

Épinal, le 3 juin 2008

Le Président,

Réf. à rappeler :

Recommandé + A.R.

Monsieur le Maire,

Par lettre du 24 avril 2008, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Maxéville jusqu'à la période la plus récente.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives, accompagné des réponses, étant précisé qu'en application de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, ces réponses engagent la seule responsabilité de leurs auteurs. L'ensemble sera communiqué par vos soins à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Inscrit à son ordre du jour, il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donnera lieu à débat.

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

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

Pour le Président empêché,
et par délégation,

Jean LACHKAR
Président de section

Monsieur Henri BEGORRE
Maire de Maxéville
Hôtel de ville
14 rue du 15 septembre 1944
54320 MAXEVILLE



Chambre régionale des comptes
de Lorraine

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE MAXEVILLE

(Meurthe-et-Moselle)



Chambre régionale des comptes
de Lorraine

Le présent rapport est composé de la façon suivante :

- 1. Rapport d'observations définitives du 24 avril 2008**
- 2. Réponse de M. Henri BEGORRE, maire de Maxéville par lettre du 20 mai 2008.**

S O M M A I R E

SYNTHESE	2
1. INTRODUCTION	8
2. LA PRESENTATION GENERALE DE LA VILLE	9
3. LA QUALITE DES COMPTES DE LA VILLE	9
3.1. Les anomalies portant sur la situation patrimoniale de la collectivité	10
3.1.1. Les immobilisations mises à disposition de la CUGN	10
3.1.2. Les avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisation (c/238)	10
3.1.3. Les immobilisations financières de la ville	11
3.1.4. La comptabilisation des cessions d'immobilisation de 2003 à 2005	12
3.1.5. La cession des bâtiments de l'imprimerie Jean Lamour en 2006	13
3.1.6. Les écarts entre l'état de la dette du compte administratif et l'encours de dette figurant au bilan	15
3.1.7. La situation du compte 454	17
3.1.8. Les engagements hors bilan de la ville	17
3.2. Les anomalies portant sur l'exécution du budget de la collectivité	18
3.2.1. Le rattachement des charges et des produits à l'exercice	18
3.2.2. La comptabilisation de mouvements d'ordre interne à la section d'investissement	19
3.2.3. L'imputation contestable de certaines dépenses	19
3.2.4. L'absence d'amortissement sur les immeubles productifs de revenus	21
3.3. Conclusions	21
4. LE BUDGET ET LES RESULTATS FINANCIERS DE LA VILLE	22
4.1. La politique budgétaire de la collectivité	22
4.2. L'exécution du budget de la collectivité	22
4.2.1. L'exécution au sein de la section de fonctionnement	22
4.2.2. L'exécution au sein de la section d'investissement	23
4.2.3. Les modalités d'affectation des résultats	23
4.3. Les résultats budgétaires et financiers de la ville	24
4.3.1. L'évolution tendancielle des recettes et des dépenses de fonctionnement	24
4.3.2. L'évolution des investissements	26
4.3.3. Les résultats financiers	27
4.3.4. Conclusions sur les résultats budgétaires et financiers de la ville	29
5. LA GESTION ADMINISTRATIVE DE LA COLLECTIVITÉ	30
5.1. La gestion des ressources humaines	30
5.2. La commande publique	32

5.3.	Les dépenses informatiques et liées aux nouvelles technologies de l'information	33
5.3.1.	Les objectifs de la ville	33
5.3.2.	L'évolution récente du budget informatique	33
5.3.3.	Le contrôle des coûts	35
5.4.	Les relations avec le secteur associatif	35
5.4.1.	Le contexte général	35
5.4.2.	La convention d'objectif avec l'association ARCADES	36
5.4.3.	La convention avec la Fédération des œuvres laïques (FOL)	37
5.4.4.	Le partenariat avec la Maison des jeunes et de la culture de Maxéville	39
6.	LES INTERVENTIONS DE LA VILLE	40
6.1.	La politique urbaine et de cohésion sociale	40
6.1.1.	Le contexte actuel	40
6.1.2.	Le cadre conventionnel et les moyens mis en œuvre	41
6.1.3.	La gestion conjointe avec la ville de Laxou des charges de fonctionnement et d'équipement du quartier du Champ le Bœuf	43
6.2.	Les opérations d'urbanisme et d'aménagement urbain	45
6.2.1.	L'aménagement des espaces urbains	45
6.2.2.	Le projet d'aménagement du secteur des « Vins de la Craffe »	48
6.3.	Les interventions à caractère économique	51
6.3.1.	La cession des locaux de l'imprimerie Jean Lamour	51
6.3.2.	La reprise et la reconversion de l'ancienne usine ASAT	52
6.3.3.	Les garanties d'emprunt accordée à l'institution Jean-Baptiste Thiéry	57

SYNTHESE

L'examen de la gestion de la commune de Maxéville ? inscrit au programme 2007 de la chambre ? a été engagé le 11 mai 2007 et s'est achevé, avec l'entretien de fin de contrôle avec le maire, le 8 août 2007. Les constats et observations retenus à l'issue de ce contrôle, qui portait sur la période allant de 2000 au premier semestre de l'année 2007, concernent la qualité et la fiabilité des comptes de la ville, ses résultats budgétaires et financiers à l'issue de l'exercice 2006, la gestion administrative de la collectivité et ses interventions dans les secteurs de la politique urbaine et de la cohésion sociale, des opérations d'aménagement urbain ou à caractère économique.

Les comptes de la ville sont présentés dans leur ensemble conformément aux règles budgétaires et comptables applicables. En revanche, différentes anomalies ou omissions affectent la présentation de la situation patrimoniale de la collectivité et les informations financières figurant dans ces documents. Les conséquences budgétaires des rectifications à opérer ne sont pas négligeables. La chambre rappelle par conséquent qu'il incombe au maire, ordonnateur de la collectivité, de veiller, en liaison avec le trésorier de la commune, à la qualité et à la transparence des comptes de la commune et que la présence d'anomalies significatives doit amener la collectivité à réexaminer, certaines procédures et certains contrôles mis en œuvre.

Les orientations budgétaires présentées au cours de la période examinée mettent en évidence la volonté de la municipalité de maintenir une capacité d'intervention et d'investissement sur les secteurs jugés prioritaires tout en limitant l'encours de la dette hors opérations exceptionnelles et en stabilisant les taux de la fiscalité directe locale. L'exécution des budgets au cours de cette période fait principalement apparaître des niveaux de réalisation très fluctuants en investissement, traduisant l'absence de programmation budgétaire pluriannuelle des opérations d'équipement et une évaluation insuffisante des besoins réels.

Il ressort de l'évolution des dépenses et recettes de fonctionnement que les charges courantes de la ville ont progressé de 2000 à 2006 plus vite que ses produits courants, cette tendance pouvant conduire à terme à une disparition de l'épargne de gestion alors même que ses marges de manœuvre se sont fortement réduites. En parallèle, l'effort d'équipement de la ville, en comparaison des niveaux constatés auprès des communes voisines membres de la Communauté urbaine du grand Nancy, a été maintenu à un niveau très élevé.

La chambre observe qu'à l'issue de l'exercice 2006, et ce malgré l'amélioration des résultats enregistrés au cours de la période 2004 à 2006, la capacité de la ville à dégager sur le moyen terme une épargne de gestion n'est pas garantie en raison de la hausse plus soutenue de ses dépenses courantes par rapport à ses recettes ordinaires ; qu'elle est pour ses ressources ordinaires devenue très dépendante des dotations de l'Etat et de la communauté urbaine ; que l'endettement de la ville demeure élevé et qu'il continuera de peser sur les équilibres budgétaires au cours des prochaines années. La collectivité doit par conséquent rester très vigilante sur l'évolution de sa situation financière, le maintien d'un effort d'investissement élevé pouvant conduire à une dégradation sévère de celle-ci.

La gestion des ressources humaines n'appelle pas d'observation particulière du point de vue du respect des formalités et du cadre réglementaire. Même si les dépenses de personnel de la commune restent par habitant, ou à proportion du total des dépenses de fonctionnement, inférieures aux moyennes, ces charges demeurent un facteur de rigidité important pour le budget communal du fait notamment de leur progression assez soutenue au cours des dernières années. En matière informatique, l'objectif retenu par la ville consiste à mettre en place une infrastructure et un réseau répondant à la fois aux besoins matériels de la collectivité et permettant de développer des services à la population. Ainsi, la collectivité a fait le choix d'externaliser la gestion et l'exploitation courante de son parc informatique. En termes de coût, les résultats de cette démarche sont plutôt favorables.

Les relations avec le secteur associatif se sont traduites tout d'abord au plan budgétaire par une progression des concours financiers de la commune. Les subventions, d'un montant annuel supérieur à 23 000 € et accordées dans le cadre de conventions d'objectif, ainsi que le prévoit l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, restent en nombre limité et concernaient, en 2006, cinq associations intervenant dans le secteur de l'animation culturelle ou de l'insertion sociale et professionnelle. Toutefois, les dispositifs contractuels liant la ville avec l'association ARCADES, la Fédération des Œuvres Laïques et la MJC de Maxéville devraient être complétés ou redéfinis sur certains points.

S'agissant de la politique urbaine et de cohésion sociale, la ville, qui a bénéficié depuis 2005 d'une forte revalorisation de sa dotation de solidarité urbaine, est impliquée dans différents dispositifs contractuels. Si elle effectue un suivi de l'application de ces différents contrats et notamment du contrat urbain de cohésion sociale, les modalités retenues mériteraient néanmoins d'être revues pour assurer notamment un suivi de l'ensemble des actions prises en charge par la ville.

La gestion avec la ville de Laxou des charges et des équipements publics communs du quartier du Champ-le-Bœuf présente, après plus de vingt ans d'existence, des insuffisances. La convention liant les deux villes comporte des lacunes affectant sa sécurité juridique et financière. En outre, ce dispositif ne garantit pas dans sa forme actuelle une véritable mutualisation des moyens budgétaires consacrés à ces quartiers, ainsi que la cohérence des actions menées par chacune des deux villes.

La ville a poursuivi au cours des dernières années des opérations d'aménagement urbain. L'opération actuellement la plus importante, qui concerne le site des Vins de la Craffe, appelle des réserves de la part de la chambre. En effet, ses conditions de déroulement sont révélatrices d'un projet insuffisamment préparé et évalué au plan des conséquences financières puisque cette opération a été lancée en 2003 sans que son contenu précis n'ait été déterminé et ses conséquences budgétaires pour la ville précisées. Des dernières orientations retenues, il ressort que la ville est susceptible de supporter la majeure partie des charges d'aménagement qui ne seront pas couvertes par les cessions prévues, ce qu'elle n'est pas en mesure de faire. En outre, il est indispensable que la ville s'assure de la compatibilité de ce projet avec les orientations de la communauté urbaine et de sa participation à la réalisation de ces aménagements puisqu'il recouvre pour partie des domaines de compétence de la CUGN.

Concernant les interventions à caractère économique, les deux opérations les plus marquantes sont la cession des bâtiments de l'imprimerie Jean Lamour, en 2006, et la reprise puis la reconversion de l'usine ASAT. Si la ville a pu achever la première opération sans dommage financier, la chambre considère que les résultats de la seconde sont lourds de conséquences. En effet, dans ce dossier, l'engagement financier initial de 3 M€ de la ville prévu pour une période transitoire s'est transformé en un investissement de l'ordre de 10 M€ qu'elle a assumé quasi intégralement par emprunt. Cette opération, qui ressortait des compétences de la communauté urbaine, n'était de surcroît pas financièrement équilibrée à la fin de l'année 2007. La ville va donc devoir supporter durablement les conséquences financières de cette opération sans bénéficier des principales retombées fiscales de cet investissement.

1. INTRODUCTION

1.1. L'examen de la gestion de la commune de Maxéville a été inscrit au programme 2007 de la chambre. La lettre d'ouverture de ce contrôle a été adressée à M. Henri BEGORRE, le 11 mai 2007, maire de la commune de Maxéville et seul ordonnateur concerné par la période examinée dans le cadre du présent contrôle.

1.2. L'entretien de fin de contrôle avec le maire s'est déroulé à l'hôtel de ville de Maxéville, le 8 août 2007.

1.3. La chambre, dans sa séance du 13 septembre 2007, a retenu des observations à caractère provisoire qui ont été transmises le 29 octobre 2007 à M. Henri BEGORRE, maire de la commune. Des extraits ont été transmis au préfet de la région Lorraine, au président de la communauté urbaine du Grand Nancy, au directeur de la SOLOREM et au directeur général de l'établissement public foncier de Lorraine (EPFL)

La chambre a été destinataire des réponses ci-après :

M. Henri BEGORRE, maire de Maxéville	lettre du 21 décembre 2007
le président de la CUGN	lettre du 27 décembre 2008
le président de la SOLOREM	lettre du 2 janvier 2008
le directeur général de l'EPFL	lettre du 19 novembre 2007

1.4. Ces réponses ont été prises en compte par la chambre avant qu'elle n'arrête, le 21 février 2008, ses observations définitives rapportées ci-après.

2. LA PRESENTATION GENERALE DE LA VILLE

Disposant d'un territoire de 562 hectares, la ville de Maxéville avait, au terme du recensement général de 1999, une population de 9 124 habitants. Ce résultat, désormais un peu ancien, marquait cependant le retour à une évolution démographique favorable (+5,3 % par rapport au recensement général de 1990) après une période de décroissance débutée en 1975. Aucune actualisation de cet indicateur n'est intervenue depuis, puisque la ville, rattachée à la catégorie des communes soumises depuis 2004 au recensement quinquennal, réalisera le prochain recensement de sa population en 2008. Néanmoins, la population communale serait, selon la mairie, en augmentation pour atteindre environ 9 300 habitants.

La ville fait partie des vingt communes constituant la Communauté urbaine du grand Nancy (CUGN), ce qui engendre pour elle à la fois des contraintes et des opportunités. La césure créée par le passage de la voie express de contournement nord-ouest de l'agglomération, une urbanisation séparée entre deux pôles distincts (le plateau de Haye, avec les quartiers des Aulnes et du Champ le Bœuf inclus en ZUS et en ZFU, et le secteur centre Meurthe-canal), une forte densité de logements sociaux (60 %) et une implication permanente dans les programmes de rénovation urbaine constituent à l'évidence les principaux enjeux auxquels la ville de Maxéville est confrontée.

En revanche, l'appartenance à la CUGN lui permet d'être exemptée, en contrepartie du transfert de la taxe professionnelle, de la charge et du financement de secteurs de dépenses importants, ce qui devrait se traduire au niveau de la ville par des budgets au moins stables en volume. Par ailleurs, la proximité de Maxéville par rapport à Nancy et aux principaux axes de communication, ainsi que la présence de disponibilités foncières offrent à la ville de réelles possibilités de développement économique et démographique. Ainsi, la reconversion de l'ancien site des carrières Solvay sur le Plateau de Haye permettra d'accueillir en 2008 le nouveau centre pénitentiaire de l'agglomération.

3. LA QUALITE DES COMPTES DE LA VILLE

Si dans l'ensemble les comptes présentés par la ville satisfont aux règles budgétaires et comptables qui lui sont applicables, différentes anomalies ou omissions affectent la situation patrimoniale de la collectivité et les informations financières figurant dans ces documents.

La chambre rappelle à cet égard qu'il incombe au maire, ordonnateur de la collectivité, de veiller, en liaison avec le trésorier de la commune, à la qualité et à la transparence des comptes de la commune, certaines anomalies constatées à ce titre pouvant avoir par ailleurs des conséquences budgétaires significatives pour la collectivité.

Le maire de Maxéville a indiqué dans sa réponse que les services de la mairie se rapprocheront de la trésorerie de Maxéville et de la Communauté urbaine du Grand Nancy pour procéder aux corrections nécessaires.

3.1. Les anomalies portant sur la situation patrimoniale de la collectivité

3.1.1. Les immobilisations mises à disposition de la CUGN

Figurent depuis 2000, parmi les actifs de la ville, des immobilisations correspondant à divers réseaux¹ (voirie, adduction d'eau, assainissement, câble et électricité) pour un montant global de 5,919 M€ La commune étant membre de la CUGN auprès de laquelle ces compétences ont été transférées depuis 1999, ces équipements auraient dû, en application de l'article L. 1321-1 du code général des collectivités locales, être mis de plein droit, sur la base de procès-verbaux de remise, à la disposition de la communauté urbaine.

