



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNE D'ORANGE (département de Vaucluse)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 20 décembre 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION.....	6
1 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE.....	7
1.1 Une situation socio-économique contrastée	7
1.2 L'intégration contrainte à la CCPRO	7
2 QUALITE ET FIABILITE DES INFORMATIONS BUDGETAIRES ET COMPTABLES	8
2.1 La comptabilité administrative.....	8
2.1.1 La qualité de l'information budgétaire et financière	8
2.1.2 Une comptabilité d'engagement à conforter	11
2.1.3 Le taux d'exécution du budget primitif.....	12
2.2 La comptabilité générale	13
2.2.1 Un niveau faible de rattachement des charges	13
2.2.2 L'absence de provisions	14
2.2.3 Un suivi insuffisant des immobilisations	14
3 UNE SITUATION FINANCIERE EXCEDENTAIRE.....	17
3.1 Un budget de fonctionnement excédentaire en baisse.....	17
3.1.1 Des produits de gestion atones	17
3.1.2 Des dépenses de gestion dynamiques.....	22
3.1.3 Le résultat de la section de fonctionnement	25
3.2 Une capacité de financement des investissements sous-exploitée	25
3.2.1 Un financement propre disponible élevé.....	25
3.2.2 Des dépenses d'investissement faibles.....	26
3.2.3 Un désendettement complet	28
3.2.4 Un fonds de roulement net global trop élevé et un excès de trésorerie nette	28
4 LES RELATIONS FINANCIERES AVEC LA CCPRO.....	29
4.1 Les révisions de l'attribution de compensation d'Orange.....	29
4.1.1 Le désaccord sur les modalités de calcul de l'attribution de compensation d'Orange ...	29
4.1.2 L'élaboration d'un nouveau pacte financier à la CCPRO	31
4.2 La hausse de la contribution aux investissements communautaires sur le territoire d'Orange.....	32
4.3 Les remboursements de charges de fonctionnement mutualisées	33
5 LA GESTION PATRIMONIALE FONCIERE ET IMMOBILIERE.....	34
5.1 L'absence de stratégie patrimoniale consolidée de la commune	34
5.2 La connaissance du patrimoine de la commune	35
5.2.1 La qualité insuffisante de l'inventaire physique et comptable et de l'état de l'actif	35
5.2.2 Une organisation perfectible de la mise à jour de l'inventaire physique et comptable et de l'état de l'actif.....	38
5.3 La gestion du patrimoine.....	38
5.3.1 La croissance du patrimoine immobilier affecté au domaine privé de la commune	38
5.3.2 Une politique d'acquisitions et cessions de biens au bilan limité	39
5.3.3 Une politique d'entretien du patrimoine attentiste	41

6	LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC	43
6.1	Le contrôle des contrats par la commune	43
6.1.1	La commission consultative des services publics locaux	43
6.1.2	Un contrôle limité de la DSP Transport	43
6.1.3	Un suivi renforcé des contrats de DSP eau et assainissement	45
6.1.4	Un suivi lacunaire de la DSP du musée et du théâtre antique	46
6.2	Un risque financier limité des services publics délégués	48
6.2.1	Une contribution forfaitaire financière plafonnée versée au titre de la DSP transport....	48
6.2.2	La situation financière excédentaire de l'eau et de l'assainissement	50
6.2.3	Une redevance garantie mais en baisse perçue au titre de la DSP du théâtre antique et du musée d'art et d'histoire	53
7	LES RESSOURCES HUMAINES	54
7.1	La gouvernance et le pilotage des ressources humaines	54
7.2	Des effectifs rationalisés	55
7.2.1	L'évolution globale des effectifs	55
7.2.2	Le recours massif aux agents contractuels	56
7.2.3	La mutualisation des services avec la CCPRO	57
7.2.4	Les emplois de cabinet	58
7.3	Le temps de travail	60
7.3.1	Temps de travail et congés autorisés	60
7.3.2	Un taux d'absentéisme en baisse	60
7.3.3	Les heures supplémentaires et astreintes	62
7.4	Les avantages en nature	65
7.4.1	Les logements de fonction	65
7.4.2	Les véhicules de fonction et de service	67
8	ANNEXES	68

SYNTHÈSE

Deuxième commune de Vaucluse avec 29 561 habitants en 2018, Orange présente une situation financière atypique dans le secteur public local, en l'absence de dette, suivant une tendance à la baisse des taux de fiscalité locale, et cumulant des excédents significatifs au regard des finances de la ville. Sous couvert d'une gestion particulièrement économe, et en l'absence de stratégie pluriannuelle d'investissement, la commune n'a pas dépensé et investi à hauteur des ressources qu'elle a prélevées. En conséquence, la commune a accumulé des excédents significatifs, au point que sa trésorerie nette lui permet à compter de 2015 de couvrir une année complète de charges courantes. Depuis 2014, la commune a commencé à réduire cet écart, comme en témoigne la progression des charges et la relative stabilité des produits de fonctionnement. Si l'effort doit clairement être poursuivi, et concerne prioritairement la politique d'investissement, la commune devra aussi rester vigilante à la rigidification de ses charges de fonctionnement, l'année 2017 étant en effet marquée par une dégradation des indicateurs financiers.

A la suite de son intégration contrainte à la communauté de communes des Pays de Rhône et Ouvèze (CCPRO) au 1^{er} janvier 2014 par arrêté préfectoral du 22 octobre 2013, Orange a défendu ses intérêts financiers et maintenu son niveau d'exigence relatif aux compétences transférées. Contribuant à l'élaboration d'un nouveau pacte financier intercommunal, la commune a en effet soutenu les investissements communautaires sur son territoire, tout en veillant à préserver la situation financière communautaire. Orange s'est progressivement imposée comme ville centre de l'établissement public de coopération intercommunale, rebaptisé en 2017 communauté de communes du pays réuni d'Orange.

Malgré sa situation financière excédentaire et son patrimoine historique, public et privé, significatif et croissant, la commune n'a pas défini de stratégie patrimoniale, en termes de préservation, de valorisation, ou encore d'extension de son parc. Elle ne dispose pas d'une bonne connaissance de son patrimoine. Sur la période, elle a mené une gestion patrimoniale attentiste, selon les contraintes et opportunités qui se sont présentées, générant la prise en charge de travaux davantage curatifs que préventifs. Il en résulte un taux de vétusté du patrimoine plus important que la moyenne de la strate. A partir de 2014, la commune a commencé à formaliser quelques plans patrimoniaux *ad hoc*. Cette démarche gagnerait à être consolidée à l'échelle de l'ensemble du patrimoine communal, et à s'inscrire dans la durée.

Des lacunes importantes ont été constatées dans le suivi des délégations de service public du transport et du théâtre antique et du musée. Les risques financiers présentés par l'ensemble des contrats de DSP restent néanmoins limités, selon les dispositions prévues aux contrats. L'enjeu majeur pour la commune porte sur la préservation du patrimoine mis à disposition des délégataires, s'agissant du théâtre antique et du musée, mais également de l'eau et l'assainissement. La commune devra notamment mener une politique d'investissement rapprochant son niveau de dépenses du montant des surtaxes prélevées sur les usagers, et réduire ainsi l'excédent particulièrement significatif des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement.

La gestion des ressources humaines est marquée par l'objectif constant du maire de poursuivre la rationalisation des dépenses de personnel, ayant conduit à des efforts en termes de maîtrise des effectifs, des rémunérations et du niveau d'encadrement. Cela se traduit par un taux d'administration communal faible par rapport aux moyennes de la strate et de la région, une surreprésentation des agents contractuels et une sous-représentation du nombre d'agents de catégorie A dans les effectifs. Malgré des enjeux forts de stabilisation des effectifs et de développement de l'ingénierie interne, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est encore balbutiante à Orange.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Respecter les règles comptables relatives au provisionnement, aux rattachements et à l'apurement des comptes d'attente, permettant de garantir la fiabilité des comptes de la commune.

Recommandation n° 2 : Etablir les conventions prévues à l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 avec l'ensemble des associations bénéficiant d'un concours de la commune d'un montant supérieur au seuil défini par décret.

Recommandation n° 3 : Elaborer un plan pluriannuel d'investissement permettant de mettre en adéquation les ressources prélevées par la commune sur les contribuables et les usagers avec les dépenses d'investissement à réaliser.

Recommandation n° 4 : Elaborer un schéma directeur immobilier définissant notamment la stratégie consolidée de préservation et de valorisation du patrimoine privé et public de la commune.

Recommandation n° 5 : Mettre à jour l'inventaire physique et comptable de la commune, afin de fiabiliser ensuite l'état de l'actif du comptable.

Recommandation n° 6 : Présenter un bilan annuel des acquisitions et cessions au conseil municipal, tel que prévu par l'article L. 2224-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune d'Orange à compter de l'année 2012. Par lettre en date du 15 mai 2017, le président de la chambre a informé M. Jacques Bompard, de l'ouverture de la procédure et de la composition de l'équipe de contrôle.

L'entretien de fin de contrôle prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu le 22 mai 2018 avec l'ordonnateur en fonction.

Après avoir entendu la rapporteure et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la 4^{ème} section de la chambre a arrêté le 28 juin 2018 ses observations provisoires. Celles-ci ont été communiquées le 12 juillet 2018 dans leur intégralité à M. Jacques Bompard, ordonnateur en fonction qui a répondu le 18 septembre 2018. Des extraits du rapport d'observations provisoires ont également été communiqués le 17 juillet 2018, pour les parties qui les concernent, aux tiers mis en cause au sens des dispositions de l'article R. 245-5 du code des juridictions financières. Certains d'entre eux y ont apporté une réponse.

1 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE

1.1 Une situation socio-économique contrastée

La commune d'Orange compte 29 561 habitants en 2018¹, soit une population globalement stable depuis 2012, qui en fait la deuxième plus grande ville de Vaucluse après Avignon².

Dotée d'une renommée culturelle importante, liée à son patrimoine antique et culturel majeur (le théâtre antique, l'Arc de triomphe, les Chorégies d'Orange), la commune d'Orange est également marquée par une situation économique contrastée.

La commune présente un taux de chômage³ de 19,7 %, supérieur à la moyenne du département (17,1 %) et à celle nationale (14 %) ; et un taux de pauvreté de 23,1 % (supérieur à celui de Vaucluse à 20,4 %). Elle compte deux quartiers prioritaires (Fourchevieilles Comtadines l'Aygues, et quartiers Nogent Saint-Clément), qui accueillent 18 % de la population orangeoise.

66,4 % de l'activité économique du territoire est consacrée au commerce, transports et services, et seulement 3,4 % à l'agriculture (6,9 % dans le Vaucluse). Ville militaire, Orange accueille l'armée de l'air sur la base 115 Orange-Caritat (qui emploie environ 1 200 personnes) et jusqu'en 2014, le premier régiment étranger de cavalerie de la Légion étrangère (950 personnes).

La commune recense un taux de vacance commerciale en centre-ville élevé (13 % en 2014, 16 % en 2015), témoignant d'un commerce en grande difficulté⁴, du fait d'un mauvais équilibre entre centralité et périphérie au sein de la commune. La gentrification de la périphérie du territoire et la concurrence des zones commerciales périphériques contribuent à fragiliser le commerce du centre-ville.

1.2 L'intégration contrainte à la CCPRO

Le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) du 29 décembre 2011 prévoyait le rattachement de la commune d'Orange, commune jusqu'ici isolée à l'ensemble Avignon-Orange, regroupant la communauté de communes du Grand Avignon (COGA) et la communauté de communes des pays de Rhône et Ouvèze (CCPRO). Par courrier du 15 avril 2013, cosigné par cinq maires⁵, M. Bompard a exprimé son opposition au projet d'ensemble Avignon-Orange, considérant que le SDCI ne respectait pas la logique de bassin de vie autour d'Orange, distinct du bassin de vie d'Avignon, dont relèvent des communes membres de la CCPRO.

Malgré sa proposition alternative de création d'une intercommunalité autour du bassin de vie d'Orange allant jusqu'à Bollène, la commune a intégré la communauté de communes des pays de Rhône et Ouvèze⁶ (CCPRO) le 1^{er} janvier 2014, par arrêté préfectoral du 22 octobre 2013.

¹ Source INSEE, populations totales légales des communes en vigueur à compter au 1^{er} janvier 2018 - date de référence statistique : 1^{er} janvier 2015.

² La strate retenue pour comparaison avec la commune d'Orange est celle des communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

³ Source INSEE, comparateur de territoire, taux de chômage des 15 à 64 ans en 2014 au 01/01/2016.

⁴ Source : Rapport sur la revitalisation des centres villes juillet 2016 - IGF, CGEDD.

⁵ Maires des communes de Piolenc, Bollène, Jonquières, Serignan du Comtat et de Bédarrides.

⁶ Au 1^{er} janvier 2014, la CCPRO compte sept communes : Bédarrides, Caderousse, Châteauneuf-du-Pape, Courthézon, Jonquières, Orange et Sorgues.

La période sous contrôle est donc marquée par les transferts contraints de compétences de la commune d'Orange vers sa nouvelle intercommunalité, dans un contexte de tensions politiques fortes entre communes membres, qui ont conduit Orange à s'imposer progressivement en commune centre de l'EPCI. Cette position a été confortée par le départ des communes de Sorgues et Bédarrides le 1^{er} janvier 2017 vers la communauté de communes les Sorgues du Comtat. La CCPRO, désormais dénommée communauté de communes du pays réuni d'Orange⁷, ne comprend plus que cinq communes, pour une population totale de 44 020 habitants⁸, dont 66 % à Orange. La représentativité de la commune s'est ainsi largement renforcée sur la période, les élus Orangeois disposant de 18 sièges sur 26 depuis le 1^{er} janvier 2017 soit 66 % des voix, au lieu de 14 sur 41 soit 34 % des voix au 1^{er} janvier 2014.

Les compétences transférées par la commune à la CCPRO, précisées dans la délibération du 19 décembre 2013, sont limitées dans leur acception de l'intérêt communautaire. Ainsi par délibération du 15 mars 2017, la commune s'est opposée au transfert de la compétence en matière de plan local d'urbanisme à l'EPCI. Elle a également conservé et développé une politique du logement, du commerce local et d'aménagement du territoire (cf. *infra* 5.3 : gestion patrimoniale). Enfin la politique intercommunale de développement touristique s'appuie sur la seule gestion d'un office de tourisme intercommunal, la commune ayant conservé la gestion directe de son patrimoine antique et culturel de renommée internationale.

2 QUALITE ET FIABILITE DES INFORMATIONS BUDGETAIRES ET COMPTABLES

2.1 La comptabilité administrative

2.1.1 La qualité de l'information budgétaire et financière

2.1.1.1 Une présentation lacunaire des engagements pluriannuels dans les rapports d'orientations budgétaires

Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), les engagements pluriannuels envisagés, ainsi que sur la structure et la gestion de la dette⁹ doit être présenté par le maire au conseil municipal lors d'un débat d'orientations budgétaires (DOB) dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget.

L'analyse des rapports sur les orientations budgétaires révèle quelques lacunes dans la qualité de l'information de l'assemblée délibérante sur les engagements pluriannuels de la commune.

⁷ Dans sa séance du 10 avril 2017, le conseil communautaire a approuvé le changement de nom de la CCPRO (communauté de communes du pays de Rhône et Ouvèze) pour devenir la Communauté de Communes du Pays Réuni d'Orange, déplaçant également son siège de Bédarrides à Orange.

⁸ Source procès-verbal du 19 décembre 2016 relatif à l'installation du nouveau conseil de communauté.

⁹ L'article 93 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 a ajouté la présentation des caractéristiques de l'endettement dans le débat d'orientations budgétaires.

Les rapports de synthèse de 2012 à 2015 présentent une analyse rétrospective de la situation fiscale et de la dette, ainsi que les orientations budgétaires de l'exercice à venir en fonctionnement et en investissement. Toutefois ces rapports ne présentent aucun engagement pluriannuel, ni en fonctionnement, ni en investissement. Ainsi la trajectoire financière de la commune est constatée a posteriori (stratégie de désendettement et de baisse des taux de fiscalité locale), mais aucune orientation budgétaire n'est envisagée au-delà du seul exercice concerné, en tenant compte des projets à venir et des résultats excédentaires passés. En investissement, les rapports recensent une liste de projets de travaux, sans qu'elle soit rapprochée d'une trajectoire prévisionnelle pluriannuelle de financement, ni même d'un montant total annuel envisagé.

En vertu de l'article D. 2312-3 du CGCT, les ROB 2016 et 2017 présentent des orientations en matière d'autorisations de programme (AP) / crédits de paiement (CP), relatives à certaines opérations d'investissement. Toutefois, si le ROB 2016 a annoncé la création d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI)¹⁰, confirmée dans le ROB 2017, l'information transmise au conseil municipal reste partielle. Trois opérations seulement sont identifiées comme relevant du PPI hors AP/CP, pour des « *durées et des montants restant à définir* » d'après les termes des ROB 2016 et 2017. Seul le ROB 2017 fait état d'une perspective pluriannuelle limitée à une prévision de 50 M€ d'investissement de 2017 à 2020, sans en préciser le contenu ou les modalités de financement.

Ce constat a par ailleurs été confirmé par un audit mené au sein de la direction des finances en 2016 par un cabinet de conseil, qui a souligné l'absence de vision prospective, stratégique et pluriannuelle tant en recettes qu'en dépenses de fonctionnement et d'investissement.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il travaillerait sur une prospective pluriannuelle couvrant la période de 2019 à 2030.

2.1.1.2 Les avances sur subventions

Selon le principe de l'annualité budgétaire, les comptes d'un exercice donné doivent comporter toutes les charges et produits relatifs à cet exercice mais aussi seulement les charges et produits se rapportant à cet exercice. La comptabilisation des charges et produits constatés d'avance permet de retrancher du résultat d'un exercice des charges et produits se rapportant à l'exercice suivant. Or depuis 2013 la commune alloue des avances sur subvention à l'association sportive Orange Nassau (ASON) ou au centre communal d'action sociale (CCAS) pour des montants significatifs, sans produire de mandats annulatifs correspondant au montant de l'avance sur l'exercice suivant. Il y a donc discordance entre le compte administratif, qui reprend les montants accordés par le conseil municipal pour l'exercice, et le compte de gestion qui intègre le montant réellement payé par la commune sur cet exercice, sans rattachement des avances aux exercices auxquels elles se rapportent. L'information relative aux subventions présentée au conseil municipal lors de l'adoption du compte administratif¹¹ est donc altérée, notamment pour les comptes administratifs 2013 et 2015, dès lors que le montant de l'avance accordée n'a pas été identique d'un exercice sur l'autre. L'équilibre apparent entre le compte administratif et le compte de gestion constaté sur l'exercice 2014 pour l'ASON, ou sur les exercices 2014 à 2016 pour le CCAS, ne saurait masquer cette erreur de comptabilisation, contrairement à l'analyse faite par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires.

¹⁰ Cf. ROB 2016 : Ce document, censé couvrir la période 2016-2019, puis 2019 - 2030, d'après les ROB 2016 et 2017 ne comprend que les opérations en AP/CP.

¹¹ Annexe relative aux engagements hors bilan - Liste des concours attribués à des tiers en subventions (articles 2313-1 du CGCT).

Tableau n° 1 : Ecart constaté entre le compte administratif et le compte de gestion

<i>En €</i>		2012	2013	2014	2015	2016	2017
ASON	Montant versé d'après le compte administratif	450 000	473 000	450 000	450 000	450 000	450 000
	Montant réellement versé sur l'exercice d'après le compte de gestion	450 000	620 000	450 000	480 000	385 000	315 000
	Montant de l'avance payée sur la subvention de l'exercice suivant	0	170 000	170 000	200 000	135 000	0
CCAS	Montant versé d'après le compte administratif	998 878	998 878	1 225 000	1 225 000	1 225 000	1 225 000
	Montant réellement versé d'après le compte de gestion	998 878	1 398 878	1 225 000	1 225 000	1 225 000	845 000
	Montant de l'avance payée sur la subvention de l'exercice suivant	0	400 000	400 000	400 000	400 000	0

Source : comptes administratifs et comptes de gestion 2012 à 2016.

Tenant compte des observations de la chambre au cours de l'instruction, la collectivité a réalisé les mandats annulatifs pour régulariser le montant des charges constatées d'avance au 31 décembre 2017 pour l'exercice 2018.

2.1.1.3 Une accessibilité des informations budgétaires à renforcer

En vertu du droit des citoyens de contrôler les finances publiques, l'exécutif est tenu de présenter à l'assemblée délibérante et rendre accessibles aux citoyens certaines informations budgétaires.

L'adoption du compte administratif permet notamment de comparer le budget voté au budget effectivement réalisé. A ce titre, le compte administratif doit contenir les informations essentielles à l'information de l'assemblée délibérante. Or à Orange, certaines annexes obligatoires manquent à la complétude du compte administratif sur la période.

Selon l'instruction comptable M14, l'état des restes à réaliser, détaillé par chapitre ou article en fonction du vote de l'assemblée délibérante, doit être annexé au compte administratif. La commune ne l'a pas produit de 2013 à 2016.

De même, concernant les annexes afférentes aux engagements hors bilan de la commune, l'état de suivi des autorisations de programme dont le dispositif est prévu par les articles L. 2311-3 et R. 2311-9 du CGCT n'est plus produit en 2016. Or trois programmes de travaux ont été engagés au cours de cet exercice (cf. 3.2.2).

Enfin, l'information relative aux concours apportés par la commune aux associations dans les comptes administratifs (annexe IV B 1.7) est devenue lacunaire à compter de 2016. Si elle était complète et détaillée de 2012 à 2015, l'annexe du compte administratif 2016 est particulièrement synthétique et lacunaire. D'ailleurs, en l'absence d'informations suffisantes, une élue de l'opposition a saisi la préfecture en avril 2017, afin d'avoir accès au détail de cette annexe au compte administratif, en précisant qu'aucune information n'était accessible en ligne par ailleurs aux citoyens concernant les subventions versées par la commune aux associations.

Or en vertu du décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006, remplacé par le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017, relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention, la commune est tenue de publier les informations relatives aux subventions qu'elle verse à des associations. A la suite de la saisine préfectorale en juin 2017, la commune a procédé à la mise en ligne sur son site internet de la liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subvention, des exercices 2013 à 2017. En revanche les annexes au compte administratif 2016 et 2017 relatives aux subventions aux associations ne reprennent pas les prestations en nature accordées.

Selon l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT, les collectivités sont soumises à une obligation de mise en ligne des documents budgétaires sur leur site internet. La commune d'Orange n'a pas à ce jour d'espace dédié à la publication de ces documents. A la suite des observations de la chambre au cours de l'instruction, elle a indiqué toutefois étudier les modalités de mise en ligne des documents budgétaires.

2.1.2 Une comptabilité d'engagement à conforter

La comptabilité d'engagement prévue par les dispositions de l'article L. 2342-2 du CGCT a pour objectif de dégager le montant des restes à réaliser à chaque fin d'exercice et de rattacher les charges et les produits à l'exercice correspondant.

La commune tient une comptabilité d'engagement au moyen d'un nouveau logiciel qui a été installé en 2014. La direction des finances a communiqué une procédure en précisant qu'elle n'était pas écrite. Ce sont les gestionnaires de crédits (environ 40 agents des services opérationnels) qui sont chargés de l'engagement de la dépense, de l'édition du bon de commande, du rapprochement de la facture avec le montant de la dépense engagée. La direction des finances assure la liquidation et le mandatement.

Un groupe de travail interne, s'appuyant sur les travaux réalisés par un cabinet de conseil, a réalisé en juin 2017 un diagnostic des processus de traitement des commandes, engagements et factures, mettant en évidence d'une part l'absence de réseau et donc d'animation du collectif de gestionnaires de crédits et d'autre part, l'absence de suivi et donc de visibilité budgétaire au sein des services. D'après cet audit, la gestion décentralisée des engagements et des commandes a abouti à de « *nombreuses erreurs de saisie, d'affectation et d'imputation* », en raison de l'hétérogénéité des pratiques, des compétences financières et des connaissances des procédures de commande publique inégales des gestionnaires de crédits. Comme le souligne le diagnostic, ces difficultés rencontrées en amont de la chaîne de dépenses sont facteurs de risques quant au respect des règles et procédures de commande publique et à la qualité des prévisions budgétaires. Plusieurs lacunes ont ainsi été identifiées en termes de fiabilité des comptes, concernant notamment les rattachements des produits et des charges, les restes à réaliser en investissement, l'apurement des comptes d'immobilisation et frais d'étude.

Ces difficultés ont été aggravées par la forte instabilité de la direction des finances sur la période¹² et la mise à disposition du directeur des finances auprès de la CCPRO à 50 % (cf. *infra* 7.2.4). L'audit du service des finances du 9 février 2017 par le cabinet de conseil a souligné le renouvellement récent du personnel chargé de la comptabilité, dont le besoin de formation était primordial pour s'adapter à leurs nouvelles fonctions, puisque quatre agents sur cinq ont été recrutés sans avoir de formation comptable.

¹² 4 agents sur les 7 en poste que compte le service ont été renouvelés en 2015 et 2016.

A la suite de cet audit, la commune a fait part d'un projet de recentralisation au sein de la cellule achats du traitement des engagements, commandes et factures, en réduisant le nombre de gestionnaires de crédits à cinq agents. Selon la commune, cette recentralisation des missions autour d'un effectif réduit vise à harmoniser et sécuriser les processus aujourd'hui identifiés comme défaillants. Elle a également indiqué qu'elle avait réduit la quotité de mise à disposition auprès de la CCPRO de son directeur, passant de 50 % à 40 % à partir du 1^{er} janvier 2017.

2.1.3 Le taux d'exécution du budget primitif

2.1.3.1 Une approche prudentielle en fonctionnement

Le taux d'exécution du budget de fonctionnement est globalement élevé sur la période contrôlée. Toutefois, de 2012 à 2014, les taux d'exécution des dépenses de fonctionnement autour de 90 % et supérieurs à 100 % pour les recettes traduisent une approche très prudentielle dans leurs estimations. Le montant total des crédits annulés en dépenses et recettes est de fait assez significatif (de 6,5 M€ à 9,5 M€) et contribue à altérer la sincérité des prévisions budgétaires sur cette période.

A compter de 2015, il est constaté une baisse du taux d'exécution des recettes de fonctionnement, ainsi qu'une hausse de celui des dépenses de fonctionnement (cf. annexe n° 1.1).

2.1.3.2 Un taux d'exécution trop faible en investissement

Le taux d'exécution du budget en investissement permet d'avoir une vision de la sincérité des inscriptions budgétaires tant en dépenses qu'en recettes. Le montant des recettes d'investissement réalisé est quasiment systématiquement supérieur à celui prévu, témoignant là aussi d'une prudence dans leurs estimations.

En revanche, sur l'ensemble de la période, la commune présente un taux d'exécution des dépenses d'investissement inférieur au taux minimum de 70 % recommandé par les juridictions financières. De plus, il s'est fortement dégradé sur la période contrôlée, atteignant moins de 25 % à partir de 2015 (cf. annexe 1.2). Les dépenses d'équipement ont suivi la même évolution sur la période. La commune justifie ce faible taux d'exécution par l'affectation du résultat sensiblement excédentaire reporté sur la section d'investissement (excédent de fonctionnement capitalisé au compte 1068 et virement de la section de fonctionnement au chapitre 021).

En effet, d'une part l'excédent reporté a plus que doublé sur la période, passant de 9,8 M€ en 2012 à 23,1 M€ en 2016. D'autre part, la part de cet excédent virée à la section d'investissement a également progressé, passant de 61 % en 2012 à 100 % en 2016. La commune a donc augmenté sensiblement le montant d'autofinancement viré de la section de fonctionnement en investissement, au-delà des besoins réels d'investissement de la commune. Ce qui explique le très faible taux d'exécution budgétaire en investissement. La sincérité des prévisions budgétaires en investissement doit être renforcée.

Tableau n° 2 : Excédents reportés virés à la section d'investissement aux budgets primitif et supplémentaire

	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2012-2016
Excédent reporté en fonctionnement au budget supplémentaire ¹³	9 891 506	16 654 571	16 526 169	19 730 353	23 102 994	133,6 %
Dont virement à la section d'investissement	6 050 222	11 230 273	12 700 360	18 862 343	23 102 994	281,9 %
% excédent reporté viré à la section d'investissement	61,2 %	67,4 %	76,9 %	95,6 %	100 %	63,5 %

2.2 La comptabilité générale

2.2.1 Un niveau faible de rattachement des charges

Le rattachement des charges et produits à l'exercice qu'ils concernent est un mécanisme comptable dont l'objectif est de préserver l'indépendance des exercices, en intégrant dans le résultat de fonctionnement de chaque exercice les charges et produits qui s'y rapportent. Les montants à rattacher correspondent à des charges ou produits dont le fait générateur est intervenu sur l'exercice N et pour lesquels l'enregistrement en comptabilité n'a pas été constaté, la facture ou le titre n'étant parvenu à la collectivité qu'au cours de l'exercice N+1.

Sur la période contrôlée, le ratio de rattachement des charges est faible et quasi-nul pour les produits (cf. annexe n° 2). Or l'examen des mandats et des titres émis sur la période 2012 à 2016 a mis en évidence des montants correspondant à des charges et des produits pour lesquels le rattachement aurait été justifié.

Sans obérer l'équilibre budgétaire, ce défaut de rattachement des charges et des produits altère la sincérité du résultat.

L'ordonnateur a reconnu l'insuffisance des rattachements. Pour pallier les difficultés de comptabilisation des charges et des produits en raison de l'organisation décentralisée des gestionnaires de crédits, la commune a pris le 23 juin 2016 une délibération fixant un seuil minimal de rattachement à 1 500 €. L'instruction comptable permet en effet aux collectivités de déroger au principe des rattachements mais cette pratique ne doit pas avoir d'incidence significative sur le résultat, ce qui semble être le cas pour Orange.

