les mêmes dans le cadre de la procédure d'appel d'offres ouvert, de la procédure négociée et de l'appel d'offres restreint. Ils concernent le délai d'exécution des travaux (50 %), la qualité architecturale (30 %) et le coût du loyer payé par la commune pour la mise à disposition des bâtiments pendant la durée du bail (20 %).

Malgré l'aléa financier du projet, aléa déjà pressenti avec la première mise en concurrence infructueuse, et l'abandon de la procédure négociée, en raison notamment du coût supporté par la commune, le critère financier a gardé la pondération la plus faible.

Concernant le premier critère (délai), tous les candidats ont fait une proposition de construction sur une durée évaluée entre 14 et 19 mois pour un projet « clé en mains » (délai prévu entre la signature du contrat et mise à disposition des ouvrages). Aussi trois des cinq candidats ont-ils obtenu la même note, ce qui a eu pour effet de neutraliser l'intérêt de pondérer ce critère à 50 %. Le candidat retenu a terminé premier exæquo sur ce critère.

Concernant le deuxième critère (qualité architecturale et insertion paysagère), les notes s'échelonnent entre 10 et 30, discriminant véritablement les différents projets. Ce critère, fortement subjectif en l'absence de sous-critères préalablement définis, a donc joué un rôle décisif dans l'attribution du contrat. Le candidat retenu a d'ailleurs terminé premier sur ce critère « esthétique » avec la note maximale de 30/30.

Concernant le troisième critère, relatif au coût du loyer, les offres comprenaient des remboursements basés sur 30 ans (pour trois candidats), 35 ans (pour un candidat) et 40 ans (pour un candidat), avec des coûts proposés beaucoup plus hétérogènes (de 7 158 000 € à 12 900 000 €). Mais, compte tenu de la faible pondération de ce critère (20 %), cette différence de coût pour la commune se ressent très peu sur la note globale.

La chambre estime que ce critère a été trop sous-estimé compte tenu de l'enjeu financier et du risque pourtant identifié en amont pesant sur l'équilibre financier du projet et de la charge résiduelle pour une commune en situation difficile. Le candidat finalement retenu a terminé 4^{ème} sur 5 avec un loyer de 8 200 000 € sur 30 ans.

En définitive, compte tenu de la neutralisation du critère de délai d'exécution des travaux (50 %), le critère esthétique (30 %), fortement subjectif, a été déterminant par rapport à celui du coût financier (20 %) de l'opération pour la commune.

Par délibération du 19 février 2007, prise à l'unanimité, le conseil municipal a autorisé le maire de la commune à signer un BEA avec un groupement d'entreprises.

La commune a cependant signé le contrat avec une société *ad hoc*, une SCI, créée pour la circonstance et dotée d'un capital de 1 000 €, au-delà de l'autorisation donnée par le conseil municipal. En effet le montage financier du projet a été retenu sans avoir préalablement été validé par le conseil municipal.

Un fonds d'investissement, actionnaire originel de la SCI, en est resté quatre ans l'actionnaire principal. Il a depuis lors été remplacé par une autre société. L'article 18 de la convention de mise à disposition prévoyait expressément la possibilité de cession de parts détenues par l'un des associés dans le capital de l'emphytéote.

2.5.1.2. Des obligations qui dénaturent le BEA

Si le BEA obéit aux règles générales de formation des contrats, les parties ne peuvent en dénaturer l'essence même, qui est celle d'un bail. Ainsi la présence de clauses faisant peser sur la commune, pourtant locataire, les obligations d'un propriétaire, sont-elles irrégulières.

L'article 16 du BEA, relatif à la maintenance et à l'entretien des ouvrages, stipule ainsi que la prise en charge de la maintenance, de l'entretien et des grosses réparations au sens de l'article 606 du code civil des ouvrages sera assurée directement par la collectivité qui en assumera la charge financière sur toute la durée du contrat.

L'article 13 de la convention de mise à disposition, relatif aux « charges et accessoires, est également édifiant dans sa formulation : « la collectivité supportera tous impôts, taxes et contributions foncières de quelque nature que ce soit (...) plus généralement toutes charges quelconques de quelque nature qu'elles soient, qui seraient ou pourraient devenir exigibles sur les immeubles, le tout de manière à ce que le loyer soit perçu par l'emphytéote net de toutes charges réelles quelconques ».

Ainsi, au loyer de 230 000 € par an en 2013 (57 500 € par trimestre), s'ajoutent la taxe foncière à hauteur de 12 317 € et toutes les charges d'entretien à venir. La commune va donc payer des charges d'entretien sans être propriétaire de l'immeuble.