En conséquence, ces immobilisations devaient être reclassées au compte 24 « immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition » et ne plus figurer parmi les biens dont la ville assure l'entretien et le renouvellement.

3.1.2. Les avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisation (c/238)

Aux termes de l'instruction M 14, le compte 238 enregistre en débit les avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles, notamment celles versées à un mandataire de la collectivité, où elles demeurent jusqu'à justification de leur utilisation, le compte 238 étant alors crédité par un débit du compte 231 au vu des pièces justificatives de l'exécution des travaux. De manière générale, les opérations d'équipement réalisées par un mandataire de la collectivité donnent lieu à des mouvements créditeurs sur ce compte à la clôture de chacun des exercices concernés et ont vocation à être soldées après approbation du décompte définitif.

Au 31 décembre 2006, le solde débiteur du compte 238 de la ville s'établissait à 4 474 972 € dont 586 908 € correspondant à diverses anciennes opérations pour lesquelles aucun mouvement n'est intervenu depuis plusieurs années :

- une avance de 152 449 € attribuée en 1983 à la société d'économie mixte locale COLAMAX ;
- une avance de 412 558 € consentie par la ville en 1985 et affectée (selon les renseignements figurant à l'état de l'actif) à une opération de voirie sur le CD 30 ;
- des avances pour un montant total de 21 901 € correspondant à divers travaux effectués notamment sur l'indivision Solvay.

S'agissant de la première opération, les sommes ne représentent plus rien. La SEML COLAMAX, créée en 1976 par les villes de Maxéville² et de Laxou avec des actionnaires privés, a été liquidée en mai 1993. L'avance de 1 MF (152 449 €), versée en 1983 puis transformée en novembre 2004 en participation, visait essentiellement à soutenir financièrement cette SEML et non pas à préfinancer des travaux réalisés pour le compte de la ville.

¹ Comptes 2151 à 21534

² Les difficultés de Maxéville dans cette affaire ont été relatées dans la LOD du 21 mai 1996

L'avance de 412 558 € s'inscrivait dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée par la ville en 1987 à la SOLOREM pour des travaux de recalibrage sur de la voirie départementale (CD 30), à la suite de l'installation de l'usine THOMSON. Bien que le conseil municipal ait, par délibération du 19 octobre 1989, approuvé le décompte définitif de cette opération, celle-ci n'a depuis jamais été clôturée au plan comptable.

Il en va de même pour des travaux de remblaiement de la carrière sud de l'indivision SOLVAY, réalisés par l'EPFL à partir de 1995, pour lequel un solde de 7 622 € subsiste depuis 1997.

En tout état de cause, il serait souhaitable que la ville procède aux régularisations nécessaires en sortant ces avances de ses actifs immobilisés, ou, s'il y a lieu, en les reclassant parmi les éléments de son patrimoine immobilier.

3.1.3. Les immobilisations financières de la ville

Les actifs financiers de la ville s'élèvent, au 31 décembre 2006, à 555 842 € dont 305 200 € de titres et participations (compte 26) et 250 642 € de prêts et créances (compte 27).

Le compte 261 « titres de participation », inerte depuis plusieurs années, intègre pour une valeur de 12 577 € les titres détenues par la ville dans le capital de la société d'économie mixte locale COLAMAX. Les titres de cette société n'ayant, pour les raisons évoquées précédemment, plus aucune valeur depuis plusieurs années, il paraît indispensable que la ville procède également au retrait de cette participation de ses actifs financiers.

Par ailleurs, figurent au compte 266 « autres formes de participation » divers actifs pour une valeur comptable de 292 623 € et au compte 276 « autres créances immobilisées » des titres de créances représentant une valeur comptable de 202 837 €. Il ressort de l'examen détaillé de ces immobilisations les points suivants.

A l'exception des parts sociales de la Caisse d'épargne des pays lorrains (2 196 €), les actifs inscrits au compte 266 sont fictifs. Ils correspondent à des versements effectués par la ville au titre de sa participation à des charges de fonctionnement ou d'investissement supportés par différents syndicats ou établissements publics locaux³ dont certains ont été dissous depuis plusieurs années. S'agissant de participations obligatoires ou de subventions d'investissement, ces sommes, qui ne pouvaient donner lieu ni à remboursement ni à cession, n'avaient pas à figurer en immobilisations financières.

³ District urbain de Nancy, syndicat d'incendie et de secours, syndicat scolaire du 1^{er} cycle de Nancy, CCAS Laxou,...

En outre, ce compte enregistre pour des montants significatifs⁴ des flux en dépenses ou en recettes intervenant entre les villes de Maxéville et de Laxou pour le financement de charges communes dans le quartier du Champ-le-Bœuf. La présence de ces immobilisations au compte 266 est doublement erronée car, d'une part, ce compte n'enregistre normalement que les droits détenus par la collectivité dans le capital d'établissements publics, semi-publics ou privés, et, d'autre part, ces flux intervenant entre les deux collectivités sont en fait des versements de fonds de concours, lesquels ne sont pas créateurs de droits de propriété ou constitutifs de créances pour les deux collectivités.

Ce constat s'applique également aux versements adressés depuis 1997 par la commune au centre communal d'action sociale de Laxou au titre de sa participation aux investissements du centre. Ceux-ci ont été comptabilisés en créances au compte 27636 pour un montant total de 8 265 € à la clôture de l'exercice 2006 alors qu'il s'agissait de subventions d'équipement.

Enfin, le compte 27638 « créances sur les autres établissements publics » enregistre, depuis le 31 décembre 1996, une créance de 181 128 € correspondant au remboursement jusqu'en 2008 par la CUGN des annuités de la dette contractée par la ville pour des travaux de voirie, transférée en 1996 à la communauté urbaine. La ville a bien reçu chaque année ces remboursements mais les a comptabilisé depuis 1997 au compte 1385 « autres subventions d'investissement non transférables », alors qu'il convenait de les porter en crédit du compte 27638. Par conséquent, le montant réel de cette créance aurait dû s'établir au 31 décembre 2006 à 26 470 €

3.1.4. La comptabilisation des cessions d'immobilisation de 2003 à 2005

Les opérations de cessions n'ont pas été correctement comptabilisées en 2003, 2004 et 2005. Il apparaît en effet, au vu des justificatifs figurant à l'appui des pièces comptables, que les écritures relatives à la sortie des biens cédés de l'actif (débit compte 675, crédit compte 21) ont été partiellement effectuées par la collectivité en 2003, conduisant à des distorsions sur le montant des dépenses et recettes de l'exercice et sur le montant des plus ou moins-values de cessions à constater au c/19. En effet, si les schémas comptables prévus par l'instruction M 14 sont correctement mis en œuvre :

- les totaux inscrits d'une part aux comptes 675 et 676 et d'autre part aux comptes 775 et 776 sont de montants identiques ;
- la différence entre le produit des cessions réalisées et la valeur nette comptable des biens cédés (crédit compte 775, crédit compte 21) doit être égale au solde des mouvements en débit et en crédit intervenant au cours de l'exercice sur le compte 19.

En 2003, le compte 19 a été débité de façon excessive, à hauteur de 109 546 € et les régularisations effectuées en 2004 et 2005 par la ville, à la demande du trésorier, n'ont toutefois pas permis de rétablir complètement la situation puisqu'un excédent de prélèvement de 19 685 € subsistait au compte 19 à la clôture de l'exercice 2006.

⁴ Exercice 2001 : débit de 96 097 €; exercice 2002 : crédit de 76 812 €; exercice 2004 : débit de 185 737 € et crédit de 178 187 €; exercice 2006 : débit de 7 772 € et crédit de 31 298 €

mouvements comptables enregistrés de 2003 à 2005

exercice 2003				exercice 2004			
débit		crédit		débit		crédit	
1. c/675	172 739 €	4. c/775	109 546 €	1. c/675	231 377 €	4. c/775	95 396 €
2. c/676		5. c/776	172 739 €	2. c/676	1 435 €	5. c/776	85 583 €
3. c/19	172 739 €	6. c/19		3. c/19	85 583 €	6. c/19	1 435 €
		7. c/21	172 739 €			7. c/21	231 377 €
a) soldes écritures (4+5) - (1+2)			109 546 €	a) soldes écritures (4+5) - (1+2)			-51 833 €
b) résultat des cessions (4-7)			-63 193 €	b) résultat des cessions (4-7)			-135 981 €
c) crédit-débit c/19 (6-3)			-172 739 €	c) crédit-débit c/19 (6-3)			-84 148 €

exercice 2005			
débit		crédit	
1. c/675	56 620 €	4. c/775	35 112 €
2. c/676	23 662 €	5. c/776	7 141 €
3. c/19	7 141 €	6. c/19	23 662 €
		7. c/21	56 620 €
a) soldes écritures (4+5) - (1+2)		-38 029 €	
b) résultat des cessions (4-7)		-21 508 €	
c) crédit-débit c/19 (6-3)		16 521 €	

Par ailleurs, la vente en 2005 à une entreprise de distribution d'un terrain appartenant à la ville pour un montant de 50 000 €⁵ a été comptabilisée en produits exceptionnels divers (compte 778) au lieu qu'elle le soit au compte 775. Les conséquences de cette vente sur la situation patrimoniale de la collectivité (écritures de sortie des biens de l'actif, constatation des plus ou moins values) n'ont dans ces conditions pas été prises en compte.

3.1.5. La cession des bâtiments de l'imprimerie Jean Lamour en 2006

Propriétaire depuis 1991 de ces bâtiments réalisés dans le cadre d'une vente en état futur d'achèvement, la ville louait depuis cette période à la SCI Mirabelle, filiale immobilière des groupes Berger-Levrault et Brun, les locaux industriels, l'imprimerie Jean Lamour, dans le cadre d'une convention de crédit-bail conclue en 1989 et modifiée en 1995 et 1996.

La valeur nette comptable de ces bâtiments (compte 21318), inchangée depuis plusieurs années, s'établissait au 1^{er} janvier 2006 à 2 739 540,85 € au bilan de la ville. En parallèle, les redevances de crédit-bail versées par la SCI ont été comptabilisées en recettes d'investissement au compte 1676 « dettes envers locataires-acquéreurs », pour un montant cumulé de 5 077 306,74 € à la fin de l'exercice 2006.

⁵ Titre de recette n°740 du 20/09/2005

La SCI ayant souhaité lever son option d'achat avant le terme du contrat (2009), la ville, après accord du conseil municipal⁶, a procédé à la cession définitive de ces bâtiments à cette société au mois de décembre 2006. Cette opération s'est traduite dans les comptes de la ville, à la clôture de l'exercice 2006, par différents mouvements en dépenses et en recettes, réelles ou d'ordre, visant à solder l'encours de dette constitué au compte 1676 et à constater le produit de cette vente et ses conséquences en termes de plus ou moins values de cessions.

opérations budgétaires⁷

débit		crédit	
c/675	2 667 334,24 €	c/752	2 653 119,06 €
		c/775	852 444,40 €
		c/776	1 814 889,84 €
		c/778	2 424 187,68 €
total fonctionnt	2 667 334,24 €		7 744 640,98 €
c/1676	5 077 306,74 €	c/2115	204 733,80 €
c/192	1 814 889,84 €	c/21318	2 462 600,44 €
total investisst	6 892 196,58 €		2 667 334,24 €
opérations non-budgétaires			
débit		crédit	
c/2115	276 940,41 €	c/21318	276 940,41 €

Au plan de la régularité budgétaire et comptable, ces écritures appellent deux séries de remarques.

En premier lieu, le mouvement opéré du compte 1676 vers le compte 752 démontre que la partie de la redevance de crédit-bail correspondant à l'occupation des locaux, et calculée sur le montant des intérêts de l'emprunt souscrit pour financer l'acquisition du bâtiment, n'a pas été comptabilisée en produit de fonctionnement au c/752 « revenus des immeubles » depuis au moins 1997, contrairement à ce que prévoyait l'instruction M 14.

Cette omission a donc conduit à minorer, pendant plusieurs exercices, à la fois les produits et les charges de fonctionnement de la ville, étant donné qu'aucun amortissement n'a été pratiqué sur ce bâtiment productif de revenus⁸ pour la collectivité. Enfin, puisqu'il s'agissait de régulariser l'imputation de recettes ayant donné lieu pour la ville à encaissement réel, ce mouvement devait logiquement figurer au compte administratif 2006 parmi les opérations réelles et non pas en opération d'ordre.

⁶ DCM n°97/06 du 20/11/2006

⁷ Les opérations d'ordre tels qu'elles apparaissent au compte administratif 2006 figurent en italique

⁸ L'article R.2321-1 du CGCT rend obligatoire pour les communes de 3 500 habitants et plus l'amortissement des immeubles productifs de revenus.

En second lieu, l'imputation du produit de la cession, d'un côté au compte 775 en opération réelle et de l'autre au compte 778 en opération d'ordre, est erronée puisqu'en application de l'instruction M 14, pour une opération de ce type⁹, le cumul des sommes inscrites au compte 1676 devait être porté intégralement en opération réelle au compte 775. De plus, cette erreur a amené la collectivité à comptabiliser (par crédit du compte 776 et débit du compte 192) une moins-value de cession artificielle, à hauteur de 1 571 743 € et, par conséquent, à effectuer un prélèvement anormal sur ses fonds propres au profit de ses recettes de fonctionnement. Il convenait de comptabiliser cette opération de la manière suivante :

opérations budgétaires			
débit		crédit	
c/675	2 667 334,24 €	c/752	2 653 119,06 €
		c/775	2 424 187,68 €
		c/776	243 146,56 €
total fonctionnement	2 667 334,24 €		5 320 453,30 €
c/1676	5 077 306,74 €	c/2115	204 733,80 €
c/192	243 146,56 €	c/21318	2 462 600,44 €
total investissement	5 320 453,30 €		2 667 334,24 €
opérations non budgétaires			
débit		crédit	
c/2115	276 940,41 €	c/21318	276 940,41 €

3.1.6. Les écarts entre l'état de la dette du compte administratif et l'encours de dette figurant au bilan

Il apparaît, au cours de la période examinée (2000 à 2006), des écarts récurrents et parfois importants entre le montant de la dette de la ville présenté par l'ordonnateur en annexe des comptes administratifs et les encours de dette enregistrés au compte de gestion du receveur municipal¹⁰.

Ainsi, à la clôture de l'exercice 2005, la dette totale de la commune s'établissait à 9,314 M€ selon le compte administratif et à 15,302 M€ au compte de gestion du trésorier. A la clôture de l'exercice 2006, l'écart global s'était fortement réduit (12,251 M€ au compte administratif et 12,850 M€ au compte de gestion) mais des divergences persistaient au niveau des différents types d'encours composant la dette de la collectivité.

⁹ Tome 2 – titre 3 – chapitre 3 – paragraphe 1.4.2.

¹⁰ cf. annexe n°1

Ces discordances trouvent pour partie leur origine dans le fait que les comptes administratifs ne mentionnent que les dettes résultant d'emprunts bancaires en euros ou en devises étrangères, alors que l'encours de dette de la ville comprenait également, en 2006, d'autres catégories de dettes à moyen et long terme, notamment celles résultant de l'exécution de la convention de crédit-bail conclue avec la SCI Mirabelle (compte 1676) et des engagements financiers envers l'Etablissement public foncier de Lorraine (compte 16871). Néanmoins, ces omissions conduisent à des anomalies dans la présentation des comptes puisqu'en application de l'instruction M14¹¹, les états budgétaires annexes relatifs à la dette communale doivent faire apparaître les dettes de toutes natures, quels que soient le mode de financement et le statut du prêteur, et non pas uniquement les dettes d'origine bancaire.

Par ailleurs, l'état de la dette, au 31 décembre 2006, présenté par l'ordonnateur intégrait pour un montant de 4 500 000 € deux emprunts mobilisés en 2006 pour le financement des travaux dans l'usine ASAT. En réalité, à cette date, 3 923 942 € avaient été encaissés à ce titre et comptabilisés comme tel par le trésorier, le solde (576 058 €) figurant parmi les restes à réaliser des recettes d'investissement établis à la clôture de l'exercice 2006.