Toutefois, le nombre total de titres et mandats qui auraient dû faire l'objet d'un rattachement n'est pas très élevé (94 en moyenne par an sur la période). Le problème provient donc davantage d'une absence de maîtrise de la procédure de rattachements par les agents concernés que d'un effet volume de titres et mandats à traiter.

La chambre invite la commune à évaluer le montant des charges à rattacher à l'aide d'un état des dépenses engagées non mandatées (numéro d'engagement, nature de la dépense, date du service fait, montant et nom du créancier) et mettre en place également un suivi des produits à recevoir significatifs. L'ordonnateur s'est engagé en réponse aux observations provisoires à renforcer le suivi des rattachements.

¹³ Sauf en 2014, où l'excédent a été reporté dès le budget primitif voté en avril 2014.

2.2.2 L'absence de provisions

Conformément aux dispositions de l'article R. 2321 du CGCT, les provisions pour litiges et contentieux doivent être constituées dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité, pour un montant égal à la charge financière estimée (dommages et intérêts, indemnités, frais de justice). Leur montant doit être revu annuellement en fonction des résultats des instances et procédures en cours et elles ne peuvent être soldées que lorsque le jugement est devenu définitif (épuisement des voies de recours).

Bien que la commune ait été concernée par 75 contentieux sur la période contrôlée, elle n'a constitué aucune provision pour litiges.

L'ordonnateur justifie cette absence de provisionnement par « *la situation de trésorerie excédentaire qui peut couvrir à tout moment une éventuelle condamnation financière de notre commune. Ces opérations de provisions sont le plus souvent indispensables à des communes en difficultés financières car considérées comme des dépenses obligatoires* ». En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé qu'il se conformerait aux préconisations de la chambre en constituant des provisions pour litiges dès le budget primitif 2019.

2.2.3 Un suivi insuffisant des immobilisations

Au-delà des lacunes présentées par les inventaires physique et comptable (cf. 5.2 : la connaissance du patrimoine de la commune), il est constaté un suivi insuffisant des immobilisations.

2.2.3.1 Un apurement nécessaire du compte 2031 - Frais d'études

La nomenclature M14 prévoit que les frais d'études suivis de réalisation figurant au compte 2031 doivent être imputés au compte de travaux lors du lancement de l'opération. En revanche, si l'étude n'est pas suivie de travaux, les frais correspondants sont réintégrés à la section de fonctionnement par le biais de l'amortissement sur une période maximale de cinq ans. Ces dotations aux amortissements des frais d'études non suivis de réalisation sont qualifiées de dépenses obligatoires pour les communes de plus de 3 500 habitants, en vertu des articles L. 2321-2 (28°) et L. 2321-1 du CGCT.

Si l'évolution des montants des frais d'études s'explique en grande partie par les variations de la politique d'investissement, les frais d'études suivis de travaux ne correspondent pas au montant inscrit au compte 2031. Selon les éléments transmis par l'ordonnateur, le montant à apurer s'élève sur la période à 73 106 €.

Il importe que la mise à jour de ce compte soit effectuée régulièrement et que les frais soient intégrés dans le coût de réalisation des équipements ou bien amortis s'ils ne sont pas suivis d'effet. La commune a indiqué en réponse aux observations provisoires qu'elle mettrait en œuvre l'apurement régulier du compte.

2.2.3.2 L'apurement partiel des immobilisations en cours du budget principal

Les opérations de travaux en cours sont enregistrées au compte 23 - immobilisations en cours. Lorsqu'elles sont réalisées, elles doivent être intégrées aux comptes d'immobilisations correspondants 20 ou 21 - immobilisations corporelles ou incorporelles. Cette intégration déclenche le calcul des dotations aux amortissements, lesquelles commencent en N+1. Les juridictions financières considèrent que le ratio entre le solde des immobilisations en cours et les dépenses d'équipements de l'année, exprimé en nombre d'année, ne devrait qu'être ponctuellement supérieur à une année. Or, le ratio calculé pour la commune d'Orange est en moyenne de deux ans à compter de 2014.

Tableau n° 3 : Comptes d'immobilisations en cours

Compte	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant total du compte 23	0	14 226 971	15 338 469	16 564 021	19 201 627	20 282 090
Solde des immobilisations en cours/dépenses d'équipement de l'année	0	0,75	1,72	2,26	1,93	3,61

Source : comptes de gestion 2012 - 2017

Il est d'abord constaté un solde nul du compte 23 non-justifié sur l'exercice 2012. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a expliqué que l'apurement total de ce compte était dû à un travail de collaboration avec le comptable. L'ordonnateur n'a toutefois pas produit les pièces permettant à la chambre de vérifier que l'imputation définitive à l'actif de toutes les immobilisations en cours faisait suite à l'achèvement de l'ensemble des travaux exécutés courant 2012 ou précédemment. S'agissant de la faible variation du solde du compte 2315 entre 2013 et 2016, l'ordonnateur a indiqué que ces immobilisations relevaient de transferts à la communauté de communes à hauteur de 10,7 M€ et de travaux achevés pour un montant total de 0,35 M€. Le compte dont le solde est de 19,2 M€ en 2016 devrait donc être apuré d'un montant de 11 M€.

2.2.3.3 Des amortissements partiels et sur de courtes durées

Le montant des dotations aux amortissements est en progression sur la période de 1,48 M€ à 2,62 M€ (+ 78 %), résultant principalement de la réduction des durées d'amortissement approuvée par délibération du 12 décembre 2014.

L'examen de l'inventaire comptable de la commune a mis en évidence une durée d'amortissement anormalement basse pour l'ensemble des immobilisations, ce que confirme la délibération du 12 décembre 2014 (cf. annexe n° 3). L'ordonnateur a expliqué avoir réduit les durées d'amortissement en raison de la bonne santé financière de la commune et ainsi « *utilisé leur budget excédentaire* ». En réponse à cette observation de la chambre, il s'engage à « *étudier l'opportunité de rallonger certains amortissements afin de coller au plus près de la réalité* ». La chambre rappelle que les durées d'amortissement doivent être cohérentes avec la durée d'utilisation des biens.

Paradoxalement, la commune d'Orange n'amortit pas certaines immobilisations, tandis que les communes de plus de 3 500 habitants sont tenues d'amortir leurs immobilisations conformément à l'article L. 2321-2 du CGCT. Concernant le budget principal, il s'agit d'agencements et d'aménagements de terrains enregistrés au compte 2128 (cf. annexe n° 4), de frais d'étude dont près de la moitié du solde du compte 2031, soit un montant de 157 241 € (cf. annexe n° 5). Il en est de même pour du matériel et outillage (compte 2158) et des frais d'insertion (compte 2033) du budget annexe « assainissement » (cf. annexe n° 6).

En outre, la station d'épuration amortie sur une durée initiale de 60 ans avec une valeur d'acquisition d'un montant de 861 706 € a fait l'objet en 2012 d'une dotation aux amortissements exceptionnelle de 531 385 € qui n'a pas été justifiée par l'ordonnateur.

L'absence d'harmonisation des règles d'amortissement s'explique selon l'ordonnateur par un défaut de transmission des informations entre les services opérationnels et les finances, ne permettant pas d'assurer un suivi de ces comptes.

2.2.3.4 L'absence d'apurement du compte 261 « titres de participation »

Le solde débiteur du compte 261 « titres de participation » s'établit à 217 545 €. Le compte n'a pas été mouvementé sur la période. L'inventaire au 31 mai 2017 du budget principal fait état d'actions acquises entre 1976 et 1995 auprès de la SEMACOR et de la SEM Aire Autoroute Orange-Piolenc.

Compte tenu de la liquidation judiciaire de la société SEMACOR en 1996 et de la radiation de la SEM de l'autoroute Orange-Piolenc en 2005, la commune doit procéder à une régularisation comptable et patrimoniale, ce qui a pour conséquence la constatation d'une charge (débit du compte 675) à hauteur de 217 240 € et donc une incidence sur le résultat. L'ordonnateur dans sa réponse du 16 février 2018 a indiqué qu'il prendrait une « *délibération visant à sortir de l'actif [la] participation* » de SEMACOR. Mais il n'a en revanche pas pu justifier le montant figurant à l'actif du bilan concernant la SEM.

L'absence de coordination de l'organisation comptable décentralisée, en raison notamment de l'instabilité de la direction des finances sur la période, a conduit la commune à contrevenir à des principes comptables garantissant la fiabilité des comptes produits. Ainsi, l'absence de suivi rigoureux des rattachements et des immobilisations, la non constitution de provisions pourtant prévues par les textes a affecté la fiabilité des informations comptables de la commune sur la période. De plus, l'information budgétaire de l'assemblée délibérante et des citoyens reste lacunaire et doit être renforcée.

Recommandation n° 1 : Respecter les règles comptables relatives au provisionnement, aux rattachements et à l'apurement des comptes d'attente, permettant de garantir la fiabilité des comptes de la commune.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à respecter cette recommandation.

3 UNE SITUATION FINANCIERE EXCEDENTAIRE

La superficie financière du budget de fonctionnement de la commune d'Orange a été sensiblement réduite sur la période, avec une baisse de 16 M€ constatée pour les produits de gestion entre 2012 et 2017 et une baisse de près de 1,8 M€ pour les charges de gestion. En conséquence de son intégration à la CCPRO au 1er janvier 2014, la commune a transféré près de 20 % de ses charges et produits en lien avec les compétences reprises par l'EPCL.¹⁴

Depuis ces transferts, il est constaté une progression sensible des charges (+ 3,9 M€ entre 2014 et 2017) qui s'élèvent à 29,3 M€ en 2017, tandis que les produits de gestion sont restés stables à 33,5 M€.

Tableau n° 4 : Evolution des produits et charges de gestion 2012 - 2017 en €

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moy 2012- 2017	Var. annuelle moy 2014- 2017
Produits de gestion	49 602 569	48 227 057	33 340 546	33 379 917	35 552 131	33 494 236	- 7,6 %	0,15 %
Charges de gestion	31 081 597	31 616 605	25 338 982	24 998 160	26 090 402	29 277 302	- 1,2 %	4,93 %
Excédent brut de fonctionnement	18 520 972	16 610 452	8 001 564	8 381 757	9 461 728	4 216 934	- 25,6 %	- 19,23 %

Source : logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion 2012 - 2017

L'excédent brut de fonctionnement, solde entre les produits et les charges de gestion, a donc considérablement baissé sur la période (cf. *infra* 3.1.3). Bien que l'écart entre les produits et les charges de gestion de la commune se réduise sur la période, sa situation financière reste saine et confortable.

3.1 Un budget de fonctionnement excédentaire en baisse

3.1.1 Des produits de gestion atones

Si les produits de gestion de la commune sont globalement en baisse sur la période de 7,6 % en moyenne annuelle, en raison des transferts de ressources vers la CCPRO, ils sont en légère progression (+ 0,5 %) depuis 2014. En effet, la hausse de la fiscalité reversée par l'intercommunalité à la commune a compensé la baisse des dotations de l'Etat, des ressources fiscales propres et des ressources d'exploitation. Ainsi depuis 2014, les produits dits flexibles, comprenant les ressources fiscales propres et ressources d'exploitation, sont en baisse de 2 %, tandis que les produits dits rigides, correspondant aux ressources institutionnelles et fiscalité reversée, ont progressé de 4,3 %. Après le pic constaté dans les produits de 2016, ceux-ci ont enregistré une baisse en 2017 en raison principalement de la révision du montant de l'attribution de compensation perçue par la commune et de la baisse des ressources fiscales propres.

¹⁴ La baisse des produits de gestion s'élève à 31 % en 2014 en raison du montant provisoire de l'attribution de compensation versé à la commune. Avec une AC de 6,7 M€, telle qu'elle a été définitivement évaluée en 2016 dans le nouveau pacte financier, la baisse des produits de gestion en 2014 aurait été de 20 %.

Tableau n° 5 : Les produits de gestion 2012 - 2017

Montants en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	30 772 930	29 990 563	17 169 014	17 378 585	17 160 132	16 652 716	- 11,6 %
Ressources d'exploitation	3 536 509	3 089 001	2 933 110	2 963 799	3 138 047	3 031 590	- 3,0 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	14 419 856	14 265 156	9 396 631	8 929 422	7 522 063	7 378 093	- 12,5 %
Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat	873 275	882 337	3 841 791	4 108 111	7 731 888	6 431 836	49,1 %
Total produits de gestion	49 602 569	48 227 057	33 340 546	33 379 917	35 552 131	33 494 236	- 7,6 %

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion 2012 - 2017 du budget principal de la commune.

3.1.1.1 Des ressources fiscales propres dynamiques

Bien que les produits fiscaux perçus par la commune affichent une baisse sur la période de 14 M€ (- 11,6 %), celle-ci est financièrement neutre pour la commune, dans la mesure où elle s'explique à 88,2 % par le transfert à l'intercommunalité en 2014 d'une partie de la fiscalité en lien avec les compétences transférées (- 12,4 M€) et par le transfert vers le budget annexe transport créé en 2014 du montant perçu au titre du versement transport (- 1,03 M€). La fiscalité transférée à l'intercommunalité n'appelle pas à observation.

Au contraire, il est constaté une progression des produits fiscaux issus des taxes sur les ménages, liée à la dynamique des bases fiscales sur la commune, qui compense largement la légère baisse des taux votés par le conseil municipal sur ces taxes.

3.1.1.1.1 La progression des bases fiscales

Il est constaté une progression des bases nettes totales imposées de 1,60 % en moyenne chaque année sur la commune, qui a permis une hausse des produits fiscaux de 1,12 M€ sur la période¹⁵. Celle-ci s'appuie principalement sur les bases d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui ont été dynamiques sur toute la période, révélant un enrichissement des bases communales par leur variation physique. Le montant des bases par habitant à Orange reste toutefois inférieur à celui de la strate.

¹⁵ Montant calculé à partir des différences entre les bases de 2017 et celles de 2012, multipliées par les taux de 2017.

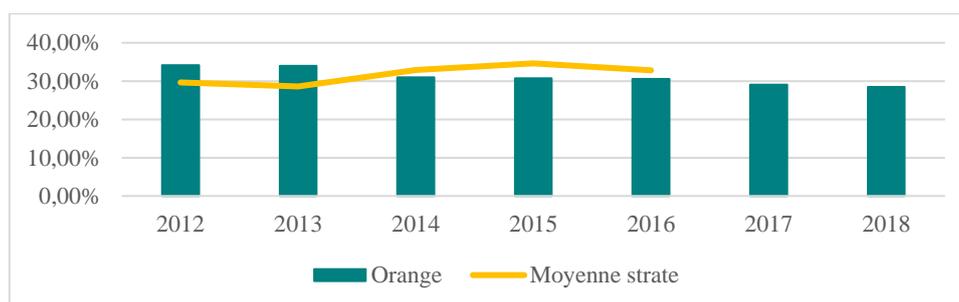
Tableau n° 6 : Evolution des bases nettes imposées 2012 - 2017

Bases nettes imposées au profit de la commune	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Taxe d'habitation	35 926 613	36 908 858	36 995 764	38 159 837	37 310 964	37 632 660	0,93 %
Foncier bâti	32 924 537	34 474 699	35 071 274	36 115 676	36 476 846	36 926 590	2,32 %
Foncier non bâti	729 636	738 901	756 401	773 375	757 475	754 946	0,68 %
Bases nettes totales imposées en €	69 580 786	72 122 458	72 823 439	75 048 888	74 545 285	75 314 196	1,60 %
Bases nettes totales imposées par hab. en €	2 346	2 421	2 427	2 532	2 494	2 497	1,25 %
Moyenne nationale de la strate par hab. en €	3 057	3 109	2 710	2 767	2 802	NC	- 2,15 % ¹⁶

Source : Etats n° 1259 et comptes des communes DGCL

3.1.1.1.2 Une légère baisse des taux

La commune a poursuivi sur la période une légère baisse de ses taux d'imposition (- 0,5 % par an jusqu'en 2016, puis - 5 % en 2017 et - 2 % en 2018 sur chaque taxe locale ménage¹⁷). Ainsi les taux d'Orange qui étaient au global supérieurs de 15 % à ceux pratiqués par les communes de la strate en 2012, deviennent inférieurs de 6 % à ces taux moyens à partir de 2014, dans un contexte national de contrainte budgétaire ayant amené nombre de communes à relever leurs taux (cf. annexe n° 7). L'incidence financière de cette baisse des taux est restée néanmoins marginale jusqu'en 2016, puisqu'elle correspondait à un manquant de - 378 740 € dans les recettes fiscales de 2016¹⁸. Selon les mêmes modalités de calcul en 2017, l'incidence financière s'est en revanche élevée à - 1,1 M€.

Graphique n° 1 : Taux moyens de fiscalité locale

¹⁶ Evolution 2012 - 2016.

¹⁷ Selon la commune, les taux n'ont été baissés que de 2 % en 2018 au lieu de 5 % initialement prévus, à la suite des annonces gouvernementales sur la suppression de la taxe d'habitation.

¹⁸ Montant calculé à partir des bases de 2016 multipliées par les taux de 2012 (déduction faite des 8,36 % du taux de TH transférés à la CCPRO).

3.1.1.1.3 *Un effort fiscal élevé, mais en baisse*

En isolant le transfert de 8,36 % du taux de la taxe d'habitation à la CCPRO¹⁹, correspondant à 3,1 M€, les produits des impôts locaux ont progressé de 196 000 € sur la période. L'effet taux (- 1,1 M€) a donc été compensé par l'effet base sur la période (+ 1,12 M€).

Tableau n° 7 : Produits de la fiscalité sur les ménages perçus par la commune

Montants en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne 2012-16
Taxe d'habitation	8 798 428	8 994 689	5 893 425	6 017 806	5 854 090	5 611 030	- 8,6 %
Foncier bâti	7 572 644	7 891 259	7 989 236	8 144 085	8 185 404	7 872 749	0,78 %
Foncier non bâti	400 351	403 440	410 953	415 921	405 325	383 739	- 0,84 %
= Produit total des impôts locaux	16 771 422	17 289 387	14 293 614	14 577 812	14 444 819	13 867 518	- 3,73 %

Source : états n° 1259

L'effort fiscal correspond au rapport entre les produits fiscaux de la commune et son potentiel fiscal²⁰. Il permet de mesurer la pression fiscale portée par le contribuable local par rapport à celle portée en moyenne au niveau national.

En 2017, l'effort fiscal d'Orange s'élève à 1,239517, tandis que l'effort fiscal moyen de la strate, qui est lui en progression, s'élève à 1,2113607²¹. La commune exerce donc une pression fiscale supérieure à la moyenne nationale et à celle de la strate.

Bien que l'effort fiscal d'Orange soit en baisse sur la période, en raison de la baisse des taux, il reste à un niveau élevé non justifié par les besoins financiers de la commune, au vu des résultats excédentaires et en progression susmentionnés (de 9,9 M€ en 2012 à 23,1 M€ en 2017).

3.1.1.2 La forte progression de la fiscalité reversée (+ 5,6 M€)

A la suite de son rattachement à la CCPRO, la commune d'Orange a perçu une attribution de compensation, visant à neutraliser budgétairement les transferts de compétences et de fiscalité avec l'EPCI, et a intégré le mécanisme national de péréquation intercommunale à travers le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

La hausse de la fiscalité reversée s'explique donc d'abord par la progression du montant perçu par la commune au titre de l'attribution de compensation versée par la CCPRO à Orange sur la période, passant de 2,8 M€ en 2014 à 5,7 M€ en 2017 après validation de l'estimation définitive de son montant (cf. *infra* 4.1). Jusqu'en 2015, la CCPRO a versé une dotation de solidarité communautaire (DSC) aux communes membres.

¹⁹ Ce pourcentage de 8,36 % du taux de TH transféré à la CCPRO correspond à la part départementale de la taxe d'habitation versée à la commune en 2011, tel que prévu par la loi de finances pour 2011, afin de compenser la réforme de la taxe professionnelle.

²⁰ Le potentiel fiscal est un indicateur de richesse fiscale, défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales. Il est égal à la somme que produiraient les trois taxes directes de la commune si l'on appliquait aux bases communales brutes de ces trois taxes les taux moyens nationaux d'imposition de chacune de ces taxes.

²¹ Source : dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/criteres_repartition.php.

De plus, à partir de 2014, la commune a également perçu le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Toutefois elle en est devenue contributrice en 2017, reversant 125 760 € sur cet exercice. La CCPRO ayant fait le choix d'un reversement de droit commun, le montant annuel du FPIC prélevé sur la commune d'Orange est issu d'un simple calcul et non d'un accord avec les autres communes de l'intercommunalité.

3.1.1.3 Une contraction des ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles du budget principal de la commune s'élèvent à 7,4 M€ en 2017. Elles ont baissé facialement de 7 M€ depuis 2012 (cf. Annexe n° 8). Cette diminution est principalement imputable au transfert à compter de 2014 d'une partie des ressources institutionnelles à la CCPRO, en lien avec les compétences transférées (- 4,6 M€). La contraction des ressources institutionnelles s'explique également par la baisse de la dotation globale de fonctionnement perçue par la commune sur la période (- 2,1 M€), dans le cadre de la participation des collectivités territoriales à la réduction des déficits publics. Enfin, la création du budget annexe transports a également généré une baisse des ressources institutionnelles, car la dotation générale de décentralisation enregistrée au budget principal de la commune jusqu'en 2015 au titre du concours pour l'organisation et le financement des transports urbains, a été transférée en recette du budget annexe des transports à compter de 2016 (- 300 000 €). Il est également constaté une progression depuis 2014 des participations autres, en lien avec la mise en place d'activités périscolaires suite à la réforme des rythmes scolaires (financement par la caisse d'allocations familiales) et en raison des assurances liées à l'annulation de spectacles, en hausse sur la période selon la commune.

3.1.1.4 Des ressources d'exploitation stables

Les ressources d'exploitation de la commune s'élèvent à 3 M€ en 2017, elles sont globalement stables sur la période, hors perception exceptionnelle en 2012 du solde excédentaire de clôture du budget annexe de la ZAC Porte Sud d'Orange pour un montant de 627 910 € (cf. Annexe n° 8).

Les ressources d'exploitation sont principalement issues des redevances des prestations de services à caractère culturel (médiathèque, conservatoire de musique), périscolaire, sportif (piscine « l'Attente ») et de loisirs (centre aéré de Boisfeuillet, animations diverses), qui s'élèvent à 1,1 M€ en 2017 et ont progressé de 1,4 % chaque année depuis 2012. La commune explique cette progression par l'augmentation des effectifs enfants accueillis dans les différentes activités de loisirs et périscolaires et la réouverture en 2013 de la piscine « l'Attente » après travaux.

Il est également constaté une progression de 22 % des remboursements de frais et mise à disposition de personnels facturée sur la période (829 340 € en 2017), ces ressources d'exploitation étant toutefois neutres financièrement pour la commune, puisqu'il s'agit de remboursements de charges avancées par la commune par ailleurs.

Parmi les ressources d'exploitation, la commune compte également des revenus locatifs à hauteur de 323 931 € en 2017 et 469 688 € de redevance versée par le délégataire du théâtre antique et du musée de la commune, tous deux en baisse par rapport à 2012.

Les ressources d'exploitation sont donc peu dynamiques sur la période.

3.1.2 Des dépenses de gestion dynamiques

Les charges de gestion de la commune, qui s'élèvent à 29,3 M€ en 2017, ont baissé au total de 5,8 % sur la période (- 1,8 M€). La période est marquée par une forte baisse de 6,3 M€ des charges en 2014 en raison des transferts de compétences et donc des charges correspondantes à la CCPRO, suivie d'une progression soutenue des dépenses (+ 3,9 M€ entre 2014 et 2017).

Tableau n° 8 : Evolution des charges courantes

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evo 2012-2017	Struct moy
Charges à caractère général	9 312 400	9 090 226	7 077 320	6 156 425	6 294 147	8 349 239	- 2,2 %	27,5 %
+ Charges de personnel	16 728 011	16 919 773	14 206 354	14 719 364	15 777 522	17 106 673	0,4 %	56,6 %
+ Subventions de fonctionnement	2 209 702	2 819 321	2 115 971	2 443 249	2 238 644	2 175 657	- 0,3 %	8,3 %
+ Autres charges de gestion	2 831 484	2 787 285	1 939 337	1 679 122	1 780 090	1 645 732	- 10,3 %	7,5 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	60 572	27 622	9 284	9 398	6 362	-1 221	- 145,8 %	0,1 %
= Charges courantes	31 142 169	31 644 227	25 348 266	25 007 557	26 096 764	29 276 080	- 1,23 %	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

3.1.2.1 Des charges à caractère général en progression en fin de période

Les charges à caractère général s'élèvent en 2017 à 8,3 M€ (cf. annexe n° 9). Si elles sont en baisse de 0,96 M€ depuis 2012, elles ont progressé de 1,27 M€ depuis 2014. Elles représentent plus d'un quart des charges courantes.

Les charges à caractère général ont baissé de 2 M€ en 2014, en raison du transfert à la CCPRO des contrats de prestations de traitement des déchets, qui s'élevaient en 2013 à 1,4 M€, des dépenses d'entretien et réparation sur voie et réseau (- 300 000 €) et sur matériel roulant (- 100 000 €) et des fournitures de voirie (- 150 000 €).

Elles ont continué à baisser jusqu'en 2015, avant d'enregistrer une progression particulièrement sensible en 2017 (+ 2 M€), en raison principalement d'une hausse des dépenses relatives à l'animation du territoire, avec la mise en place d'Orange plage en 2017 (+ 536 110 €), et l'augmentation des festivités (spectacles, sécurité, traiteurs...) en fin de période.

3.1.2.2 Des charges de personnel faibles mais en progression depuis 2014

Représentant 56,6 % de l'ensemble des charges courantes de la commune en moyenne de 2012 à 2017, les charges de personnel rapportées au nombre d'habitants sont inférieures de 30 % à la moyenne de la strate.

Tableau n° 9 : Charges de personnel rapportées au nombre d'habitants

Montant en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Orange	564	568	473	497	528	- 1,64 %
Moyenne strate	808	791	757	758	755	- 1,68 %

Source : Comptes des communes DGCL

Si le montant des charges de personnel a baissé de 2,7 M€ en 2014, en raison du transfert de 68 agents vers l'intercommunalité (cf. *infra* 7.2.1), il a augmenté depuis 2014 de 2,9 M€, entraînant une progression du poids des dépenses de personnel rapporté aux produits de gestion, qui s'élève à 48,7 % en 2017 contre 32,4 % en 2012. Le poids des charges de personnel dans les charges courantes, bien qu'en progression sur la période, reste inférieur à celui de la strate.

Cette augmentation des charges de personnel s'explique par la hausse des effectifs de la commune, en lien avec le développement des compétences municipales. La commune a retrouvé en 2017 un nombre d'ETPT identique à celui de 2013, avant les transferts à la CCPRO, soit 465 agents.

3.1.2.3 Des subventions faibles et en baisse

3.1.2.3.1 Des subventions de fonctionnement faibles et en baisse, pour un nombre limité de bénéficiaires

Au total, les subventions de fonctionnement ont baissé de 12,7 % sur la période, le montant versé étant passé de 2,5 M€ en 2012 à 2,2 M€ en 2017, après avoir été réduites à 1,8 M€ de 2014 à 2016.

Ce montant est inférieur en moyenne de 28 % à celui versé par les communes de la strate sur la période (cf. annexe n° 10). La baisse du montant versé en 2014 s'explique par la suppression de la subvention à l'office de tourisme d'un montant de 324 932 €, du fait du transfert de la compétence tourisme à l'intercommunalité et par une baisse du montant versé aux associations sportives.

Les subventions versées par la commune sont prioritairement affectées aux politiques relatives à la famille (CCAS, relais assistantes maternelles, crèche « les rêves bleus », association Saint-Vincent, écoles privées), qui représentent 2/3 des subventions allouées, passant d'un montant alloué de 1 171 000 € en 2012 à 1 623 167 € en 2017. Les subventions versées concernent également pour un peu moins de 30 % les associations sportives et pour 7 % l'action culturelle. Ainsi malgré la volonté du maire d'asseoir la politique sportive du territoire sur l'activité des associations sportives, il est observé une baisse du soutien financier aux associations sportives sur la période examinée, celui-ci passant de 823 176 € en 2012 à 636 275 € en 2017 (cf. annexe n° 11).

Les subventions versées sont concentrées sur un nombre limité de bénéficiaires. Ainsi en 2017, si 196 entités ont bénéficié d'un concours municipal, seules 54 ont perçu un concours financier. Et parmi celles-ci, 80 % des subventions sont concentrées sur quatre bénéficiaires : le CCAS²², l'ASON, les Chorégies et les rêves bleus.

²² Le CCAS est recensé parmi les associations subventionnées par la commune. Toutefois, il s'agit d'un établissement public doté de la personnalité morale, et non d'une association.

Conformément à l'article L. 612-4 du code de commerce, les trois associations²³ ayant reçu annuellement une ou plusieurs subventions dont le montant global a dépassé 153 000 €, ont établi des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe (comptabilité d'engagement) certifiés par un commissaire aux comptes.

3.1.2.3.2 *La réduction des subventions exceptionnelles*

Les subventions versées par la commune à des personnes de droit privé étaient constituées pour 21 % de subventions exceptionnelles en 2012 (319 835 € imputés sur le compte 6745). Ce poids a été sensiblement réduit en 2017, exercice au cours duquel les subventions exceptionnelles se sont élevées à 36 485 €.