Dès lors qu'elle ne comporte aucune obligation de gestion, de maintenance, ou d'entretien pour l'emphytéote, l'opération ne présente finalement aucun avantage par rapport à un montage classique d'investissement réalisé par la commune.

2.5.2. Une opération très coûteuse pour la section de fonctionnement de la commune

La commune doit payer à l'emphytéote un loyer financier, non comptabilisé dans l'annuité de la dette. Ce remboursement pèse exclusivement sur la section de fonctionnement de la commune.

En l'absence de réévaluation du loyer payé par la gendarmerie, le déficit annuel de l'opération pour la commune, qui s'est élevé à 82 500 € en 2014, devrait atteindre 160 000 € en 2027 puis 216 500 € en 2039.

Dépenses (en €)		Recettes (en €)		Déficit annuel
Loyer 2014	230 000	Loyer gendarmerie	172 000	
Frais de gestion	12 204			
Taxe foncière	12 317			
Total 2014	254 521	Loyer gendarmerie	172 000	
			-82 521	
Loyer 2027	307 296			
Frais de gestion	12 204			
Taxe foncière	12 317			
Total 2027	331 817	Loyer gendarmerie	172 000	
			159 817	
Loyer 2037	364 000			
Frais de gestion	12 204			
Taxe foncière	12 317			
Total 2037	388 521		172 000	
			216 521	

Comme le montre le tableau ci-dessus, sur les trois années prises en exemple, l'augmentation programmée des loyers pèsera lourdement à terme sur l'équilibre de la section de fonctionnement de la commune, d'autant plus que les ressources issues de la sous-location de la caserne de gendarmerie ne sont pas certaines d'augmenter.

Alors que la collectivité avait initialement estimé que les loyers versés par la gendarmerie progresseraient de 2 % par an « afin de couvrir de la même façon le loyer révisé facturé à la commune par le propriétaire », la direction des finances publiques, lors de la première révision triennale, a pourtant maintenu le montant versé par la gendarmerie à 172 000 €.

La valeur locative réelle de la brigade a même fait l'objet, le 28 février 2012, d'une proposition de réévaluation à la baisse, à 150 565 €/an, valeur qui aurait dû constituer le nouveau loyer pour la période 2012-2015.

Toutefois, compte tenu de l'écart important entre la valeur locative et le loyer fixé à 172 700 €/an sur la période 2009-2012 et afin de préserver les intérêts de la collectivité, le loyer a finalement été maintenu à son niveau initial par les services de l'Etat.

Pour un investissement d'un montant estimé de 3,726 millions euros TTC, la commune remboursera à terme 8 458 811 € en 2039 à la banque partenaire de l'opération, dont 4 762 355 € d'intérêts et 3 696 456 € de capital (cf. échéancier).

Pour obtenir ce niveau d'intérêts, une simulation d'emprunt sur 30 ans pour un capital de 3 696 456 € fait ressortir un taux d'intérêt calculé de 6,6 %, proche des taux de l'usure⁵.

L'ancien ordonnateur a précisé en réponse à la chambre que cette opération avait permis à la commune d'accueillir sur le territoire de la commune les quinze membres d'une brigade de gendarmerie, avec leurs familles, dans un contexte marqué par des préoccupations de sécurité publique. La chambre note cependant que le montant en capital dû pour la construction de la brigade n'entre pas dans le calcul de l'endettement actuel. Sa prise en compte dans le calcul du ratio de désendettement porterait la capacité de désendettement de la commune de 32,5 à 67 ans.