Les encours existant aux comptes 1678 « autres emprunts & dettes » (968 676 € au 31 décembre 2006) et 16876 « autres établissements publics locaux » (196 594 € au 31 décembre 2006) ont fait l'objet dans le cadre de la réponse du maire des explications suivantes.

S'agissant du compte 1678, le maire a indiqué que la présence de cet encours proviendrait des écritures d'intégration dans les comptes de la commune de 1980 à 1984 d'actifs immobiliers réalisés par la SOLOREM sur la ZAC du Champ-le-Bœuf mais que le solde correspondant est erroné.

En ce qui concerne le compte 16876, le maire a précisé que cet encours est lié au transfert vers la CUGN en 1996 de la voirie communale, qui a conduit la communauté urbaine à rembourser à la ville de Maxéville les annuités des emprunts affectés au financement des travaux de voirie réalisés auparavant par la commune. Au vu de ces indications, la chambre constate néanmoins que la situation de ce compte est anormale et traduit une mauvaise comptabilisation à partir de 1996 de cette opération de transfert vers la CUGN. En toute logique, si ce transfert s'accompagnait de la constitution pour la ville d'une créance à l'encontre de la CUGN, il convenait de débiter le compte 27638 (compte 2534 en M 12) du montant des annuités à verser par la CUGN et de créditer parallèlement le compte réservé aux immobilisations mises à disposition dans le cadre d'un transfert de compétences (compte 2492 en M 14), mais pas de créditer le compte 16876 sauf à créer à l'encontre de la ville une dette fictive.

La chambre invite par conséquent la ville à procéder, en liaison avec le trésorier, aux régularisations nécessaires.

¹¹ Tome 2 – Titre 1- chapitre 4 – paragraphes 1.2.1.4

3.1.7. La situation du compte 454

Le compte 454 « travaux effectués d'office pour le compte de tiers » est, à la différence de la plupart des comptes de classe 4, un compte budgétaire dont les mouvements en dépenses (compte 4541) et en recettes (compte 4542) doivent, au stade de la prévision, figurer au budget primitif et, au compte administratif, être intégrés dans les résultats de l'exercice.

Réservé aux travaux réalisés pour le compte de tiers défailants dans certaines circonstances (immeuble menaçant ruine), ce compte est mouvementé en dépenses et en recettes lors de la réalisation de l'opération puis soldé après son achèvement. Il n'a donc pas vocation à rester durablement débiteur ou créditeur, les travaux réalisés n'étant pas destinés à entrer dans le patrimoine de la collectivité.

Il apparaît néanmoins que le compte 4542 est demeuré créditeur à hauteur de 536 766 € depuis 2000, et qu'aucun mouvement en dépense n'a été enregistré sur ce compte jusqu'en 2006. Selon les explications fournies par les services de la ville au cours du contrôle, le compte 4542 intégrait, au 31 décembre 2006, des participations ou des reversements reçus par la ville de 1992 à 1996 pour différentes opérations¹², ces recettes ayant été, dans un premier temps, portées au compte 1410 « participations de tiers pour travaux » selon le plan comptable prévu par l'instruction M 12, puis lors de la mise en œuvre de la M 14 en 1997, réimputées par erreur au compte 4542.

Ce solde créditeur est, par conséquent, totalement artificiel et a vocation à être régularisé dans les meilleurs délais, sauf à laisser apparaître une dette latente de 536 766 € aux dépens de la ville.

3.1.8. Les engagements hors bilan de la ville

Conformément à ce que prévoit l'instruction budgétaire et comptable M 14, les annexes budgétaires de la ville intègrent une liste des engagements donnés ou reçus par la collectivité, ces engagements hors bilan portant principalement sur les garanties d'emprunt accordées par la commune.

En revanche, la démarche d'identification et de publication de ces engagements hors bilan n'a pas été menée jusqu'ici complètement, puisque la comptabilité du receveur ne comporte aucun compte 80 enregistrant ces engagements, alors que ces comptes doivent être tenus par l'ordonnateur et le comptable.

¹² opération ensemble immobilier Jean Prouvé (concession d'aménagement) 1992-1995 ; implantation de l'usine Thomson (maîtrise d'ouvrage déléguée à la SOLOREM) 1992 ; ateliers relais ex-cantines SOLVAY 1992, PAE Les Folies 1994-1996

3.2. Les anomalies portant sur l'exécution du budget de la collectivité

3.2.1. Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Bien que le rattachement des charges et produits supérieurs à 1 524 € (10 000 F) à l'exercice d'origine ait été décidé plusieurs années¹³, la collectivité ne procède pas, à l'exception des intérêts courus non échus, à ces opérations en fin de gestion. En outre, le règlement de certaines factures reçues pendant le mois de janvier, durant la période dite de « journée complémentaire », est reporté sur l'exercice suivant.

L'examen détaillé des dépenses de fonctionnement pour les exercices 2004 et 2005 montre qu'un nombre significatif de factures, correspondant à des dépenses de l'exercice écoulé et parvenues à la ville pendant la période complémentaire, ne sont ni réglées, ni rattachées mais prises en charge sur l'exercice suivant. Ainsi, en ne retenant que les règlements d'un montant supérieur à 1 524 €, le report de dépenses de 2004 sur 2005 s'établit à 171 566 € (soit 2,7 % environ des dépenses réelles de fonctionnement de l'exercice) :

n° de mandats	date du mandat	compte	fournisseur	réalisation des prestations ou livraison	date de la facture	date de réception en mairie (cachet)	montant
144	25/01/2005	c/60425	Le fin palais	décembre 2004	31/12/2004	13/01/2005	2 701,35 €
146-147	25/01/2005	c/60425	collège G.de la Tour	sept à déc 2004	11/01/2005	13/01/2005	7 924,80 €
452	23/02/2005	c/60611	CUGN (eau)	mai à déc 2004	04/01/2005	nc	3 257,47 €
149	25/01/2005	c/60612	EDF	décembre 2004	04/01/2005	05/01/2005	1 870,37 €
150-151-153 à 155	25/01/2005	c/60612	GDF	juin à déc 2004	07/01/2005	11/01/2005	5 578,00 €
195-198-199-201-203-206	26/01/2005	c/60612	GDF	juin à déc 2004	07/01/2005	13/01/2005	15 864,39 €
197-200-2002	26/01/2005	c/60612	EDF	nov à déc 2004	21-28/12/2004	13/01/2005	3 581,20 €
237-238	26/01/2005	c/60612	EDF	juin à déc 2004	05/01/2005	nc	7 362,89 €
129-140	19/01/2005	c/60621	Klein (fuel)	décembre 2004	30/12/2004	03/01/2005	2 896,08 €
248	02/02/2005	c/6132	Intérêts populaires	oct à déc 2004	nc	nc	2 559,27 €
723	17/03/2005	c/61521	NEO PLUS	septembre 2004	30/10/2004	07/03/2005	2 260,44 €
905-906	13/04/2005	c/61521	OPAC 54	année 2004	31/12/2004	11/03/2005	31 047,92 €
529	02/03/2005	c/61558	APAVE	année 2004	31/12/2004	15/01/2005	6 023,96 €
164-186 à 189	25/01/2005	c/6156	SOLOREC	année 2004	27/12/2004	nc	17 473,47 €
1173	13/05/2005	c/617	ARIM Lorraine CCI 54	oct à déc 2004	29/11/2004	nc	5 180,90 €
168	25/01/2005	c/6184	formation	sept à déc 2004	31/12/2004	14/01/2005	1 900,50 €
78	19/01/2005	c/6288	Crèche L. Delsart	oct à déc 2004	05/01/2005	nc	3 314,08 €
584-585	08/03/2005	c/6558	FOL	année 2004	30/09/2004	nc	50 768,93 €
Total							171 566,02 €

¹³ DCM n°102/97 du 16 décembre 1997

L'impact de ces reports de charges sur les résultats de la section de fonctionnement au cours de la période contrôlée reste toutefois limité dans la mesure où ces reports se réitèrent d'un exercice à l'autre dans des proportions comparables sur ces postes de dépenses.

3.2.2. La comptabilisation de mouvements d'ordre interne à la section d'investissement

Le compte administratif de l'exercice 2004 comprend, au titre des opérations d'ordre internes à la section d'investissement, les mouvements suivants :

dépenses	recettes
c/21 : 49 023,16 €	c/20 : 104 261,91 €
c/23 : 1 340 673,39 €	c/21 : 49 023,16 €
	c/23 : 1 329 114,09 €
total : 1 389 696,55 €	total : 1 482 399,16 €

Ces mouvements apparaissent irréguliers à double titre. D'une part, les opérations d'ordre internes à la section d'investissement sont systématiquement égales en recettes et en dépenses. D'autre part, pour les comptes d'immobilisation, elles ont généralement pour but soit de retracer des transferts de biens, par exemple d'un budget principal vers un budget annexe, soit de porter des immobilisations achevées du compte 23 au compte 21, sachant qu'il s'agit dans ce dernier cas d'une opération non budgétaire.

Les opérations effectuées ne correspondent à aucun de ces deux cas de figure puisque les services de la ville ont indiqué qu'il s'agissait de déduire de la valeur comptable de ces immobilisations le montant de la TVA acquittée, suite à la décision de la collectivité d'assujettir ces équipements à la TVA. En pratique, ces mouvements ont conduit à majorer artificiellement, à hauteur de 92 703 € les recettes d'investissement de l'exercice 2004 et par conséquent le fonds de roulement de la collectivité.

3.2.3. L'imputation contestable de certaines dépenses

Les imputations retenues pour différentes dépenses d'investissement ou de fonctionnement, en ce qu'elles ne correspondent pas à la nature de ces dépenses, ne respectent pas le cadre réglementaire fixé par l'instruction M 14. Les principales anomalies constatées pour les exercices 2003, 2004 et 2005 portent sur plusieurs comptes.

3.2.3.1. article 2031 « immobilisations corporelles–frais d'études »

En dehors du règlement, conforme à l'instruction M 14, d'études préalables à la réalisation de certains investissements, ce compte enregistre de façon erronée la rémunération versée à la société d'économie mixte intervenant en tant que maître d'ouvrage délégué de la commune ainsi que les honoraires de maîtrise d'œuvre de différents travaux communaux. Ces dépenses sont à imputer, afin notamment d'assurer une visibilité d'ensemble sur les coûts

globaux d'une opération, au compte 231 « immobilisations corporelles en cours » avec les travaux correspondants.

3.2.3.2. articles 2188 et 2318 « autres immobilisations corporelles »

Ont été imputées à l'article 2188 parmi les équipements divers dont se dote la ville, des achats¹⁴ d'instruments de musique et de leurs accessoires. La ville ne disposant pas d'école municipale de musique, ces achats sont directement mis à la disposition de l'association musicale « la Flamme maxévilloise » qui procède directement au choix des matériels dans la limite de l'enveloppe fixée par la ville, ainsi que l'attestent les justificatifs joints (bons de commande, factures).

Ces mises à disposition n'ont fait, jusqu'à présent, l'objet d'aucune convention entre la ville et l'association bénéficiaire.

Indépendamment de la question de leur éligibilité au FCTVA, ces dépenses constituent à l'évidence des subventions d'équipement à une association. Elles doivent par conséquent, après délibération du conseil municipal, être imputées sur la ligne correspondante (compte 2042).

Par ailleurs, la ville a imputé en 2004 en dépenses d'équipement, à l'article 2318, le versement¹⁵ d'une participation à la CUGN au titre des dépenses de défrichage du verger conservatoire, alors qu'il ne s'agissait que de remboursements de frais (compte 6287).

3.2.3.3. article 6232 « fêtes et cérémonies »

Cet article permet d'imputer les frais exposés par la ville à l'occasion des fêtes et cérémonies nationales ou locales, ainsi que des jumelages. Si le montant global des dépenses enregistrées sur cette ligne est resté assez stable au cours des derniers exercices¹⁶, certaines d'entre-elles ne correspondent pas à l'objet précité :

- les règlements de prestations à caractère culturel (concerts, spectacles théâtraux), lesquelles ressortent de l'action culturelle permanente de la ville, et devraient, par ailleurs, être enregistrés au compte 611 « contrats de prestations de service » ;
- les dépenses diverses (achats de petits matériels, stages sportifs, activités ludiques,...) prises en charge par la ville dans le cadre de ses programmes d'animation en faveur de la jeunesse durant les vacances scolaires ;
- la participation versée depuis 2005 par la ville au CRIJ de Lorraine pour le fonctionnement du Kiosque Information Jeunesse (KIJ) qui est à inscrire soit au compte 611, soit en subvention au compte 657 en considérant son caractère forfaitaire ;

¹⁴ Ex.2003 : mandat n°3224 du 18/11/2003 (3 749,35 €)

Ex.2004 : mandats n°2523 du 24/09/2004 (1 116,51 €) et n°3194 du 06/12/2004 (6 013 €)

Ex.2005 : mandat n°2089 du 03/08/2005 (6 000 €)

¹⁵ mandat n°2778 du 22/10/2004 (1 790,94 €)

¹⁶ 120 029 € en 2003, 129 131 € en 2004, 128 659 € en 2005

- les bons d'achat de Noël attribués chaque année et nominativement à des personnes âgées habitantes de la ville¹⁷ ; s'agissant a priori d'aides à caractère social, ces dépenses devraient être imputées au compte 6713 « secours & dots ».

Par ailleurs, ce compte retrace l'ensemble des dépenses engagées par la ville pour la manifestation annuelle « Tout Maxéville au Zénith ». Compte tenu des moyens consacrés à cet évènement (26 596 € en 2004, 25 566 € en 2005) et de la grande diversité des dépenses qu'il recouvre (location du Zénith, prestations techniques, publications, restauration, achats divers, ...), il serait logique que le conseil municipal soit informé ou consulté sur le budget prévisionnel de cette manifestation et autorise sa prise en charge globale sur le compte 6232.

3.2.3.4. article 6558 « contingents et participations obligatoires. autres contributions »

Le compte 655 enregistre les contributions au fonctionnement courant d'organismes publics, rendues obligatoires par la loi, et, le cas échéant, les participations versées aux organismes de regroupement (syndicats intercommunaux ou syndicats mixtes) auxquels adhère la ville.

Les dépenses imputées au compte 6558 (322 030 € en 2005) ne répondent pas à cette définition puisqu'elles résultent de conventions conclues par la commune avec la ville et le centre communal d'action sociale de Laxou, prévoyant la participation de Maxéville à des charges de fonctionnement courant, ainsi qu'avec la Fédération des Œuvres Laïques.

3.2.4. L'absence d'amortissement sur les immeubles productifs de revenus

La ville est propriétaire d'immeubles destinés à un usage locatif, comprenant des logements loués à des particuliers, des garages, les bureaux de la trésorerie, quelques espaces commerciaux et des logements affectés au groupement de gendarmerie. Contrairement aux dispositions de l'article R. 2321-1 du code général des collectivités territoriales qui précisent que ces dépenses sont obligatoires pour les communes d'une population égale ou supérieure à 3 500 habitants, la ville ne pratique aucun amortissement sur ces biens immobiliers.

3.3. Conclusions

La chambre constate que les conséquences budgétaires des rectifications à réaliser ne sont pas à négliger, notamment celles concernant les cessions d'immobilisations puisqu'elles devraient logiquement conduire à l'inscription d'une charge de l'ordre de 1,6 M€ au compte 676 « différence sur réalisations positives transférées en investissement ».

La diversité des anomalies identifiées et leur impact à la fois sur la situation patrimoniale de la collectivité et les conditions d'exécution du budget doivent amener la collectivité à réexaminer, en collaboration avec le trésorier, les procédures et contrôles opérés sur les comptes de la ville.

¹⁷ pour 2005, 460 bons de 15 € ont été attribués

4. LE BUDGET ET LES RESULTATS FINANCIERS DE LA VILLE

4.1. La politique budgétaire de la collectivité

Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, le vote du budget primitif qui intervient au mois de mars est précédé, en février, par un débat d'orientations budgétaires. Le budget primitif de la ville est complété au mois de juin par un budget supplémentaire reprenant les résultats de l'exercice précédent, la démarche observée par la collectivité consistant à ne modifier qu'à la marge les équilibres retenus au sein de la section de fonctionnement lors du budget primitif et à privilégier les opérations en investissement en fonction des moyens disponibles.