Cette réduction résulte de la baisse du montant particulièrement significatif des subventions exceptionnelles versé par la commune aux clubs sportifs. Celles-ci sont passées de 320 535 € en 2012 à 27 200 € en 2017²⁴. Une partie de ces subventions exceptionnelles a été réintégrée dans le montant des subventions de fonctionnement. Ce fut le cas pour l'ASON dont la subvention de fonctionnement est passée de 350 000 € à 450 000 € à partir de 2014, ou encore pour le Rugby Club Orangeois, dont la subvention est passée de 20 000 € à 40 000 € à partir de 2014.

Si le versement de subventions exceptionnelles à des clubs sportifs a été justifié par l'évolution du niveau des joueurs ou l'organisation de manifestations sportives particulières, la commune a également accordé des subventions exceptionnelles afin de maintenir l'activité d'associations déficitaires, notamment l'ASON et le Sporting Club d'Orange (SCO), sans que ce soutien ne puisse être considéré comme abusif.

3.1.2.3.3 *Le respect de l'obligation de conventionnement*

L'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, précise que « *l'autorité administrative (...) qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée* ». Le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 a fixé le montant seuil de la subvention à 23 000 €. L'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a précisé que les subventions publiques comprenaient les subventions financières et les avantages en nature valorisés dans l'acte d'attribution. Dès lors, les avantages en nature pour le respect du seuil de conventionnement doivent être pris en compte à partir de 2015.

Jusqu'en 2015, les associations qui ont perçu une subvention d'un montant supérieur à 23 000 € étaient liées par une convention avec la commune d'Orange, à l'exception des associations Saint-Vincent et « les Rêves bleus ». En effet, la commune n'a pas été en capacité de transmettre la convention d'objectifs et de moyens justifiant de l'objet, du montant, des modalités de versement et des conditions d'utilisation d'une subvention annuelle de 110 000 €²⁵ versée chaque année à l'association « Les rêves bleus ». La commune a seulement produit le bail emphytéotique du 19 juillet 2007, par lequel elle alloue pour 21 années à l'association un local, en contrepartie d'un loyer symbolique de 15 € par an, pour l'installation d'une crèche. De même, la commune n'a pas transmis de convention avec l'association Saint-Vincent, à qui elle a alloué chaque année de la période sous contrôle une subvention de 28 000 €.

²³ Associations concernées sur au moins un exercice de la période : ASON, SCO, office de tourisme.

²⁴ Source : comptes administratifs de la commune - Annexe engagements hors bilan - Liste des concours attribués à des tiers.

²⁵ Sauf en 2013, exercice au cours duquel l'association a perçu une subvention de la commune d'Orange de 118 923 €. A compter de 2015, la subvention s'élève à 136 670 € en tenant compte de la subvention financière et des avantages en nature valorisés.

D'après les montants indiqués dans l'annexe relative aux engagements hors bilan du compte administratif jusqu'en 2015, de nombreuses associations²⁶ ont bénéficié après 2015 de subventions, avantages en nature confondus, valorisés pour un montant total supérieur au seuil de 23 000 €. Le montant des concours en nature gagnerait donc à être valorisé dans la délibération annuelle fixant les attributions de concours aux associations, permettant à la commune d'identifier et de formaliser les conventions à conclure avec chaque association bénéficiant d'un soutien municipal supérieur au seuil défini par décret.

Recommandation n° 2 : Etablir les conventions prévues à l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 avec l'ensemble des associations bénéficiant d'un concours de la commune d'un montant supérieur au seuil défini par décret.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à veiller au respect de cette recommandation.

3.1.3 Le résultat de la section de fonctionnement

Le résultat de la section de fonctionnement, issu de la capacité d'autofinancement brute dont sont déduites les dotations aux amortissements, s'est sensiblement contracté, passant de 16,8 M€ en 2012 à 6,15 M€ en 2014, puis 0,9 M€ en 2017 (cf. annexe 12). Outre les transferts budgétaires à la CCPRO en 2014, cette évolution résulte de la progression rapide des charges en fin de période (+ 3,2 M€ en 2017) et de l'essoufflement des produits (- 2 M€ en 2017), faisant passer l'excédent brut de fonctionnement sur le seul exercice 2017 en-deçà du seuil de 20 % des produits de gestion recommandé par les juridictions financières. Or, cette dégradation de l'EBF s'inscrit dans un contexte de rigidification des charges de gestion de la commune, le ratio de rigidité des charges structurelles de la commune passant de 37,2 % en 2012 à 53,9 % en 2017.

La dégradation du résultat de la section de fonctionnement s'explique également par la hausse évoquée *supra* des dotations nettes aux amortissements, issue de la réduction des durées d'amortissement approuvées fin 2014 (+1,15 M€ entre 2012 et 2015).

La diminution du résultat de fonctionnement résulte du rapprochement progressif depuis 2014 du niveau de dépenses de la commune de son niveau de recettes, réduisant ainsi sa situation particulièrement excédentaire.

3.2 Une capacité de financement des investissements sous-exploitée

3.2.1 Un financement propre disponible élevé

Le financement propre disponible représente le total des ressources hors emprunt, dont dispose la collectivité après avoir payé ses charges et remboursé ses dettes pour investir. Bien qu'en baisse, les financements propres de la commune, constitués de sa capacité d'autofinancement (CAF) et des recettes d'investissement hors emprunt, ont permis de couvrir les dépenses d'équipement sur l'ensemble de la période. Depuis 2002, la commune n'a mobilisé aucun emprunt bancaire pour financer ses dépenses d'investissement, elle a seulement dû mobiliser son fonds de roulement en 2013 et 2017.

²⁶ 21 associations concernées en 2017 d'après l'annexe engagement hors bilan du compte administratif.

Tableau n° 10 : Le financement propre disponible

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
CAF brute	18 229 688	16 180 358	7 947 773	8 318 653	9 121 076	3 543 713	63 341 261
- Annuité en capital de la dette	715 369	626 220	428 435	605 363	128 074	0	2 503 461
= CAF nette ou disponible (C)	17 514 320	15 554 138	7 519 338	7 713 289	8 993 002	3 543 713	60 837 800
+ Recettes d'inv. hors emprunt (D)	3 417 554	2 675 078	4 660 843	3 952 369	2 169 512	2 442 717	19 318 073
= Financement propre disponible (C+D)	20 931 874	18 229 216	12 180 181	11 665 658	11 162 514	5 986 430	80 155 873
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	16 792 820	18 920 325	8 893 174	7 312 078	9 937 948	5 619 802	67 476 148
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)</i>	<i>124,6 %</i>	<i>96,3 %</i>	<i>137,0 %</i>	<i>159,5 %</i>	<i>112,3 %</i>	<i>106,5 %</i>	<i>118,8 %</i>

Source : logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

La CAF nette constitue 76 % des financements propres de la commune sur la période. Elle a baissé de 14 M€ sur la période, atteignant 3,5 M€ en 2017, soit un poids structurel plus proche de celui des communes de la strate²⁷.

Les recettes d'investissement hors emprunt ont diminué de 974 837 € entre 2012 et 2017, soit - 28,5 %. Cela s'explique par la baisse significative du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) perçu à partir de 2016 (- 1,9 M€), en raison du transfert d'une grande part des dépenses d'investissement à la CCPRO en 2014, le FCTVA étant attribué deux ans après la réalisation des dépenses d'investissement éligibles. A compter de 2016, les recettes d'investissement hors emprunt s'appuient donc majoritairement sur les subventions d'investissement reçues et les produits de cession, dont les montants ont varié en lien avec les projets et opportunités. La commune a ainsi réalisé une plus-value de 997 525 € sur la cession immobilière des îlots C et D vendus en 2014.

Si le niveau de financement propre disponible (80,2 M€ sur la période) a sensiblement baissé, passant de 21 M€ en 2012 à 6 M€ en 2017, il est resté globalement supérieur au niveau des dépenses d'équipement de la commune (67,5 M€). Ainsi, le ratio du financement propre disponible rapporté aux dépenses d'équipement est supérieur à 90 % sur l'ensemble de la période, indiquant qu'un excès de ressources a été prélevé par la commune sur les contribuables et usagers des services publics communaux compte tenu des investissements réalisés.

3.2.2 Des dépenses d'investissement faibles

A la suite du transfert de compétences à la CCPRO, le niveau des dépenses d'équipement de la commune a baissé de 10 M€. Il s'est élevé entre 7 et 9 M€ de 2014 à 2016, avant de baisser à 5,6 M€ en 2017 (cf. annexe 13). Toutefois sur cet exercice, la commune a également versé en subvention d'équipements un fonds de concours à la CCPRO de 2,5 M€ (cf. *infra* 4.2.), afin de renforcer son investissement sur le réseau de voirie d'Orange. Le montant total des dépenses et subventions d'équipement a donc baissé de 18 % entre 2016 et 2017.

²⁷ Le poids de la CAF nette dans les financements propres des communes de la strate représente 57,4 % sur la période. En 2017, il s'élève à 59,2 % pour Orange.

Rapporté au nombre d'habitants, le niveau des dépenses d'équipement était supérieur à celui de sa strate²⁸ jusqu'en 2013, indiquant que la commune d'Orange investissait davantage que la moyenne de la strate dans les compétences désormais transférées à la CCPRO, notamment au cas d'espèce les dépenses de voirie. A l'inverse, cet indicateur est devenu inférieur à la moyenne de la strate en 2014 et 2015, montrant que l'effort d'investissement de la commune relatif aux seules compétences municipales était moindre.

En l'absence de volonté politique de projection partagée en matière d'investissement, la commune ne s'est pas dotée d'un véritable plan pluriannuel d'investissement (PPI), outil global de pilotage relatif à la programmation et l'exécution de la politique d'investissement de la commune. Un tel outil aurait pourtant donné une vision prospective et synthétique aux élus, améliorant la visibilité financière à moyen terme de la commune. A défaut, plusieurs services ont développé des outils internes recensant les besoins en investissement propres à leur secteur, afin de les soumettre au maire pour arbitrages budgétaires annuels. La direction des finances réalise ainsi un recensement des seules opérations comptabilisées en AP/CP²⁹ de plus de 500 000 € et qui s'étalent sur au moins deux exercices. La direction des bâtiments a réalisé une planification pluriannuelle de travaux visant la rénovation des groupes scolaires et des gymnases, à la suite des audits menés en 2015. Enfin, la direction de l'habitat et de l'urbanisme a également formalisé un tableau pluriannuel des opérations à réaliser à partir de 2018. Ces documents ne sauraient constituer un PPI, dès lors qu'ils n'offrent qu'une vision parcellaire, technique et interne de la programmation des investissements de la commune.

L'absence de PPI contribue à expliquer l'évolution erratique et à la baisse des investissements sur la période, ceux-ci n'étant pas suffisamment anticipés. Dans son compte administratif 2016, l'ordonnateur justifie la baisse des dépenses d'équipement par le « *glissement de certains investissements sur les prochaines années (dossiers de plus en plus longs et complexes à instruire)* ». La commune a indiqué avoir dû reporter ou annuler deux projets d'investissement en raison de l'absence d'aval des institutions partenaires concernées, citant d'une part le projet de déviation d'Orange et d'autre part, le complexe aquatique sur la colline Saint-Eutrope³⁰.

Enfin, la commune a également insisté sur la longueur du processus décisionnel interne et l'insuffisance des moyens dédiés à la préparation et la réalisation de ces investissements, pour expliquer que de nombreuses opérations soient toujours à l'état de projet. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué avoir renforcé les effectifs du bureau d'études du service bâtiment pour répondre au manque de moyens et de compétences internes dédiés. Cette évolution des effectifs dédiés gagnerait toutefois à s'inscrire dans une stratégie pluriannuelle d'adéquation des moyens humains et financiers aux projets d'investissement.

Or les délais d'exécution ont parfois également limité la pertinence des travaux réalisés, comme en témoigne la rénovation du bâtiment dédié à l'office du tourisme Orangeois de 2013 à 2014 pour 0,92 M€ HT, tandis qu'avec l'intégration de la CCPRO, celui-ci a fusionné avec l'office de tourisme intercommunal (OTI). Le bâtiment fait finalement l'objet d'une affectation partagée entre une antenne de l'OTI et des bureaux des services culturels municipaux.

²⁸ Jusqu'au 31/12/2013, la strate de référence correspond aux communes de 20 000 à 50 000 habitants n'appartenant à aucun groupement fiscalisé.

²⁹ Grâce aux AP/CP, le conseil municipal vote l'enveloppe globale d'un projet (AP) et le nombre d'années d'exécution, tout en votant conjointement les crédits de paiements annuels répartis sur le nombre d'années du projet. A Orange, quatre opérations sont concernées : la consolidation des murs du théâtre antique, la mise en place du parcours patrimonial, la mise en valeur de la colline Saint-Eutrope et l'agenda d'accessibilité programmée.

³⁰ Projet de construction d'un nouveau centre nautique, en lieu et place de la piscine des Cèdres pour lequel le permis de démolir a été obtenu, mais le permis de construire a été refusé par les bâtiments de France.

Au final, la politique d'investissement de la commune résulte d'un pilotage à vue et par opportunité, sans s'inscrire dans une trajectoire pluriannuelle budgétaire et opérationnelle, tandis que les projets d'ampleur annoncés justifieraient une planification pluriannuelle consolidée.

En conséquence, si le niveau des dépenses d'équipement de la commune est globalement proche de celui de sa strate, il reste largement inférieur à sa capacité de financement. Dans le cadre d'un audit organisationnel de la direction des finances finalisé en février 2017, prévoyant un appui à la définition de perspectives financières pluriannuelles, le prestataire a restitué plusieurs simulations basées sur un objectif de ramener entre 10 et 12 M€ le résultat total cumulé de la commune³¹, permettant un niveau d'investissement de 50 à 60 M€ en quatre ans d'ici à 2020 (15 M€ par an), et ce, sans remettre en cause la stratégie de non-endettement de la commune et de baisse de la fiscalité locale. En l'absence de décision formalisée ou de délibération, le directeur général des services a indiqué que le scénario retenu par le maire en 2017 consistait à réduire les taux de fiscalité de 20 % en 4 ans et d'augmenter le niveau d'investissement à raison de 12 M€ par an. Or ce scénario n'a pas été mis en œuvre, ni en fiscalité, ni en investissement. Pourtant, de nombreux investissements futurs sont attendus, en raison de projets reportés ou identifiés, et de la nécessité pour la commune de renforcer sa politique d'entretien de son patrimoine (cf. infra 5.3.3).

Recommandation n° 3 : Elaborer un plan pluriannuel d'investissement permettant de mettre en adéquation les ressources prélevées par la commune sur les contribuables et les usagers avec les dépenses d'investissement à réaliser.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à consolider courant 2019 son plan pluriannuel d'investissement conformément aux recommandations de la chambre.

3.2.3 Un désendettement complet

La commune a mené une politique de désendettement significative sur l'ensemble de la période étudiée, lui permettant d'atteindre un endettement zéro en 2016, tandis que son encours s'élevait à 2,6 M€ en 2012 (cf. annexe n° 14). Le dernier emprunt a été remboursé le 1^{er} mars 2016. Comme évoqué *supra*, aucun nouvel emprunt n'a été souscrit sur la période.

3.2.4 Un fonds de roulement net global trop élevé et un excès de trésorerie nette

Le fonds de roulement net global (FRNG) résulte du solde entre les ressources et emplois de long terme. Il couvre le décalage à court terme entre l'encaissement des produits et le paiement des charges (besoin en fonds de roulement) et la trésorerie. Le FRNG de la commune a progressé de 25 % entre 2012 et 2017, passant de 19,7 M€ à 24,6 M€. Exprimé en nombre de jours de charges courantes le FRNG s'établit à 307 jours en 2017, soit un niveau largement excessif par rapport au seuil recommandé par les juridictions financières entre 30 et 90 jours. En effet, la commune dispose d'un FRNG équivalent à plus de 10 mois de charges de fonctionnement. En outre, la trésorerie nette d'Orange a augmenté de 5,5 M€ entre 2012 et 2017, atteignant un niveau excessif dans la mesure où elle représente près d'une année de charges courantes de la commune.

³¹ Ce résultat cumulé s'élève à 25,5 M€ en 2016.

Tableau n° 11 : Fonds de roulement net global

Au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
= Fonds de roulement net global	19 721 880	18 585 190	21 393 138	25 639 087	26 805 222	24 635 665	4,5 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	231,1	214,4	308,0	374,2	374,9	307,1	
- Besoin en fonds de roulement global	- 3 487 139	- 4 062 383	- 1 906 584	81 290	- 2 702 687	- 4 042 353	3,0 %
=Trésorerie nette	23 209 019	22 647 573	23 299 722	25 557 797	29 507 909	28 678 018	4,3 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	272,0	261,2	335,5	373,0	412,7	357,5	

Source : ANAFI, comptes de gestion 2012 - 2017

La progression du FRNG révèle une inadéquation structurelle entre le niveau de ressources prélevées par la commune et les montants qu'elle a engagés sur la période. En l'absence de stratégie pluriannuelle, la commune a mené une politique d'austérité (faible niveau de dépenses de fonctionnement et d'investissement donc d'immobilisation), tout en conservant un niveau de ressources élevé. Ainsi, les résultats de fonctionnement cumulés de 2012 à 2017 s'élèvent à 52,2 M€, ayant fait progresser d'autant les ressources stables de la commune (+ 50,6 M€), tandis que les emplois stables n'augmentaient que de 43,8 M€ sur la période.

4 LES RELATIONS FINANCIERES AVEC LA CCPRO

4.1 Les révisions de l'attribution de compensation d'Orange

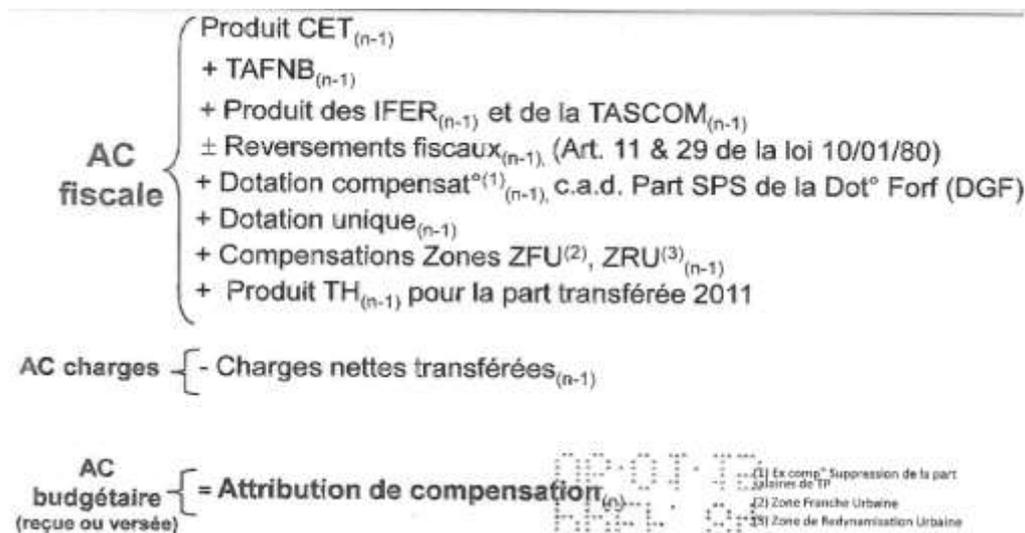
4.1.1 Le désaccord sur les modalités de calcul de l'attribution de compensation d'Orange

La fixation de l'attribution de compensation (AC) a pour but de garantir la stricte neutralité budgétaire du passage au régime de la fiscalité professionnelle unique et des transferts de compétences, pour l'EPCI et pour chacune des communes membres, conformément à l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI).

A partir de 2014, la commune a donc perçu une attribution de compensation versée par la CCPRO. Dans l'attente d'une évaluation définitive des charges transférées, un montant provisoire d'attribution de compensation a été fixé à 2,8 M€ par délibération communautaire du 9 janvier 2014, respectant ainsi l'obligation de communiquer les montants prévisionnels des AC avant le 15 février de chaque exercice à l'ensemble des communes membres. Cette estimation provisoire résultait des premières conclusions d'un cabinet extérieur, missionné par la CCPRO pour évaluer impartialement les conséquences financières du rattachement d'Orange à la CCPRO.

La Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées (CLECT) a approuvé à l'unanimité le 20 novembre 2014 l'estimation de l'AC d'Orange réalisée par le cabinet extérieur, résultant de la différence entre la fiscalité transférée et les charges nettes transférées, à 4 376 353 €. Conformément au règlement intérieur de la CLECT, le montant de l'AC a été soumis à l'approbation des conseils municipaux des communes membres.

Schéma n° 1 : Les attributions de compensation en résumé



Source : présentation CLECT du 20 novembre 2014

Ce montant de l'AC approuvé par délibération du 20 février 2015, a été remis en question à l'issue d'une année pleine de fonctionnement, et après intervention de la trésorerie, lors de la CLECT du 20 novembre 2015. Les modalités de calcul retenues en 2014 pour l'AC de la commune d'Orange, étaient moins avantageuses que celles appliquées aux communes membres historiques au moment du transfert de la compétence voirie en 2006. En effet, la CLECT de 2014 a intégré le coût de renouvellement du patrimoine mis à disposition par Orange (6 M€) et 1,9 % de charges supports (116 356 €) dans les charges transférées. Or en 2006, l'amortissement relatif à la voirie n'avait pas été pris en compte dans l'évaluation des charges transférées pour les communes membres historiques, qui n'avaient pas fourni d'état patrimonial au moment du transfert. De même, aucune charge support n'avait été comptabilisée en 2006. La CLECT du 20 novembre 2015 a donc validé une révision de l'AC d'Orange, en tenant compte des charges réellement constatées en 2014 et sans comptabiliser le coût du renouvellement du patrimoine mis à disposition, ni de charges supports. L'AC redéfinie selon les modalités de calcul appliquées en 2006 a ainsi été estimée à 10 157 409 €, soit un montant obérant les capacités d'investissement de la CCPRO, dont la capacité d'autofinancement devenait nulle. Cette estimation a de nouveau été soumise à l'approbation des communes membres.

Si cette nouvelle estimation a été approuvée par le conseil municipal d'Orange, par délibération du 10 décembre 2015, elle n'a pas fait l'objet d'un consensus dans les conseils municipaux des autres communes. La commune d'Orange a donc continué à percevoir une AC provisoire de 2,8 M€ en 2014 et 2015.

4.1.2 L'élaboration d'un nouveau pacte financier à la CCPRO

Face à ce blocage politique et économique, une renégociation du pacte financier entre l'EPCI et chacune de ses communes membres a été menée à l'initiative des communes de Sorgues et d'Orange. Une estimation a été faite des contributions et charges pour la CCPRO relatives à chaque territoire membre, afin de définir l'épargne nette de chaque territoire³². Approuvé le 25 février 2016 par le conseil communautaire de la CCPRO, ce nouveau pacte financier communautaire s'est appuyé sur une épargne nette totale³³ estimée à 10 507 751,55 € répartie par commune. Chaque commune a ensuite défini la répartition de son enveloppe entre la majoration de son attribution de compensation (montant reversé à la commune) et la constitution d'un capital d'investissement pour les compétences transférées à la CCPRO (cf. annexe n° 15). Les communes ayant délibéré à l'unanimité en faveur des nouvelles estimations des AC, le conseil communautaire a donc entériné le nouveau pacte financier appliqué à compter de 2016 par délibération du 14 avril 2016.

Issue du pacte financier, la nouvelle estimation de l'attribution de compensation de la commune d'Orange a été approuvée à 6,7 M€ en 2016 par délibération du 21 mars 2016 de la commune d'Orange. Cette estimation permettait d'une part d'équilibrer les conditions d'intégration de la commune en 2014 avec celles, plus avantageuses, qui avaient été fixées au moment de la création de l'intercommunalité. Elle maintenait d'autre part un minimum de solidarité financière intercommunale³⁴ dans un contexte budgétaire très contraint pour la CCPRO. La commune d'Orange participe ainsi à hauteur de 940 000 € par an à l'effort de solidarité intercommunal.

Toutefois, cet accord a été fragilisé par le départ des communes de Sorgues et Bédarrides de la CCPRO³⁵ vers la communauté de communes des Sorgues du Comtat au 1^{er} janvier 2017.

Tableau n° 12 : Montants de l'attribution de compensation

<i>En €</i>	2014	2015	2016	2017	Total
Montant AC versé à Orange	2 800 000	2 800 000	6 675 259	5 675 259	17 950 518
<i>Estimation CLECT</i>	4 376 353	10 157 409	6 675 259	5 675 259	
AC due	6 675 259	6 675 259	6 675 259	5 675 259	25 701 036
Ecart	3 875 259	3 875 259	0	0	7 750 519

Source : Rapports des CLECT et comptes de gestion de la commune

³² Solde des richesses apportées par chaque commune rapporté aux charges de gestion induites par chaque territoire pour la CCPRO.

³³ Il s'agit du montant d'épargne nette à redistribuer après déduction des coûts de gestion et montant des reversions antérieures (AC + fonds de concours (FDC) + dotation de solidarité communautaire (DSC)).

³⁴ Le principe étant que les communes les plus riches (Orange, Courthézon et Sorgues) compensent les situations déficitaires des communes les moins riches, par un prélèvement sur leur épargne nette visant à recapitaliser l'épargne nette négative de Jonquières et Bédarrides à la CCPRO (0,6 M€), puis en reconstituant leur capacité d'investissement (enveloppes investissements mobilisables par la CCPRO pour ces communes = 1 M€), enfin en renforçant la capacité d'autofinancement de la CCPRO (0,56 M€).

³⁵ Décision actée le 21 mars 2016 en commission départementale de coopération intercommunale.

Aucune délibération n'a approuvé les modalités de régularisation du solde d'AC dû par la CCPRO à la commune d'Orange. Selon la commune, il a été décidé de lisser le remboursement sur plusieurs exercices financiers, afin de ne pas affecter le budget contraint de la CCPRO. Cette régularisation a pris la forme de dépenses d'équipement supplémentaires prises en charge par la CCPRO sur la commune d'Orange de 2014 à 2018³⁶.

A la suite de la prise de compétence par la CCPRO de l'éclairage public et de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) à compter du 1^{er} janvier 2018, conformément à l'article L. 211-7 du code de l'environnement, une révision du montant de l'AC d'Orange a été évaluée par la CLECT du 19 janvier 2018 à 5 009 258 €.

Dans un contexte de défiance résultant de l'intégration contrainte à la CCPRO, la commune d'Orange a défendu ses intérêts financiers, par la définition d'un montant d'attribution de compensation neutralisant les transferts, tout en préservant son niveau d'exigence quant aux compétences transférées.

4.2 La hausse de la contribution aux investissements communautaires sur le territoire d'Orange

Le pacte financier approuvé le 25 février 2016 prévoit qu'au regard de la richesse apportée par son territoire à la CCPRO et après déduction de son AC intégrant le mécanisme de solidarité intercommunale, chacune des communes membres dispose d'une enveloppe annuelle d'investissement. Composée d'une enveloppe fixe appelée Droit à Tirage Initial (DATI) éventuellement corrigée des résultats antérieurs, dénommés Droit à Tirage Reporté (DATR), le Droit à Tirage Annuel (DATA = DATI + DATR) de la commune correspond au montant investi par la CCPRO sur le territoire communal concerné au titre des compétences transférées. Si le programme prévisionnel de travaux souhaité par une commune excède son DATA, le pacte financier prévoit deux possibilités de conforter les crédits dédiés. La commune peut d'une part demander une révision de la répartition de son épargne nette entre son enveloppe communale d'investissement et son AC, le processus étant budgétairement neutre pour l'intercommunalité, dans la mesure où la progression du DATA équivaut à la diminution du montant de l'AC. D'autre part, la commune peut allouer un fonds de concours, plafonné à 100 % de son DATA.

La commune d'Orange a eu recours aux deux leviers depuis 2014, afin de renforcer le niveau d'intervention de la CCPRO sur son territoire au titre des compétences transférées, principalement concernant la compétence voirie³⁷. Cela illustre la volonté de la commune d'Orange de garder la maîtrise du niveau de service proposé pour les compétences transférées, en continuant d'accorder une priorité dans son effort d'investissement à ces dernières.

³⁶ Ont été comptabilisées toutes les dépenses d'équipement de la CCPRO sur le territoire d'Orange depuis 2014 au-delà du seuil de 2,5 M€, bien que celui-ci ait été défini en 2016 (+ 1 820 277 € en 2014, + 308 203 € en 2015, + 2 M€ en 2017 et + 3 622 029 € en 2018).

³⁷ Les 9/10èmes des travaux de la CCPRO sont relatifs à la voirie d'après la commune.

Tableau n° 13 : Montants HT du droit à tirage annuel et des fonds de concours d'Orange

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Montant DATI Orange	2 500 000 €	2 500 000 €	2 500 000 €	3 500 000 €	3 795 998 € ³⁸
Montant fonds de concours Orange à CCPRO réalisé			2 500 000 €	0 €	
Montant au titre de la régularisation du solde AC	1 820 277 €	308 203 €	0 €	2 000 000 €	3 622 039 €
TOTAL renfort investissement communautaire sur la commune d'Orange	1 820 277	308 203	2 500 000	3 000 000	3 622 039

Source : délibérations communautaires du 25 février 2016, 14 avril 2016, 10 avril 2017 et 19 février 2018 et conventions fonds de concours

Pour atteindre un niveau d'investissement annuel plus conforme à ses attentes concernant les compétences transférées, la commune d'Orange a demandé la revalorisation du montant de son enveloppe travaux par réduction de son AC. Le DATI de la commune, initialement estimé par la CLECT à 2 066 923,07 €, après avoir été arrêté sur demande de la commune à 2,5 M€ dans la délibération communautaire du 25 février 2016, a été revalorisé à 3,5 M€ conformément à la demande de la commune formalisée dans la délibération municipale du 9 juin 2017.