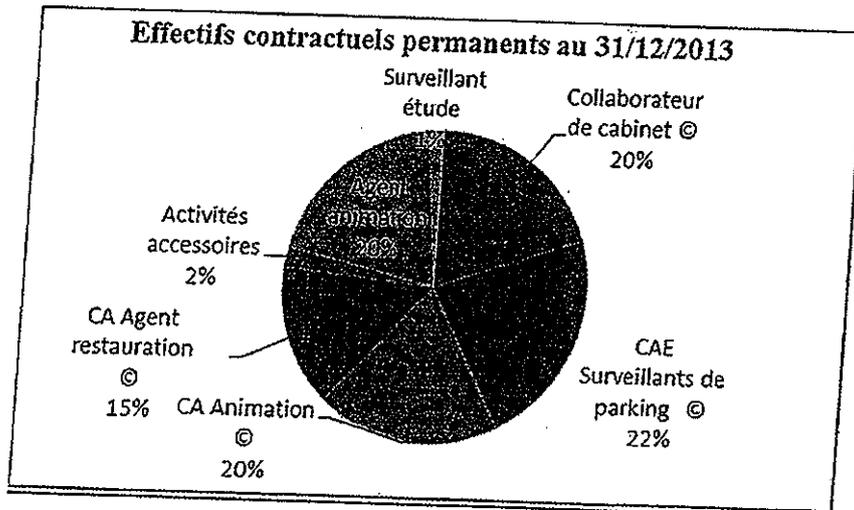
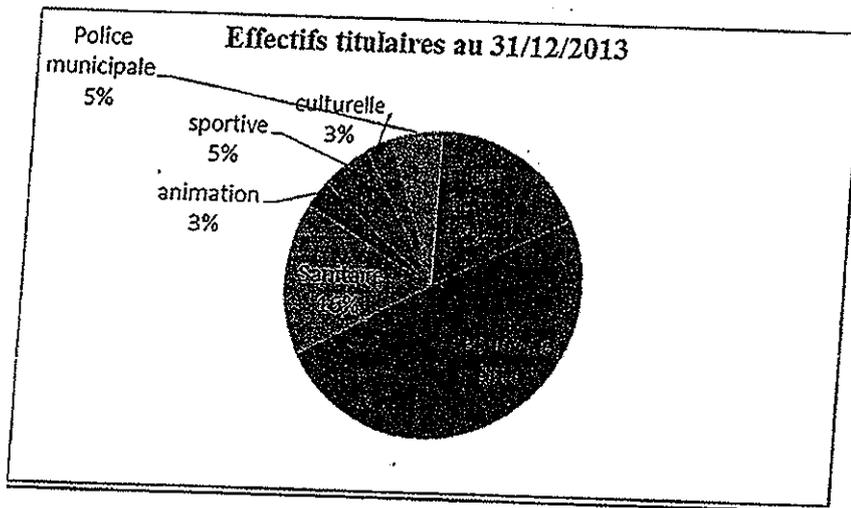
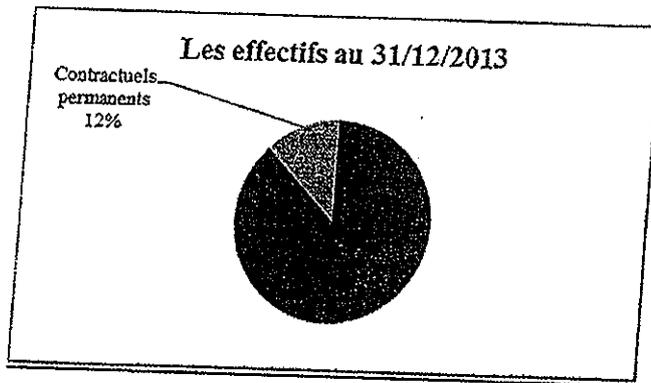
⁵ Fixés en juin 2009, pour des prêts immobiliers supérieurs à deux ans pour des personnes morales sans activité industrielle à 7,19 % pour les taux fixes et 6,43 % pour les taux variables.

ANNEXE 2 :

Années	Articles	Montants reportés		Opération	Date notification	Montant notifié	Date versement pour information
		Total article	Détail				
2009	1321 Etat			<i>néant</i>			
	1322 Région	72 000,00 €	48 000,00 €	Crèche	2009	48 000,00 €	2010
	1323 Département	24 900,00 €	24 000,00 €	Parking	2008	23 920,00 €	2011
	1328 Autre	126 902,00 €	24 900,00 €	Crèche	2007	26 250,00 €	2011
	1321 Etat	230 000,00 €	50 000,00 €	initial CAF Crèche	2007	135 000,00 €	2011
2010	1322 Région	24 000,00 €	180 000,00 €	DETR Crèche	2009	50 000,00 €	2011
	1323 Département	57 500,00 €	24 000,00 €	Parking	2008	23 920,00 €	2011
	1328 Autre	118 032,00 €	7 500,00 €	solde Crèche	2007	26 250,00 €	2011
	1321 Etat	80 500,00 €	50 000,00 €	contrat spécifique Crèche	2010	50 000,00 €	2011
	1322 Région	100 000,00 €	118 032,00 €	solde CAF Crèche	2007	135 000,00 €	2010/2011/2012
2011	1323 Département	64 646,00 €	80 500,00 €	DETR château	2011	80 500,00 €	38 346,09 € en 2013
	1321 Etat		100 000,00 €	Maison Mestre	2011	100 000,00 €	2012
	1322 Région		64 646,00 €	??			
	1323 Département			??			
	1328 Autre			??			
2012	1321 Etat			<i>néant</i>			
	1322 Région			<i>néant</i>			
	1323 Département	64 646,00 €	64 646,00 €	contrat 2012 château	2012	67 400,00 €	2013
	1328 Autre			<i>néant</i>			
2013	1321 Etat	242 653,00 €	120 000,00 €	DRAC château	2013	120 000,00 €	
	1322 Région		42 153,91 €	solde DETR château	2011	80 500,00 €	
	1323 Département	67 400,00 €	67 400,00 €	contrat 2013 château	2013	67 400,00 €	modifié en 2014
	1328 Autre			<i>néant</i>			