Les orientations budgétaires présentées au cours de la période examinée mettent en évidence la volonté de la municipalité de maintenir une capacité d'intervention et d'investissement sur les secteurs jugés prioritaires (services à la population, culture, animation, sport, équipements collectifs et aménagements urbains) tout en limitant l'encours de la dette à 6,860 M€ (45 MF) hors opérations exceptionnelles (imprimerie Jean Lamour, reconversion de l'ex-usine ASAT) et en stabilisant les taux de la fiscalité directe locale.

Par ailleurs, la ville, qui au demeurant ne recourt pas aux autorisations budgétaires pluriannuelles, n'avait pas jusqu'en 2007 mis en place une programmation budgétaire pluriannuelle de ses investissements.

4.2. L'exécution du budget de la collectivité

4.2.1. L'exécution au sein de la section de fonctionnement

Le rapprochement des données du compte administratif et des prévisions de dépenses et de recettes inscrites aux budgets (BP+BS+DM) fait ressortir des soldes d'exécution nettement plus favorables que ceux établis au stade des prévisions. Ces résultats sont dus, à la fois, à une évaluation prudente des recettes, avec un taux d'exécution s'établissant à 100,4 % en moyenne sur la période 2000 à 2006, et à une surestimation permanente des dépenses dont le taux d'exécution moyen se limite à 92,2 % sur la même période :

(en M€)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
crédits ouverts							
dépenses réelles de fonctionnement	6,141	6,324	6,555	6,503	6,685	7,100	7,654
recettes réelles de fonctionnement.	6,422	6,611	6,832	6,602	6,772	7,579	8,557
solde section de fonctionnement	0,281	0,287	0,276	0,099	0,087	0,479	0,902
compte administratif							
dépenses réelles de fonctionnement	5,515	5,883	6,205	6,105	6,107	6,387	7,105
recettes réelles de fonctionnement.	6,561	6,562	6,826	6,642	6,695	7,357	8,955
solde section de fonctionnement	1,046	0,678	0,622	0,537	0,588	0,969	1,849
taux de réalisation CA/CO							
dépenses réelles de fonctionnement	89,8 %	93,0 %	94,7 %	93,9 %	91,3 %	90,0 %	92,8 %
recettes réelles de fonctionnement	102,2 %	99,2 %	99,9 %	100,6 %	98,9 %	97,1 %	104,6 %
solde section de fonctionnement	371,8 %	236,4 %	224,9 %	540,7 %	677,2 %	202,4 %	204,9 %

4.2.2. L'exécution au sein de la section d'investissement

Au sein de la section d'investissement, les taux de réalisation des dépenses et des recettes ont fortement varié d'un exercice à l'autre, les taux d'exécution moyen ressortant finalement à des niveaux assez réduits (52,6 % pour les dépenses, 54,4 % pour les recettes) pour l'ensemble de la période.

état de réalisation des recettes et dépenses d'investissement

(en M€)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
crédits ouverts							
dépenses réelles d'investissement	2,739	3,609	4,101	6,127	5,190	8,254	10,465
recettes réelles d'investissement	1,541	1,772	2,770	5,168	4,438	6,001	8,242
compte administratif							
dépenses réelles d'investissement	1,468	2,109	2,746	4,994	1,957	1,549	6,479
recettes réelles d'investissement	1,056	0,927	1,937	4,322	2,313	0,569	5,164
taux de réalisation CA/CO							
dépenses réelles d'investissement	53,6 %	58,4 %	67,0 %	81,5 %	37,7 %	18,8 %	61,9 %
recettes réelles d'investissement	68,5 %	52,3 %	69,9 %	83,6 %	52,1 %	9,5 %	62,7 %
crédits annulés	0,459	0,864	0,739	0,578	0,900	0,709	1,049
% des annulations/crédits ouverts	16,8 %	23,9 %	18,0 %	9,4 %	17,4 %	8,6 %	10,0 %

La chambre constate en outre le volume conséquent des crédits d'investissement annulés au compte administratif puisque ceux-ci ont représenté, en moyenne, de 2000 à 2006, 13,1 % du total des crédits ouverts.

Même si l'allongement, indépendant de la volonté de la ville, des délais de réalisation des opérations programmées au titre du grand projet de ville et du programme de rénovation urbaine et le décalage sur 2006 du programme de travaux sur l'usine ex-ASAT, expliquent en grande partie les fortes variations enregistrées de 2004 à 2006, ces réalisations très fluctuantes et la proportion élevée des annulations de crédits de paiement traduisent l'absence de programmation budgétaire des opérations d'investissement et une évaluation insuffisante des besoins réels.

4.2.3. Les modalités d'affectation des résultats

En application des articles R. 2311-11 et R. 2311-12 du code général des collectivités territoriales, l'excédent cumulé de la section de fonctionnement est, par délibération du conseil municipal, affecté en priorité en réserves, au compte 1068, pour couvrir le besoin global de financement de la section d'investissement¹⁸ constaté à la clôture de l'exercice. Cette règle a été mise en œuvre au-delà du strict respect des obligations légales par la collectivité au cours de la période examinée.

¹⁸ égal au résultat de clôture de l'exercice corrigé des restes à réaliser (RAR) en dépenses et en recettes

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
résultat de clôture fonctionnement	1 496 707 €	1 379 871 €	935 149 €	873 432 €	708 417 €	1 384 905 €
résultat de clôture investissement	53 789 €	-332 856 €	-75 610 €	-149 437 €	1 052 249 €	365 810 €
résultat de clôture total	1 550 497 €	1 047 015 €	859 539 €	723 995 €	1 760 666 €	1 750 715 €
restes à réaliser dépenses	806 273 €		613 764 €	559 354 €	942 490 €	6 031 200 €
restes à réaliser recettes	304 898 €	-639 421 €	154 333 €	196 014 €	213 444 €	5 280 634 €
résultat d'investissement avec RAR	-447 585 €	-972 277 €	-535 041 €	-512 777 €	323 203 €	-384 755 €
besoin d'affectation au c/1068	447 585 €	972 277 €	535 041 €	512 777 €		384 755 €
DCM d'affectation au c/1068	686 021 €	990 919 €	535 050 €	512 800 €	200 000 €	430 000 €

4.3. Les résultats budgétaires et financiers de la ville

4.3.1. L'évolution tendancielle des recettes et des dépenses de fonctionnement

En données brutes, le total des recettes réelles de fonctionnement avait, en 2006, fortement progressé par rapport au montant de 2000 (+113,9 %). Les résultats de l'exercice 2006 enregistraient cependant la cession des bâtiments de l'imprimerie Jean Lamour, opération se traduisant pour la ville par une recette exceptionnelle de 5,930 M€

(en M€)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
c/70 produits services et domaines	0,139	0,121	0,121	0,154	0,131	0,155	0,217
c/73 Impôts & taxes	3,234	3,640	3,756	3,606	3,743	3,749	3,899
c/7311 contributions directes	3,138	1,306	1,390	1,387	1,447	1,453	1,488
c/7322 attribution de compensation		2,108	2,108	1,962	1,962	1,962	1,962
c/7322 dotation de solidarité communautaire		0,131	0,147	0,157	0,188	0,218	0,277
autres impôts & taxes	0,096	0,095	0,111	0,101	0,146	0,116	0,172
c/74 Dotations & participations	2,861	2,529	2,626	2,447	2,377	3,038	3,534
c/7411 DGF	1,309	1,335	1,374	1,378	1,402	1,416	1,439
c/7412 DSR & DSU	0,205	0,211	0,223	0,238	0,255	1,144	1,293
c/7471 Participations Etat	0,333	0,304	0,367	0,187	0,062	0,069	0,072
c/7475 Participations CUGN	0,243	0,171	0,225	0,033	0,016	0,001	0,006
c/748 allocations compensatrices fiscalité autres dotations & participations	0,559	0,291	0,325	0,285	0,273	0,269	0,269
c/748 allocations compensatrices fiscalité autres dotations & participations	0,212	0,218	0,113	0,326	0,368	0,139	0,455
c/75 et 013 autres produits courants	0,205	0,204	0,258	0,321	0,317	0,306	0,407
c/76 produits financiers					0,000	0,000	0,016
c/77 et 79 produits exception & transferts ch.	0,122	0,067	0,065	0,114	0,126	0,143	5,960
total recettes réelles fonctionn.(RRF)	6,561	6,562	6,826	6,642	6,695	7,392	14,032

total RRF hors c/76, 77 & 79	6,439	6,495	6,761	6,528	6,569	7,249	8,056
------------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Les recettes courantes de la ville (recettes réelles hors produits financiers, exceptionnels et transferts de charge) ont, pour leur part, augmenté de 25,1 % durant cette période, soit un taux de progression moyen de 3,8 % par an. Leur composition a cependant fortement évolué :

- la part de la fiscalité directe locale, issu depuis 2001 des seuls « impôts ménage » (TH, TFB, TFNB), s'établissait à 18,5 % en 2006 contre 48,7 % en 2000, les taux ayant été globalement stabilisés durant la période¹⁹;
- les transferts versés par la CUGN (attribution de compensation, dotation de solidarité communautaire, participations diverses) avec 2,245 M€ en 2006 représentent désormais 27,9 % des produits courants de la ville contre 3,8 % en 2000 ;
- de même le poids des dotations de l'Etat est croissant ; la dotation globale de fonctionnement et les dotations de solidarité (DSR et DSU) constituent en 2006 le tiers (33,9 %) de ces ressources (23,5 % en 2000).

En parallèle, les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) ont, au fil de l'eau, augmenté de 29,1 % entre 2000 et 2006 (soit une hausse annuelle moyenne de 4,35 % sur la période), cette évolution recouvrant toutefois quelques modifications structurelles : les transferts de charges effectués vers la CUGN en 2001 et 2003 et le passage en section d'investissement à partir de 2006 des subventions d'équipement et fonds de concours versés.

A structure constante, le taux de progression des dépenses réelles de fonctionnement est en fait beaucoup plus élevé puisqu'il atteint 45,8 %, soit une augmentation moyenne annuelle de 6,49 % de 2000 à 2006. Cette évolution n'est pas due aux charges financières (compte 66), ni à des charges exceptionnelles (compte 67) puisque, déduction faite des dépenses constatées à ces deux titres, la hausse des dépenses réelles courantes de la ville s'établit à 53,8 % (+7,44 % en progression moyenne annuelle) :

(en M€)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
total dépenses réelles fonctionn.(DRF)	5,515	5,883	6,205	6,105	6,107	6,387	7,118
subventions d'équipement (c/6571 & 6572)				-0,040	-0,027	-0,030	
fonds de concours (c/6575)		-0,152				-0,011	
transferts à la CUGN (charge nette)		0,778	0,778	0,924	0,924	0,924	0,924
DRF à structure constante	5,515	6,509	6,983	6,989	7,004	7,270	8,042
charges financières (c/66)	-0,551	-0,376	-0,418	-0,336	-0,442	-0,359	-0,431
charges exceptionnelles (c/67)	-0,015	-0,042	0,000	-0,001	-0,023	-0,017	-0,030
DRF à SC hors ch.finan. & exceptionn.	4,948	6,133	6,565	6,653	6,562	6,911	7,611

¹⁹ soit 9,24 % (TH), 8,40 % (TFB) et 13,65 % (TFNB) ; le conseil municipal ayant voté en 2005, compte tenu de l'augmentation de la DSU, le retour aux taux en vigueur après la hausse décidée en 2004 (+0,20 %)

Il ressort de ces évolutions deux constats principaux :

- que l'évolution soit mesurée au fil de l'eau ou à structure constante, les dépenses courantes de la ville ont progressé de 2000 à 2006 plus vite que ses recettes courantes, cette tendance pouvant conduire à terme à une disparition de l'épargne de gestion de la collectivité ;
- les marges de manœuvre de la ville se sont fortement réduites puisque 62 % de ses produits ordinaires sont désormais constitués par les dotations de l'Etat et de la CUGN dont l'évolution échappe aux prérogatives de la commune. En outre, une augmentation soutenue de la pression fiscale sur les « impôts ménages » (TH, TFB, TFNB) ne procurerait que des résultats modestes²⁰.

4.3.2. L'évolution des investissements

Malgré des niveaux de dépenses fluctuants d'un exercice à l'autre, la période 2000 à 2006 s'est caractérisée par le maintien d'un effort d'équipement conséquent de la part de la ville.

Comparativement, les montants moyens des dépenses par habitant à Maxéville sont proches des moyennes nationales de la strate²¹, mais ressortent à des niveaux beaucoup plus élevés que ceux observés auprès des autres communes membres de la CUGN, en périphérie immédiate de Nancy et de taille démographique comparable :

dépense d'équipement par habitant	2001	2002	2003	2004	2005	2006	moyenne 2001/2005	moyenne 2001/2006
Maxéville	229 €	205 €	465 €	104 €	92 €	535 €	219 €	272 €
Essey-Lès-Nancy	59 €	188 €	89 €	141 €	63 €		108 €	
Jarville-la-Malgrange	69 €	64 €	52 €	92 €	135 €		82 €	
Laxou	97 €	69 €	119 €	61 €	53 €		80 €	
Malzéville	52 €	44 €	87 €	63 €	138 €		77 €	
Saint-Max	61 €	70 €	93 €	204 €	194 €		124 €	
Tomblaine	81 €	69 €	74 €	81 €	75 €		76 €	
Villers-Lès-Nancy	42 €	76 €	152 €	63 €	72 €		81 €	

S'agissant des recettes d'investissement, la ville a perçu, de 2000 à 2006, un montant de subventions d'équipement limité à 1,542 M€ ce qui représente 13 % du montant HT des dépenses d'équipement réalisées durant la même période. En comparaison du montant moyen de subventions d'équipement reçues par les communes de la strate, sur la période 2001 à 2005 (soit 270 € par habitant), les financements reçus par la commune de Maxéville sont, avec 92 € par habitant, trois fois moins élevés.

²⁰ sur la base des données de 2006, une hausse de 10 % des taux de fiscalité directe locale procurerait à la ville une recette supplémentaire d'environ 150 000 €

²¹ communes de 5000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement à TPU

4.3.3. Les résultats financiers²²

4.3.3.1. L'évolution de l'épargne de gestion et de l'autofinancement

De 2000 à 2006, la capacité de la ville à dégager des excédents pour assurer, tout d'abord, le remboursement en capital de sa dette puis une partie du financement de ses investissements, ne s'est pas améliorée.

L'excédent brut de fonctionnement, égal à la différence entre les produits et les charges de gestion, a diminué de 10,5 % entre 2000 et 2006 malgré l'évolution engagée depuis 2004. Il représente 18,2 % des produits de gestion en 2006 contre 24,9 % en 2000.

(en €)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
produits de gestion	6 444 031	6 449 633	6 677 107	6 343 315	6 423 427	7 132 216	7 864 238
charges de gestion	4 841 496	5 397 662	5 637 315	5 577 831	5 486 478	5 876 813	6 430 040
excédent brut de fonctionnement	1 602 535	1 051 971	1 039 792	765 484	936 949	1 255 403	1 434 197
capacité d'autofinancement brute	1 060 771	630 131	616 119	544 088	446 867	970 103	6 060 212
amort. du capital de la dette	958 216	981 620	888 114	756 551	835 803	749 751	6 647 186
capacité d'autofinancement disponible	102 555	-351 489	-271 995	-212 463	-388 936	220 352	-586 974

Si la capacité d'autofinancement brute connaît une augmentation considérable en 2006, il s'agit d'un phénomène ponctuel et consécutif à l'opération de cession de l'imprimerie Jean Lamour. Au demeurant, la majeure partie de cet autofinancement a été absorbée par le remboursement de la dette constituée pendant la période d'exécution du crédit-bail précédant cette cession.

Ces remboursements effectués et l'amortissement du capital des autres emprunts pris en charge, la capacité d'autofinancement disponible pour les investissements demeurerait négative en 2006.