Conformément aux dispositions de l'article L. 5214-16 V du CGCT relatifs aux fonds de concours, la commune d'Orange et la CCPRO ont approuvé, par délibérations concordantes du 21 mars 2016 et du 14 avril 2016, le principe d'un fonds de concours versé à la CCPRO par Orange à hauteur de 2,5 M€ sur l'exercice 2016, au titre de la bonne réalisation du programme d'investissement communautaire souhaité par la ville. Ces fonds de concours n'appellent pas d'observation si ce n'est le délai de versement intervenu sur l'exercice comptable 2017. Sur les exercices suivants, la commune n'a versé aucun fonds de concours à la CCPRO, l'enveloppe d'investissement allouée par la CCPRO sur le territoire d'Orange étant déjà revalorisée d'1 M€ de DATI et du solde d'AC 2014-2015 à régulariser, soit + 2 M€ en 2017 et + 3,6 M€ en 2018. Dans ce contexte, le programme prévisionnel de travaux souhaité par la commune n'a pas excédé son droit à tirage annuel revalorisé.

La commune a ainsi soutenu le niveau d'investissement sur son territoire au titre des compétences transférées, principalement la voirie, en contribuant aux investissements communautaires.

4.3 Les remboursements de charges de fonctionnement mutualisées

La commune et la CCPRO entretiennent également des flux financiers liés à des remboursements de frais et de personnels mis à disposition ou mutualisés.

Ces flux n'appellent pas d'observations majeures et témoignent d'un suivi exhaustif par la commune de la répartition des charges avec son EPCI.

Les mises à disposition de personnel municipal auprès de la CCPRO ont donné lieu à remboursement par cette dernière selon les modalités définies dans les conventions annuelles de mise à disposition (cf. *infra* 7.2.3).

³⁸ Progression du DATI à hauteur de la retenue sur AC d'Orange au titre du transfert de compétence de l'éclairage public : + 645 998,44 €.

Parallèlement, les charges de fonctionnement associées aux locaux et matériels mis à disposition³⁹ des personnels restés physiquement dans les locaux de la commune après 2014 font l'objet d'une refacturation proratisée à la CCPRO. La convention de refacturation des charges entre la ville et la CCPRO, adoptée par délibération du 18 septembre 2015 a ainsi prévu que la commune poursuivait la prise en charge des marchés en cours et prestations internalisées, en contrepartie d'un remboursement communautaire proratisé selon les surfaces, moyens et effectifs concernés pour chaque collectivité. L'EPCI a pris à son compte, au fur et à mesure de l'échéance des contrats portés par la ville, les charges individualisables la concernant pour plus de 50 %. Sur la base du premier certificat administratif, la CCPRO a versé à la commune 287 663 € en 2016, en remboursement des charges associées de 2014. Les services concernés ayant rejoint en 2015 le siège de la CCPRO à Bédarrides, cette convention n'a pas été renouvelée. A la suite du retrait de la commune de Bédarrides, le siège de la CCPRO a été relocalisé sur la commune d'Orange. La commune a indiqué qu'une nouvelle convention de mise à disposition était en cours d'établissement entre la commune et la CCPRO, afin de répartir à nouveau les charges de fonctionnement associées aux locaux et matériels mis à disposition entre les deux collectivités.

Le suivi rigoureux des flux financiers entre la commune et la CCPRO témoigne de l'investissement d'Orange dans la construction d'un nouvel équilibre intercommunal, lui attribuant la place de ville-centre de l'EPCI.

5 LA GESTION PATRIMONIALE FONCIERE ET IMMOBILIERE

5.1 L'absence de stratégie patrimoniale consolidée de la commune

A plusieurs égards, la gestion patrimoniale constitue un véritable enjeu pour la commune d'Orange. D'abord elle compte un patrimoine historique et culturel significatif, dont notamment deux sites classés au patrimoine mondial de l'UNESCO, le théâtre antique et l'arc de triomphe, participant à l'attractivité et la notoriété de son territoire. La commune compte également une centaine d'équipements municipaux, nécessitant d'assurer d'une part leur préservation et d'autre part leur bonne affectation. Enfin, la commune dispose d'un patrimoine privé en pleine croissance, avec de nombreuses acquisitions foncières et immobilières réalisées sur la période.

Malgré ce patrimoine public et privé conséquent (291,6 M€ d'immobilisations corporelles en 2016), la commune n'a pas formalisé de stratégie patrimoniale dans un schéma directeur immobilier. En l'absence de délibération arrêtant une stratégie foncière et immobilière partagée, déterminant les objectifs et modalités de gestion, la commune a géré son patrimoine en fonction des opportunités et impératifs qui se sont présentés sur la période, sans réelle politique volontariste et évaluable de préservation et de valorisation de son patrimoine public et privé.

³⁹ Il s'agit des charges de fluides, consommables, nettoyage, véhicules, vêtements de travail, maintenance informatique.

A défaut d'avoir formalisé un schéma directeur immobilier global, précisant les axes structurants de la stratégie patrimoniale de la commune, différents services ont développé des outils internes sectoriels de suivi du patrimoine⁴⁰. Selon le directeur général des services, la gestion patrimoniale de la commune s'appuie aujourd'hui sur trois documents sectoriels : le projet de parcours patrimonial visant la restauration de six édifices historiques⁴¹ sur le territoire, basé sur un schéma directeur patrimonial, les audits relatifs aux groupes scolaires et équipements sportifs, et enfin l'agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP).

En l'absence de schéma directeur, la commune souffre d'une absence de stratégie consolidée opérationnelle et financière de préservation et de valorisation de son patrimoine, lui permettant de développer une gestion active de son patrimoine, en lien avec ses capacités financières.

Recommandation n° 4 : Elaborer un schéma directeur immobilier définissant notamment la stratégie consolidée de préservation et de valorisation du patrimoine privé et public de la commune.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à respecter cette recommandation courant 2019.

5.2 La connaissance du patrimoine de la commune

La bonne connaissance de son patrimoine permet à l'ordonnateur de mettre en œuvre et d'améliorer sa stratégie de gestion patrimoniale, en termes de pilotage et de prévisions budgétaires à long terme. La qualité comptable du bilan permet de maîtriser les risques financiers et de garantir la qualité de l'information des élus.

5.2.1 La qualité insuffisante de l'inventaire physique et comptable et de l'état de l'actif

L'ordonnateur est chargé de la tenue d'un inventaire physique afin d'identifier tous les biens communaux, mais aussi d'un inventaire comptable, qui doit être en concordance avec l'état de l'actif tenu par le comptable public.

⁴⁰ Inventaires, PPI sectoriels (bâtiment, urbanisme et habitat, finances), schémas directeur eau et assainissement.

⁴¹ Maison romane, maison Blaire, cloître Saint-Florent, Temple protestant, Hôtel Dieu, Théâtre Antique parascaenium. Travaux prévus pour un montant total de 6,7 M€ HT.

5.2.1.1 Un inventaire physique et comptable non exhaustif

La commune dispose de quatre inventaires : celui de la ville, de l'assainissement, de l'eau et du transport.

Tableau n° 14 : Synthèse des inventaires en € au 01/01/2017

Total général	Valeurs d'acquisition	Amortissement de l'exercice	Amortissements antérieurs	V.C.N. au 01/01/2017 (1)	Valeurs d'acquisition - amortissements antérieurs (2)	Ecart (1) - (2) injustifié
Ville	314 696 837	2 360 913	13 458 840	301 314 182	301 237 997	- 76 185
Assainissement	30 820 570	474 892	8 416 004	22 427 352	22 404 566	- 22 786
Eau	9 229 637	196 275	4 599 491	5 098 617	4 630 146	- 468 471
Transport	587 863	86 701	14 516	573 347	573 347	0

Source : Etats des immobilisations 2017

Un premier contrôle de cohérence de la valeur nette comptable a mis en évidence des incohérences relatives aux montants indiqués dans les tableaux d'inventaires du budget principal et des budgets annexes (assainissement et eau) qui n'ont pu être justifiés par l'ordonnateur.

Leur analyse a également révélé un certain nombre d'anomalies. Dans l'inventaire du budget principal, la discontinuité des numéros d'inventaire ne permet pas de garantir un référencement exhaustif de l'ensemble des immobilisations détenues par la commune⁴². En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a expliqué que la discontinuité de l'inventaire provient notamment de la mise en place d'une nouvelle numérotation permettant un meilleur suivi de l'inventaire à compter de l'exercice 2014. En outre, il a été constaté que des œuvres d'art n'avaient pas été comptabilisées dans l'inventaire pour 1 058 575 € au 1^{er} janvier 2017 (cf. annexe n° 16-1). Ces immobilisations ne sont donc pas non plus retracées dans l'état de l'actif et enregistrées au compte 216 du compte de gestion.

De plus, les biens concédés dans le cadre d'une délégation de service public (DSP) doivent être inscrits au compte 241 comme le préconise l'instruction comptable. Or aucun suivi de la valeur historique des biens concédés au titre de la DSP du théâtre antique et du musée, ni des travaux effectués n'a été mis en place par l'ordonnateur. Les investissements opérés par le concessionnaire « Culturespaces » ne sont pas comptabilisés. Pourtant, au vu de l'état transmis par le concessionnaire, leur valeur nette comptable est estimée à 134 444 € au 31 décembre 2016.

Par ailleurs, des écarts sont constatés entre l'inventaire physique et l'inventaire comptable de la commune. Dans l'inventaire du budget assainissement, des biens n'ont pas été comptabilisés au titre de l'exercice 2014 pour un montant de 135 091 € alors que les fiches d'immobilisation de l'inventaire physique transmises par l'ordonnateur mentionnent la valeur d'acquisition de ces biens.

⁴² Exemples de numérotation dans l'inventaire comptable au 31/12/2017- budget principal : 10 000 pour « meuble sans porte », 11120-2183-2013 pour « encodeur table USB badges », 11518-15-2051-1499 pour « logiciel gestion électorale ».

La qualité de l'inventaire physique doit également être améliorée. Le schéma directeur en alimentation en eau potable du 19 décembre 2016 indique en effet des lacunes dans la connaissance du patrimoine : 13 % du réseau n'est pas connu en diamètre, 72 % du réseau est de date de pose inconnue, 16 % du réseau est de matériau inconnu.

Enfin, il est constaté une absence de mise au rebut pour des immobilisations d'une valeur nette comptable de 93 103 €. Des véhicules, du matériel informatique et des logiciels acquis entre 1986 et 2000 auraient dû faire l'objet d'une mise au rebut et être comptablement sortis de l'actif du bilan pour 66 532,54 € (annexe 16-2) de valeur nette comptable. Un procès-verbal du 31 mai 2016 fait également état d'une mise à la réforme de véhicules et de matériels restitués à la commune par la CCPRO, toujours présents dans l'inventaire au 1^{er} janvier 2017 pour un montant de 28 399 €.

Les inventaires ne donnent donc pas une image sincère de la situation patrimoniale de la collectivité et nuisent à la qualité de l'état de l'actif dont le comptable a la responsabilité.

5.2.1.2 Une mise à jour nécessaire de l'état de l'actif

En sus de la non-exhaustivité de l'inventaire, des discordances sont constatées avec les montants figurant dans l'état de l'actif et dans le compte de gestion.

Ainsi, au 31 décembre 2016 un écart positif de 5 709 319 € est relevé entre la valeur nette comptable des biens inventoriés et celle des biens recensés dans l'état de l'actif. Dans la mesure où des immobilisations figurant dans l'inventaire ne comportent aucune imputation comptable et portent notamment la mention « sans classe », l'origine de l'écart n'a pu être identifiée.

La correspondance entre la valeur nette comptable des immobilisations figurant au bilan du compte de gestion 2016 et l'état de l'actif a quant à elle pu être vérifiée. L'écart de près de 3 M€ concerne des mises à disposition dans le cadre d'un transfert de compétences ou concédées⁴³, qui n'ont pas encore été déduites de l'état de l'actif par le comptable.

Tableau n° 15 : Correspondance entre compte de gestion, état de l'actif et inventaire de la ville

<i>Exercice 2016</i>	Inventaire	Etat de l'actif	Ecart inventaire/état de l'actif	Compte de gestion	Ecart état de l'actif/compte de gestion
<i>Total général des comptes 20, 21, 23, 24, 26 et 27</i>	301 314 182	295 604 863	5 709 319	292 634 549	2 970 314

Source : *compte de gestion, état de l'actif et inventaire au 31/12/2016 - En €*

Par ailleurs, il est constaté que l'état de l'actif présente des immobilisations ayant une valeur nette comptable négative dont le montant est de - 33 458 € (cf. annexe 16-3). Ces écritures comptables correspondent à des migrations de compte ou bien à des sorties d'actif qui n'ont pas été rapprochées des biens d'origine. L'ordonnateur a également expliqué qu'à la suite de l'installation du nouveau logiciel financier en 2014, des valeurs d'origine n'avaient pas été renseignées. Une régularisation de ces écritures s'impose pour rendre plus lisible l'état de l'actif.

⁴³ Montant des amortissements enregistrés au compte 2492 - droits du remettant.

5.2.2 Une organisation perfectible de la mise à jour de l'inventaire physique et comptable et de l'état de l'actif

La mise à jour de l'inventaire physique de la commune relève de la direction des finances, en lien avec l'ensemble des services concernés. Sans qu'une procédure soit formalisée, la commune a indiqué que la mise à jour s'effectue à partir des informations adressées par les gestionnaires de crédits des services opérationnels sur le nouveau logiciel financier. Les gestionnaires de crédits doivent préciser sur les factures d'achats s'il s'agit d'une augmentation du parc ou de son renouvellement, en indiquant le cas échéant le matériel renouvelé. Ces mises à jour sont ensuite transmises à la trésorerie pour actualiser l'état de l'actif.

Toutefois, la mise en œuvre de cette procédure est restée fragile sur l'ensemble de la période, en raison d'une part des difficultés susmentionnées quant à l'animation du réseau de gestionnaires de crédits, du turn-over des équipes de la direction des finances et des projets de restructuration mobilisant la trésorerie municipale. Constatant les difficultés de mise à jour exhaustive de ses inventaires physiques et comptables, la commune a pris plusieurs mesures pour renforcer le suivi de son patrimoine.

D'une part les moyens alloués au suivi du patrimoine par la direction des finances ont été renforcés. Depuis 2016, deux agents de la direction des finances ont été formés au suivi de l'inventaire en lien avec les services opérationnels, principalement la direction des bâtiments et la direction de l'habitat et de l'urbanisme. Un troisième agent, en charge des assurances devrait consolider le projet de pôle financier patrimonial.

D'autre part, la commune a indiqué vouloir relancer le travail partenarial avec la trésorerie. Un premier travail avait été initié en 2012 - 2013 entre la ville et la trésorerie d'Orange, afin de mettre en cohérence l'état de l'actif et l'inventaire. Il n'avait toutefois pas été finalisé ni poursuivi, en raison du départ de l'agent municipal en charge de l'inventaire à la direction des finances et du changement de logiciel financier en 2014.

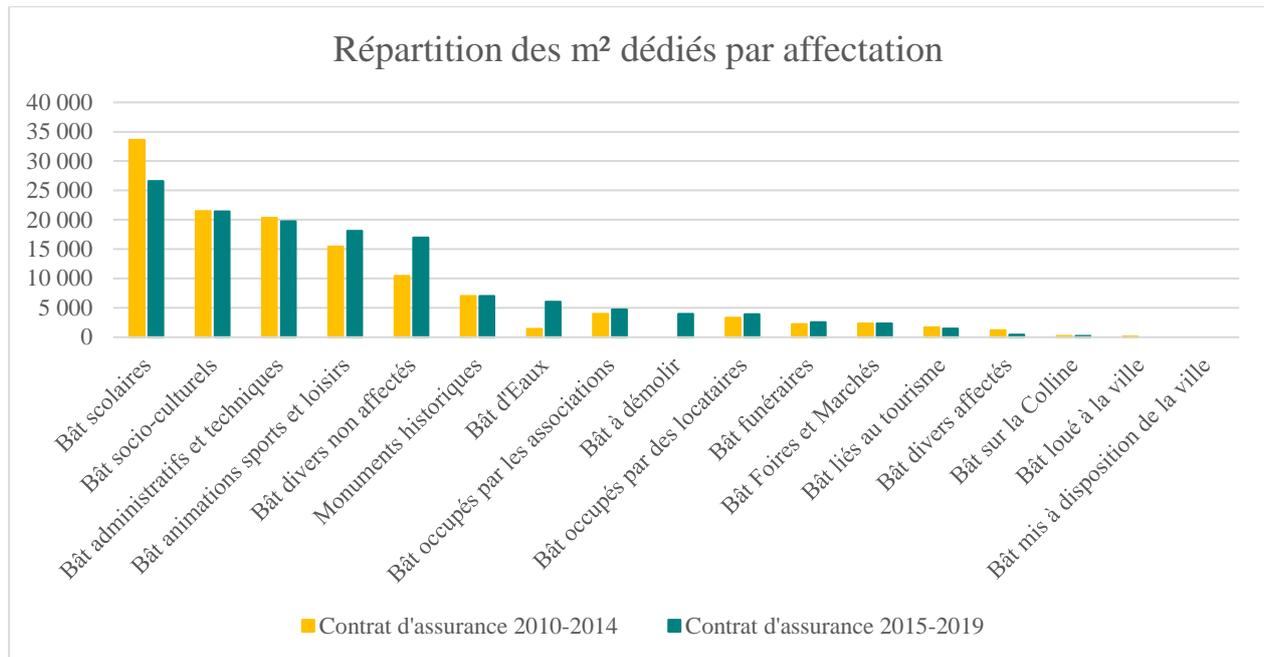
Recommandation n° 5 : Mettre à jour l'inventaire physique et comptable de la commune, afin de fiabiliser ensuite l'état de l'actif du comptable.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que les immobilisations étaient suivies conformément à la réglementation depuis 2017 et s'est engagé à mettre en concordance l'inventaire comptable avec l'état de l'actif avant la fin de l'exercice 2018, en précisant que la mise à jour de l'inventaire physique serait réalisée à moyen terme.

5.3 La gestion du patrimoine

5.3.1 La croissance du patrimoine immobilier affecté au domaine privé de la commune

D'après les contrats d'assurance contre les dommages aux biens souscrits sur les périodes 2010 - 2014 puis 2015 - 2019, la surface totale assurée par la commune a progressé de près de 10 000 m² entre les deux contrats, passant de 124 905 m² en 2010 à 135 571 m² en 2015. Au regard des surfaces déclarées au 1^{er} janvier de chaque année, la hausse du nombre de m² s'explique principalement par l'acquisition de nouveaux immeubles dédiés à l'habitation, à des locaux commerciaux ou non-affectés. Si la majorité des bâtiments est dédiée à l'accueil du public et relève du domaine public de la commune, les surfaces assurées de son domaine privé sont passées de 12 % en 2010 à 18 % en 2015.

Graphique n° 2 : Evolution du nombre de m² dédiés par affectation

Source : contrats d'assurance dommages aux biens 2010 - 2014 et 2015 - 2019

Concernant les bâtiments relevant du domaine public de la commune, les modifications restent marginales. Excepté l'ouverture d'un complexe des arts martiaux de 2 200 m², les modifications sont liées selon la commune à une amélioration de la connaissance précise des surfaces des équipements existants, aux transferts de compétences vers la CCPRO (quai de transfert des ordures ménagères, maison du tourisme...) ou à des changements d'affectation des bâtiments. 3 % des surfaces sont exclusivement occupées par des associations.

5.3.2 Une politique d'acquisitions et cessions de biens au bilan limité

La politique d'acquisitions – cessions de biens de la commune traduit d'une part la réalisation d'aménagements d'intérêt général (voirie, équipements publics, ZAC, PLU...) et d'autre part la mise en œuvre de la politique locale de l'habitat, notamment par des opérations de réhabilitation du parc privé communal. Entre 2012 et 2017, la commune a signé 127 actes, principalement en tant qu'acquéreuse. Cette politique n'était toutefois pas cadrée par un schéma directeur foncier et immobilier ou un programme local de l'habitat (PLH) sur la période, la commune n'ayant pas intégré le premier PLH de la CCPRO qui couvrait la période 2011 - 2016⁴⁴. La politique d'acquisition et cessions de la commune n'a donc pu faire l'objet d'une évaluation en lien avec des objectifs qu'auraient fixés la municipalité.

⁴⁴ Un nouveau PLH est en cours d'élaboration par la CCPRO, tenant compte du nouveau périmètre de l'intercommunalité.

Selon la commune, elle a acquis des immeubles et îlots dégradés, voire insalubres, du centre-ville, le nombre de ses immeubles assujettis aux taxes foncières passant ainsi de 121 en 2012 à 146 en 2017. En 2018, la commune gérait une quarantaine d'immeubles, comptant près de 120 logements. Elle a indiqué adopter une stratégie par îlot, et non par immeuble ou parcelle isolée, et écarter dans la mesure du possible le recours à des procédures d'expropriation, en privilégiant le démarchage direct des propriétaires. Cette démarche allonge sensiblement les délais de réalisation des opérations, limitant donc l'impact à court terme sur des objectifs attendus en termes de « lutte contre les marchands de sommeil et de développement de l'économie locale », indiqués par la commune en réponse aux observations provisoires.

Si cette stratégie dynamique d'acquisition et de cession a contribué à alimenter les produits de cession qui se sont élevés sur la période à 2,7 M€, pour un taux de plus-value de 41,2 % (cf. annexe 17), elle n'a en revanche pas permis à la commune d'atteindre le taux réglementaire de logements sociaux.

En vertu de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), renforcée par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, Orange doit disposer de 25 % de logement social, parmi les résidences principales d'ici 2025. En 2015, la commune comptait 2 860 logements sociaux, soit un taux de 21,7 %, inférieur au taux légal. Comme elle perçoit la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et que son taux de logements sociaux est supérieur à 20 %, la commune est toutefois exonérée du prélèvement annuel sur ressources fiscales, proportionnel au nombre de logements sociaux manquants, prévu par la loi pour les communes carencées. Si le taux d'Orange a légèrement progressé depuis 2014, le rythme de croissance du nombre de logements locatifs sociaux reste inférieur à celui préconisé par les obligations triennales de rattrapage.

Tableau n° 16 : Evolution du nombre de logements sociaux sur la commune

Taux de logements locatifs sociaux au 01/01/2014	Taux de logements locatifs sociaux au 01/01/2016	Taux légal à atteindre d'ici 2025 (en %)	Nombre de logements réalisés entre 2014 et 2016	Objectif de logements à réaliser entre 2014 et 2016	Taux de réalisation de l'objectif 2014-2016
21,50 %	21,70 %	25	19	121	16 %

Source : Bilan triennal 2014 - 2016 - <http://www.transparence-logement-social.gouv.fr>

Ce retard résulte notamment du refus municipal de cautionner les emprunts pour la construction de logements sociaux neufs pour des bailleurs sociaux dont le parc existant n'est, d'après l'ordonnateur, pas suffisamment entretenu. Sur la période sous contrôle, aucun nouvel emprunt de bailleur social n'a été garanti par la commune. Selon elle, une opération avec une société HLM, visant le conventionnement d'un immeuble de 182 logements, n'a ainsi pu aboutir jusqu'à présent pour cette raison. En outre, la commune justifie ce retard par l'impossibilité réglementaire de conventionner directement les logements qu'elle a réhabilités. Souhaitant garder la maîtrise de l'attribution et de l'entretien des logements, la commune loue donc des logements non-conventionnés qu'elle a réhabilités à des particuliers. En 2017, la commune louait 17 logements à 15 locataires et 11 baux commerciaux. Les loyers pratiqués sont ceux du marché et n'appellent pas d'observation particulière.

Pour chaque cession, la commune a présenté une délibération motivée au conseil municipal portant sur les conditions de cession d'immeubles, conformément à l'alinéa 3 de l'article L. 2224-1 du CGCT. Les acquisitions ont donné lieu également à une délibération du conseil municipal ou une décision du maire. Malgré une politique municipale d'acquisition/cession dynamique, aucun bilan annuel des acquisitions et cessions n'a été présenté au conseil municipal, puis annexé au compte administratif, bien que celui-ci soit prévu par l'alinéa 2 de l'article susmentionné⁴⁵.

Recommandation n° 6 : Présenter un bilan annuel des acquisitions et cessions au conseil municipal, tel que prévu par l'article L. 2224-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à respecter cette recommandation.

5.3.3 Une politique d'entretien du patrimoine attentiste

5.3.3.1 Un effort de conservation du patrimoine faible

Le rythme apparent du renouvellement des immobilisations permet d'évaluer le nombre d'années qu'il faudrait pour renouveler entièrement l'ensemble du patrimoine de la commune. Cet indicateur est bien plus élevé que celui de la strate sur l'ensemble de la période. Il a dépassé le seuil d'alerte de 30 ans en 2014 puis en 2017, indiquant un effort d'investissement de la commune assez faible sur son patrimoine, ce qui interpelle au regard de la capacité de financement de la commune.

Tableau n° 17 : Evolution du rythme apparent de renouvellement du patrimoine (y compris immobilisations en cours)⁴⁶

En nombre d'années	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne
Rythme apparent de renouvellement d'Orange	14,5	14,7	32,1	23,6	18,2	33,7	19,91
Rythme apparent de renouvellement de la strate	10,2	10,0	21,8	19,3	9,5	NC	12,53

Source : logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Le niveau d'amortissement cumulé indique le degré de vétusté des immobilisations de la commune. Il s'est dégradé sur la période, passant de 3,6 % en 2012 à 7,5 % en 2017. A compter de 2014, et donc du transfert des voiries sur lesquelles était concentré l'effort d'investissement, il a dépassé le taux moyen de la strate, indiquant un taux de vétusté global du patrimoine supérieur à la moyenne. Il convient toutefois de nuancer ce résultat, au regard des durées anormalement basses d'amortissement susmentionnées, ayant conduit à accentuer l'effort annuel d'amortissement à partir du 1^{er} janvier 2015.

⁴⁵ « Le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire d'une commune de plus de 2 000 habitants par celle-ci, ou par une personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une convention avec cette commune, donne lieu chaque année à une délibération du conseil municipal. Ce bilan est annexé au compte administratif de la commune ».

⁴⁶ Immobilisations brutes propres y compris en cours / investissements d'équipement de l'année, y compris en cours.

5.3.3.2 Le défaut de politique préventive d'entretien du patrimoine public

La commune n'a pas mis en place de plan prévisionnel de rénovation de son patrimoine public, en cohérence notamment avec sa politique d'amortissement. Les investissements sont donc chiffrés et réalisés après validation par le maire d'une opération. A défaut d'une stratégie préventive d'entretien du patrimoine public, la commune a majoritairement programmé des travaux curatifs lourds, à la suite de contraintes exogènes.

Ainsi, par délibération du 17 novembre 2014, la commune a approuvé un plan de travaux de confortement et de mise en sécurité des parements du théâtre antique, pour un montant total prévisionnel de 10,39 M€, à la suite de la chute d'une écaille de pierre de 4 kg sur le parvis du Théâtre en octobre 2014, révélant l'état particulièrement dégradé du monument, justifiant la réalisation de travaux en urgence⁴⁷.

De même, des travaux de mise en sécurité puis de rénovation ont été effectués en 2016 et 2017 à la médiathèque (pour 229 118 €), à la suite de l'avis défavorable donné par la commission de sécurité en raison de la non-conformité du système de sécurité incendie. La commune n'avait pas réalisé de travaux d'entretien depuis l'ouverture de l'équipement une vingtaine d'années auparavant.

Enfin, la commune a commencé à réaliser depuis 2015 des travaux lourds de rénovation sur l'ensemble des bâtiments des quatre gymnases et des 10 groupes scolaires, à la suite d'audits commandés respectivement en 2014 et 2015 sur l'état général de ces bâtiments⁴⁸. D'après l'audit sur les 10 groupes scolaires, cinq n'avaient pas fait l'objet de rénovation du clos couvert et cadre bâti depuis plus de 50 ans, et quatre depuis plus de 30 ans.

Il n'y a donc aucun lissage de l'effort d'entretien sur la période, celui-ci ayant été réalisé davantage par contrainte et par défaut, ce qui peut être regrettable au vu des capacités financières de la commune.

La chambre encourage la commune à élargir à l'ensemble de son patrimoine la démarche initiée avec le schéma d'alimentation en eau potable, préconisant un effort de renouvellement lissé à 1,09 % par an (soit 1,73 km/an) à mettre en œuvre sur les 30 années à venir, à partir d'un besoin identifié d'investissement pour renouveler et étendre le réseau d'alimentation en eau potable de plus de 17,8 M€ HT sur 30 ans.

⁴⁷ Les travaux de rénovation du théâtre Antique ont été planifiés en AP/CP en trois tranches sur huit ans à compter de début 2016.

⁴⁸ PPI gymnases estimé à 1,56 M€ de 2015 à 2017, PPI groupes scolaires estimé à 2,69 M€ de 2015 à 2018.

6 LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC

Quatre délégations de service public (DSP) ont été en vigueur sur la période sous contrôle : deux contrats d'affermage relatifs d'une part à l'assainissement - eaux usées et d'autre part à l'adduction d'eau potable - eaux brutes ; deux contrats de concession pour la gestion du théâtre antique et du musée municipal et jusqu'au 30 juin 2013, pour l'exploitation du service de transport urbain et scolaire.

La chambre a procédé à l'examen des conditions par lesquelles la commune a contrôlé l'exécution de ses quatre contrats de délégation de service public, ainsi que des flux financiers liant la commune à chaque délégataire.