ANNEXE 3 :

Les effectifs au 31 décembre 2013



ANNEXE 4 :

COMMUNE DE CHATEAUNEUF DU PAPE INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS - MONTANTS TTC 31/12/2013

Politique	Bâtiment	OBJET	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL	%	
enfance	MAISON ENFANCE-CRECHE	TERRAIN	124 130,56							
		CONSTRUCTION	19 791,55	230 705,16	645 659,44	25 534,05		1 102 167,23	24,7	
		MATERIEL ET MOBILIER			53 315,80	1 774,87	1 255,80			
investissement	GENDARMERIE	RACCORDEMENTS	26 717,20							
		ESPACES VERTS	49 610,44							
		MUR SOUTÈNEMENT	2 127,68						80 455,32	1,8
enfance	MATERNELLE	TERRAIN	22 760,75							
		PARCA VELOS	2 948,14							
		MENUISERIES		3 723,15	9 086,01					
		BARRIERES SIGNALISATION		5 633,86						
		RAMPE HANDICAPES			43 694,65					
		CANIVEAU COUR			728,36					
		SOL SOUPLE			8 674,10					
		ETUDES EXTENSION						12 987,00		
enfance	PRIMAIRE	JEUX EXTÈRIEURS				13 510,02				
		CUVE FIOUL-RACCORDEMENT	9 478,30	1 474,67						
		ENTOURAGE ARBRES	1 886,09		6 243,12					
		CHAUDIERE APPARTEMENT	2 643,16							
		SOLS PREAUX		14 445,98						
		MUR JARDIN			5 847,24					
		TOILETTES				25 092,60				
TABLEAUX NUMERIQUES				40 605,77						
loisir	CENTRE SOCIO-CULTUREL	TRAVAUX HUMIDITE	51 953,68					51 953,68	1,2	
patrimoine	CIMETIERE	COLOMBARIUM	29 696,68							
		SUPPORT MEMOIRE		2 559,44					32 256,12	0,7
sport	PISCINE	TUYAUTERIE-DALLAGE	69 922,95	4 889,85						
		PERGOLA			1 919,58					
		JOINTS BASSINS					11 677,74			
		COFFRE FORT		1 094,34						
		CAISSE ENREGISTREUSE		1 435,20						
loisir	SALLE DES FETES	MATERIEL					4 138,16			
		ECLAIRAGE	7 158,66			9 865,84				
		MUR				5 158,69				
patrimoine	LA POSTE	DIAGNOSTIC THERMIQUE				2 152,80		24 335,99	0,5	
		MENUISERIES				7 179,50		7 179,50	0,2	
jeunesse	LOCAL JEUNES	AMENAGEMENT	29 166,72							
		MOBILIER	3 100,80						32 267,52	0,7
patrimoine	FOYER RURAL	FACADE				38 791,06		40 696,65	0,9	
		MIROIRS					1 905,59			
patrimoine	EGLISE	CONFORMITE ELECTRIQUE	3 812,25					5 905,25	0,1	
		SUPPORT JARDINIÈRE			2 093,00					
investissement	ISLON SAINT LUC	ASSAINISSEMENT		15 021,76						
		ENROBE PARKING					8 453,33	25 304,97	0,6	
		FONTAINE					1 829,88			
investissement	VINOtheque	IMMEUBLE			125 405,73			125 405,73	2,8	
sport	STADE	TRIBUNES	72 473,84							
		RESEAU PLUMAL	29 459,87							
		VESTIAIRES	319 467,66	165 910,56	5 219,34				659 191,99	14,8
		AMENAGEMENTS CHEMINEMENT		48 033,02	15 189,20					
		SAS ACCES JOUEURS		3 438,50						
sanitaire	SANISETTES	ISLON SAINT LUC + PLACE BASCULE		2 389,96	96 521,45			98 911,43	2,2	
patrimoine	CHATEAU	RESTAURATION CUISINE CELLIER	17 682,14		9 544,09	29 798,07	183 911,24	241 940,18	5,4	
		CLOTURE			1 004,64					
patrimoine	CHAPELLE SAINT THEODORIC	ECLAIRAGE				11 054,62		11 054,62	0,2	