4.3.3.2. Les conditions de financement des investissements

A l'exception de l'année 2000, le total des dépenses d'investissement (hors emprunts) réalisées par la ville est resté supérieur au montant des ressources disponibles, générant pour l'ensemble de la période un besoin de financement de 12,121 M€. Ce besoin a été couvert en totalité par des emprunts nouveaux, la ville ayant mobilisé de 2000 à 2006 12,965 M€ à ce titre :

²² les résultats sont détaillés à l'annexe n°2

(en €)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
capacité d'autofin. disponible	102 555	-351 489	-271 995	-212 463	-388 936	220 352	-586 974
recettes d'investissement (+)	468 728	1 518 215	297 872	363 220	2 150 181	277 157	1 413 568
financement propre disponible (=)	571 283	1 166 727	25 877	150 857	1 761 244	497 509	826 595
dép. totales d'inv.hors emp. (-)	526 422	2 195 230	1 875 117	4 242 063	2 511 308	838 347	4 932 556
besoin ou capa.de financement (=)	-44 861	1 028 504	1 849 240	4 091 206	750 064	340 838	4 105 961
emprunts nouveaux de l'année (+)	588 769	525 023	1 661 763	3 955 663	1 694 031	330 263	4 209 755
variation fonds de roulement (=)	633 629	-503 481	-187 477	-135 543	943 967	-10 575	103 794

La collectivité n'ayant, sur l'ensemble de la période, pas procédé à des prélèvements sur le fonds de roulement, celui-ci est resté positif et à un niveau suffisant pour couvrir le financement des restes à réaliser de la section d'investissement.

(en €)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
fonds de roulement au 1 ^{er} janvier	916 868	1 550 497	1 047 016	859 539	723 996	1 668 588	1 658 013
variation du fonds de roulement	633 629	-503 481	-187 477	-135 543	943 967	-10 575	103 794
fonds de roulement au 31 décembre	1 550 497	1 047 016	859 539	723 996	1 667 963	1 658 013	1 761 807
restes à réaliser en recettes d'invest.	304 898		154 333	196 014	213 444	5 280 634	1 754 404
restes à réaliser en dépenses d'invest.	806 272	639 421	613 764	559 354	942 490	6 031 200	2 936 567
résultat après restes à réaliser	1 049 123	407 595	400 108	360 656	938 917	907 447	579 644

4.3.3.3. L'évolution de la dette et des ratios d'endettement

Malgré la mobilisation par la ville, en 2006, d'un volume d'emprunts nouveaux de 4,210 M€ l'extinction et le remboursement des encours constitués dans le cadre de l'opération de crédit-bail de l'imprimerie Jean Lamour ont permis de réduire de 15,8 % l'encours total de la dette de la ville par rapport à celui constaté à la clôture de l'exercice 2005, même s'il reste supérieur (+13,6 %) à celui de 2000 :

(en €)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
encours de dette au 01/01	11 716 907	11 347 460	10 890 862	11 664 512	14 863 624	15 721 852	15 302 364
encours de dette au 31/12	11 347 460	10 890 862	11 664 512	14 863 624	15 721 852	15 302 364	12 886 141
variation de l'encours	-369 447	-456 597	773 650	3 199 112	858 228	-419 488	-2 416 223

La conclusion de cette opération a permis également une amélioration spectaculaire des ratios d'endettement de la ville (capacité de désendettement, dette par habitant, taux d'endettement) :

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
capacité de désendettement	11,0 ans	18,0 ans	17,7 ans	21,4 ans	33,3 ans	16,2 ans	2,5 ans
encours de la dette/population	1 284 €	1 244 €	1 194 €	1 278 €	1 629 €	1 723 €	1 677 €
encours de la dette/RRF	178,52 %	172,94 %	159,54 %	175,62 %	222,01 %	212,70 %	109,05 %

Au final, si l'objectif présenté lors des débats d'orientations budgétaires 2001 à 2006 de limiter l'encours de la dette à 6,860 M€ hors opérations exceptionnelles²³ semble atteint, en considérant uniquement l'encours de dette bancaire, ces résultats masquent une situation globalement moins favorable :

- le niveau d'endettement reste, avec un montant de 1 677 € par habitant pour 2006, largement plus élevé que celui constaté en moyenne pour les communes comparables au niveau national (837 €) ou au niveau régional (818 €)²⁴ ;
- la charge de remboursement de la dette restera durablement élevée puisque l'encours de la dette au 31 décembre 2006 était constitué à 79 % (soit un montant de 10,193 M€) par des emprunts bancaires contractés entre 2002 et 2006 qui ne seront amortis qu'entre 2018 et 2030 ;
- en termes réels, si l'on fait abstraction des recettes exceptionnelles procurées par la cession de l'imprimerie Jean Lamour, la capacité de désendettement de la ville demeure réduite avec 13,1 années ;
- selon la même démarche, le taux d'endettement (rapport de l'encours de dette aux recettes réelles de fonctionnement) reste important avec 159 %²⁵, soit un taux pratiquement deux fois plus élevé que celui constaté pour les communes comparables.

4.3.3.4. L'évolution de la trésorerie

La ville ne connaît pas en revanche de problème particulier, s'agissant de sa trésorerie, en raison d'un fonds de roulement stabilisé à un niveau adapté et d'un besoin en fonds de roulement, soit limité, soit négatif :

(en €)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
fonds de roulement	1 550 497	1 047 016	859 539	723 996	1 667 963	1 658 013	1 761 807
besoin en fonds de roulement (-)	273 957	234 997	-817 594	-312 525	141 827	-173 776	463 972
trésorerie (=)	1 276 541	812 019	1 677 133	1 036 521	1 526 136	1 831 789	1 297 835
dont compte au Trésor	1 275 915	811 952	1 676 339	1 036 320	1 525 752	1 825 139	1 291 185

De ce fait, la trésorerie disponible à la clôture des exercices 2000 à 2006 ne comprenait aucun fonds provenant de tirages de lignes de trésorerie.

4.3.4. Conclusions sur les résultats budgétaires et financiers de la ville

Malgré l'amélioration des résultats enregistrés au cours des exercices 2004, 2005 et 2006 et les conséquences favorables de la cession de l'imprimerie Jean Lamour sur les comptes de la ville, la collectivité doit rester très vigilante sur l'évolution de sa situation financière au cours des prochaines années pour les raisons suivantes :

²³ imprimerie Jean Lamour, reprise de l'usine ex-ASAT

²⁴ données pour 2004 des communes de 5 000 à 10 000 habitants membres d'un EPCI à taxe professionnelle unique. Source DGCP

- sa capacité à dégager sur le moyen terme une épargne de gestion n'est pas garantie du fait de la hausse plus soutenue de ses dépenses courantes par rapport à ses recettes ordinaires ;
- la ville est, pour ses recettes de fonctionnement, très dépendante des dotations de l'Etat et de la communauté urbaine et ne dispose désormais que de marges de manœuvre réduites pour accroître d'elle-même ses ressources permanentes ;
- l'endettement de la ville demeure élevé et continuera de peser sur les équilibres budgétaires au cours des prochaines années.

Dans ce contexte, le maintien d'un effort d'investissement élevé, en décalage avec celui observé dans les communes voisines, et qui compte tenu des niveaux de subvention que pourrait espérer la ville, devrait être financé en grande partie par de nouveaux emprunts, n'est pas tenable budgétairement et conduirait de façon inéluctable à une dégradation sévère de la situation financière de la commune.

Ce risque peut être évité à la condition d'une maîtrise accrue de l'évolution des dépenses de fonctionnement, d'un effort d'équipement compatible avec les possibilités financières de la ville et d'une programmation des investissements permettant une diminution progressive de l'endettement.

5. LA GESTION ADMINISTRATIVE DE LA COLLECTIVITÉ

5.1. La gestion des ressources humaines

Il ressort de l'état du personnel annexé au compte administratif que l'effectif budgétaire de la ville s'établissait, au 31 décembre 2006, à 104 emplois (100 emplois de titulaires dont quinze à temps non complet et quatre emplois d'agents non titulaires sur emplois permanents). En terme d'emplois budgétaires, l'effectif de la ville, qui a progressé lentement au cours des dernières années, était en 2006 supérieur de 19,5 % à celui de 2000. S'agissant des emplois pourvus, l'évolution est quasiment identique avec une hausse de 19 % des agents employés par la ville durant la même période :

	2000		2001		2002		2003	
	budgét.	pourv.	budgét.	pourv.	budgét.	pourv.	budgét.	pourv.
filière administrative	27	25	27	25	27	25	28	26
filière technique	42	42	41	40	42	40	42	35
filières sociale, cult & animat°	8	7	9	8	10	9	10	9
police municipale	3	3	3	3	3	2	3	2
non-titulaires permanents	7	7	7	7	9	9	9	9
total	87	84	87	83	91	85	92	81

	2004		2005		2006	
	budgét.	pourv.	budgét.	pourv.	budgét.	pourv.
filière administrative	31	30	33	31	37	36
filière technique	48	43	50	44	49	46
filières sociale, cult & animat°	10	9	10	9	11	11
police municipale	4	3	4	3	3	3
non-titulaires permanents	9	9	8	8	4	4
total	102	94	105	95	104	100

En valeurs courantes, les charges nettes de personnel, soit les dépenses figurant au chapitre 012, déduction faite des remboursements sur frais de personnel (chapitre 013) et des participations de l'Etat versées pour les emplois aidés (CES ou emplois-jeunes au c/7471), ont progressé de 30,7 % de 2000 à 2006, en raison notamment de la hausse de la charge de rémunération des agents titulaires, des assurances sur le personnel et de la diminution progressive des participations reçues pour les emplois aidés, soit une augmentation moyenne annuelle de 4,6 % sur cette période.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ch.012	2 837 821 €	2 997 821 €	3 286 363 €	3 002 426 €	2 888 203 €	3 028 902 €	3 423 019 €
dont c/6411 rém.titulaires	1 403 244 €	1 510 077 €	1 602 850 €	1 521 065 €	1 650 991 €	1 676 841 €	1 839 013 €
dont c/6413 à 17 rém.non-tit	575 874 €	562 311 €	636 485 €	505 276 €	301 157 €	348 551 €	404 328 €
dont c/6218 pers.ext.	36 600 €	56 903 €	107 035 €	90 521 €	71 541 €	80 000 €	82 251 €
dont c/6455 ass.personnel	97 016 €	92 680 €	104 694 €	118 909 €	97 750 €	111 088 €	190 087 €
ch.013	-106 262 €	-102 194 €	-149 063 €	-190 020 €	-155 090 €	-134 129 €	-215 047 €
c/7471	-333 026 €	-303 988 €	-366 959 €	-187 047 €	-62 498 €	-69 437 €	-71 878 €
charges nettes	2 398 533 €	2 591 639 €	2 770 341 €	2 625 359 €	2 670 615 €	2 825 336 €	3 136 094 €

Néanmoins, si l'on tient compte des emplois transférés en 2003 à la CUGN (six emplois d'agents des services techniques et d'entretien), l'effectif budgétaire a progressé réellement de 26,4 % de 2000 à 2006, même s'il apparaît stable depuis 2005.

Selon la collectivité, l'augmentation tendancielle des effectifs provient du renforcement des services administratifs issus du développement des services à la population et indirectement des transferts d'agents des services techniques vers la CUGN, ces agents étant précédemment affectés par la ville sur des emplois polyvalents.

Quant à la progression de la charge nette globale, elle est liée principalement à l'augmentation des effectifs et au processus d'intégration statutaire des emplois aidés intervenus au cours des dernières années et au GVT des personnels titulaires. L'impact de la refonte, au 1^{er} janvier 2004, du régime indemnitaire applicable aux agents de la ville²⁶, est resté dans ce contexte limité, représentant environ 1 % du montant des rémunérations servies aux agents municipaux.

Au final et sachant que l'exercice de la gestion des ressources humaines n'appelle pas d'observation particulière du point de vue du respect des formalités et du cadre réglementaire, les dépenses de personnel de Maxéville restent, comparativement par habitant et à proportion du total des dépenses réelles de fonctionnement, inférieures aux moyennes nationales ou régionales disponibles²⁷. Toutefois, du fait notamment de la progression assez soutenue de ces dépenses au cours des dernières années, les charges de personnel, qui représentent 48 % des dépenses de fonctionnement de la collectivité en 2006, demeurent un facteur de rigidité important pour le budget communal.

5.2. La commande publique

Les règles applicables à la commande publique sont mises en œuvre dans des conditions globalement satisfaisantes par la collectivité, tant du point de vue des dispositions du code des marchés publics que des normes de gestion fixées en interne et répertoriées dans le guide des procédures « marchés publics ».

En outre, la ville publie, conformément à l'article 133 du code des marchés publics du 1^{er} août 2006 et à l'arrêté ministériel du 27 mai 2004, la liste des marchés conclus par la collectivité au cours de l'exercice précédent.

S'agissant en particulier des modalités de publicité, la ville est, avec d'autres collectivités de l'agglomération nancéenne, utilisatrice de la plate-forme de consultation et de téléchargement gérée par la CUGN. Cependant, les conditions de réalisation et de facturation de cette prestation de service assurée pour le compte de la ville n'apparaissent pas définies à l'heure actuelle, que ce soit par voie conventionnelle ou dans le cadre d'une délibération.

Enfin, il convient de noter que les marchés de travaux les plus importants ne sont pas gérés en totalité par les services de la ville puisque ces opérations font l'objet d'une délégation de maîtrise d'ouvrage à la SOLOREM. En outre, la ville, désormais adhérente du groupement de commande constitué à cet effet par la CUGN, ne met plus directement en œuvre de procédures pour ses marchés de télécommunications.

Dans ce contexte, les marchés de travaux, de fournitures ou de services d'un montant égal ou supérieur à 90 000 € HT sont restés peu nombreux et concernaient (hors opérations exceptionnelles) les achats ou programmes suivants :

²⁶ DCM n°100/03 du 1^{er} décembre 2003

²⁷ cf. annexe n°2, tableau 12 (évolution des ratios)

- 2004 : travaux dans le cimetière (190 936 €) ; service d'assurance risques statutaires et responsabilité civile des agents (161 771 €) ;
- 2005 : travaux divers dans les bâtiments communaux et les écoles (différents lots) ; fourniture de logiciels en mode hébergé et réseau d'accès (marché à bons de commande de 150 000 à 225 000 €) ; services d'assurance multirisques et dommages aux biens (185 128 €) ;
- 2006 : location longue durée des véhicules municipaux (145 437 €).

L'examen des procédures mises en œuvre et des conditions d'attribution de ces différents marchés n'appellent pas d'observation particulière.

5.3. Les dépenses informatiques et liées aux nouvelles technologies de l'information

5.3.1. Les objectifs de la ville

Ils consistent principalement à mettre en place une infrastructure et un réseau répondant à la fois aux besoins matériels de la collectivité et permettant de développer des services à la population, en tenant compte des contraintes auxquelles elle est peut être confrontée au plan technique (disponibilité et adaptation des locaux) ou humain (présence de personnels qualifiés au sein des services municipaux).

A la fin de l'année 2002, la ville a fait le choix de ne pas créer un service informatique interne mais d'externaliser, dans le cadre d'un marché sur trois ans conclu avec un prestataire extérieur, la gestion et l'exploitation quotidiennes du parc des serveurs informatiques et des applicatifs bureautiques courants, la ville ne conservant pour les agents utilisateurs que des terminaux légers. Ce dispositif a été reconduit à la fin de l'année 2005 pour trois années supplémentaires, dans le cadre d'un nouveau marché intégrant des redevances annuelles en légère baisse²⁸. Les seules charges de personnel directement rattachables à la fonction informatique correspondent au demi-poste de webmestre créé pour assurer le suivi et la mise à jour du site Internet de la ville.

De façon complémentaire, la ville a adhéré depuis 2004 au groupement de commandes mis en place par la CUGN et coordonné par la ville de Nancy pour les fournitures administratives ou scolaires courantes ainsi que les consommables informatiques.