6.1 Le contrôle des contrats par la commune

6.1.1 La commission consultative des services publics locaux

D'après l'article L. 1413-1 du CGCT, une commission consultative des services publics locaux (CCSPL) doit être créée dans les communes de plus de 10 000 habitants pour rendre un avis préalable sur l'ensemble des services publics que la commune confie à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'elle exploite en régie dotée de l'autonomie financière. Cette commission est composée du maire ou son représentant, de membres du conseil municipal à la proportionnelle et des représentants d'associations locales. Elle apprécie les conditions d'exécution des services publics délégués en examinant chaque année les rapports et bilans des services délégués ou exploités en régie dotée de l'autonomie financière. Elle est également consultée pour avis par le conseil municipal, avant qu'il ne se prononce sur tout projet de DSP ou de régie dotée de l'autonomie financière.

Par délibérations du 15 avril 2008 et du 10 avril 2014, le conseil municipal d'Orange a désigné les membres de la CCSPL conformément aux dispositions du CGCT.

En l'absence de règlement intérieur, la CCSPL s'est réunie chaque année pour examiner les rapports d'activité annuels des trois services délégués (adduction d'eau potable, traitement des eaux usées-assainissement, et théâtre antique et musée) et des deux services exploités en régie directe (transport en commun et pompes funèbres et crématorium). Conformément aux exigences réglementaires, elle a examiné la situation des différents services publics au regard de l'évolution d'indicateurs d'activité, des tarifs, et des faits notables survenus au cours de l'exercice.

6.1.2 Un contrôle limité de la DSP Transport

6.1.2.1 L'organisation fragile du suivi de la DSP

Par délibération du 25 juillet 2001, le conseil municipal a attribué un contrat de concession avec contribution financière forfaitaire pour l'exploitation des transports urbains et scolaires à une société délégataire pour 10 ans. La commune n'a pas été en capacité de préciser clairement les modalités de suivi de cette DSP. Ainsi, elle a indiqué que le suivi de cette DSP avait été confié au service urbanisme de 2009 à 2013. Toutefois, l'organigramme du service urbanisme en 2012 - 2013 ne fait état que d'une mission relative aux droits du sol et les seuls éléments d'analyse de la DSP transmis par la commune proviennent d'un agent de catégorie A en charge du développement économique et des transports, relevant de la cellule projets au sein de la direction générale des services, parti en janvier 2014. D'après la commune, le suivi consistait à contrôler les factures du délégataire en lien avec le service fait et le rapport annuel prévu à l'article 26 du contrat.

Toutefois, les rapports d'activité 2012 et 2013 de la DSP transport ne comportent pas les informations financières indispensables au suivi de la DSP. Ainsi, l'absence de compte annuel de résultat de l'exploitation (CARE) ne permet pas d'avoir une vision de la contribution financière forfaitaire due par la commune pour l'exercice à venir. De plus, contrairement à ce que prévoit l'article 26 du contrat, ceux-ci ne font état d'aucun compte de résultat prévisionnel annuel, ni de prévisions concernant le trafic, la consistance des services existants et les projets de modifications des services ainsi que la proposition du programme d'investissement de l'exercice suivant.

En l'absence d'archive retrouvée relative au compte-rendu annuel de la CCSPL et de rapports d'activité lacunaires du délégataire en 2012 et 2013, la chambre relève la fragilité de l'organisation mise en place pour assurer le contrôle de cette DSP.

6.1.2.2 La création tardive du budget annexe transport

Selon l'article L. 1221-3 du code des transports, « *l'exécution des services de transport public de personnes réguliers et à la demande est assurée [...] soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention avec l'autorité organisatrice* ». L'activité de transports urbains et scolaires, objet de la DSP d'Orange, relevait donc du régime des SPIC, soumis aux dispositions des articles L. 2224-1 et L. 3241-4 du CGCT, qui prévoient que les budgets des SPIC, exploités en régie, affermés, ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses.

Le budget annexe est la traduction sur le plan budgétaire de l'obligation d'équilibre du financement des activités concurrentielles assurées par une personne publique. L'individualisation budgétaire doit permettre d'établir le coût réel du service pour déterminer ensuite le prix à payer par l'usager. L'individualisation dans un budget annexe contribue en outre à une meilleure connaissance des coûts, le cas échéant en complément d'autres instances et outils.

En conséquence, la commune d'Orange aurait dû créer un budget annexe pour la gestion et l'exploitation du service de transports urbains et scolaires, dès le déploiement de cette activité. Or ce n'est que par délibération du 19 décembre 2013 que la commune a créé un budget annexe transport à compter du 1^{er} janvier 2014.

6.1.2.3 Le manque d'anticipation de la fin de contrat de la DSP Transport et les lacunes dans la passation des marchés à bons de commande suivants

Le suivi de la DSP transport est enfin marqué par une absence d'anticipation de la fin de contrat, ayant conduit à une prolongation irrégulière de la DSP, au-delà des délais réglementairement autorisés.

En effet, par délibération du 25 juillet 2001, le conseil municipal a attribué un contrat de concession pour l'exploitation des transports urbains et scolaires pour 10 ans à compter du 1^{er} septembre 2001. L'avenant n° 3 du 18 mai 2011 a prolongé d'une année le contrat avec le délégataire afin de poursuivre l'étude préalable au renouvellement de la DSP, soit jusqu'au 31 août 2012, en s'appuyant sur l'article L. 1411-2 du CGCT, aux termes duquel une « *délégation de service ne peut être prolongée que pour des motifs d'intérêt général. La durée de la prolongation ne peut alors excéder un an* ». Dans la perspective du transfert probable de la compétence à l'intercommunalité, la commune a décidé de lancer un marché par appel d'offres ouvert, en lieu et place du contrat de délégation de service public. Toutefois, en raison du retard pris dans la passation dudit marché, la commune a approuvé, par avenant n° 4 du 27 juin 2012, la prolongation jusqu'au 31 décembre 2012 de la DSP.

Si cet avenant contrevenait déjà à la durée maximale de prolongation d'une DSP prévue à l'article L. 1411-2 du CGCT, l'irrégularité a été aggravée par l'avenant n° 5 approuvé par délibération du 18 décembre 2012. En effet, celui-ci a encore prolongé la DSP jusqu'au 30 juin 2013, à la suite de l'annulation de la procédure d'attribution du marché à bons de commandes par le tribunal administratif de Nîmes, en raison de la non-conformité de l'offre retenue au cahier des charges. La DSP aura donc été prolongée de 10 mois au-delà de la durée réglementairement autorisée, en raison des écueils dans la passation du marché à bons de commande devant succéder à la DSP.

6.1.3 Un suivi renforcé des contrats de DSP eau et assainissement

Sur la période contrôlée, la commune a renouvelé deux contrats d'affermage délégués depuis le 4 juin 2007. Le premier contrat relatif à l'assainissement a été attribué à une nouvelle société par délibération du 17 décembre 2012, le second relatif à l'eau potable a été également attribué à cette même société par délibération du 17 février 2014, tous deux pour une durée de 12 ans. Le contrat d'assainissement de 2007 a été écourté de deux ans à la suite de l'extension du périmètre d'affermage avec l'intégration d'une nouvelle station d'épuration⁴⁹, afin d'éviter le bouleversement de l'économie générale du contrat.

Les modalités de contrôle par la commune du délégataire portent d'une part sur la qualité du service rendu, comprenant notamment l'entretien du patrimoine exploité, et d'autre part les clauses financières de chaque contrat. Conformément aux articles L. 2224-5 et L. 1411-3 du CGCT, les contrats prévoient la transmission d'un rapport annuel d'activité. Ceux-ci ont été transmis et présentés dans les délais à l'assemblée délibérante, après avoir été préalablement soumis à la CCSPL. Au regard des exigences contractuelles, il a été constaté la complétude des rapports annuels des délégataires.

Il est constaté par ailleurs un renforcement des modalités de contrôle prévues dans les contrats signés avec l'actuel délégataire, par rapport à celles contractualisées avec le précédent délégataire pour les deux DSP de l'eau potable et de l'assainissement. Ainsi les nouveaux contrats ont instauré des comités de pilotage semestriels et réunions de service trimestrielles avec le délégataire, ainsi que la transmission de rapport mensuel d'activité en sus du rapport annuel. Il est également noté que dans les nouveaux contrats de DSP, la commune a instauré une redevance pour frais de gestion et de contrôle, ainsi qu'une redevance pour occupation du domaine public, dont était dispensée le précédent délégataire. Elle a introduit enfin dans les contrats avec l'actuel délégataire un suivi de la performance à partir d'indicateurs prédéfinis. Si les modalités de contrôle mises en œuvre par la commune ne reprennent pas *stricto sensu* les dispositions contractuelles, elles permettent, selon les comptes rendus transmis à la chambre, d'assurer un contrôle satisfaisant et renforcé des deux DSP.

⁴⁹ Avenant n° 1 du 24 juin 2009.

6.1.4 Un suivi lacunaire de la DSP du musée et du théâtre antique

Par contrat de concession du 27 mars 2002⁵⁰, la commune a confié pour 15 ans l'exploitation du musée et du théâtre antique à la société « Culturespaces ».

6.1.4.1 Des dispositions contractuelles non-respectées

Le chapitre V du contrat précise les modalités de contrôle de la délégation par la collectivité. Selon les termes de l'article 17 du contrat, le délégataire est soumis à l'obligation de produire chaque année un compte-rendu financier et technique conformément à l'article L. 1411-3 du CGCT. Sur la période contrôlée, cette obligation a été respectée. D'une part, tous les comptes rendus ont été transmis dans les délais. D'autre part, les informations nécessaires telles que les données d'activité (fréquentation, moyens matériels et humains, événements, travaux et contrats de sous-traitance) et financières (ventilation des produits et charges par comptes, comparaison de la situation financière des exercices n et n-1) figurent dans les rapports du délégataire.

En revanche, la commune a confirmé que le comité de suivi, constitué de représentants du concessionnaire et de la collectivité, tels que prévus par l'article 18 du contrat pour assurer la coordination et une collaboration optimale entre les deux parties, n'avait pas été mis en place. S'agissant des prestations de nettoyage des locaux du musée et de la maintenance du système de sécurité incendie, le délégataire a indiqué en réponse aux observations provisoires, sans toutefois en apporter la preuve, avoir pris en charge ces prestations, conformément aux articles 5.1.2 et 5.2.3 du contrat de délégation. Or selon les marchés de la commune reconduits sur la période⁵¹, celle-ci a également assuré ces prestations d'entretien et de maintenance au musée et, pour la sécurité incendie, au théâtre antique. La chambre constate donc la redondance des prestations prises en charge par la ville et le délégataire, illustrant clairement un défaut de suivi de la commune, préjudiciable à ses intérêts.

6.1.4.2 Les imprécisions du contrat

La répartition de la prise en charge des travaux entre la commune et le délégataire est définie dans la convention de délégation : la commune conserve à sa charge les travaux relevant du propriétaire et les travaux de restauration des monuments historiques, tandis que le délégataire assure les travaux d'entretien courant ou liés aux besoins de l'exploitation, comprenant un programme d'investissements pour le théâtre antique et le musée, défini en annexe 2 du contrat de 2002, d'après les articles 5.1.1 et 5.2.5 de ce dernier.

⁵⁰ Bien que qualifié de contrat de concession, le contrat de délégation ne confie pas de travaux de premier établissement au délégataire, engageant seulement celui-ci sur une partie des travaux d'entretien et de maintenance du patrimoine mis à disposition, en lien avec son exploitation. A ce titre, il s'apparente davantage à un contrat d'affermage.

⁵¹ Marchés de 2013 à 2017 - lot n° 1 « bâtiments communaux » dont musée - coût annuel relatif au marché 2015-2017 (1 974,97 €) et marchés de 2012 à 2015, 2015 à 2017 et 2016 à 2018 relatif à la vérification périodique réglementaire et maintenance des systèmes concourant à la sécurité incendie et contre le risque de panique dans les établissements recevant du public et bâtiments communaux.

Il est tout d'abord constaté que cette annexe 2 du contrat initial ne concerne que le théâtre antique et non le musée. De plus, le tableau récapitulatif des investissements à la charge du délégataire, qui a fixé à 1,5 M€ HT le programme des investissements à réaliser par le concessionnaire sur les premières années (de 2002 à 2007), prévoit notamment des travaux relatifs à la mise en sécurité du site (pour 145 245 € HT) et à la réfection et création de sanitaires (pour 45 735 € HT), sans que ceux-ci soient clairement détaillés. Or en 2013, les montants investis par le délégataire pour ces deux catégories de travaux s'élevaient respectivement à 107 603 € HT et 7 145 € HT, soit 60 % de leur montant prévisionnel. En réponse à cette observation, le délégataire a indiqué, sans apporter de justificatifs, que le montant global des investissements réalisés depuis la signature du contrat de 2002 s'élève à 2,3 M€ HT, soit un montant bien supérieur aux investissements prévisionnels estimés à 1,5 M€ HT. Toutefois, la chambre constate que le dernier rapport d'activité qui lui a été transmis concerne l'exercice 2016 et fait état d'un montant d'investissements acquis au 31 décembre 2016 de seulement 1,4 M€ HT.

Par avenant n° 2 du 25 mars 2013, la commune a confié au délégataire la réalisation de travaux supplémentaires « *destinés à améliorer la sécurité du public et des personnels, l'accessibilité aux monuments et la qualité de l'accueil des visiteurs* », pour un montant de 200 000 € HT. Ces travaux « d'urgence » ont été rendus nécessaires à la suite d'un audit d'accessibilité aux handicapés, réalisé trois années auparavant. Le détail des travaux annexé au contrat, d'après l'article 2 de l'avenant, n'est autre que l'audit dans son intégralité. Une telle annexe rend difficile la lecture des travaux attendus du délégataire pour un montant total de 200 000 € HT et aucun calendrier d'exécution n'est défini, contrairement à ce qui est prévu dans l'avenant. De plus, cette annexe comprend comme le contrat d'origine, des travaux de mise en sécurité du site et de réfection - création de sanitaires. La commune n'a pas été en capacité de confirmer que ces travaux prévus par l'avenant n° 2 n'étaient pas pour partie déjà prévus dans le contrat initial. Si le délégataire a indiqué en réponse aux observations provisoires, que les travaux prévus par l'avenant n° 2 de 2013 étaient nécessairement nouveaux dès lors qu'ils avaient été rendus nécessaires par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, dite « loi Handicap », postérieure au contrat initial, il n'en précise pas le contenu à hauteur de 200 000 €. La chambre constate donc que la demande dans l'avenant n° 2 de travaux complémentaires, dont le caractère nouveau pourrait en partie être contesté, a permis, s'appuyant sur l'article L. 1411-2 du code général collectivités territoriales⁵², de prolonger la délégation de cinq années (du 1^{er} avril 2017 au 1^{er} avril 2022) au profit du délégataire.

Au 31 décembre 2016, les travaux ont été entrepris pour moins du tiers du montant prévu dans l'avenant, soit 54 949 €⁵³. Selon la réponse aux observations provisoires du délégataire, il n'y aurait pas eu d'autorisation de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF) « *eu égard au caractère de monument historique du théâtre* » pour une partie des travaux d'aménagement prévus à l'avenant n°2. A défaut, « *il a été décidé, d'un commun accord avec la ville d'Orange d'affecter une partie de [l'] enveloppe [de 200 000€ HT] au projet de visite virtuelle* ».

⁵² L'article L. 1411-2 du CGCT précise que : « [...] Une délégation de service ne peut être prolongée que : [...]

b) Lorsque le délégataire est contraint, à la demande du délégant, de réaliser des investissements matériels non prévus au contrat initial de nature à modifier l'économie générale de la délégation et qui ne pourraient être amortis pendant la durée de la convention restant à courir que par une augmentation de prix manifestement excessive ».

⁵³ Les comptes rendus annuels font état d'un démarrage des travaux à compter seulement de 2015, pour un montant comptabilisé dans l'état des immobilisations de 5 075 €, puis en 2016 de 49 874 €, soit moins du tiers des travaux prévus à sa charge.

Cette réponse conforte d'une part le constat d'une absence d'évaluation préalable, précise et coordonnée des travaux complémentaires à réaliser dans le cadre de l'avenant n° 2, dans la mesure où ceux recensés comme urgents et réglementaires dans l'audit, auraient été en grande partie non-autorisés par l'ABF. D'autre part, elle illustre la fragilité de l'engagement juridique approuvé par la commune à travers un contrat et un avenant n° 2, dont les termes ne permettent pas de s'assurer de la réalité des travaux à la charge du délégataire. En tout état de cause, une réorientation des investissements sur un projet alternatif de « visite virtuelle », telle qu'annoncée par le délégataire, nécessite l'approbation préalable d'un nouvel avenant par le conseil municipal l'y autorisant.

Le suivi de la bonne exécution des dispositions du contrat initial, modifié par l'avenant n° 2 de 2013, relatives aux investissements à la charge du délégataire, n'a pas été réalisé par la commune.

6.2 Un risque financier limité des services publics délégués

En vertu de la nature des contrats de DSP qu'elle a conclus, la commune était liée par deux types de redevances sur la période : d'une part des redevances d'affermage de nature patrimoniale, pour la mise à disposition des équipements affermés et la participation aux amortissements afférents ; d'autre part, des redevances de nature économique, part variable prévue en fonction du chiffre d'affaires du délégataire. Cette deuxième catégorie de redevance, dont relèvent les deux contrats de concession du musée et du théâtre antique, et des transports urbains et scolaires, est susceptible de présenter un risque financier plus important pour la commune.

Si les quatre DSP présentent des situations financières contrastées, il est globalement constaté que la commune a limité contractuellement les risques financiers auxquels elle pouvait s'exposer.

6.2.1 Une contribution forfaitaire financière plafonnée versée au titre de la DSP transport

6.2.1.1 Un régime financier contractuel peu incitatif

Dans le cadre d'un contrat de concession à contribution financière forfaitaire (CFF), l'exploitant supporte le risque industriel et le risque commercial. Le déficit d'exploitation anticipé détermine le montant versé par l'autorité organisatrice à l'exploitant. Si au terme de l'exercice, le déficit réalisé diffère du déficit prévu, c'est au délégataire, et à lui seul, qu'il incombe d'en supporter toutes les conséquences financières (positives ou négatives).

En ayant recours à un contrat de concession à contribution financière forfaitaire, la commune a donc fait peser l'ensemble des risques d'exploitation sur le délégataire. D'après le titre V du contrat relatif au régime financier, la commune verse au délégataire une CFF estimée la première année à 585 528 € HT, dont le montant demeure inchangé en cas de baisse de recettes, mais avec un intéressement de la collectivité à hauteur de 50 % de l'augmentation des recettes. Il est également prévu une révision de la CFF au 1^{er} mars de chaque année selon une formule de révision intégrant plusieurs indices.

Le système d'intéressement prévu au contrat n'était incitatif que pour la commune, dont la CFF diminuerait, tandis que l'intéressement était neutre pour le délégataire, sauf à envisager un niveau de progression des recettes peu probable (plus du double du montant de la CFF). Au contraire, le délégataire pouvait avoir intérêt à ne pas faire baisser le montant de la CFF garanti sur celui de l'année précédente, en ayant un niveau de recettes inférieur ou stable par rapport aux exercices précédents. D'ailleurs, le prestataire a mis en place un nouveau système billettique à compter seulement du 1^{er} septembre 2013, soit après la fin de la DSP, lui permettant une analyse plus fine des habitudes de la clientèle et donc d'être davantage force de proposition dans l'optimisation du réseau de transport proposé. Cet outil aurait pourtant pu être pertinent pour le délégataire dans une perspective de recherche de nouveaux usagers.

En tout état de cause, la CFF versée par la commune sur les exercices 2012 et 2013 a évolué à la hausse selon la formule de révision prévue au contrat, sans faire état d'un intéressement. En l'absence d'archive des comptes du délégataire, le chiffre d'affaires du délégataire devait donc être en baisse sur la période.

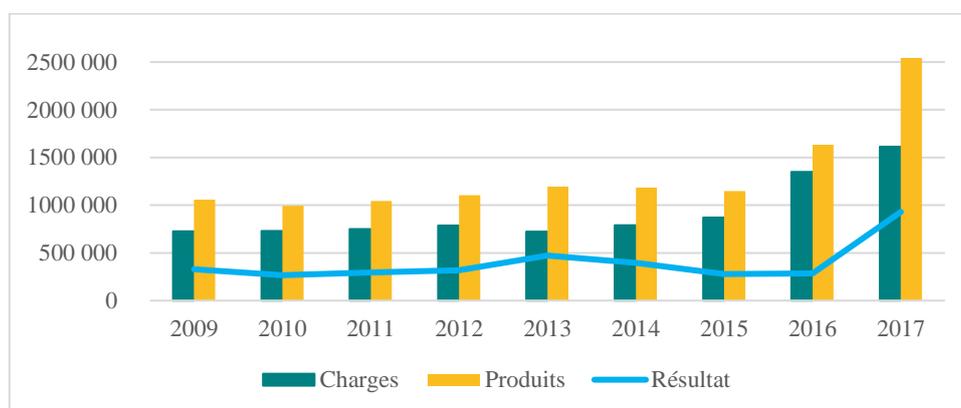
Il est par ailleurs observé que le taux d'actualisation a été appliqué en 2012 et 2013 à compter du 1^{er} septembre de l'exercice, tandis que le contrat prévoyait une révision au 1^{er} mars de chaque exercice. Cela témoigne une nouvelle fois du manque de rigueur dans le suivi de l'exécution du contrat de délégation de service public.

6.2.1.2 Une situation financière excédentaire inexplicée

La reprise en gérance par la commune courant 2013 via un marché à bons de commande a conduit la commune à ré-internaliser les risques d'exploitation. Aucune étude préalable n'a été transmise par la commune sur l'évolution du coût et des risques financiers pour la commune d'une reprise en régie, tandis que le conseil municipal ne disposait pas non plus d'une visibilité sur le coût du service de transports urbains et scolaires avant 2014, en l'absence de budget annexe transport et de CARE.

Une reconstitution des produits et des charges relatifs au service public de transports urbains et scolaires sur l'ensemble de la période a été effectuée par la chambre, à partir des budgets principaux 2012 et 2013 et budgets annexes 2014 à 2017, afin d'analyser l'évolution du coût du service sur la période.

Graphique n° 3 : Evolution du coût du service de transports urbains et scolaires⁵⁴



Si le coût du service de transports urbains et scolaires a augmenté en fin de période en raison de l'effort d'investissement de la commune à compter de 2016, l'activité est restée financièrement excédentaire sur l'ensemble de la période.

⁵⁴ L'analyse depuis 2009 permet de constater la relative stabilité du coût du service sur la période couverte par la DSP.

Au-delà de la légère progression des ressources d'exploitation issues de la billetterie en fin de période (+ 13 505 € entre 2012 et 2017), l'explication principale relève de la progression significative des produits issus du versement transport (+ 1,3 M€ entre 2012 et 2017), plus dynamique que celle des charges d'exploitation. Le versement transport est une contribution locale des employeurs permettant de financer les transports en commun. Recouvrée par l'URSSAF, elle est calculée sur la base des rémunérations des salariés, dont l'activité a lieu à l'intérieur du périmètre concerné de transports en commun. La commune n'a pas été en capacité d'expliquer cette progression. Or il est essentiel de vérifier si ce niveau de produits est pérenne, afin de fixer dans la durée l'effort de la commune sur les dépenses d'équipement transport.

La progression des ressources a permis à la commune de prendre en charge des dépenses d'équipement qui s'élèvent à 666 959 € en 2017, tandis qu'elles étaient nulles en 2014, sans avoir besoin de recourir à l'emprunt. Les capacités financières du budget annexe restent supérieures aux dépenses d'équipement engagées par la commune au titre du SPIC. L'activité transport présente donc une rentabilité économique (excédent brut d'exploitation/actif immobilisé) très importante, grâce à des ressources fiscales, et non d'exploitation, particulièrement dynamiques et sous-utilisées.

6.2.2 La situation financière excédentaire de l'eau et de l'assainissement

Dans le cadre des DSP soumises aux dispositions de la loi Sapin modifiée en 2001 par la loi MURCEF et depuis 2016, par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, l'affermage est le contrat par lequel le contractant s'engage à exploiter des équipements ou infrastructures déjà construits, à ses risques et périls, contre une rémunération versée par les usagers. S'il appartient au fermier d'entretenir les ouvrages qui ont été mis à sa disposition, les travaux de renforcement et d'extension sont à la charge de la collectivité affermante. La loi précise que les services publics d'eau et d'assainissement sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial (article L. 2224-11 du CGCT). Cette qualification a pour conséquence le financement du service par les usagers, à travers notamment une redevance pour service rendu.

Si le risque d'exploitation courante du service est porté par le délégataire, la commune supporte un risque financier patrimonial au titre des deux délégations eau et assainissement. En effet, la redevance qu'elle perçoit du délégataire en vertu du patrimoine qu'elle a mis à sa disposition doit lui permettre de couvrir les amortissements et les investissements d'extension et de renforcement nécessaires aux services d'eau et d'assainissement. Il convient donc pour la commune d'avoir une bonne connaissance de son patrimoine, lui permettant de définir sa stratégie d'investissement et par voie de conséquence le montant de la redevance nécessaire à son financement.

6.2.2.1 Une stratégie patrimoniale tardive

La gestion patrimoniale des réseaux d'eau et d'assainissement a souffert sur la période de l'ancienneté du schéma directeur de l'assainissement et de l'absence de schéma directeur de l'eau potable.

La stratégie patrimoniale sur le réseau d'eau potable n'a été formalisée qu'à compter de la finalisation après deux ans d'études, le 28 avril 2017, du schéma directeur d'alimentation en eau potable (SDAEP), outil de programmation des travaux structurants du service de l'eau en cohérence avec le développement de l'urbanisation, incluant un schéma de distribution d'eau potable. Jusqu'en 2016, les travaux sur le réseau d'eau potable étaient assez limités et uniquement liés aux travaux neufs de voirie. D'ailleurs le suivi des travaux en lien avec la DSP de l'eau était assuré jusqu'en 2017 par la direction de la recomposition urbaine, direction en charge de la voirie transférée à la CCPRO en 2014.

Or le diagnostic du SDAEP lancé en 2015 a conclu à un rendement du réseau de distribution d'eau de 73 % en 2015, soit à un niveau inférieur à celui prescrit par le décret du 27 janvier 2012, fixé pour la commune d'Orange à 75,54 %. De même, l'audit réalisé par la CCPRO constate que le réseau d'eau potable d'Orange ne respecte pas ses obligations de performance issues du Grenelle 2, contrairement aux autres communes de l'intercommunalité. En réponse, le schéma directeur d'alimentation en eau potable a défini un programme d'actions pluriannuel proposant une hiérarchisation des solutions techniques et financières sur le réseau d'eau sur 30 ans pour une enveloppe estimée à 17,8 M€. A compter de 2017-2018, la commune a donc planifié des travaux sur le réseau d'eau selon les préconisations du schéma directeur.

S'agissant de la gestion patrimoniale du réseau d'assainissement, la commune a concentré ses travaux de 2012 à 2017 sur la mise en place de réseaux séparatifs⁵⁵ sur l'ensemble du territoire de la commune, hors centre-ville, après avoir livré une nouvelle station d'épuration des eaux usées en 2009 à la suite d'une mise en demeure de la Préfecture de Vaucluse de se conformer aux obligations réglementaires en la matière. Les investissements ont été réalisés à partir des orientations arrêtées dans le schéma directeur d'assainissement et des eaux usées élaboré en 2001. Toutefois, ce schéma directeur étant ancien⁵⁶, il a fait l'objet d'une révision lancée par délibération du 29 février 2016. Cette révision a conduit à la définition d'un nouveau programme de travaux de 7,3 M€ sur 5 ans, et prévoit la mise en place un diagnostic permanent du fonctionnement et de l'état structurel du réseau, conformément à l'arrêté du 21 juillet 2015.

La stratégie patrimoniale de la commune sur l'assainissement, plus avancée que sur l'eau, a permis un effort d'investissement supérieur sur ce réseau. En effet, 73 % des 6,1 M€ de dépenses d'équipement investis sur les réseaux d'assainissement et d'eau potable de 2012 à 2017 concernaient le réseau d'assainissement.

Les taux de vétusté du patrimoine de l'eau et de l'assainissement, correspondant aux amortissements cumulés, ont progressé sur la période, atteignant en 2017 51,5 % sur le réseau d'eau et 29,4 % sur le réseau d'assainissement, tandis que les juridictions financières recommandent un seuil inférieur à 30 % pour maintenir le patrimoine en bon état.

6.2.2.2 Une situation financière excédentaire

Pour couvrir les charges, notamment patrimoniales, qui lui incombent au titre des contrats de DSP de l'eau et de l'assainissement, la commune a perçu du délégataire une part des redevances d'eau potable et d'assainissement⁵⁷ payées par les abonnés, dénommée « surtaxe - part collectivité » dont elle fixe le montant.

⁵⁵ Les réseaux séparatifs permettent de collecter séparément les eaux de pluie et les eaux usées domestiques ou industrielles.

⁵⁶ Seul le zonage d'assainissement a été mis à jour en 2013.

⁵⁷ Les articles 49 et 51 des contrats respectivement de délégation de service public d'adduction d'eau potable et eaux brutes du 12 mars 2014 et assainissement du 19 décembre 2012 précisent que « la redevance d'eau potable [ou] d'assainissement facturée à l'abonné comprend :

- Le prix de vente par le délégataire, correspondant aux charges de fonctionnement du service définies par le présent contrat, nommé « part délégataire ».
- Un complément au prix délégataire, nommé « part collectivité » versé à la collectivité et permettant notamment l'amortissement des charges d'établissement des ouvrages [...].