Politique	Bâtiment	OBJET	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL	%	
patrimoine	HOTEL DE VILLE	CONFORMITE ELECTRIQUE		6 979,38	15 872,16					
		PEINTURE			15 812,80					
		AMENAGEMENT BUREAU			1 192,21			2 615,00	43 366,88	1,0
		SUSPENSION			895,33					
sport	TENNIS ISLON SAINT LUC	VESTIAIRES		11 269,91				11 269,91	0,3	
investissement	CAMPING	CONFORMITE ELECTRIQUE		34 944,97	10 871,64			45 816,61	1,0	
investissement	BOUCHERIE RUE J DUCOS	CONFORMITE ELECTRIQUE		12 725,44						
		IMMEUBLE				229 355,95		247 097,94	5,5	
		MATERIEL BOUCHERIE		5 016,55						
investissement	MAISON MESTRE	IMMEUBLE (LOGEMENTS SOCIAUX)				254 407,55				
		ETUDES					18 936,69			
		CONVENTION MANDAT AVANCES					76 579,79		349 924,03	7,8
investissement	MAISON MEDICALE	ETUDES				84 564,91	47 082,94	131 647,85	2,9	
investissement	STATION LAVAGE	ETUDES				4 670,38		4 670,38	0,1	
DIVERS		ENFOUISSEMENTS RESEAUX	3 093,92	65 722,08	24 052,03	2 559,80	15 043,00			
		SIGNALISATION								
		HORODATEURS	3 550,21							
		TERRAINS VOIRIE		10 171,22			6 593,05			
		PARKING ISLON SAINT LUC								
		AMENAGEMENT		3 946,80						
		TERRAIN PARKING BOSQUETS				70 318,21				
		PLACE BASCULE CLOTURE				1 704,30				
		CLOTURE ARENES				1 162,51				
		VESTIAIRES POLICE MUNICIPALE				6 854,70				
		PARKING A TELIERS						2 949,34		
		FACADE IMMEUBLE RUE DE VERDUN						4 500,63		
		IMPASSE ECOLES TRAVAUX HYDRAULIQUES						8 575,32		
		REVISION PLU	6 380,66	63 436,95			21 751,42	15 939,11		
		SUBVENTIONS	2 697,24	4 788,47		6 757,96	9 932,82	4 579,47		
		FONDS CONCOURS CCPRO					53 200,00			
		LOGICIELS	12 507,96	1 169,93						
		COFFRETS EDF FESTIVITES	13 484,00	6 171,36		11 796,15	3 430,15	1 829,88		
		POTEAU INCENDIE	6 675,69							
		MATERIEL INFORMATIQUE	6 534,02	2 196,33			7 360,87	10 658,33		
		ABRI TOUCHE STADE	3 257,69							
		DIFFUSEUR DESINFECTANT	6 312,49							
		PROTECTION FOUORE								
		CHATEAU	5 431,04							
		JARDINIERS	20 181,31	12 152,56						
		DEFIBRILATEUR	1 600,00							
		HORODATEURS	15 412,61							
		FRIGO CELLIER	980,00							
		BABY FOOT	1 409,55							
		ORGUE MAITRISE OEUVRE + PEDALIER	2 382,03			1 794,00				
		ETUDE SALLE SPORT		3 827,20		4 784,00		1 377,09		
		RELEVÉ TOPO ELARGISSEMENT VOIES		3 533,71						
		RENAULT MAXTY		31 817,19						
		MOBILIER		778,60		4 304,77	1 267,29	29 439,17		
		MATERIEL CANTINE		17 775,10		13 647,57		7 654,40		
		ECHELLE AERIEUNE		5 142,32						
		CHARIOT + HOUSSE CADASTRE		2 536,72						
		PANNEAUX BASKET		2 334,90						
		RIS				2 511,60	1 076,40	10 235,80		
		MAISON ESTABLET ETUDE				1 554,80				
		OPEL ASTRA				3 000,00				
		INFRA ROUGE ASCENSEUR				1 906,30				
		ATOMISEUR DOS				645,00				
		NETTOYEUR HAUTE PRESSION				2 272,40				
		DISTRIBUTEUR SACS HYGIENE								
		CANINE					917,33			
		EPANDEUR SEL					6 862,05			
		BORNAGE TERRAIN JACUMIN						1 435,20		
		BARRIERES CIRCULATION						1 075,20		
		DACIA DOKER						13 657,93		
MATERIEL DIVERS						6 015,78				
TOTAL			1 016 868,54	811 203,16	1 235 867,20	900 004,42	511 121,29	4 465 089,61	100,0	