5.3.2. L'évolution récente du budget informatique

Les différents postes de dépenses de fonctionnement ou d'investissement ressortant du budget informatique sont suivis précisément au sein de la collectivité. La période récente (2003 à 2006) est marquée par une augmentation de 58,6 % de ce budget dû principalement à la hausse des dépenses de renouvellement (achat et locations) et de formation des utilisateurs, des frais d'hébergement et de mise en place de nouveaux applicatifs de gestion (en particulier la carte électronique Tout Max' destinée aux habitants).

²⁸ le coût de la redevance annuelle de base passant de 56 040 €HT (marché de 2002) à 55 267 €HT (marché de 2005)

	2003	2004	2005	2006
1. Les outils de production des services (applicatifs)				
réalisation	24 308 €	16 686 €	32 952 €	35 432 €
maintenance	10 751 €	14 513 €	10 423 €	12 506 €
formation des utilisateurs	0 €	2 500 €	0 €	13 314 €
total 1	35 059 €	33 699 €	43 375 €	61 253 €
2. La plateforme de production				
hébergement en mode TSE	46 554 €	63 424 €	65 169 €	69 634 €
achat, location et maintenance des postes de travail	25 214 €	38 058 €	36 860 €	49 897 €
autres réseaux (yc internet)	2 000 €	1 797 €	6 534 €	8 117 €
licences, droits logiciels, service hotline	8 464 €	12 767 €	3 851 €	3 845 €
immobilier occupé	9 905 €	7 678 €	16 576 €	16 919 €
fournitures, consommables	4 168 €	6 472 €	5 993 €	4 442 €
charges de personnel	12 127 €	12 445 €	12 848 €	13 410 €
total 2	108 433 €	142 641 €	147 831 €	166 265 €
total général	143 492 €	176 340 €	191 206 €	227 517 €

Au plan comptable, les investissements réalisés par la ville sont imputés au compte 205 (achats de licences et de logiciels) et au compte 2183 (achats de matériels), ces équipements étant amortis sur deux ans (compte 205) ou sur cinq ans (compte 2183). La valeur nette comptable de ces immobilisations a évolué dans les proportions suivantes de 2002 à 2006 :

immobilisations	2002	2003	2004	2005	2006
c/205 licences et logiciels	5 760 €		15 030 €	34 180 €	66 923 €
flux nets de l'exercice	-5 760 €	15 030 €	19 150 €	32 743 €	35 956 €
c/2805 amortissements	5 760 €			7 515 €	24 605 €
flux nets de l'exercice	-5 760 €		7 515 €	17 090 €	25 947 €
valeur nette comptable	0 €	15 030 €	26 665 €	42 318 €	52 327 €
c/2183 matériels	262 502 €	290 917 €	315 266 €	331 491 €	359 492 €
flux nets de l'exercice	28 415 €	24 349 €	16 225 €	28 001 €	46 748 €
c/28183 amortissements	117 966 €	160 038 €	202 321 €	224 658 €	255 338 €
flux nets de l'exercice	42 071 €	42 284 €	22 336 €	30 680 €	30 111 €
valeur nette comptable	130 879 €	112 944 €	106 833 €	104 154 €	120 790 €

En proportion de la valeur nette comptable de l'ensemble des immobilisations figurant au bilan de la collectivité (hors immobilisations financières), celle des équipements informatiques (matériels et logiciels) représente des montants réduits : 0,49 % du total des immobilisations incorporelles et corporelles en 2002 et 0,51 % en 2006.

Il ressort également de ces données que la valeur nette comptable du parc des matériels retracée au compte 2183 représentait en moyenne sur la période 37 % de sa valeur d'origine, ce qui traduit un renouvellement potentiellement insuffisant des matériels durant ces différents exercices, notamment de 2002 à 2005 où le montant des investissements est resté inférieur aux dotations pour l'amortissement de ces matériels.

5.3.3. Le contrôle des coûts

A ce stade, la ville n'exerce pas de suivi formalisé et permanent des coûts moyens ou des ratios budgétaires issus de la fonction informatique, ni d'ailleurs des économies ou gains de productivité éventuellement générés par les nouveaux applicatifs ou services mis en œuvre.

Toutefois, en considérant le nombre de postes composant le parc informatique de la collectivité (soit 55 en moyenne sur la période), le coût total par poste informatique (hors charges d'amortissement des équipements) s'établit en moyenne sur la période à 3 357 €

2003	2004	2005	2006
2 609 €	3 206 €	3 476 €	4 137 €

Malgré son augmentation significative, ce ratio reste plutôt bas par rapport aux coûts totaux d'un poste de travail observés dans le secteur tertiaire public ou privé (de 3 000 à 9 000 €/par an).

5.4. Les relations avec le secteur associatif

5.4.1. Le contexte général

Partie prenante de la politique municipale d'animation sociale, sportive et culturelle, le secteur associatif local a bénéficié, au cours de la période écoulée, de concours financiers en progression. Le montant total des subventions versées (compte 657) s'est établi à 576 970 € en 2006 contre 398 637 € en 2000, soit une progression annuelle moyenne de 6,4 % durant cette période. A l'exception des concours attribués au centre communal d'action sociale (48 000 € en 2006) et au comité des œuvres du personnel communal (20 000 € en 2006), les subventions sont versées à différentes structures associatives installées sur la commune ou dans l'agglomération nancéenne.

Le montant des subventions versées ne prend pas en compte les aides en nature (mise à disposition de locaux communaux ou d'équipements sportifs, prêt de matériel et prestations ponctuelles effectuées par des agents municipaux), lesquelles sont toutefois individualisées par bénéficiaire dans les annexes budgétaires et depuis 2006, conformément aux dispositions du décret n°2006-887 du 17 juillet 2006, dans un bilan annuel des concours accordés aux associations présenté au conseil municipal.

Les subventions, d'un montant annuel supérieur à 23 000 € restent en nombre limité et concernaient, en 2006, cinq associations intervenant dans le secteur de l'animation culturelle (Materia Prima) ou de l'insertion sociale et professionnelle (ARCADES, Jeunes & Cités, Association perspectives et compétences, Centre lorrain d'entraînement et de formation aux métiers du sport) pour un montant total de 205 322 €. Ces subventions ont été accordées dans le cadre de conventions d'objectif ainsi que le prévoit l'article 10 de la loi du 12 avril 2000.

Sous réserve des observations portant sur les points spécifiques suivants, le cadre général des relations financières et contractuelles entre la ville et les associations n'appelle pas de remarque particulière.

5.4.2. La convention d'objectif avec l'association ARCADES

Après accord du conseil municipal²⁹, la ville a conclu, le 13 janvier 2004, une convention avec l'association ARCADES pour une période de trois ans. Entrant dans le cadre de la politique d'insertion par l'économique des publics en difficulté poursuivie depuis plusieurs années par la municipalité, les concours financiers de la ville à cette association ont pour objectif de contribuer à :

« - *l'accueil, l'orientation et l'accompagnement des personnes en difficulté, non autonomes dans leurs recherches d'emploi ;*
 - *la mise en place de parcours d'insertion et de formation des contrats aidés de la ville de Maxéville ;*
 - *l'accompagnement socioprofessionnel et l'ingénierie de chantiers d'insertion, financés par des fonds publics et par les partenaires dans le cadre des politiques d'aide à l'emploi ;*
 - *le développement d'action de formation en concertation avec le secteur marchand et les instances régionales. »*

Inscrites contractuellement à hauteur de 84 675 € pour 2004, les subventions versées par la ville à l'association ARCADES se sont élevées sur la période des trois ans (2004 à 2006) à 218 355 €, ce qui représente l'aide financière directe la plus importante attribuée par la ville au secteur associatif durant cette période. En outre, la ville a accordé, en 2004, à l'association un prêt sans intérêt de 48 200 €, afin, selon la convention, de la doter du fonds de roulement nécessaire au paiement des premiers mois de salaire des personnes en CES employées par l'association.

S'agissant des conditions d'utilisation de ces concours financiers, l'efficacité du dispositif mis en place n'apparaît pas garantie.

²⁹ DCM n°04/04 du 19/01/2004

Ni la délibération du conseil municipal, ni la convention triennale ne précisent en effet de quelle façon cette initiative se coordonne avec les politiques d'aides à l'insertion financées par le département et l'Etat alors qu'elles visent peu ou prou le même public et qu'elles concourent au même objectif. Il s'avère en fait que cette action de la ville est menée indépendamment du département mais qu'elle peut bénéficier des aides de l'Etat au titre du contrat de ville.

Par ailleurs, les objectifs fixés à l'association et motivant l'attribution des concours financiers de la ville ne sont pas, en dépit de ce que prévoit la convention, quantitativement définis, ni précisés en termes de priorités. Dans ces conditions, il paraît difficile à la collectivité de s'assurer de la réalisation au plan quantitatif et qualitatif des actions contractualisées³⁰, sinon que de façon très globale.

Enfin, la convention ne mentionne pas les modalités de remboursement du prêt consenti par la ville, sachant que l'association n'avait, au 31 décembre 2006, procédé à aucun remboursement à ce titre auprès de la collectivité. Compte tenu de la forte dépendance de l'association aux financements de la ville et des motifs invoqués pour l'attribution de ce prêt, il serait préférable que les instances délibérantes statuent sur les suites à donner, à savoir procéder au recouvrement de ce prêt dans le cadre d'un échéancier établi en concertation avec l'association, ou transformer cette avance en subvention exceptionnelle pour garantir la stabilité financière de l'association.

5.4.3. La convention avec la Fédération des œuvres laïques (FOL)

La ville met en œuvre depuis plusieurs années, au titre des services proposés aux familles, un accueil périscolaire et extrascolaire des enfants de trois à douze ans. Ce service est assuré avec une association intervenant dans le secteur de la jeunesse dans le cadre d'une convention de partenariat.

Suite à la défection de la précédente association partenaire et après accord du conseil municipal³¹, la ville a conclu, en juillet 2002, avec la Fédération des œuvres laïques de Meurthe-et-Moselle, une convention -dite de partenariat. Par cette convention la collectivité confiait à l'association la gestion des centres de loisirs sans hébergement (CLSH), l'encadrement de la restauration scolaire et l'organisation des animations périscolaires et extrascolaires, la ville conservant la gestion administrative et financière de ces services (tarification, inscription des enfants, facturation, recouvrement des participations des familles et de la CAF) et rémunérant la FOL pour les prestations assurées. Conclue initialement pour une période d'un an (du 1^{er} septembre 2002 au 31 août 2003), cette convention a été reconduite jusqu'au 31 août 2006.

³⁰ cf. article 5.1. de la convention « *L'association s'engage à faciliter le contrôle par la ville, tant du point de vue quantitatif que qualitatif de la réalisation des actions prévues, de l'utilisation des aides attribuées et d'une manière générale de la bonne exécution de la présente convention* ».

³¹ DCM n°55/02 du 26 juin 2002

Lors de sa séance du 11 septembre 2006, le conseil municipal donnait son accord à la conclusion d'une nouvelle convention avec la Fédération des œuvres laïques pour la période comprise entre le 1^{er} septembre 2006 et le 31 août 2008. Les dépenses prises en charge par la ville au titre de cette convention se sont élevées à 251 000 € en 2004, à 323 000 € en 2005 et à 307 000 € en 2006. Ce dispositif appelle plusieurs commentaires.

Au plan juridique, la ville a conclu ces deux conventions de partenariat avec la FOL dans le cadre de l'article 30 du code des marchés publics qui autorise la passation de marchés selon une procédure adaptée et allégée pour la fourniture de certaines prestations, notamment celles à caractère socio-éducatif. En considérant, d'une part, la nature des activités confiées par la ville à l'association et les modalités de financement retenues pour cette dernière, et d'autre part, la jurisprudence actuelle du juge administratif³², ces conventions rentrent effectivement dans la catégorie des marchés publics.

S'agissant de l'économie générale de la convention du 12 septembre 2006, celle-ci détermine les prestations d'animation et d'encadrement des activités péri et extra scolaires assurées par la FOL, les obligations incombant au prestataire et les moyens mis à sa disposition ainsi que les prérogatives exercées par la ville.

En revanche, les dispositions financières sont équivoques et pourraient donner lieu à des difficultés d'interprétation. En effet, la convention précise les éléments (frais de personnel, charges de restauration et de goûters, frais pédagogiques, administratifs et de gestion) entrant dans le calcul du coût de la prestation mais n'en détermine pas les coûts unitaires. Parallèlement, le montant à régler par la ville fait l'objet d'une estimation forfaitaire (300 000 € pour la période 2006/2007) versée par acomptes trimestriels et pouvant être revalorisée par avenants.

De la sorte, les sommes versées par la ville s'apparentent plus à l'attribution d'une subvention globale dont le montant peut être augmenté en fonction des dépenses exposées par le bénéficiaire, qu'au règlement de prestations calculées, conformément à l'article 18 du code des marchés publics, sur la base soit d'un prix définitif portant sur l'ensemble des services assurés par la FOL, soit d'un bordereau de prix fixant a priori pour la collectivité et la FOL les tarifs des différentes prestations effectuées.

La convention de 2006 mériterait par conséquent d'être plus précise sur les modalités et le montant de la rémunération versée à la Fédération des œuvres laïques.

³² Conseil d'Etat 20/10/2006 n°289234 « commune d'Andeville » ;
CAA de Paris 27/04/2004 n°00PA00879 « commune de Corbeil-Essonnes »;

5.4.4. Le partenariat avec la Maison des jeunes et de la culture de Maxéville

Après avoir initié la création de cette association, à partir de 2001, pour développer ses actions en faveur de la culture et de la jeunesse, la ville s'est engagée dans un partenariat avec la Maison des jeunes et de la culture (MJC) de Maxéville³³, l'objectif principal de cette démarche étant de constituer un projet culturel autour de la thématique « culture scientifique, imaginaire et science fiction » et décliné en plusieurs volets (multimédias, spectacles, expositions,...).

La mise en œuvre de ce partenariat s'est concrétisée :

- depuis le 1^{er} octobre 2001, par la mise à disposition par la Fédération française des MJC d'une personne qualifiée pour occuper le poste de directeur de la MJC, la ville remboursant à la fédération en application d'un contrat de financement de ce poste les charges salariales correspondantes³⁴ ;
- par une convention conclue le 1^{er} septembre 2004, pour une durée de six ans, entre la ville et la MJC, définissant le cadre d'intervention de la MJC et des financements apportés par la ville, cette convention ayant été complétée par deux avenants en 2004 et en 2005.

Deux remarques peuvent être formulées au sujet de ce dispositif.

En premier lieu, le remboursement par la ville des charges salariales du directeur de la MJC (compte 6218) s'effectue depuis le quatrième trimestre de l'année 2001 sur la base d'un contrat de financement de poste qui prévoit, à son article 4, que le montant annuel facturé à la ville correspond au coût moyen total de l'ensemble de ces postes pour la FFMJC, ce coût moyen total étant recalculé chaque année et communiqué à la collectivité avant le 30 novembre précédant la période de facturation. Or, cette notification n'apparaît pas dans les pièces justificatives des mandats établis pour assurer ces remboursements.

Par ailleurs, le principe d'une prise en charge totale par la ville du coût de cet agent mériterait sans doute d'être réexaminé dans la mesure où, en application de la convention cadre du 1^{er} septembre 2004, cette personne recrutée en octobre 2001 en tant que chargée de mission pour le développement de la culture scientifique et technique, s'est vue confier la direction de la MJC.

En second lieu, la nature des relations contractuelles entre la ville et la MJC apparaît difficile à cerner puisque la convention cadre du 1^{er} septembre 2004 et ses deux avenants prévoient à la fois la rémunération de prestations assurées par l'association, à la demande de la ville (animation Max Net, animation vacances scolaires), qui relèvent a priori des règles de la commande publique, et l'attribution d'aides de la ville à la MJC, soit sous la forme d'avantages en nature (mise à disposition de locaux, de matériels et de personnels et financement du poste de directeur), soit par des subventions annuelles. En outre, la ville exerce, en application de la convention et par l'intermédiaire du directeur qu'elle prend en

³³ DCM n°99/01 du 26 septembre 2001

³⁴ soit 62 776 € pour 2003, 63 922 € pour 2004 et 64 652 € pour 2005

charge et d'une commission mixte composée de représentants de la collectivité et de l'association, un contrôle direct sur l'activité et le budget de la MJC.