La commune a ainsi défini le montant de la surtaxe pour l'eau potable à 0,2656 € HT par m³ par délibération du 27 juin 2007, et à 0,9196 € HT par m³ pour l'assainissement par délibération du 13 mai 2009. Ces montants ont été révisés par délibérations du 30 mars 2015 approuvant une baisse du tarif de la surtaxe assainissement et une hausse équivalente de la surtaxe eau à compter de 2016. La commune a justifié cette évolution du montant des surtaxes par l'effort d'investissement de la commune sur ces deux réseaux. En effet, à la suite de la définition des besoins de travaux sur le réseau d'eau potable, et la finalisation du remboursement de la dette du budget annexe de l'assainissement, la commune a rapproché les tarifs des surtaxes eau et assainissement à partir de 2016, permettant d'augmenter significativement les capacités d'investissement de la commune sur le réseau d'eau (le montant de la surtaxe a été triplé entre 2015 et 2017). La facturation à l'usager des redevances d'assainissement et d'eau potable étant mutualisée, l'impact financier pour l'usager devait être neutre. Cependant, après un léger essoufflement en 2016, il est constaté une progression sensible des produits en 2017, bien supérieure aux dépenses d'équipement sur les deux réseaux.

Le niveau de dépenses d'équipement est en baisse continue dans les deux budgets annexes de 2013 à 2016, et la légère reprise en 2017 reste largement inférieure aux capacités financières dégagées simultanément par la commune. L'essoufflement de l'investissement s'explique selon la commune par le report de travaux prévus, en raison des délais de notification des subventions sollicitées notamment auprès de l'agence de l'eau, qui doivent intervenir avant le début des travaux. Le retard pris dans l'exécution provient donc de l'absence de prévisions pluriannuelles de travaux, avant l'élaboration du schéma directeur de l'eau potable et la révision de celui de l'assainissement.

L'encours de dette du budget annexe de l'eau étant nul en 2014, et celui de l'assainissement en 2015, la capacité d'autofinancement dégagée par ces deux budgets annexes a surtout contribué à augmenter leur FRNG, tandis que l'effort d'investissement diminuait.

A l'image du budget principal, la progression des FRNG sur les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement révèle une inadéquation structurelle entre le niveau de ressources prélevé par la commune et les montants qu'elle a engagés sur la période. La définition trop récente de la stratégie patrimoniale relative aux réseaux d'eau et d'assainissement a conduit la commune à effectuer des dépenses d'équipement d'un niveau inférieur à ses capacités de financement sur la période. Aucune analyse de l'équilibre budgétaire de chacune des délégations n'a été effectuée par la commission de contrôle financier prévue à l'article R. 2222-3 du CGCT, alors que cette mission lui incombe.

Dans ce contexte, la commune a décidé de baisser une nouvelle fois le tarif des surtaxes à 0,40 € par m³ chacune par délibération du 11 avril 2018.

La loi NOTRé, du 8 août 2015, prévoyant le transfert obligatoire des compétences eau et assainissement aux EPCI à compter du 1^{er} janvier 2020, le conseil communautaire de la CCPRO a acté le principe de la reprise de ces compétences dès le 1^{er} janvier 2019, lors de l'approbation du rapport de la CLECT du 5 mai 2017.

6.2.3 Une redevance garantie mais en baisse perçue au titre de la DSP du théâtre antique et du musée d'art et d'histoire

Le contrat prévoit dans son article 7.4 que le délégataire verse à la commune une redevance annuelle, en contrepartie du patrimoine mis à disposition, composée d'une part fixe et d'une part variable. La part fixe, d'un montant de 457 347 € (nette de taxes), est révisable selon plusieurs indices. La part variable est calculée selon un pourcentage appliqué par tranches du chiffre d'affaires total HT, déduction faite de la part fixe⁵⁸. L'avenant n° 1 du 17 mars 2004 a ajouté une deuxième part variable, correspondant à 33 % du montant de la mise à disposition du site pour des spectacles et concerts. Les modalités de financement prévues au contrat limitent donc le risque financier par la commune, celle-ci percevant *a minima* la part fixe de la redevance, quel que soit le résultat d'exploitation du concessionnaire.

Tableau n° 18 : Evolution du montant des redevances perçues par la commune

<i>Redevance</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2016/2012
<i>Fixe</i>	449 728	443 578	434 575	429 302	429 481	- 5 %
<i>Variable</i>	33 471	37 009	41 273	35 981	32 670	- 2 %
<i>Total</i>	483 199	480 587	475 848	465 283	462 151	- 4 %

Source : comptes rendus technique et financier - en €

Il est néanmoins constaté sur la période contrôlée une baisse continue de la redevance, qu'il s'agisse de la part fixe versée en contrepartie de l'utilisation des installations (- 5 %), comme de la part variable (- 2 %) en lien avec un chiffre d'affaires dégradé du délégataire (- 7 %) (cf. annexe 18-1).

En effet, la modulation de la redevance fixe a été systématique. La commune n'a pas été en capacité de justifier l'évolution de cette part fixe. Or cela a conduit à une baisse cumulée du montant perçu au titre de la part fixe de 100 071 € entre 2012 et 2016. Dans le cadre de ses obligations de contrôle, elle aurait dû demander le détail de ce calcul au délégataire, lequel indique pourtant dans sa réponse aux observations provisoires, l'avoir communiqué chaque année.

La part variable de la redevance a été bâtie, d'après les comptes prévisionnels de résultat produits par le délégataire lors de la signature de la convention, sur un montant prévisionnel de chiffre d'affaires de 2 M€ auquel correspond le taux de redevance de 3 %. Celui-ci n'a jamais été atteint par « Culturespaces », puisque la moyenne observée sur la période est d'à peine 1,5 M€. Le délégataire a souhaité accroître le rendement de l'exploitation en augmentant les tarifs et en multipliant les activités : production de spectacles et de concerts, diversification du parcours du visiteur. Pour autant, la fréquentation a continuellement baissé (- 12 %) avec une moyenne de 179 000 visiteurs de 2012 à 2016 (cf. annexe n° 18-2) au lieu de 300 000 prévus dans la convention. Selon le délégataire, cette baisse s'explique par les aléas touristiques et la concurrence des autres grands sites régionaux.

⁵⁸(Chiffre d'affaires-redevance fixe) inférieur à 2 000 000 € : taux applicable de 3 % ;
(Chiffre d'affaires-redevance fixe) inférieur à 2 500 000 € : taux applicable de 4 % ;
(Chiffre d'affaires-redevance fixe) inférieur à 2 500 000 € : taux applicable de 5 %.

Le délégataire a également irrégulièrement développé sur le site du théâtre antique des activités non-prévues par le contrat initial ni par les avenants, telles que la privatisation des espaces (en moyenne six par an), et le développement d'une activité de restauration gastronomique, par l'exploitation sous-traitée du restaurant « la grotte d'Auguste »⁵⁹, tandis que la convention ne prévoit qu'une « restauration légère ». Si les recettes relatives aux privatisations apparaissent dans le chiffre d'affaires du délégataire, elles restent d'un montant marginal. Il est regrettable pour la commune que le développement de l'activité de restauration n'ait quant à lui eu aucune répercussion sur le montant de la redevance qu'elle a perçue, bien que le chiffre d'affaires du sous-traitant exploitant le point de restauration du site s'élève à 370 000 €⁶⁰. Au contraire, cette activité de restauration a engendré des coûts supplémentaires directs pour la commune, qui a pris en charge 66 807,04 € TTC de travaux successifs d'élimination des graisses produites par le restaurant en 2016, ce dernier n'ayant pas installé de bac à graisse. Si la commune n'en demande pas le remboursement, cela revient à financer irrégulièrement des travaux pour une activité privée. En tout état de cause, il convient d'intégrer ces prestations dans le contrat de délégation, permettant à la commune de bénéficier du versement d'une redevance fixée sur le périmètre global réel d'exploitation du site par le délégataire. Si comme le souligne le délégataire dans sa réponse aux observations provisoires, les loyers payés par le restaurateur entrent dans l'assiette de calcul de la redevance versée à la ville, le montant de celle-ci ne tient pas compte du périmètre réel d'activité de la DSP, dès lors que le sous-traitant a multiplié et diversifié des activités de restauration non-autorisées par les termes du contrat initial de DSP.

7 LES RESSOURCES HUMAINES

7.1 La gouvernance et le pilotage des ressources humaines

La gouvernance politique de la commune est marquée par la concentration du pouvoir décisionnel au niveau du maire, un objectif constant de maîtrise des dépenses, et l'absence de stratégie pluriannuelle formalisée, à laquelle est privilégiée la gestion par opportunité. L'organisation et le fonctionnement administratifs générés par cette gouvernance politique sont marqués par un taux d'encadrement faible⁶¹, une gestion rigoureuse et sobre des moyens, des approches incrémentales favorisées aux projets globaux, et l'absence d'outils de prospective et de pilotage global de long terme.

Aucune stratégie n'a donc été formalisée sur la période en termes de gestion des ressources humaines. Celle-ci a été marquée par l'objectif du maire constant sur la période de poursuite de la rationalisation des dépenses de personnel, ayant conduit à des efforts en termes de maîtrise des effectifs, des rémunérations et du niveau d'encadrement. Cela se traduit par un taux d'administration communal faible par rapport aux moyennes de la strate et de la région, l'absence de régime indemnitaire pour près de 40 % des agents, 30 % des effectifs qui sont contractuels et une sous-représentation du nombre d'agents de catégorie A dans les effectifs (cf. *infra*).

⁵⁹ Restaurant traditionnel ouvert toute l'année et au-delà des heures d'ouverture du musée et du théâtre antique.

⁶⁰ Source : Infogreffe 2014.

⁶¹ En 2016 le taux de catégorie A de la commune est deux fois moins élevé que dans les organismes communaux (3,29 % à Orange, pour 6,79 % en moyenne pour les autres collectivités territoriales - DGCL).

Toutefois, cet objectif a été assoupli depuis 2014, pour prendre en compte des exigences de continuité et de qualité de service, qui ont conduit la commune à renforcer ses effectifs, dans un contexte d'évolution du périmètre du service public municipal et d'instabilité des équipes. D'une part, des agents municipaux ont été transférés à la CCPRO tandis qu'ils assuraient par ailleurs des missions relevant de compétences municipales. D'autre part, la commune a développé de nouveaux services publics sur la période, notamment relatifs aux activités périscolaires et à la politique de la ville. Ces évolutions de périmètre se sont par ailleurs inscrites dans un contexte de turn-over des équipes⁶² constituées en grande partie d'agents contractuels et en raison d'une première vague de départs en retraite. Toutefois, il est constaté que la progression des effectifs a principalement porté sur des agents contractuels et de catégorie C, sans s'inscrire dans une stratégie globale de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Dans son précédent rapport publié en 2011, la chambre avait pourtant déjà recommandé à la commune de développer le volet prévisionnel de sa gestion des ressources humaines, afin de mieux qualifier les postes de travail liés aux départs en retraite annoncés dans les cinq années à venir. En réponse à cette recommandation, la commune a initié sur la période sous contrôle une mission prospective de GPEC, en créant un poste dédié, pourvu depuis octobre 2017 seulement et par un agent contractuel de catégorie C. La commune a également développé différents outils⁶³ et s'est dotée d'un nouveau système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) en 2014, qui comprend outre la gestion de la paye et des carrières de nouveaux modules relatifs au recrutement, à la formation et à la GPEC récemment déployés ou en cours de déploiement. Un premier diagnostic sur les enjeux RH réalisé en novembre 2017 par le directeur général adjoint (DGA) en charge des moyens généraux identifie une vague de départs à la retraite de près de 14 % des personnels attendue d'ici 2021, la faiblesse des compétences managériales, de veille juridique et d'ingénierie au sein de la commune et la situation précaire de près de 30 % des agents municipaux. Au regard des enjeux identifiés relatifs à la GPEC, la chambre regrette que son déploiement en soit encore à ses débuts et invite la commune à déployer avant 2021 sa stratégie de gestion prévisionnelle des ressources humaines en réponse au diagnostic réalisé. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué prévoir le recrutement d'un agent de catégorie A en 2019 qui serait notamment chargé de la GPEC.

7.2 Des effectifs rationalisés

7.2.1 L'évolution globale des effectifs

La collectivité a transmis plusieurs états relatifs aux effectifs de la commune sur la période. Il est proposé de retenir les effectifs transmis en équivalent temps plein travaillé (ETPT) au 31 décembre de chaque exercice. Ces effectifs sont en effet ceux indiqués dans les rapports sur l'état de la collectivité présentés par la commune au comité technique paritaire, avant le 30 juin des années impaires, conformément à l'article 33 de la loi statutaire du 26 janvier 1984 et par le décret n° 97-443 du 25 avril 1997 modifié.

⁶² D'après les données transmises par la commune, de 2013 à 2016, 40,5 ETPT ont quitté la commune chaque année en moyenne, et 43 l'ont rejointe, soit un turnover de 9,8 % des effectifs totaux moyens sur la période.

⁶³ Fiches de services et fiches de postes, entretiens individuels annuels d'évaluation, tableaux de bord relatifs aux besoins en recrutement et aux prévisions de départs à la retraite.

Tableau n° 19 : Evolution des effectifs de la commune en ETPT au 31 décembre

Données collectivité	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution	Evolution depuis 2014
Titulaires (En ETPT) au 31 décembre	397	382	295	313	318	329	- 17,1 %	11,5 %
Non titulaires (en ETPT) au 31 décembre	82	83	77	103	134	136	65,9 %	76,6 %
Total effectifs (en ETPT) au 31 décembre	479	465	372	416	452	465	- 2,9 %	25 %

Source : Données collectivité effectifs par catégorie au 31/12

La commune compte 465 ETPT au 31 décembre 2017, composés à 71 % d'effectifs titulaires et à 29 % de non-titulaires. La période est marquée par le transfert au 1^{er} janvier 2014 de 68 agents municipaux vers la CCPRO en lien avec les compétences transférées. Malgré ce transfert, la commune a retrouvé en 2017 un nombre d'ETPT identique à celui de 2013, montrant une progression sensible des effectifs depuis 2014 (+ 25 %). Cette progression résulte de la volonté du directeur général des services d'étoffer l'ensemble des services, afin de donner à l'administration la capacité d'assumer les compétences communales après une période de rationalisation significative des organisations. Elle a également permis la création d'un service de politique de la ville à partir de mars 2016.

La progression de 93 ETPT a prioritairement concerné les effectifs non-titulaires, qui ont augmenté de 59 ETPT entre 2014 et 2017. La progression des effectifs porte à 82 % sur des agents de catégorie C depuis 2014 (+ 76 ETPT), même si la commune a également renforcé son encadrement en catégorie A (+ 4 ETPT) et B (+ 13 ETPT).

Malgré cette hausse des effectifs, le taux d'administration communal, calculé en équivalents temps plein (ETP) pour 1 000 habitants, reste faible à Orange, puisqu'il s'élève à 15,77⁶⁴ dans la commune pour un niveau de 31 à 41 ETP pour 1 000 habitants dans la région⁶⁵. Ce faible niveau d'effectifs municipaux résulte d'une volonté politique durable de restriction des dépenses de personnel, qui a notamment conduit à l'externalisation de certains services publics municipaux dans des secteurs d'activité nécessitant davantage de main d'œuvre. Ainsi les missions d'entretien des bâtiments, de restauration, de transport intra-urbain ont été déléguées à des prestataires privés.

7.2.2 Le recours massif aux agents contractuels

Selon les dispositions de l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite « loi Le Pors », les emplois permanents des communes sont occupés par des fonctionnaires. Le recrutement d'agents contractuels constitue donc une exception à ce principe, autorisée pour un temps limité et dans des cas précis.

Le poids des agents contractuels occupant un emploi permanent est particulièrement élevé et en progression sur la période à Orange. Après avoir augmenté de 45 ETPT depuis 2012, ils représentent 27,9 % des effectifs sur emplois permanents en 2017, tandis qu'ils ne représentent que 19,3 % des effectifs dans la région⁶⁶.

⁶⁴ 465 ETPT pour 29 482 habitants en 2017, soit 15,77^{°/°} habitants.

⁶⁵ Source : DGCL - Les collectivités locales en chiffres 2016.

⁶⁶ Source : DGCL - Les collectivités locales en chiffres 2016.

Tableau n° 20 : Evolution des effectifs contractuels

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ETPT emplois permanents (effectifs budgétaires)	405	391	302	579	588	587
ETPT emplois permanents (effectifs pourvus)	405	391	305	424	461	456
ETPT contractuels sur emplois permanents	82	83	77	103	134	127
% structurels des contractuels sur emploi permanent (effectifs pourvus)	20,3 %	29,1 %	25,3 %	24,3 %	29,1 %	27,9 %

Source : comptes administratifs - Annexe C1.1 - Effectifs en ETPT au 31/12 de l'année

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale définit les motifs de dérogation au principe du recrutement statutaire. Or la commune n'a justifié qu'un quart des ETPT contractuels sur emplois permanents, au regard de ces motifs (20 ETPT en 2016).

En l'absence de motivations du recours aux agents contractuels telles que prévues par la loi susmentionnée du 26 janvier 1984 dans une majorité des cas, la chambre constate que la commune a irrégulièrement contourné le principe du recrutement statutaire.

La collectivité a indiqué avoir également procédé au recrutement de 21 agents en contrats aidés sur la période. Les salaires versés à ce titre bénéficient d'une participation de l'Etat, qui a permis de couvrir sur la période 43 % des charges de personnel de ces agents. Parmi les 21 contrats aidés, selon les informations transmises par la commune, aucun contrat aidé n'a été stabilisé au sein des services municipaux.

La commune a par ailleurs eu une application restrictive de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 dite « Loi Sauvadet ». En effet, si l'application de l'article 41.1 de cette loi a conduit la commune à « céder » huit agents contractuels, elle a décidé de ne pas mettre en place le dispositif facultatif de titularisation des agents contractuels, tandis que 12 agents auraient pu en bénéficier.

Le recours accru aux contractuels s'inscrit dans la volonté politique de l'ordonnateur de maîtriser l'évolution des effectifs, privilégiant le recrutement de non-titulaires aux conditions d'exercice plus précaires⁶⁷, en dépit du statut de la fonction publique territoriale. Cela est particulièrement significatif concernant les postes de catégorie A, pour lesquels la commune compte entre 40 et 50 % de contractuels.

Il est d'ailleurs constaté un investissement significatif du Maire dans le processus de recrutement, celui-ci n'ayant accordé aucune délégation politique ou administrative dans le choix final des candidats au recrutement, quel que soit le poste concerné.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué, sans en apporter la preuve, avoir stagiairisé une vingtaine d'agents en 2017 et 2018.

7.2.3 La mutualisation des services avec la CCPRO

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 a introduit une obligation pour l'EPCI d'élaborer un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services communautaires et ceux des communes membres, définie à l'article L. 5211-39-1 du CGCT. Ce rapport comprend notamment un projet de schéma de mutualisation à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Selon l'article 74 de la loi NOTRe, le schéma devait être soumis pour avis au plus tard le 1^{er} décembre 2015 au conseil communautaire.

⁶⁷ Il est précisé qu'à la précarité statutaire susmentionnée s'ajoute une précarité financière, puisque d'après le rapport d'audit organisationnel présenté en novembre 2017 par la direction générale adjointe, « 40 % des agents de la collectivité ne perçoivent aucun régime indemnitaire ».

La CCPRO ayant pris du retard dans l'élaboration de ce schéma, du fait selon elle, des évolutions successives de son périmètre, la commune d'Orange a seulement contribué au diagnostic en cours de réalisation par la CCPRO sur l'organisation des ressources humaines de chaque commune membre et de l'EPCI. Aucun schéma n'a donc encore été soumis au conseil municipal d'Orange.

En l'absence de définition juridique de la mutualisation des services, et malgré l'absence de schéma de mutualisation, il peut être considéré que depuis 2014, la commune a mutualisé une partie de ses services avec la CCPRO au titre des mises à disposition de personnel organisées entre les deux collectivités.

En effet, par délibération du 19 décembre 2013, le conseil municipal a approuvé la mise à disposition d'une partie de ses agents (16 agents correspondant à 3,95 ETP) auprès de la CCPRO à compter du 1^{er} janvier 2014, tandis que la CCPRO mettait 19 agents, soit 4,65 ETPT à disposition de la commune d'Orange. En sus de la délibération qui identifie les agents concernés, ainsi que l'objet des missions et le temps de travail dédié, la commune a signé des conventions annuelles de mise à disposition pour chaque agent concerné précisant notamment les modalités de remboursement entre collectivités et la gestion des agents. Si le nombre d'agents municipaux mis à disposition de la CCPRO, en quotité de travail, a légèrement progressé sur la période (4,2 ETPT en 2017), le nombre d'agents communautaires mis à disposition de la commune a baissé à 0,8 ETPT en 2017.

Les premières mises à disposition visaient à éviter à la communauté et à la commune de recruter un agent qu'elles ne pouvaient occuper à temps complet à la suite des transferts de compétences. A partir de 2016, les mises à disposition ont davantage relevé d'une volonté de partager des qualifications sur des fonctions stratégiques. Ainsi le directeur des finances et une assistante de gestion financière ont été mis à disposition à 50 % sur des fonctions identiques à la CCPRO à compter du 1^{er} octobre 2016. A partir du 1^{er} janvier 2017, ces mutualisations de fonctions stratégiques équivalaient à 2 ETPT⁶⁸. Le directeur général des services (DGS) d'Orange a également été mis à disposition en tant que directeur des services opérationnels de la CCPRO. Ces nouvelles mises à disposition d'agents municipaux sur des fonctions stratégiques à la CCPRO se sont inscrites dans une double volonté d'asseoir Orange comme la ville centre de la CCPRO (cf. *supra* 4.1.2.) et de rationaliser les coûts d'encadrement. L'audit organisationnel réalisé en novembre 2017 propose dans la continuité parmi plusieurs scénarios d'évolution du pôle moyens généraux de la ville, d'expérimenter avec la CCPRO la mise en place de services communs à la ville et la CCPRO, notamment le service financier et le service achats et marchés publics. La mise en place de tels services communs permettrait d'atténuer les difficultés générées par les simples mises à disposition de quotité de temps de travail de certains cadres, tout en garantissant une gestion rationalisée des moyens.

7.2.4 Les emplois de cabinet

7.2.4.1 L'instabilité des effectifs du cabinet du maire

L'article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales fixe l'effectif maximum des collaborateurs du cabinet d'un maire à deux personnes lorsque la population de la commune est comprise entre 20 000 et 40 000 habitants. Si le cabinet du maire d'Orange était composé de manière stable depuis plus de dix années avec un directeur de cabinet et un directeur adjoint en charge de la communication, depuis 2014, six directeurs de cabinet et trois responsables de la communication se sont succédé.

⁶⁸ DGS, directeur des finances, directrice de l'urbanisme et de l'habitat ont été mis à disposition à hauteur de 40 % de leur temps de travail, ainsi que deux assistantes.

En 2014 et 2015, il est constaté que le nombre maximum de collaborateurs de cabinet du maire n'a pas été respecté au moment des départs des directeurs de cabinet. En effet, il ressort des contrats des agents du cabinet que, du 26 mai au 10 juin 2014, la commune comptait trois agents faisant fonction de collaborateurs de cabinet, au lieu des deux autorisés. En effet, Mme F a été recrutée en tant qu'attachée territoriale auprès du cabinet du maire en CDD du 26 mai au 30 juin 2014, sur des missions identiques à celles de collaborateur de cabinet. Or le cabinet était déjà composé d'un directeur M. G (jusqu'au 10 juin 2014) et d'un directeur adjoint M. H (depuis le 28 mars 2014). De même, du 19 janvier au 13 février 2015, le cabinet du maire était composé de trois agents faisant fonction de collaborateurs de cabinet : Mme F, directrice de cabinet licenciée le 13 février 2015, M. H, collaborateur de cabinet du 25 mars 2014 au 5 septembre 2015 et M. I, d'abord recruté en tant qu'attaché territorial au cabinet du maire du 19 janvier au 30 avril 2015 sur des fonctions identiques à celles de collaborateur de cabinet, puis directeur de cabinet à compter du 1^{er} mai 2015.

7.2.4.2 Les indemnités de licenciement des collaborateurs de cabinet

Si les rémunérations des collaborateurs de cabinet n'appellent pas d'observations particulières, plusieurs irrégularités ont été constatées dans les indemnités de licenciement versées par la commune à quatre collaborateurs de cabinet.

Tout d'abord, les modalités de calcul des indemnités de licenciement versées n'ont pas respecté les textes en vigueur. Aux termes des articles 45 et 46 du décret du 15 février 1988 susmentionné, *« la rémunération servant de base au calcul de l'indemnité de licenciement est la dernière rémunération nette des cotisations de la sécurité sociale et, le cas échéant, des cotisations d'un régime de prévoyance complémentaire, effectivement perçue au cours du mois civil précédant le licenciement. Elle ne comprend ni les prestations familiales, ni le supplément familial de traitement, ni les indemnités pour travaux supplémentaires ou autres indemnités accessoires »*. Elle *« est égale à la moitié de la rémunération de base définie à l'article précédent pour chacune des douze premières années de services, au tiers de la même rémunération pour chacune des années suivantes, sans pouvoir excéder douze fois la rémunération de base »*.

La commune a versé quatre indemnités de licenciement depuis 2014 à des collaborateurs de cabinet. Ces indemnités ont été calculées à partir de la rémunération nette des agents concernés du mois précédant leur licenciement, incluant les indemnités prévues au contrat. Or ces indemnités auraient dû être déduites du montant de rémunération de référence pour le calcul de l'indemnité de licenciement. Ainsi les indemnités de licenciement auraient dû s'élever selon les textes en vigueur à 3 961,58 € au lieu de 4 892,52 € versés (cf. annexe 19).

De plus, au titre de l'article 44 alinéa 2 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non-titulaires de la fonction publique territoriale : *« [...] l'indemnité de licenciement n'est pas due aux agents mentionnés à l'article 43 lorsque ceux-ci : [...] 2° retrouvent immédiatement un emploi équivalent dans l'une des collectivités publiques mentionnées à l'article 2 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée »*. M. G a été licencié le 9 juin 2014 par la commune d'Orange et a perçu à ce titre une indemnité de licenciement de 33 828,24 €. Or il a été recruté à compter du 10 juin 2014 dans une commune voisine du département, comme unique collaborateur de cabinet en charge également de la communication, sur un emploi de même catégorie hiérarchique. M. G entrant dans le champ d'application de l'article 44 alinéa 2 du décret susmentionné, cette indemnité de licenciement n'aurait donc pas dû lui être versée.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il porterait désormais une attention particulière au calcul des indemnités de licenciement.

7.3 Le temps de travail

7.3.1 Temps de travail et congés autorisés

Le décret du 12 juillet 2001 transpose à la fonction publique territoriale les règles applicables à celles de l'État, fixant la durée annuelle du travail à 1 607 heures sur la base d'un temps de travail hebdomadaire de 35 heures avec 25 jours de congés annuels, un forfait annuel de 8 jours fériés et 104 jours de repos hebdomadaire.

Le règlement intérieur du 27 juillet 2006 et l'avenant n° 1 au règlement intérieur adopté par l'assemblée délibérante le 24 juin 2013, ont été remplacés à compter du 1^{er} janvier 2018 par le nouveau règlement intérieur adopté le 14 décembre 2017 par le conseil municipal. Ces documents définissent le temps de travail des agents de la commune sur la période contrôlée.

S'appuyant sur l'article 2 du décret n° 2000-215 du 25 août 2000 relatif à l'ARTT, le règlement intérieur du 27 juillet 2006 indique que les agents travaillent 1 607 heures par an, avec une durée de travail hebdomadaire fixée à 36 heures. L'avenant n° 1 précise davantage les questions relatives au temps de travail, en rappelant que les 36 heures effectuées pour un temps plein sont réparties sur 4,5 jours par semaine de 8 h à 17 h 30, avec fermeture le vendredi après-midi pour les services en cycle standard. Les agents ont droit à six jours de RTT, dont un est défalqué automatiquement le lundi de Pentecôte, comme journée de solidarité, conformément à la loi du 30 juin 2004.

Le décompte du temps de travail prévu par la commune n'appelle pas de remarques particulières, excepté sur les modalités d'appréciation de la durée des congés annuels.

Le décompte des RTT est conforme à la réglementation. En travaillant 36 heures par semaine, les agents réalisent les 1 607 heures réglementaires par an en 44,6 semaines. Les agents ont donc droit à 45 heures à récupérer par an, soit 5,6 jours de RTT de huit heures, arrondis à six jours de RTT aujourd'hui accordés par le règlement intérieur.

Toutefois, selon l'article 1^{er} du décret n° 84-972 du 26 octobre 1984, tout fonctionnaire territorial en activité a droit, pour une année de services accomplis, à un congé d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service. Cette durée est appréciée en nombre de jours effectivement ouverts. Dans la mesure où les agents travaillent 4,5 jours par semaine, ils devraient donc bénéficier de 22,5 jours de congé annuel ($4,5 \times 5 = 22,5$)⁶⁹, et non 25 jours prévus au règlement intérieur⁷⁰. Les agents travaillent donc 1 587 h par an au lieu de 1 607 h.

La chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur, en réponse aux observations provisoires, à prendre les dispositions nécessaires pour que soit respectée la durée légale du travail, mais l'enjoint à le faire dans les meilleurs délais.

7.3.2 Un taux d'absentéisme en baisse

Après avoir baissé de 22 % sur la période, le taux d'absentéisme pour raison de santé de la commune s'élève à 5,7 % en 2017, soit l'équivalent de 26 ETPT absents sur cet exercice. D'après le panorama Sofaxis 2016, le taux moyen d'absentéisme pour raison de santé dans les collectivités s'élève à 9,3 % en 2015, soit un niveau près de deux fois supérieur à celui de la commune d'Orange.

⁶⁹ Le résultat du calcul du nombre de jours de congés annuels devant permettre à l'agent de poser 5 semaines de congés par année civile.

⁷⁰ Il est précisé que le vendredi est décompté comme une demi-journée de congé.