Une des conséquences de cette situation est que la ville règle au compte 6228 « rémunérations d'intermédiaires et honoraires divers » des prestations effectuées par la MJC (soit 20 757 € en 2005) sans que soient déterminés au préalable la nature précise de ces prestations et le montant de la commande passée par la ville. Parallèlement, les subventions versées à la MJC (compte 657) sur délibération du conseil municipal sont attribuées pour des objets définis, à l'issue d'une concertation préalable de la ville et dans le cadre de la mission générale confiée par la collectivité à la MJC³⁵. Il n'apparaît donc en pratique qu'une différence ténue entre ces deux modes de financement.

Etant donné que la ville a initié la création de la MJC de Maxéville, qu'elle exerce un contrôle direct sur cet organisme et que la convention entre la ville et la MJC emprunte actuellement des formes juridiques diverses (délégation de service public, marché passé en application de l'article 30 du code des marchés publics, convention attributive de subvention prévue par la loi n°2000-321 du 12 avril 2000, convention relative à la mise à disposition de moyens par la collectivité), il serait plus cohérent que les différents financements octroyés à la MJC puissent être regroupés au sein d'une subvention annuelle globale. Ce mode de financement, admis par le juge administratif³⁶, permettrait au conseil municipal d'être informé du coût global de ce partenariat (environ 100 000 € pour 2006) et d'en délibérer en toute connaissance de cause.

6. LES INTERVENTIONS DE LA VILLE

6.1. La politique urbaine et de cohésion sociale

6.1.1. Le contexte actuel

En raison de l'implantation sur son territoire du quartier des Aulnes et pour partie de celui du Champ-le-Bœuf classés en zones urbaines sensibles, et depuis 2004 en zones franches urbaines, la ville de Maxéville fait partie des communes attributaires de la dotation de solidarité urbaine ayant bénéficié d'une forte revalorisation de cette dotation en application de l'article 135 de la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Les montants alloués à Maxéville au titre de cette dotation qui a pour objet, aux termes de l'article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales (CGCT), de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées, ont été multipliés par six entre 2003 et 2006 :

³⁵ cf. article 1 (missions confiées) de la convention : « la ville confie à la MJC la mission de proposer, en cohérence avec l'ensemble des associations de la commune, un programme d'animation qui réponde aux attentes de la population (notamment des jeunes) et qui s'inscrit dans les thématiques du projet culturel cité en préambule ».

³⁶ Cf. Arrêt Conseil d'Etat du 6 avril 2007 n°284736 « Commune d'Aix-en-Provence »

	2003	2004	2005	2006
c/74123 -DSU-	198 630 €	211 371 €	1 088 945 €	1 232 518 €

Cette forte augmentation a conduit la ville à mettre en œuvre, depuis 2006, après quelques années de retard, les dispositions de l'article L. 2334-19 du CGCT qui prévoit que le maire d'une commune ayant bénéficié de la DSU présente au conseil municipal avant la fin du deuxième trimestre un rapport retraçant les actions de développement social urbain entreprises par la ville au cours de l'année précédente et les conditions de leur financement.

Au titre de l'exercice 2006, le montant des dépenses concourant au développement social urbain recensées s'établissait à 1 151 338 € dont 306 072 € en investissement. Cette somme recouvre, selon la démarche retenue par la ville, des dépenses de nature diverse (équipements scolaires ou sportifs, subventions aux associations culturelles, sportives et socio-éducatives, fonctionnement des structures communales, aides individuelles...) réalisées spécifiquement pour les quartiers du Champ-le-Bœuf et des Aulnes dans le cadre du contrat urbain de cohésion sociale et financées par l'augmentation de la DSU. Elle ne prend pas en compte, par conséquent, les dépenses habituellement prises en charge par la ville pour ces quartiers (entretien des espaces et équipements publics).

6.1.2. Le cadre conventionnel et les moyens mis en œuvre

La commune de Maxéville est depuis plusieurs années partie prenante de différentes conventions ressortant de la politique de la ville ou du développement social des quartiers. Les documents en vigueur en juillet 2007 sont les suivants :

- la convention grand projet de ville (GPV) multisites de l'agglomération nancéenne conclue en février 2001 entre l'Etat, le département, la CUGN, les villes concernées dont Maxéville, les bailleurs sociaux et la Caisse des dépôts & consignations ;
- la convention de zone franche urbaine (ZFU) du 3 août 2004 conclue entre l'Etat et différents partenaires institutionnels locaux, intervenant dans le cadre du classement du quartier du Champ-le-Bœuf et des Aulnes en ZFU ;
- la convention de projet de rénovation urbaine (PRU) du Grand Nancy de décembre 2006 conclu avec l'agence nationale de rénovation urbaine ;
- le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) pour la période 2007 à 2009 qui succède au précédent contrat de ville (2000 à 2006) et s'applique, s'agissant de Maxéville, aux quartiers du Champ-le-Bœuf et des Aulnes.

Le contenu opérationnel de ces différents contrats, en ce qu'ils définissent la nature des actions confiées à la ville de Maxéville et leur calendrier de réalisation, est variable. Le grand projet de ville prévoyait par exemple une maîtrise d'ouvrage de la commune pour la construction d'un nouveau stade de football sur le site des anciennes carrières Solvay (Plateau de Haye) et la convention ZFU la création par la ville d'une pépinière d'entreprises au sein de la tour panoramique (Les Aulnes), propriété de l'OPAC de Nancy. Les opérations prévues initialement par le grand projet de ville ont été finalement reprises dans le contrat de rénovation urbaine. Le projet de création de la pépinière d'entreprises n'a pas débouché, une seule entreprise s'étant installée sur la totalité de la surface réservée.

Au sein du budget de la ville, les opérations d'investissement figurant au grand projet de ville (construction d'un stade de football et d'équipements sportifs) font l'objet d'un programme spécifique depuis 2001. Par rapport aux montants inscrits depuis cette date, les réalisations effectives restaient modestes à l'issue de l'exercice 2006, en raison selon la ville des retards pris dans l'exécution du grand projet de ville et de l'absence de mise en place des cofinancements au cours des années ayant suivi la signature de ce contrat :

opération n°100	2001	2002	2003	2004	2005	2006
dépenses prévues	152 449 €	120 541 €	100 974 €	473 399 €	920 803 €	1 405 817 €
dépenses réalisées		5 470 €	3 566 €			147 218 €
recettes prévues		61 184 €	59 092 €	196 912 €	732 640 €	979 936 €
recettes réalisées						

Les inscriptions retenues en 2006 représentaient le total des dépenses sous maîtrise d'ouvrage de la ville relevant désormais du projet de rénovation urbaine.

Par ailleurs, la ville a établi des conventions avec différentes associations concourant à l'action de la ville en matière de cohésion sociale ou de développement des quartiers. Outre celle conclue avec l'association ARCADES, il s'agit de la convention passée en avril 2006 avec le Centre lorrain d'entraînement et de formation aux métiers du sport (CLEFTMS), ou celle de décembre 2006 avec la Maison de l'emploi du Grand Nancy et l'association Perspectives & Compétences.

Bien que la CUGN soit le pivot territorial du contrat urbain de cohésion sociale, il ressort de ces différents dispositifs que l'implication de la ville sur le volet de l'accompagnement social va demeurer importante au cours des prochaines années en raison de sa proximité avec la population et les associations locales.

Au final, si la ville assure un suivi de l'application de ces différents contrats et notamment du contrat urbain de cohésion sociale, ce qui lui permet de disposer de données quantitatives sur l'utilisation de la DSU, les modalités retenues mériteraient néanmoins d'être réexaminées. En effet, il n'existe pas jusqu'à présent pour la politique de la ville de dispositif assurant :

- le recensement et le suivi de l'ensemble des actions prises en charge par la ville en application de ces conventions ou de ses propres orientations,
- une présentation de leur état d'avancement ou de réalisation,
- une comptabilisation des financements mobilisés au titre de cette politique.

Ce dispositif permettrait, tout d'abord, de faire ressortir plus clairement l'effort budgétaire global consacré par la commune de Maxéville à cette politique et qui est probablement plus élevé que les montants indiqués dans le rapport retraçant les actions de développement social urbain, et ensuite de s'assurer de la cohérence des différentes actions mises en œuvre.

6.1.3. La gestion conjointe avec la ville de Laxou des charges de fonctionnement et d'équipement du quartier du Champ le Bœuf

Les villes de Maxéville et de Laxou ont établi, depuis 1984, des relations contractuelles et financières pour assurer de façon mutualisée et coordonnée la gestion des équipements collectifs et des services publics dans le quartier du Champ le Bœuf implanté sur le territoire des deux communes³⁷ et inclus dans le périmètre d'intervention des politiques en faveur des zones urbaines sensibles. Ces équipements et services, mis à la disposition des habitants des deux communes sans distinction, comprennent en particulier le Centre intercommunal Laxou-Maxéville (CILM) qui accueille différents services à caractère social, administratif ou culturel (mairies annexes, crèche, halte-garderie, médiathèque, centre social, salles de réunions et de spectacle, permanences associatives...).

Les principes de cette coopération intercommunale, établie à l'origine en considérant la répartition entre les deux communes de l'habitat et de l'activité économique au sein de ce quartier et des ressources fiscales correspondantes, n'ont pas été remis en cause depuis de la constitution, en 1996, de la Communauté urbaine du Grand Nancy puisque cette dernière ne s'est pas vue transférer de compétences en matière de gestion de services publics de proximité. En revanche, le contexte fiscal qui existait en 1984 a radicalement évolué depuis la mise en place de la taxe professionnelle unique communautaire.

Par délibération du 24 février 2004, le conseil municipal s'est prononcé pour le renouvellement de la convention liant les deux collectivités dont la précédente version remontait à 1988. Cette convention, qui a été signée le 24 février 2004 par le maire de Maxéville, a pour objet de déterminer la charge incombant à chacune des deux villes dans les dépenses de fonctionnement ou d'investissement concernant le quartier du Champ-le-Bœuf. A ce titre, elle prévoit notamment que :

- les charges sont réparties, en pourcentage, en fonction des ressources globales des deux communes (produit des contributions directes, compensations fiscales, DGF), ces charges étant elles même déterminées à partir d'une liste de dépenses de fonctionnement établie conjointement par les deux maires dont ne sont exclues que les charges relatives à l'entretien des espaces verts gérés dans le cadre de conventions tripartites spécifiques avec les organismes bailleurs sociaux (OPAC de Meurthe-et-Moselle, OPAC de Nancy);
- le montant des participations à la charge de chacune des deux villes est déterminé l'année suivant la réalisation des dépenses sur la base d'un état contresigné par les deux maires.

En pratique, la répartition de ces charges de fonctionnement et d'investissement est effectuée dans le cadre prévu par la convention. Les dépenses réalisées chacune de leur côté par les deux villes sont totalisées sur des états visés par les deux maires puis refacturées à l'une ou à l'autre selon le taux de prise en charge retenu sur ce total. Les flux intervenant à ce titre représentent l'essentiel des échanges financiers entre les deux villes. Ils se sont établis pour Maxéville au cours des derniers exercices aux montants suivants :

³⁷ à raison de 64 hectares pour Laxou et de 21 hectares pour Maxéville

exercices	2004	2005	2006
dépenses			
fonctionnement -néant -			
investissement c/266 programme d'investiss.2003 c/266 programme d'investiss.2004	185 737 €		7 772 €
recettes			
fonctionnement c/7474 fonctionnement 2003 c/7474 fonctionnement 2004 et 2005	114 290 €		256 453 €
investissement c/266 programme d'investiss.2002 c/266 programme d'investiss.2005	178 187 €		31 298 €

Ce dispositif appelle différentes réserves³⁸.

En premier lieu, le cadre de gestion retenu, qui conduit, à la faveur de cette convention, à une gestion en parallèle par les deux villes d'une régie d'intérêt intercommunal, ne paraît pas conforme au code général des collectivités territoriales. L'article L. 2221-13 prévoit en effet que l'exploitation d'une régie d'intérêt intercommunal peut être assurée :

- soit sous la direction d'une commune agissant vis-à-vis de l'autre comme concessionnaire, la régie étant au plan budgétaire et comptable gérée au sein d'un budget annexe spécifique de la commune « concessionnaire » ;
- soit sous la direction d'un syndicat formé par les communes.

Si ces modes d'organisation permettent, en effet, d'assurer une cohérence d'ensemble des obligations respectives des collectivités associées pour la gestion de ces services publics, tant au plan budgétaire qu'au plan juridique, la création d'une régie d'intérêt intercommunal ou d'un syndicat spécifique paraît désormais difficile à mettre en œuvre compte tenu de l'ancienneté du dispositif existant.

En second lieu, le contenu de la convention est à la fois contradictoire et incomplet. Cette convention est en effet censée déterminer les charges incombant aux deux collectivités, ce qu'elle ne fait pas car les quotes-parts de prise en charge et la méthode de calcul ne sont pas précisés dans la convention³⁹, tandis que l'assiette des dépenses incluses dans la répartition est directement déterminée par les deux ordonnateurs par de simples états de dépenses certifiés par eux même. Ces états certifiés constituent les seuls justificatifs présentés à l'appui des mandats.

³⁸ Auxquelles il convient d'ajouter l'imputation anormale au c/266 des participations versées ou reçues par la ville au titre des dépenses d'investissement (cf. paragraphe 4.1.3).

³⁹ Des décomptes établis par les deux ordonnateurs, il ressort que la répartition des dépenses s'opère a posteriori comme suit :

- fonctionnement : répartition à parité (50/50) ;
- investissement : Laxou : 60,54 % ; Maxéville 39,46 % ;

Du fait de ces lacunes, la sécurité juridique de cette convention, en ce qu'elle devrait permettre de fixer les droits et obligations respectifs des deux collectivités, est aléatoire. En outre, le contrôle des sommes liquidées en application de cette convention s'avère irréalisable.

Au regard de l'efficacité de ce dispositif, si celui-ci préserve une solidarité financière entre les deux villes, il repose sur un état des lieux des ressources des deux villes largement périmé et il ne garantit pas, dans sa forme actuelle, une véritable mutualisation des moyens budgétaires consacrés à ces quartiers, ainsi que la cohérence des actions menées par chacune des deux villes dans le cadre notamment du projet de rénovation urbaine ou du contrat urbain de cohésion sociale.

Dans sa réponse, le maire de Maxéville a indiqué que les deux villes se rapprocheront au début de l'année 2008 pour procéder à une remise à plat de cette convention.

6.2. Les opérations d'urbanisme et d'aménagement urbain

6.2.1. L'aménagement des espaces urbains

La collectivité poursuit une politique active s'agissant de l'aménagement des espaces urbains dans les secteurs proches du centre-ville. Elle se traduit en particulier par des acquisitions ou des cessions de biens immobiliers (terrains nus ou bâtis) ou la réalisation d'opérations d'aménagement avec le concours de l'établissement public foncier lorrain (EPFL) et de la société d'économie mixte SOLOREM.

6.2.1.1. La présentation du bilan de la politique foncière de la ville

Conformément aux dispositions de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales, la ville présente chaque année, dans le cadre d'une communication faite au conseil municipal et en annexe au compte administratif, le bilan des acquisitions et cessions par la ville de biens immobiliers. Les opérations sont répertoriées dans ces documents sur la base des délibérations du conseil municipal autorisant leur réalisation. Sur la base de ces informations, le bilan cumulé pour la période 2000 à 2006 s'établit comme suit :

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	total
1° acquisitions	305 005 €	45 735 €		79 000 €	36 550 €	841 500 €	67 661 €	1 375 451 €
2° cessions	33 810 €	16 324 €	89 938 €	145 185 €	248 515 €		193 850 €	727 621 €

De manière générale, les opérations de cessions ou d'acquisitions sont réalisées conformément au cadre réglementaire. Toutefois, les bilans annuels de ces opérations comportent des inexactitudes et ne traduisent pas la réalité comptable et patrimoniale des acquisitions et cessions effectuées.