Le taux a sensiblement baissé à la suite du transfert en 2014 d'une partie des agents des services techniques à la CCPRO dont les missions étaient davantage exposées aux risques d'accidents de travail et d'absence maladie. La hausse du taux d'absentéisme en 2017 s'explique quant à elle par la progression du nombre d'agents en longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie (de 7 à 12 agents concernés de 2016 à 2017).

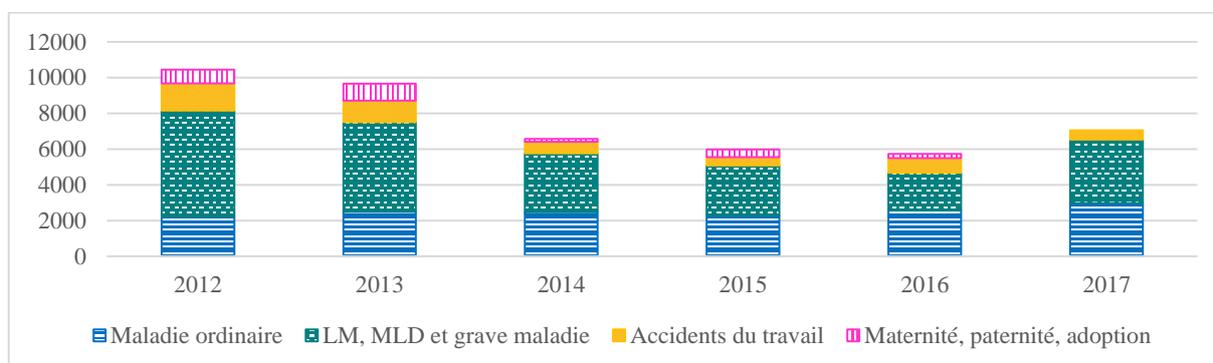
Tableau n° 21 : Evolution du taux d'absentéisme

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Total jours d'absence ouvrés pour raison de santé des agents titulaires	7 458	6 901	4 690	4 274	4 092	5 033	- 32,51 %
Effectifs titulaires au 31/12 en ETPT	396,5	382,4	294,6	312,7	318,3	328,6	- 17,12 %
Taux absentéisme titulaires	8,25 %	7,92 %	6,98 %	6,00 %	5,64 %	6,72 %	- 18,57 %
Total jours d'absence ouvrés pour raison de santé des agents non-titulaires	509	723	306	527	531	1 008	97,97 %
Effectifs non-titulaires au 31/12 en ETPT	82	83	77	103	134	136	65,85 %
Taux absentéisme non-titulaires	2,72 %	3,82 %	1,74 %	2,24 %	1,74 %	3,25 %	19,36 %
Taux absentéisme global	7,30 %	7,19 %	5,90 %	5,07 %	4,48 %	5,70 %	- 21,90 %
En nombre d'ETPT absents sur l'exercice	35	33	22	21	20	26	

Source : Données collectivité, retraitées à partir des effectifs au 31/12 et d'un décompte de 228 jours ouvrés par an.

Après avoir sensiblement évolué sur la période, la structure de l'absentéisme en 2017 à Orange est sensiblement identique à celle de la moyenne nationale constatée dans le panorama Sofaxis.

Graphique n° 4 : Evolution du nombre de jours d'absence par motif



Source : données collectivité

Afin de limiter l'absentéisme et son incidence financière pour la commune, celle-ci a adopté la modulation au-delà du jour de carence, d'une partie du régime indemnitaire en fonction de l'exercice effectif des missions par l'agent, en application du principe du service fait. Cette mesure définie dans le régime indemnitaire du 24 janvier 2007 a en effet été maintenue lors de la mise en place du RIFSEEP, puisque l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) cesse d'être versée à partir du 6^{ème} jour d'absence cumulé sur l'année civile par 30^{ème} indivisible pour les motifs suivants : maladie ordinaire, accident de service non causé par un tiers, congé de longue maladie, congé de longue durée et grave maladie. Les données chiffrées issues des fichiers de paie de 2012 à 2017 mettent en évidence la progression des retenues sur salaire pour absentéisme sur l'ensemble de la période, de 57 269 € en 2012 à 93 316 € en 2017. Ainsi, en 2017, le coût de l'absentéisme pour la commune est estimé à 865 351 €, soit 23,5 ETPT⁷¹.

⁷¹ 26 ETPT en moyenne absent sur l'année - 2,5 ETPT de retenues sur salaire = 23,5 ETPT restant à charge, pour un coût moyen d'ETPT de 36 823 € par an, soit 865 351 €.

7.3.3 Les heures supplémentaires et astreintes

7.3.3.1 Les heures supplémentaires

Les collectivités territoriales peuvent autoriser la réalisation de travaux supplémentaires dans la collectivité pour tout ou partie du personnel. L'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 précise que la collectivité doit dans ce cas prendre une délibération qui précise les catégories de bénéficiaires et la liste des emplois, dont les missions impliquent la réalisation de travaux supplémentaires en fonction des besoins des services.

Sont considérées comme heures supplémentaires les heures effectuées à la demande de l'autorité territoriale dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail de l'agent.

L'autorité territoriale contrôle la réalisation des travaux supplémentaires, selon les dispositions de l'article 2-2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Elle met en œuvre des « *moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé* ».

Après avoir expérimenté en septembre 2012, un système de gestion automatisée des présences auprès de cinq services pilotes (police municipale, manifestations, nettoyage école du Castel et DRH), la commune a généralisé le badgeage de l'ensemble des agents municipaux en janvier 2013. Des terminaux de pointage, ainsi que des badgeuses virtuelles via intranet, ont été mis à la disposition des agents et des responsables, qui planifient les horaires, et gèrent les absences et les congés.

Par délibération du 29 juin 2011 relative aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, le conseil municipal d'Orange a mis un terme à l'autorisation de dépassement du contingent de 25 heures supplémentaires par mois pour certains services pré-identifiés, ouverte par la délibération du 30 juin 2004. Selon les termes de la délibération, les réorganisations des services concernés ayant permis de réduire substantiellement le nombre d'heures supplémentaires, le dépassement du contingent de 25 heures supplémentaires n'est désormais accordé qu'à titre exceptionnel en cas d'élections. Le contrôle du seuil de 25 heures supplémentaires par mois sur l'exercice 2016 n'appelle pas de remarque particulière.

En revanche, cinq agents travaillant à temps non-complet ont perçu, par erreur d'après les services, des heures supplémentaires au lieu d'heures complémentaires. En effet, les heures comptabilisées au-delà de la durée du temps partiel et jusqu'à la durée de travail d'un temps complet sont des heures complémentaires non-majorées. Afin de prévenir de nouvelles erreurs, la commune a rappelé ce principe à l'article 6 de son nouveau règlement intérieur du 14 décembre 2017 susmentionné.

Si les variations du volume global d'heures supplémentaires payées aux agents s'expliquent principalement sur la période par le rythme des élections organisées sur chaque exercice, il est constaté que les heures supplémentaires payées aux agents de la police municipale ont significativement progressé sur la période, passant de 27 % du total des heures supplémentaires rémunérées en 2012 à 41 % en 2017.

Tableau n° 22 : Evolution du nombre d'heures supplémentaires

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Total nombre d'heures supplémentaires	13 947	10 824	9 435	11 534	13 732	13 897	- 0,35 %
dont HS police municipale	3 701	3 983	3 653	4 471	4 695	5 666	53,1 %
% HS de la PM sur total HS	26,5 %	36,8 %	38,7 %	38,8 %	34,2 %	40,5 %	52,6 %
ETP PM décembre	47	46	47	48	50	52	10,6 %

Source : fichiers de paye de la collectivité

Il est constaté une régularité dans la perception des heures supplémentaires pour certains agents, interrogeant sur la pertinence de l'organisation du travail de ce service. Le responsable de la police municipale, a ainsi perçu entre 15 et 25 heures supplémentaires (HS) par mois de 2012 à 2015, puis de 20 à 25 HS par mois en 2016 et 25 HS par mois en 2017. Le responsable adjoint du service, a perçu 20 heures supplémentaires chaque mois de 2012 à 2017.

Une double explication a été apportée à cette progression, en réponse aux observations provisoires. D'une part, elle résulte de la hausse du nombre de manifestations organisées dans la ville, dont la police municipale assure la sécurité. D'autre part, l'organisation actuelle du service de police municipale induit une mobilisation systématique de certains de ses agents au-delà de leur amplitude horaire quotidienne.

7.3.3.2 Les astreintes

Le décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 précise les modalités de rémunération ou de compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale, telles que prévues par l'article 5 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 territoriale.

Une période d'astreinte s'entend comme une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité, afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de sa collectivité. Une délibération de l'organe délibérant de la collectivité doit préalablement déterminer, après avis du comité technique compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés. La durée des interventions pendant une période d'astreinte est considérée comme un temps de travail effectif ainsi que, le cas échéant, le déplacement aller et retour sur le lieu de travail et peut donner lieu au versement d'une indemnité ou d'une compensation en temps.

Par délibération du 13 septembre 2006, le conseil municipal d'Orange a ouvert le dispositif d'astreinte et de permanence à tous les agents de la collectivité (titulaires et non-titulaires). Aucune liste précise de postes ou d'objets d'astreinte n'a été arrêtée. Le contrôle exhaustif des indemnités d'astreinte de 2012 à 2016 montre que la commune a eu recours au versement injustifié de 42 692 € d'indemnité d'astreinte de 2012 à 2016 (cf. annexe n° 20), en lieu et place du paiement d'heures supplémentaires (en cas de charge de travail supplémentaire en-dehors du cycle habituel de travail) ou de modulation du régime indemnitaire, permettant de valoriser le cas échéant la manière de servir de l'agent. A la suite des observations effectuées en cours d'instruction, le conseil municipal a adopté une délibération spécifique le 14 décembre 2017, définissant de manière précise les modalités d'organisation des astreintes et des permanences (agents concernés, services...) au sein de la collectivité.

Tout d'abord deux agents ont irrégulièrement perçu des indemnités d'astreinte, tandis qu'elles étaient incompatibles avec leur situation.

En effet, la délibération du 13 septembre 2006 prévoit que ne peuvent bénéficier d'une indemnité d'astreinte ou de permanence les agents qui perçoivent une nouvelle bonification individuelle (NBI) au titre des fonctions de responsabilité supérieure, tels que les emplois fonctionnels de directeur général des services (DGS) ou directeur général adjoint des services (DGA). Or M. K, DGA de septembre 2014 au 28 février 2015, puis DGS depuis mars 2015, a perçu 14 911,96 € d'indemnité d'astreinte de septembre 2014 à décembre 2016, tout en bénéficiant d'une NBI à 25.

De même, conformément à l'article 3 du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005, la délibération du 13 septembre 2006 prévoit que l'attribution d'un logement de fonction pour nécessité absolue de service (NAS) n'est pas cumulable avec les indemnités d'astreinte ou de permanence. Par délibérations du 15 décembre 2011 et du 25 mars 2013, le conseil municipal d'Orange a attribué un logement de fonction pour NAS au gardien du foyer municipal. Celui-ci a donc irrégulièrement perçu une indemnité d'astreinte d'exploitation en juin 2014 de 109 € et une indemnité de permanence en juin 2015 de 139,65 €.

En raison du périmètre très large des bénéficiaires du dispositif d'astreinte et de permanence, défini par la délibération du 13 septembre 2006, il a également été constaté le versement d'indemnité d'astreinte à différents agents, en compensation d'une « *charge de travail supplémentaire* », de leur « *disponibilité* », ou de leur « *engagement professionnel* » selon les explications apportées par la commune. Or ces différentes justifications ne relèvent pas du cadre des astreintes et permanences, défini réglementairement comme le rappelle la délibération du 13 septembre 2006.

Aussi, le versement d'indemnité d'astreinte correspondant à deux semaines d'astreinte par mois, à Mme L, directrice des moyens généraux, puis DRH, en raison de sa grande disponibilité, pour un montant total sur la période 2012 à 2016 de 15 260,48 €⁷² est irrégulier.

M. N, directeur de l'école de musique, a également irrégulièrement perçu de 2012 à octobre 2015 une indemnité d'astreinte mensuelle de deux semaines complètes, pour un montant total de 11 132 €, dès lors qu'il s'agit d'un complément de rémunération ayant pour objectif, d'après la commune, de « *saluer son engagement professionnel et les résultats en termes d'attractivité et de rayonnement du conservatoire* ».

Enfin, Mme O, agent administratif du cabinet du maire, a irrégulièrement perçu des indemnités d'astreinte aux mois d'octobre et novembre 2015 et 2016, pour un montant total de 1 138,88 €. Ces indemnités visaient en effet à « *compenser la charge de travail liée aux arrivées et départs des directeurs de cabinet pendant cette période (nouvelle organisation, archivage, pédagogie)* ». Cette charge de travail ne correspondant pas à des temps d'astreinte, elle ne pouvait être indemnisée sous cette forme.

⁷² 2 904 € par an de 2012 à 2014, puis 2 960,96 € en 2015 et 3 587,52 € en 2016.

7.4 Les avantages en nature

Les avantages en nature correspondent aux prestations (biens ou services) fournies par l'employeur à ses salariés. L'arrêté du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale fixe un principe général de prise en compte des avantages en nature dans l'assiette des cotisations de sécurité sociale, d'après leur valeur réelle.

7.4.1 Les logements de fonction

L'attribution de logements de fonction est prévue par l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale. La réglementation en vigueur jusqu'à l'intervention du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, distinguait les attributions de logements par nécessité absolue de service, qui emportaient la gratuité des locaux ainsi que des charges y afférentes, des concessions de logements pour utilité de service, dans les cas où le logement, sans être indispensable, présentait un intérêt pour le bon fonctionnement du service, soumis au versement d'une redevance et à la prise en charge par l'agent de la totalité des charges afférentes au logement.

La commune d'Orange a compté jusqu'à sept logements de fonction sur la période, dont deux affectés pour nécessité absolue de service attribués respectivement au gardien du foyer municipal sur toute la période et au gardien de la piscine « Plein ciel » jusqu'en septembre 2012⁷³. Trois logements ont été pris à bail par la commune et attribués à des cadres et directeurs en raison de leurs missions, les quatre autres logements relevant du domaine public de la commune (logements au sein d'équipements municipaux).

Au-delà de la perception irrégulière susmentionnée d'indemnités d'astreinte et de permanence incompatibles avec le bénéfice d'un logement de fonction pour NAS, le contrôle de la chambre a également mis en évidence des anomalies dans les déclarations d'avantage en nature et la taille des logements de fonctions alloués par la commune d'Orange à son personnel.

7.4.1.1 Les déclarations d'avantage en nature

Tout d'abord, les logements de fonctions doivent être valorisés en tant qu'avantages en nature imposables dans la fiche de paie des agents qui en bénéficient, dès lors qu'ils sont accordés à titre gratuit ou que la redevance ou le loyer versé par le bénéficiaire est inférieur à l'évaluation forfaitaire⁷⁴ du logement. Toutefois, par mesure de simplification, cet avantage est négligé lorsque son montant est inférieur à l'évaluation résultant de la première tranche du barème forfaitaire pour une pièce.

⁷³ Le logement de fonction pour nécessité absolue de service à la piscine « Plein Ciel » n'apparaît pas comme tel dans la délibération de 2011, bien que l'arrêté individuel et bulletins de paie attestent de son occupation pour nécessité absolue de service par M. C jusqu'en septembre 2012. La commune a indiqué qu'aucune délibération n'a été prise pour désaffecter le logement de fonction à la piscine Plein ciel.

⁷⁴ L'évaluation selon le forfait du logement se calcule à partir d'un barème annuel de huit tranches, établi en fonction des revenus bruts du salarié.

Les vérifications réalisées par la chambre montrent sur la période une absence de déclaration d'avantage en nature pour les agents bénéficiant d'un logement par convention d'occupation précaire, bien que l'avantage soit supérieur au montant de la première tranche du barème. Le logement de fonction de 10 pièces de M. B jusqu'au 1^{er} mai 2013 aurait dû être forfaitairement estimé à 1 724 € par mois⁷⁵, tandis que la redevance mensuelle payée par l'agent s'élève à 514,50 €. Celui-ci aurait donc dû déclarer 14 514 € d'avantage en nature pour l'année 2012 et 4 299 € pour 2013 (cf. annexe n° 21). De même, M. C, logé dans un trois pièces au centre aéré de Boisfeuillet du 1er septembre 2012 au 28 mars 2015, n'a déclaré aucun avantage en nature au titre de son logement de fonction. Pourtant, l'agent aurait dû déclarer un avantage en nature au titre de son logement de fonction, d'un montant total en 2013 de 760,20 €, 1 018,80 € en 2014 et 252 € en 2015. Enfin, M. D, à qui a été attribué le logement à compter du 28 mars 2015, aurait également dû déclarer 281,20 € d'avantage en nature au mois de novembre 2015 et 122,50 € au mois de novembre 2016, dès lors que sur ces deux seuls mois l'écart entre le montant de la redevance mensuelle payé par l'agent et l'estimation forfaitaire du logement était supérieur à l'évaluation résultant de la première tranche du barème forfaitaire pour une pièce.

De plus, si l'avantage en nature du logement de fonction pour nécessité absolue de service a été déclaré sur les fiches de paie de M. E, il n'a pas été calculé mois par mois en fonction de la rémunération brute mensuelle de l'agent avant 2015. Ainsi de 2012 à 2014, l'évaluation s'est faite annuellement par calcul d'une rémunération mensuelle moyenne, tandis que les rémunérations sont inégales en cours d'année, en raison notamment du versement d'une prime de fin d'année au mois de novembre de chaque exercice.

L'ordonnateur a expliqué en réponse aux observations provisoires que le logiciel de paye ne permettait pas avant 2015 de calculer les avantages en nature mensuellement. Cette lacune dudit logiciel ayant été identifiée, la commune aurait dû prendre des mesures compensatoires permettant le calcul mensuel des avantages en nature.

7.4.1.2 La taille des logements de fonction

Selon le bulletin officiel des finances publiques⁷⁶, « *pour les fonctionnaires bénéficiant d'un logement faisant l'objet d'une convention d'occupation précaire dans un immeuble ne dépendant pas du domaine public (logement pris à bail), celui-ci n'est concédé que pour le nombre de pièce et la surface auxquels l'agent a droit [...]. Dans cette situation, le fonctionnaire acquitte directement le loyer afférent aux surfaces excédentaires auprès du bailleur et la redevance est calculée sur la partie concédée. Dans tous les cas, l'avantage en nature résulte de la différence entre l'avantage en logement ainsi calculé et la redevance* ».

Par délibération du 24 septembre 2012, le conseil municipal d'Orange a octroyé au M. A un logement de fonction pour convention d'occupation précaire, en raison de ses missions de responsable de la police municipale. D'après l'arrêté individuel de l'agent du 29 mars 2013, ce logement est une villa de type F5 de 105 m², pris à bail par la commune. D'après la composition familiale de l'agent, soit pour une ou deux personnes occupantes, celui-ci peut prétendre à un logement de fonction comportant trois pièces, conformément à l'arrêté du 22 janvier 2013. La taille du logement de fonction alloué est donc supérieure à ce qu'autorise la réglementation. L'agent aurait donc dû s'acquitter directement du loyer afférent aux surfaces excédentaires auprès du bailleur, tandis que la redevance est calculée sur la partie concédée. La commune a indiqué qu'aucun loyer afférent aux surfaces excédentaires n'était pris en charge par l'agent auprès du bailleur, laissant ainsi à la charge de la commune les surfaces excédentaires irrégulièrement allouées à l'agent.

⁷⁵ A raison de 172,40 € d'avantage en nature par pièce, d'après les revenus mensuels bruts de l'agent. L'estimation forfaitaire du logement est donc de 1 724 €.

⁷⁶ BOI-RSA-BASE-20-20-20160801 ; 195.

De même, M. B s'est vu attribuer un logement de type F10, loué par la ville depuis le 30 juin 2003, tandis que sa situation familiale autorisait l'allocation d'un logement de trois pièces maximum. L'agent aurait également dû s'acquitter du loyer afférent aux surfaces excédentaires du logement, et la redevance aurait dû être calculée sur la seule partie concédée.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé, en lien avec les bénéficiaires des logements occupés, à régulariser la situation dès le premier trimestre 2019.

7.4.2 Les véhicules de fonction et de service

L'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes précise que le directeur général des services des communes de plus de 5 000 habitants peut bénéficier d'un véhicule de fonctions. La circulaire DAGEMO/BCG n° 97-4 du 5 mai 1997 rappelle que l'utilisation privée constitue un avantage en nature soumis à cotisations sociales (code de la sécurité sociale, article L. 242-1) et imposable pour la valeur fiscale déclarée, selon les règles établies pour les cotisations de sécurité sociale (code général des impôts - art 82).

Par sa délibération du 26 juillet 2006, le conseil municipal d'Orange a approuvé le règlement intérieur de la commune précisant les conditions de mise à disposition du parc automobile. L'article 8.4 du règlement intérieur précise la liste des personnes bénéficiant d'une mise à disposition de véhicule municipaux. Au-delà du véhicule de fonction alloué au directeur général des services, trois directeurs bénéficiaient d'un véhicule mis à disposition de façon permanente (directeur de l'environnement, des bâtiments et enfance jeunesse). Le règlement intérieur ne précise pas clairement si la qualification de mise à disposition permanente relève d'une classification en véhicule de service ou de fonction. Toutefois, dès lors qu'elle autorisait une utilisation du véhicule à des fins personnelles, cette mise à disposition permanente doit être regardée comme une attribution d'un véhicule de fonction. D'ailleurs, ces attributions ont donné lieu à déclaration d'avantages en nature pour les agents concernés. L'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 précisant que seul le directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants peut se voir attribuer un véhicule de fonctions, ces trois agents ont donc irrégulièrement bénéficié d'un véhicule de fonctions.

Tenant compte des observations effectuées par la chambre au cours de l'instruction, le nouveau règlement intérieur du 14 décembre 2017, dans son chapitre 3, ne fait plus référence à des mises à disposition permanentes de véhicule pour certains cadres. Il précise que seul le DGS peut se voir attribuer un véhicule de fonction, tandis que les autres agents doivent utiliser les véhicules de service. Par arrêté individuel du 5 avril 2018, la commune a rapporté l'arrêté selon lequel le directeur des bâtiments bénéficiait d'une mise à disposition gratuite d'un véhicule de service.

Enfin, les arrêtés attributifs de véhicule de fonction et de service transmis ont montré un suivi lacunaire, malgré une clause dans le précédent règlement intérieur prévoyant que les accréditations devaient être renouvelées tous les ans. En effet, de nombreux arrêtés attributifs ont été pris au cours de l'instruction, afin de régulariser leur absence. De plus, les véhicules attribués au directeur général des services, ont été qualifiés de véhicules de service avec remisage à domicile dans les arrêtés individuels, tandis que l'agent était autorisé à bénéficier d'un véhicule de fonction et que l'utilisation des véhicules a donné lieu à déclaration d'avantage en nature. La commune a indiqué que le service parc automobiles de la ville communiquera désormais les changements d'attribution des véhicules de service ou de fonction à la direction des ressources humaines, afin que les arrêtés soient mis à jour.

8 ANNEXES

Annexe n° 1. Taux d'exécution budgétaire	69
Annexe n° 2. Le rattachement des charges et des produits à l'exercice	70
Annexe n° 3. Durée d'amortissement à compter de 2014	71
Annexe n° 4. Liste des immobilisations - compte 2128	72
Annexe n° 5. Liste des immobilisations - compte 2031	73
Annexe n° 6. Liste des immobilisations - compte 2033	74
Annexe n° 7. Taux d'imposition locale en % 2012 - 2017	75
Annexe n° 8. Evolution des ressources de la commune	76
Annexe n° 9. Evolution des charges à caractère général	78
Annexe n° 10. Subventions	79
Annexe n° 11. Montants des subventions versées par fonction (en €)	80
Annexe n° 12. Résultat de la section de fonctionnement	81
Annexe n° 13. Montant des dépenses d'équipement en €	82
Annexe n° 14. Encours de dette de 2012 à 2017	83
Annexe n° 15. Pacte financier 2016 de la CCPRO	84
Annexe n° 16. La tenue des inventaires comptables et physiques	85
Annexe n° 17. Bilan des plus ou moins values de cessions	87
Annexe n° 18. DSP théâtre antique et musée	88
Annexe n° 19. Montant des indemnités de licenciement aux collaborateurs de cabinet	89
Annexe n° 20. Indemnités d'astreinte irrégulièrement versées	90
Annexe n° 21. Avantages en nature logement MM. B et E	91

Annexe n° 1. Taux d'exécution budgétaire**Annexe 1.1 : Taux d'exécution budgétaire en fonctionnement**

	Dépenses de fonctionnement				Recettes de fonctionnement			
	BP+DM + RAR N-1	Réalisé	%	Crédits annulés	BP+DM+R AR N-1	Réalisé	%	Crédits annulés
2012	35 125 077	31 744 118	90%	3 380 959	44 093 928	50 233 807	114 %	- 6 139 879
2013	35 045 623	32 127 469	92%	2 918 154	43 713 269	48 423 229	111 %	- 4 709 960
2014	29 745 314	25 728 746	87%	4 016 568	33 195 203	35 663 970	107 %	- 2 468 767
2015	28 409 041	25 488 731	90%	2 920 310	37 035 333	33 788 760	91 %	3 246 573
2016	27 692 469	26 895 130	97%	797 339	39 493 034	36 072 678	91 %	3 420 356
2017	32 681 478	30 847 325	94%	1 809 798	34 268 980	34 764 954	102 %	- 501 324

Source : comptes administratifs - tableaux A2 (montant en €)

Annexe 1.2 : Taux d'exécution budgétaire en investissement

	Dépenses réelles d'investissement					Recettes réelles d'investissement				
	BP+DM+ RAR N-1	Réalisé	%	Crédits annulés	RAR	BP+DM+R AR N-1	Réalisé	%	Crédits annulés	RAR
2012	28 119 092	18 063 121	64 %	6 348 535	3 707 436	15 941 122	16 563 786	104 %	- 785 118	162 454
2013	31 378 652	20 561 657	66 %	5 713 541	5 103 454	12 503 046	12 643 126	101 %	- 140 080	0
2014	24 670 688	9 811 435	40 %	13 196 468	1 662 785	17 494 990	17 443 541	100 %	51 449	0
2015	32 366 364	8 027 395	25 %	21 832 875	2 506 093	5 988 244	6 887 560	115 %	- 899 316	0
2016	42 754 652	10 094 512	24 %	30 848 262	1 811 877	8 738 454	5 476 554	63 %	3 261 900	0
2017	30 411 126	8 193 063	27 %	19 323 979	2 894 085	7 156 621	7 190 499	100 %	- 33 878	0

Source : comptes administratifs - Tableaux A3 (en €)

Annexe n° 2. Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

<i>Exercices</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Rattachement des charges</i>						
<i>Fournisseurs - Factures non parvenues</i>	861 443	122 193	508 443	341 350	144 561	116 945
<i>+ Organismes sociaux - Autres charges à payer</i>	0	382	0	0	0	0
<i>+ Etat - Charges à payer</i>	716	0	4 879	1 671	0	0
<i>+ Divers - Charges à payer</i>	622	0	221	0	0	0
<i>= Total des charges rattachées</i>	862 781	122 575	513 543	343 020	144 561	116 945
<i>Charges de gestion</i>	31 081 597	31 616 605	25 338 982	24 998 160	26 090 402	29 277 302
<i>Charges rattachées en % des charges de gestion</i>	2,8 %	0,4 %	2,0 %	1,4 %	0,6 %	0,4 %
<i>Rattachement des produits</i>						
<i>Total des produits rattachés</i>	0	15 776	31 726	0	0	0
<i>Produits de gestion</i>	49 602 569	48 227 057	33 340 546	33 379 917	35 552 131	33 494 236
<i>Produits rattachés en % des produits de gestion</i>	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	1,7 %

Source : logiciel ANAFI- logiciel des juridictions financières

Rattachements non effectués

<i>En €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	
Montant des mandats émis qui auraient dû être rattachés à l'exercice précédent ⁷⁷	263 103	281 197	291 597	531 126	110 397	
<i>Nombre de mandats</i>	63	95	113	138	63	
<i>Dont mandats < 1 500 €</i>	En nombre	43	64	79	108	57
	En montant	13 487	20 960	26 318	35 930	7 823

Source : liste des mandats transmise par l'ordonnateur - En €

⁷⁷ Détail des montants extraits de la liste des mandats, transmis à la commune le 13 février 2018.

Annexe n° 3. Durée d'amortissement à compter de 2014

Catégorie d'immobilisation	Comptes concernés	Durée	M 14	
			En années	En %
<i>Frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme</i>	202	2	<10 ans	<10 %
<i>Frais d'étude, recherche et développement</i>	2031, 2032	2	<5 ans	<20 %
<i>Subventions d'équipement versées</i>	2041 et 2042	7 et 3	5 (biens mobiliers) 15 ans (biens immobiliers)	20 % 6,66 %
<i>Concessions et droits assimilés</i>	2051	2	2	50 %
<i>Plantations et aménagements de terrains</i>	2121, 2128	3	15 à 20 ans	5 à 6,66 %
<i>Immeubles de rapport</i>	2132	5	15 à 30 ans	3,33 à 6,66 %
<i>Agencements et installations</i>	2135, 2138	5	15 à 20 ans	5 à 6,66 %
<i>Matériel outillage</i>	21578, 2158, 2188	3	5 à 10 ans	20 à 25 %
<i>Matériel transport – matériel roulant</i>	21571 - 2182	5	4 à 8 ans	12,5 à 25 %
<i>Matériel et mobilier de bureau électrique ou électronique</i>	2183, 2184	3	5 à 10 ans	10 à 20 %

Source : délibération du 12/12/2014 - instruction comptable M14

Annexe n° 4. Liste des immobilisations - compte 2128

Numéro d'inventaire	Désignation du bien	Valeur d'acquisition (en €)	Date d'acquisition	Durée d'amortissement	VCN au 31/12/2017 (en €)
2014-15-2128-1911	F05/2014/03 Refect cour bâtiments communaux	17 034,24	19/06/2014	Néant	17 034,24
2014-15-2128-2044	CP1 MO Refect piste athlétisme stade Costa	1 020	03/07/2014	Néant	1 020
2014-15-2128-2174	18009 insert lot 3 espaces verts rte Jonquièrre	1 900,42	25/07/2014	Néant	1 900,42
2014-15-2128-2178	18009 insert lot 3 espaces verts rte Jonquièrre	1 725,89	24-07-2014	Néant	1 725,89
2014-15-2128-2213	CP1 lot 3 espaces verts aménagement av Nogent Dar	3 990	30/07/2014	Néant	3 990
2014-15-2128-241	Matériels sportifs stades CP1	4 190,57	6/02/2014	Néant	4 190,57
2014-15-2128-2570	F181230 insertion réfection de la piste d'athlétisme	1 628,93	14/08/2014	Néant	1 628,93
2014-15-2128-2571	CP2 MO Réfect piste athlétisme stade Costa	3 742,48	13/08/2014	Néant	3 742,48
2014-15-2128-2966	Charles Costa	2 350,06	29/09/2014	Néant	2 350,06
2014-15-2128-4049	CP1 Réfect piste athlétisme Charles Costa	192 114,10	12/12/2014	Néant	192 114,10
2014-15-2128-4050	CP2 Réfect piste athlétisme Charles Costa	408 027,72	12/12/2014	Néant	408 027,72
2014-15-2128-549	Terrain de squash et accueil	7 831,26	25/02/2014	Néant	7 831,26
2014-15-2128-752	Voirie travaux av Artaud	1 145,17	18/03/2014	Néant	1 145,17
2014-15-2128-761	Diagnostic piste athlétisme stade Costa	4 999,28	18/03/2014	Néant	4 999,28
2014-15-2128-967	Sondages pressiométriques	4 020	31/03/2014	Néant	4 020
2015-15-2128-1270	ACN°4 Réfect piste athlétisme stade Costa	50 749,76	30/04/2015	3	33 833,76
2015-15-2128-2064	Réfect piste athlétisme stade Costa	2 526,52	15/06/2015	2	1 263
2015-15-2128-2092	Réfect piste athlétisme stade Costa	304 006	15/06/2015	3	202 671

Source : état des immobilisations au 31/12/2017- BP (transmis par l'ordonnateur)

Annexe n° 5. Liste des immobilisations - compte 2031

<i>Numéro d'inventaire</i>	Désignation du bien	Valeur d'acquisition (en €)	Date d'acquisition	VCN au 31/12/2017 (en €)
2014-15-2031-3713	Ets DMPC sect° BI n°127 av Félix Ripe	201,6	26/11/2014	201,6
2014-15-2031-3954	Relevés géomètre parking	960	09/12/2014	960
2014-15-2031-3972	Etude création parcours	17 760	10/12/2014	17 760
2014-15-2031-4059	Restauration 5 édifices	14 136	12/12/2014	14 136
2014-15-2031-4060	Création parcours patrimoine	3 576	12/12/2014	3 576
2014-15-2051-2569	Acquisition logiciel SIRH	864	14/08/2014	864
2014-15-2151-246	Piquetage limite emprise avenue de l'A	473,62	06/02/2014	473,62
2015-15-00208	Annonces légales droit de préemption urbain	253,41	09/06/2015	253,41
2015-15-2032-1168	F2015001 rechercher fuites sur toit 248 rue	780	21/04/2015	780
7471-2031-2013	Voirie	3 348,8	23/01/2013	3 348,80
7471-2031-2013	Voirie	72 686,54	23/01/2013	72 686,54
7600-2031-2013	Ecole des sables	574,08	16/09/2013	574,08
7866-2031-2013	Canal de Pierrelatte	26 105,09	29/03/2013	26 105,09
2016-15-2031-1595	Diagnostic amiante avant travaux	2 430	28/04/2016	2 430
2016-15-2031-2640	Etude mise en sécurité colline Saint Eutrope	4 200	11/07/2016	4 200
2016-15-2031-3151	Frais d'étude PUP RN 7 La violette	3 960	11/08/2016	3 960
2016-15-2031-865	Relevés photogrammétrique et lasergrammétrique	4 932	08/03/2016	4 932
Total des frais d'études non amortis				157 241

Source : état des immobilisations au 31/12/2017 transmis par l'ordonnateur (BP)

Annexe n° 6. Liste des immobilisations - compte 2033

<i>Numéro d'inventaire</i>	Désignation du bien	Valeur d'acquisition (en €)	Date d'acquisition	VCN au 31/12/2017 (en €)
2014-05-2315-32	Rue du Limousin - Branchement gaz	36 280,06	19/06/2014	36 280,06
2015-05-00026	Extension et rénovation du réseau assainissement	21 817,6	8/12/2015	21 817,6
2015-05-00026	Publicité - Extension et rénovation	2 221,03	15/10/2015	2 221,03

Annexe n° 7. Taux d'imposition locale en % 2012 - 2017

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	2018	Evo annuelle moy 2012-16	
	Orange	Moy. strate	Orange	Moy. strate	Orange	Moy. strate	Orange	Moy. strate	Orange	Moy. strate	Orange	Orange	Orange	Moy. strate
Taux de la taxe d'habitation	24,49	23,17	24,37	23,24	15,93	18,15	15,77	18,41	15,69	19,99	14,91	14,61	- 0,50	- 3,62
Taux de la taxe sur le foncier bâti	23,00	17,63	22,89	17,97	22,78	23,18	22,55	26,42	22,44	23,19	21,32	20,89	- 0,5	7,09
Taux de la taxe sur le foncier non bâti	54,87	48,12	54,60	44,60	54,33	57,46	53,78	59,04	53,51	55,24	50,83	49,81	- 0,5	3,51
Rapport taux Orange / taux strate	+ 15,11 %		+ 18,70 %		- 5,82 %		- 11,33 %		- 6,89 %		NC			

Source : états fiscaux n° 1259 / comptes des communes DGCL

Annexe n° 8. Evolution des ressources de la commune**Montant des ressources d'exploitation 2012 - 2017 de la commune**

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
+ Domaine et récoltes	324 411	311 417	285 419	379 369	299 647	276 565	- 3,1 %
+ Travaux, études et prestations de services	1 054 795	1 148 779	976 436	962 543	969 222	1 132 066	1,4 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	666 823	710 890	843 990	803 047	759 819	805 682	3,9 %
+ Remboursement de frais	15 373	24 919	32 881	32 024	297 219	23 658	9,0 %
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	2 061 402	2 196 005	2 138 726	2 176 984	2 325 907	2 237 971	1,7 %
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	365 488	412 833	324 774	322 208	335 021	323 931	- 2,4 %
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	627 910	0	0	0	0	0	- 100,0 %
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	481 708	480 163	469 610	464 606	477 119	469 688	- 0,5 %
= Autres produits de gestion courante (b)	1 475 106	892 996	794 384	786 814	812 141	793 619	- 11,7 %
= Ressources d'exploitation (a+b)	3 536 509	3 089 001	2 933 110	2 963 799	3 138 047	3 031 590	- 3,0 %

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion de la commune

Montant des ressources institutionnelles perçues par la commune

Montants en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	10 589 599	10 521 483	6 676 766	5 973 968	5 015 679	4 812 881	- 14,6 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	9 293 338	9 188 784	5 326 478	4 600 000	3 626 726	3 284 714	- 18,8 %
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	1 296 261	1 332 699	1 350 288	1 373 968	1 388 953	1 528 167	3,3 %
Autres dotations	375 147	372 357	372 357	300 000	0	20 000	- 44,4 %
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	375 147	372 357	372 357	300 000	0	20 000	- 44,4 %
Participations	984 264	1 031 776	542 089	830 385	879 619	720 313	- 6,1 %
<i>Dont Etat</i>	21 903	24 575	41 253	72 488	87 404	111 317	38,4 %
<i>Dont régions</i>	0	0	0	0	39 574	37 834	N.C.
<i>Dont départements</i>	135 977	130 719	24 639	89 166	67 353	101 859	- 5,6 %
<i>Dont communes</i>	16 854	20 232	25 634	19 309	21 325	15 721	- 1,4 %
<i>Dont groupements</i>	0	0	0	5 000	0	0	N.C.
<i>Dont autres</i>	809 530	856 250	450 563	644 422	663 963	453 581	- 10,9 %
Autres attributions et participations	2 470 846	2 339 540	1 805 419	1 825 069	1 626 765	1 824 899	- 5,9 %
<i>Dont compensation et péréquation</i>	2 454 363	2 333 206	1 805 419	1 808 594	1 610 757	1 809 145	- 5,9 %
<i>Dont autres</i>	16 483	6 334	0	16 475	16 008	15 754	- 0,9 %
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	14 419 856	14 265 156	9 396 631	8 929 422	7 522 063	7 378 093	- 12,5 %

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion de la commune

Annexe n° 9. Evolution des charges à caractère général

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	9 312 400	9 090 226	7 077 320	6 156 425	6 294 147	8 349 239	- 2,2 %
Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	3 051 349	3 348 506	3 066 711	2 309 835	2 176 801	2 744 784	- 2,1 %
Dont crédit-bail	0	0	0	0	0	0	N.C.
Dont locations et charges de copropriétés	263 604	247 508	243 509	259 643	210 381	304 886	3,0 %
Dont entretien et réparations	1 144 927	1 357 073	883 729	631 336	773 173	998 042	- 2,7 %
Dont assurances et frais bancaires	190 686	202 766	231 720	156 675	177 206	213 018	2,2 %
Dont autres services extérieurs	1 516 240	1 180 203	1 184 100	1 382 105	1 503 273	1 608 430	1,2 %
Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	0	0	174 526	213 477	15	0	N.C.
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	1 690 840	1 358 976	0	0	0	536 110	- 20,5 %
Dont honoraires, études et recherches	268 005	147 401	189 355	201 247	174 246	222 225	- 3,7 %
Dont publicité, publications et relations publiques	388 008	401 520	517 934	447 725	662 476	1 067 123	22,4 %
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	15 186	17 579	30 529	44 192	36 036	39 933	21,3 %
Dont déplacements et missions	57 512	32 300	33 295	25 389	64 107	66 095	2,8 %
Dont frais postaux et télécommunications	193 983	220 840	192 854	165 720	157 247	146 288	- 5,5 %
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	532 061	575 555	329 059	319 080	359 187	402 304	- 5,4 %
- Remboursement de frais	15 373	24 919	32 881	32 024	297 219	23 658	9,0 %
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	9 297 027	9 065 307	7 044 439	6 124 401	5 996 928	8 325 581	- 2,2 %

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion 2012 - 2017.

Annexe n° 10. Subventions

Tableau comparatif du montant de subvention versé par la commune d'Orange, par rapport à celui versé en moyenne par les communes de la même strate :

En € / habitant	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne
Orange	75	95	71	82	75	79,6
Strate	104	111	119	113	108	111
Ecart	- 27,88 %	- 14,41 %	- 40,34 %	- 27,43 %	-30,56 %	- 28,29 %

Source : DGCL Comptes de la commune 2012 - 2016.

Annexe n° 11. Montants des subventions versées par fonction (en €)

Sous-fonction	2012			2013			2014			2015			2016			2017		
	subv fonct	subvention except	total	subv fonct	subv except	total	subv fonct	subvention except	total									
imputation 40 (sports et jeunesse)	502 641	320 535 €	823 176 €	530 840	182 904	713 744	574 745 €	41 824 €	616 569 €	555 765 €	57 300 €	613 065 €	556 765 €	83 200 €	639 965 €	609 075 €	27 200 €	636 275 €
imputation 33 (action culturelle)	158 855	6 800 €	165 655 €	158 855 €	2 000 €	160 855 €	158 355 €	27 000 €	185 355 €	160 655 €	3 500 €	164 155 €	160 655 €	4 500 €	165 155 €	160 655 €	3 900 €	164 555 €
imputation 025 (associations culturelles, parents d'élèves, anciens combattants...)	2 780	4 705 €	7 485 €	2 705 €	4 649 €	7 354 €	2 705 €	4 399 €	7 104 €	2 705 €	3 650 €	6 355 €	2 705 €	4 500 €	7 205 €	3 705 €	500 €	4 205 €
imputation 72 (aide au secteur locatif)	3 930	0 €	3 930 €	3 873 €	0 €	3 873 €	3 901 €	0 €	3 901 €	3 809 €	0 €	3 809 €	0 €	0 €	0 €	3 885 €		3 885 €
Imputation 60 (famille)	1 171 000	0 €	1 171 000 €	1 159 878 €	35 045 €	1 194 923 €	1 401 000 €	3 900 €	1 404 900 €	1 405 000 €	0 €	1 405 000 €	1 405 000 €	1 450 €	1 406 450 €	1 410 000 €	213 167 €	1 623 167 €
imputation 95 (aide au tourisme)	323 468	0 €	323 468 €	324 932 €	0 €	324 932 €	0 €	0 €	0 €			0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
imputation 114 (autres services de protection civile)	0	0 €	0 €	0	2 250 €	2 250 €	0 €	0 €	0 €	0 €	1 016 €	1 016 €	0	0 €	0 €	0	0 €	0 €
Total	2 162 674	332 040	2 494 714	2 181 083	226 848	2 407 931	2 140 706	77 123	2 217 829	2 127 934	65 466	2 193 400	2 125 125	93 650	2 218 775	2 187 320	244 767	2 432 087

Source : annexes comptes administratifs - Annexe engagements hors bilan - liste des concours attribués à des tiers

Annexe n° 12. Résultat de la section de fonctionnement

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	<i>Var. annuelle moyenne</i>
CAF brute	18 229 688	16 180 358	7 947 773	8 318 653	9 121 076	3 543 713	<i>- 27,9 %</i>
- Dotations nettes aux amortissements	1 475 111	1 546 808	1 798 894	1 522 559	2 152 504	2 623 164	<i>12,2 %</i>
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	30 000	0	18 247	<i>N.C.</i>
= Résultat section de fonctionnement	16 754 577	14 633 551	6 148 879	6 766 094	6 968 571	902 302	<i>- 44,3 %</i>

Source : logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

Annexe n° 13. Montant des dépenses d'équipement en €

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	16 792 820	18 920 325	8 893 174	7 312 078	9 937 948	5 619 802	67 476 148
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	530 697	517 636	477 832	19 300	12 948	2 534 435	4 092 848
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	1 045	7 299	150	450	43 400	2 250	54 594
- Participations et inv. financiers nets	0	- 1 218	- 1 372	0	820	0	- 1 770
+/- Variation autres dettes et cautionnements	17 257	- 78 137	5 558	87 881	1 263	- 500	33 322
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	3 590 054	- 1 136 690	2 804 840	4 245 949	1 166 135	- 2 169 558	8 500 731
- Reprise sur excédents capitalisés	0	477 593	0	0	0	0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	3 590 054	- 1 614 283	2 804 840	4 245 949	1 166 135	- 2 169 558	8 023 138
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	3 590 054	-1 614 283	2 804 840	4 245 949	1 166 135	-2 169 558	8 023 138

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion 2012 - 2017

Annexe n° 14. Encours de dette de 2012 à 2017

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	2 588 202	1 855 576	1 307 493	873 500	180 256	28 941	- 59,3 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	715 369	626 220	428 435	605 363	128 074	0	- 100,0 %
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	17 257	- 78 137	5 558	87 881	1 263	- 500	N.C.
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	0	0	-21 978	0	N.C.
= Encours de dette du BP au 31 décembre	1 855 576	1 307 493	873 500	180 256	28 941	29 441	- 56,3 %

Source : ANAFI, comptes de gestion 2012 - 2017

Annexe n° 15. Pacte financier 2016 de la CCPRO

Rappel du Pacte Financier de 2016

Pour mémoire, EN à redistribuer après déduction des coûts de gestion et montant des reversions antérieures (AC+FDC+DSC) = 10 507 751,55 €	ENVELOPPE (= part dans la redistribution de la richesse des territoires) (C = A + B)	dont majoration AC (A)	dont enveloppe de base investissement CCPRO (B)
Bédarrides	124 321,54	62 160,77	62 160,77
Caderousse	263 372,14	85 110,41	178 261,73
Châteauneuf	489 617,65	251 334,71	238 282,95
Courthézon	705 674,73	460 686,33	244 988,40
Jonquières	331 524,10	165 762,05	165 762,05
Orange	6 257 703,39	4 190 780,33	2 066 923,07
Sorgues	1 778 029,81	739 353,20	1 038 676,61
CCPRO	557 508,19		557 508,19
Total	10 507 751,55	5 955 187,79	4 552 563,76



	NOUVELLES AC
Bédarrides	182 308,63 €
Caderousse	899 559,87 €
Châteauneuf	445 142,94 €
Courthézon	950 554,99 €
Jonquières	510 095,47 €
Orange	5 675 259,39 €
Sorgues	9 067 646,84 €
TOTAL	18 730 568,13 €

	NOUVELLES ENVELOPPES
Bédarrides	62 200,00 €
Caderousse	178 300,00 €
Châteauneuf	238 300,00 €
Courthézon	245 000,00 €
Jonquières	165 800,00 €
Orange	3 500 000,00 €
Sorgues	1 038 700,00 €
TOTAL	4 428 300,00 €

Précision : A la demande de la Ville d'Orange, la ventilation entre son attribution de compensation et son enveloppe travaux a été modifiée en 2017 (- 1M€ sur AC et + 1M€ sur enveloppe travaux)

Source : Extrait de la CLECT du 19 janvier 2018

Annexe n° 16. La tenue des inventaires comptables et physiques**Les œuvres d'art**

Désignation du bien	Classe	Valeur d'acquisition	Date d'acquisition	Durée d'amort	Amort	VCN au 01/01/2017	VCN au 31/12/2017
RESTAURATION MOSAIQUES	Sans classe	50 794	31/12/1991	0	0	50 794	50 794
RESTAURATION OBJETS D'ART	Sans classe	5 944	31/03/2010	0	0	5 944	5 944
RESTAURATION OBJ, ART	Sans classe	213 941	31/12/1995	0	0	213 941	213 941
ART PIETA ET VIERGE RESTAURATION	Sans classe	10 502	28/01/2012	0	0	10 502	10 502
RESTAURATION TABLEAUX PIETA ET VIERGE	Sans classe	7 165	21/05/2014	0	0	7 165	7 165
EGLISE NOTRE DAME	Sans classe	612 386	17/12/1998	0	0	612 386	612 386
EGLISE NOTRE DAME	Sans classe	3 199	16/03/2010	0	0	3 199	3 199
TABLE DU CHEUR CATHEDRALE	Sans classe	631	23/07/2013	0	0	631	631
EGLISE NOTRE DAME	Sans classe	127 511	31/12/2006	0	0	127 511	127 511
EGLISE NOTRE DAME	Sans classe	25 977	27/05/2013	0	0	25 977	25 977
RESTAURATION TABLEAU ST FRANCOIS	Sans classe	522	01/07/2011	0	0	522	522
TOTAL		1 058 575				1 058 575	1 058 575

Source : inventaire du budget principal

Absence de mise au rebut

N° D'INVENTAIRE	DESIGNATION DU BIEN	CLASSE	Valeur d'acquisit.	Date d'acquisit.	Durée d'amort	Amort. de l'exercice	VCN au 31/12/2017
5612/1	CITROEN ACADIANE 3229SJ	Sans classe	5 133,12	13/05/1986	0	0	5 133,12
5729	SCOOTER HONDA MLT3 1877SP	Sans classe	1 293,93	16/06/1987	0	0	1 293,93
5735	SCOOTER MLT 13 1356SP	Sans classe	1 293,93	31/12/1987	0	0	1 293,93
6071	CYCLO PEUGEOT	Sans classe	743,95	16/01/1989	0	0	743,95
6337	SCOOTER YAMAHA	Sans classe	1 828,23	26/04/1991	0	0	1 828,23
6572	LOCIGIEL AXEL	Sans classe	6 404,69	31/12/1994	0	0	6 404,69
6591	FIAT UNO 1385TQ	2182 VEHICULES LEGERS	0,00	31/01/1992	0	0	0,00
6600	MOBYLETTE HONDA	Sans classe	1 265,33	18/02/1992	0	0	1 265,33
6650-2182	CAMION RENAULT 4844TS	Sans classe	45 520,38	05/08/1992	0	0	45 520,38
6797/1	SCOOTER YAMAHA 119575	Sans classe	1 524,49	25/06/1993	0	0	1 524,49
6797/2	SCOOTER YAMAHA 124948	Sans classe	1 524,49	25/06/1993	0	0	1 524,49
TOTAL			66 532,54				66 532,54

Source : inventaire du budget principal

Valorisation nette comptable négative d'immobilisations

<i>Compte</i>	N° d'inventaire	Désignation du bien	Date d'acquisition	VCN
2313	9,00002E+13	Migration compte 2313	07/04/2010	- 748,8
2313	9,0004E+13	Mandat-545-1-2014-façade hôtel de ville CP2 coord°-BR coordination	10/03/2014	- 534,01
2313	9,0004E+13	Mandat-546-1-2014-sanitaires PMR EGLISST FLORENT-ALPES CONTROLES	11/03/2014	- 217,07
2423	9640	95 ordinateurs LENOVO M57	10/06/2009	- 31 958,06
<i>Total</i>				- 33 457,94

Source : état de l'actif au 31/12/2016 - en €

Annexe n° 17. Bilan des plus ou moins values de cessions

<i>Détail des +/- values annuelles de cession</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
<i>Valeur nette comptable des immobilisations</i>	558 252	40 597	915 849	7 176	11 674	417 037	1 950 584
<i>+/- values annuelles réalisées</i>	- 298 252	- 21 147	1 071 601	4 200	44 798	- 19 524	781 677
= Produits de cession de l'année	260 000	19 450	1 987 450	11 376	56 472	397 513	2 732 261
<i>+/- values en % de la VNC des immobilisations cédées</i>	- 53,4 %	- 52,1 %	117,0 %	58,5 %	383,7 %	- 4,7 %	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion 2012 - 2017 du budget principal de la commune.

Annexe n° 18. DSP théâtre antique et musée

Evolution du chiffre d'affaires du délégataire

<i>Chiffre d'affaires</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2016/2012
<i>Billetterie</i>	1 180 026	1 275 640	1 200 056	1 193 172	1 130 880	- 4 %
<i>Boutique</i>	248 493	220 059	205 813	206 429	188 472	- 24 %
<i>Restaurant</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Réceptions</i>	12 598	8 157	688	7 208	8 630	- 31 %
<i>Produits divers</i>	25 302	39 360	56 115	37 592	34 253	35 %
<i>Total</i>	1 466 420	1 543 216	1 462 672	1 444 401	1 362 234	- 7 %

Source : compte rendus financiers du délégataire

Evolution du nombre de visiteurs et du tarif d'entrée

<i>Fréquentation</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2016/2012
<i>Payante</i>	166 806	168 564	155 857	153 007	145 618	- 13 %
<i>Gratuite</i>	21 857	20 741	18 832	22 681	20 776	- 5 %
<i>Totale</i>	<u>188 663</u>	<u>189 305</u>	<u>174 689</u>	<u>175 688</u>	<u>166 394</u>	- 12 %
<i>Plein tarif (théâtre + musée)</i>	8,5	9	9,5	9,5	9,5	+ 12 %

Source : compte rendus financiers du délégataire - en €

Annexe n° 19. Montant des indemnités de licenciement aux collaborateurs de cabinet

	Date du licenciement	Rémunération de référence	Montant de la rémunération de référence	Indemnité de licenciement réglementaire	Indemnité payée par Orange	Ecart
Mme F	13/02/2015	janv-15	2 825,07	1 412,54 €	1 758,28 €	345,75 €
M. H	05/09/2015	août-15	2 472,97	1 236,49 €	1 362,15 €	125,67 €
M. J	30/11/2016	oct-16	2 625,12	1 312,56 €	1 772,13 €	460,57 €
TOTAL				3 961,58 €	4 892,52 €	930,98 €

Source : fiches de paie des agents et récapitulatifs individuels des indemnités de licenciement transmis par la commune.

Annexe n° 20. Indemnités d'astreinte irrégulièrement versées

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
M. E			109,00	139,65		248,65
M. K			1 815	5 921,92	7 175,04	14 911,96
Mme L	2 904	2 904	2 904	2 960,96	3 587,52	15 260,48
M. N	2 904	2 904	2 904	2 420		11 132
Mme O				540,96	597,92	1 138,88
TOTAL	5 808	5 808	7 732	11 983,49	11 360,48	42 691,97

Annexe n° 21. Avantages en nature logement MM. B et E

M. B						
	Rémunération brute	Avtg nat par pièce	Evaluation forfaitaire logement	Redevance	Avtg en nat mensuel	Total annuel
janv-12	4 580,54	172,4	1724	514,5	1 209,50	14 514
févr-12	4 580,54	172,4	1724	514,5	1 209,50	
mars-12	4 580,54	172,4	1724	514,5	1 209,50	
avr-12	4 580,54	172,4	1724	514,5	1 209,50	
mai-12	4 580,54	172,4	1724	514,5	1 209,50	
juin-12	4 580,54	172,4	1724	514,5	1 209,50	
juil-12	4 580,54	172,4	1724	514,5	1 209,50	
août-12	4 580,54	172,4	1724	514,5	1 209,50	
sept-12	4 580,54	172,4	1724	514,5	1 209,50	
oct-12	4 580,54	172,4	1724	514,5	1 209,50	
nov-12	5 908,08	172,4	1724	514,5	1 209,50	
déc-12	4 580,54	172,4	1724	514,5	1 209,50	
janv-13	4 580,54	153,4	1534	514,5	1 019,50	4 299
févr-13	4 731,34	175,5	1755	514,5	1 240,50	
mars-13	4 610,70	153,4	1534	514,5	1 019,50	
avr-13	4 610,70	153,4	1534	514,5	1 019,50	

Source : fiches de paie de M. B et évaluations mensuelles forfaitaires 2012 et 2013 de l'URSSAF.

	M. E						Total annuel	Montant déclaré sur les fiches de paie
	Rémunération brute	Av nat par pièce	Evaluation forfaitaire logement	Abattement 30 %	Av en nat mensuel			
Janv-12	1 643,75	48,5	97	29,1	67,90	890	815	
Févr-12	1 643,75	48,5	97	29,1	67,90			
Mars-12	1 643,75	48,5	97	29,1	67,90			
Avr-12	1 643,75	48,5	97	29,1	67,90			
Mai-12	1 643,75	48,5	97	29,1	67,90			
Juin-12	1 643,75	48,5	97	29,1	67,90			
Juil-12	1 643,75	48,5	97	29,1	67,90			
Août-12	1 643,75	48,5	97	29,1	67,90			
Sept-12	1 643,75	48,5	97	29,1	67,90			
Oct-12	1 643,75	48,5	97	29,1	67,90			
Nov-12	2 971,29	102,3	204,6	61,38	143,22			
Déc-12	1 643,75	48,5	97	29,1	67,90			
Janv-13	1 643,75	49,4	98,8	29,64	69,16	906,50	830,00	
Févr-13	1 643,75	49,4	98,8	29,64	69,16			
Mars-13	1 643,75	49,4	98,8	29,64	69,16			
Avr-13	1 643,75	49,4	98,8	29,64	69,16			
Mai-13	1 643,75	49,4	98,8	29,64	69,16			
Juin-13	1 643,75	49,4	98,8	29,64	69,16			
Juil-13	1 643,75	49,4	98,8	29,64	69,16			
Août-13	1 643,75	49,4	98,8	29,64	69,16			
Sept-13	1 643,75	49,4	98,8	29,64	69,16			
Oct-13	1 643,75	49,4	98,8	29,64	69,16			
Nov-13	2 971,29	104,1	208,2	62,46	145,74			
Déc-13	1 643,75	49,4	98,8	29,64	69,16			
Janv-14	1 643,75	50	100	30	70,00	956,62	840,00	
Févr-14	1 643,75	50	100	30	70,00			
Mars-14	1 751,99	50	100	30	70,00			
Avr-14	2 737,71	83,3	166,6	49,98	116,62			
Mai-14	1 697,87	50	100	30	70,00			
Juin-14	1 931,68	66,7	133,4	40,02	93,38			
Juil-14	1 712,24	50	100	30	70,00			
Août-14	1 657,64	50	100	30	70,00			
Sept-14	1 657,64	50	100	30	70,00			
Oct-14	1 657,64	50	100	30	70,00			
Nov-14	2 476,29	83,3	166,6	49,98	116,62			
Déc-14	1 657,64	50	100	30	70,00			

Source : fiches de paie de M. E et évaluations mensuelles forfaitaires 2012 à 2014 de l'URSSAF.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Provence Alpes Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

Chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur
17 rue de Pomègues
13295 MARSEILLE CEDEX 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr



Marseille, le 13 FEV. 2019

LE PRESIDENT

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier
04 91 76 72 42
pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BM/SR/n° 331

Objet : rapport d'observations définitives relatif au contrôle
des comptes et de la gestion d'Orange

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

à

Monsieur Jacques BOMPARD
Maire de la commune d'Orange
BP 187
84100 ORANGE

Recommandé avec accusé de réception

20 12176167241

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune d'Orange pour les exercices 2012 et suivants, ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

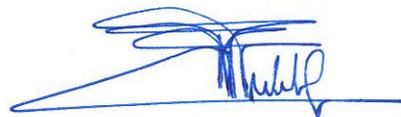
En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations et observations qui sont formulées dans le rapport, en les assortissant des justifications afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Nacer MEDDAH