S'agissant des inexactitudes, une cession a été mentionnée à deux reprises sur deux exercices différents (vente de terrains inclus dans le programme d'aménagement « Les Folies », 33 798 €, figurant dans les bilans des années 2000 et 2002). Ne figuraient pas dans le bilan de 2003 le rachat des bâtiments industriels d'ASAT SA (3 M€) et dans celui de 2006 la cession de l'imprimerie Jean Lamour (2, 424 M€). En 2005 la CUGN s'est en fait substituée à la ville pour l'achat du centre de contrôle technique routier (541 500 €). Après corrections, le bilan de la période présente un résultat cumulé assez différent :

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	total
1° acquisitions	305 005 €	45 735 €		3 079 000 €	36 550 €	300 000 €	67 661 €	3 833 951 €
2° cessions	12 €	16 324 €	89 938 €	145 185 €	248 515 €		2 618 038 €	3 118 011 €

Hors opérations exceptionnelles (usine ASAT et imprimerie Jean Lamour), le montant cumulé des acquisitions s'établit à 0,834 M€ et celui des cessions à 0,694 M€.

Pour autant, ces montants ne correspondent pas exactement aux dépenses ou recettes enregistrées à ce titre dans les comptes de la ville au cours du même exercice, quand bien même la comptabilisation de ces opérations serait effectuée régulièrement⁴⁰, car leur réalisation peut intervenir au cours de l'exercice suivant. En outre, certaines opérations qui ont fait l'objet d'un portage soit de l'EPFL (acquisitions dans le cadre de conventions foncières ou d'une délégation), soit de la SOLOREM (cession dans le cadre d'un PAE) ne sont pas retracées dans les comptes de la ville.

6.2.1.2. Les conventions foncières avec l'EPFL

La ville a subdélégué à l'EPFL, en vertu d'une convention cadre du 7 juin 1993, son droit de préemption urbain. Par ailleurs, l'établissement, au titre de ses actions sur fonds propres, se voit ponctuellement confier par la ville, dans le cadre de conventions foncières, des acquisitions amiables pour le compte de la ville, la collectivité s'engageant à procéder au rachat des biens immobiliers majorés des frais de gestion sur la base d'un échancier prédéterminé.

A la fin du premier semestre 2007, trois opérations contractualisées entre 2001 et 2004 n'étaient pas achevées et régularisées, cette situation résultant selon la collectivité des retards pris au niveau de l'EPFL pour assurer leur règlement définitif.

Le 31 mars 2001, la ville a subdélégué à l'EPFL son droit de préemption pour l'acquisition de terrains bâtis rue Marcel Simon, pour un montant de 45 735 €. L'acquisition a été réalisée par l'établissement et a été mentionnée par la ville dans le bilan de la politique foncière de 2001. En revanche, elle n'a pas été régularisée depuis cette date, bien que la convention-cadre de juin 1993 engage la ville à procéder au rachat de ces immeubles dans un délai maximum de trois ans. Au plan comptable, cette opération n'apparaît pas au bilan de la ville alors qu'elle constitue a priori pour elle une dette.

⁴⁰ cf. § 4.1.4.

Par délibération du 31 mars 2003, le conseil municipal a autorisé la conclusion d'une convention foncière avec l'EPFL pour l'acquisition d'un ensemble de terrains 51/53 rue Lafayette (lieudit « Les Cadières »), la ville devant racheter aux termes de la convention les biens au plus tard le 30 juin 2005 et les régler à l'établissement en quatre échéances jusqu'au 31 juillet 2008. Cette opération, qui représente un investissement d'environ 450 000 €, restait au moment du contrôle en suspend, la ville n'ayant de son côté constitué à son budget aucune provision à ce titre.

La même situation prévaut pour la convention foncière conclue le 16 juillet 2004 pour l'achat d'un immeuble au 57 rue Gambetta devant être rétrocédé à la ville pour le 30 juin 2005.

En réponse à ces constats, le directeur général de l'EPFL a précisé que la ville ne procédera pas finalement à ces différentes acquisitions puisque les terrains de la rue Marcel Simon ont été pour l'essentiel cédés à un particulier en mai 2005, et qu'en 2008, en accord avec la ville, les terrains au lieudit « Les Cadières » vont être cédés à Meurthe & Moselle Habitat et l'immeuble au 57 rue Gambetta à un promoteur privé.

La chambre invite par conséquent la ville à procéder avec l'EPFL à une actualisation des différentes conventions correspondantes.

6.2.1.3. Le programme d'aménagement d'ensemble (PAE) « Sous l'ancienne église »

Pour la réalisation du PAE de la zone « sous l'ancienne église » consistant à réaménagement des emprises d'une surface d'environ 18 000 m² appartenant à la ville et à différents propriétaires privés, en vue de la constitution de lotissements de maisons individuelles, la ville de Maxéville s'est attachée le concours de la SOLOREM à différents titres.

Par délibération du 3 mars 1999, la collectivité a confié à la société la mission d'études préparatoires à la réalisation de cette opération, puis en décembre 2001, la maîtrise d'ouvrage déléguée des travaux préparatoires du PAE⁴¹ (déblaiements). Ces deux phases ont représenté une dépense de 417 622 € au cours de la période 2000-2003 :

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
c/2031 frais d'études	8 290 €	5 219 €	339 €	43 295 €				57 143 €
c/2111 acquisit° terrains nus	9 087 €							9 087 €
c/2315 installations techn.		8 276 €						8 276 €
c/238 avances			341 915 €	1 201 €				343 115 €
total	17 377 €	13 495 €	342 254 €	44 496 €	0 €	0 €	0 €	417 622 €

Le 25 février 2003, la ville concédait, dans le cadre d'une convention publique d'aménagement, la réalisation de ce programme et la commercialisation des parcelles à bâtir (douze lots communaux) à la SOLOREM.

⁴¹ DCM n°131/01 du 20/12/2001 et convention du 21 décembre 2001

Entre les objectifs annoncés et les modalités stipulées dans la convention, la chambre a constaté certains écarts.

Ainsi, dans la délibération (DCM n°17/03 du 19 février 2003) autorisant la conclusion de cette convention, le coût des équipements publics pour ce programme est évalué à 736 638 €HT et la contribution financière des constructeurs (frais de raccordements compris) à 667 912 € A contrario, la convention ne mentionne pas de participation de la collectivité au coût de l'opération.

De même, la convention ne prévoit pas de concours financier la ville. Or, celle-ci a accepté en décembre 2004 que le règlement par la SOLOREM, et pour un montant de 198 515 € de l'acquisition de terrains lui appartenant et situés dans l'emprise du PAE, soit différé à la clôture de l'opération⁴². Ce différé de versement, qui constitue une aide financière indirecte pour la réalisation de ce programme, aurait dû normalement faire l'objet d'un avenant à la convention initiale.

Il apparaît, enfin, que le conseil municipal n'est pas destinataire du compte-rendu financier annuel prévu par l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme bien que celui-ci soit établi et communiqué par l'aménageur, cette situation ne permettant pas à l'organe délibérant de la collectivité d'être informé des conséquences financières de cette opération, au fur et à mesure de son avancement, et de prendre acte du bilan prévisionnel de l'opération.

6.2.2. Le projet d'aménagement du secteur des « Vins de la Craffe »

6.2.2.1. La genèse de l'opération

Ce projet d'envergure est issu d'études réalisées en 2000 et 2001 par l'agence d'urbanisme de l'agglomération nancéenne (ADUAN) et de la SEM d'aménagement SOLOREM et consiste à requalifier le site des « Vins de la Craffe », ensemble industriel d'une superficie de 2,35 hectares en surface, composé d'anciennes installations et entrepôts de « la Brasserie de l'Est » édifiés au cours du XIX^{ème} siècle et de grandes caves souterraines.

L'opération a pour objectif, selon les orientations retenues par la municipalité en 2003 :

- de désenclaver le site, proche du centre-ville, en créant une nouvelle liaison entre deux importants axes de circulation de la ville (la rue du Général Leclerc et l'avenue du Général Patton) ;
- d'accueillir au sein du site un projet d'équipement culturel de diffusion scientifique et technique, conçu en partenariat avec les associations et les institutions présentes à Maxéville, notamment l'IUFM, et disposant d'un rayonnement au niveau de l'agglomération ;
- de favoriser l'installation de nouvelles entreprises au sein du site après rationalisation et requalification des espaces.

⁴² DCM n°110/04 du 13/12/2004

La réalisation de cette opération a été, par délibérations des 26 mai et 30 juin 2003, confiée à la SOLOREM dans le cadre d'une convention publique d'aménagement ressortant de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme et conclue pour une période de six ans. Aux termes de la délibération du 26 mai 2003 et de la convention d'aménagement, l'établissement public foncier de Lorraine est également partie prenante à cette opération, son intervention consistant, aux termes de la convention tripartite du 22 octobre 2003, à assurer l'acquisition et le portage d'immeubles compris au sein de ce périmètre, pour les céder soit à la ville soit à la SOLOREM avant le 30 juin 2005.

Par ailleurs, cette convention et son cahier des charges, qui comportent l'ensemble des stipulations relatives à une opération d'aménagement, ne prévoyaient pas d'équipement public à réaliser par la ville, ni de participation financière de la ville au coût de l'opération.

Il résulte donc à la fois des délibérations retenues par le conseil municipal à cette période et de la convention d'aménagement conclue avec la SOLOREM que la réalisation de cette opération ne devait pas a priori avoir d'impact sur le budget de la ville.

6.2.2.2. L'état d'avancement de l'opération

Au début de l'année 2007, et à l'exception du rachat par la SOLOREM, en novembre 2003, de la société propriétaire des bâtiments et installations des « Brasseries de l'Est » pour un montant de 1,498 M€, le programme d'aménagement prévu n'avait pas débuté. En effet, une étude de faisabilité et de programmation de cette opération a été commandée à un cabinet d'urbanisme à la suite d'une consultation réalisée à la fin de l'année 2004 conjointement par la ville et la SOLOREM. Ces prestations ont été réalisées entre juillet 2005 et juillet 2006, les conclusions ayant été communiquées au conseil municipal lors de sa réunion du 20 novembre 2006.

Ces études font notamment apparaître, pour la réalisation des différents aménagements envisageables, un coût potentiel de l'ordre de 20 M€

Sans qu'il se soit prononcé sur une hypothèse d'enveloppe financière affectée à cette opération, le conseil municipal a entériné quelques modifications du contenu de l'opération, notamment l'abandon en raison des contraintes du site de l'installation des services techniques de la ville et de la création d'un espace polyvalent (salle familiale et des fêtes), la priorité étant donnée à la création d'une médiathèque spécialisée sur la thématique « Sciences & Imaginaire » et d'une salle de spectacle de 450 places. Par contre, l'hypothèse de la création d'une voie nouvelle a été maintenue en considérant les possibilités de desserte offertes par la future ligne 2 du tramway, ainsi que l'implantation de nouvelles activités à caractère économique.

La ville et la SOLOREM avaient prévu de lancer, à l'automne 2007, un concours de maîtrise d'œuvre à l'issue duquel devraient être connus, au cours de l'année 2008, les scénarios d'aménagement envisageables et les hypothèses de coût correspondantes.

En parallèle, la ville, qui souhaitait développer une activité culturelle dans le cadre du processus de reconversion du site, a conclu en mars 2004 avec la compagnie artistique *Materia Prima*, une convention portant sur la mise en place d'une programmation et d'une animation culturelles (théâtre, spectacles musicaux ateliers et créations plastiques et artistiques) au sein du TOTEM⁴³, ancien bâtiment industriel acquis par l'EPFL et mis à la disposition de la ville.

6.2.2.3. Conclusions sur les modalités de mise en œuvre de cette opération

Si l'intérêt de cette opération au plan de l'aménagement des espaces urbains, du développement des équipements à vocation culturelle et de la valorisation d'éléments du patrimoine industriel local paraît indéniable, ses conditions de déroulement jusqu'à présent sont révélatrices d'un projet insuffisamment préparé au plan technique et évalué au plan financier.

Il apparaît en premier lieu que les orientations définitives et le contenu précis de cette opération n'avaient pas été déterminés lorsque la ville a confié l'aménagement de ce site à la SOLOREM en mai 2003, ce qui ne permettait d'assurer une bonne visibilité sur la nature des équipements pouvant être réalisés et sur les conséquences budgétaires de cette opération pour la ville.

En deuxième lieu, le conseil municipal a examiné, en novembre 2006, à la suite des travaux du cabinet d'urbanisme, la faisabilité et la programmation des aménagements à réaliser sur le site. Or, la ville avait contractuellement confié cette mission à la SOLOREM, en application de la convention publique d'aménagement de mai 2003. Cette intervention témoigne des hésitations de la ville quant à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage de cette opération d'aménagement.

En troisième lieu, et contrairement aux prévisions initiales, la ville sera, selon les scénarios d'aménagement retenus, amenée à prendre en charge une part significative du coût de l'opération. Sur la base des comptes-rendus financiers transmis jusqu'à présent par la SOLOREM, le coût prévisionnel de la maîtrise foncière, des aménagements publics et des frais divers (entretien, frais de gestion...) représente déjà 2,232 M€ auquel s'ajoutera vraisemblablement le rachat des emprises acquises par l'EPFL.

Au regard des orientations de principe retenues jusqu'à présent pour l'aménagement du site (espaces collectifs et culturels), la ville est susceptible de devenir, dans le cadre de cette opération d'aménagement, le principal acquéreur de cet ensemble immobilier et de supporter la majeure partie des charges d'aménagement qui ne seront pas couvertes par les cessions réalisées à des entreprises. Or, la ville n'est pas en mesure d'assumer seule le coût de cette opération compte tenu de sa situation financière actuelle.

⁴³ acronyme signifiant « Territoires Organisés Temporairement en Espaces Merveilleux »

En dernier lieu, parmi les orientations retenues par la municipalité pour l'aménagement du site, figure la création, en collaboration avec l'IUFM, établissement universitaire, d'un centre de ressources des sciences et de l'imaginaire ouverts à tous les publics (du particulier au chercheur), et la réalisation de nouvelles voiries publiques. Pour la partie voirie, ce projet ressort directement des compétences de la CUGN. Il se situe à ses lisières pour la partie « centre de ressources » puisque la communauté urbaine est compétente pour les concours au développement de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Il paraît donc indispensable que la ville s'assure de la compatibilité de ce projet avec les orientations de la communauté urbaine et de sa participation à la réalisation de ces aménagements.

En réponse à ces constats, le maire a confirmé que la ville n'est pas en mesure de réaliser seule le programme d'aménagement de ce site. Il a précisé à cet égard que les aménagements urbains et de voirie seront réalisés par la CUGN dans le cadre de ses compétences et que le volet scientifique et culturel du projet sera arrêté lorsque la ville connaîtra le niveau des engagements de la CUGN et de l'IUFM. Enfin, selon le maire, le lancement de ce projet par la ville a empêché la spéculation foncière de s'exercer sur le site et a engagé le développement d'actions d'intérêt général.

6.3. Les interventions à caractère économique

6.3.1. La cession des locaux de l'imprimerie Jean Lamour

Dans sa lettre d'observations définitives du 21 mai 1996, la chambre avait effectué une première analyse des conditions de réalisation de cette opération qui avait conduit la ville, en 1989, à se porter acquéreur d'un ensemble industriel réalisé en état futur d'achèvement et à le concéder au groupe Berger-Levrault dans le cadre d'un contrat de crédit-bail de quinze ans intégrant des loyers équivalant au remboursement de l'emprunt contracté par la ville pour réaliser cet investissement.

Bien qu'ayant noté l'existence d'un risque financier caractérisé par l'absence de garantie de versement des loyers sur le long terme, la chambre avait estimé positif le bilan prévisionnel de cette opération en considérant, d'une part, l'équilibre obtenu entre la charge de remboursement de l'emprunt contracté par la ville et les redevances versées par le locataire, et, d'autre part, les ressources fiscales (TP, TFB) provenant de ces investissements.

La cession des bâtiments intervenue à la fin du mois de décembre 2006 au profit du crédit-preneur permet de dresser un bilan définitif de cette opération.

Au plan financier, les redevances de crédit-bail ont été réglées par le locataire conformément aux stipulations figurant dans la convention et ses avenants, permettant à la ville de prendre en charge les annuités de l'emprunt. Le prix de cession consenti à l'acquéreur (852 444 €), correspondant exactement au coût résiduel de l'emprunt (capital restant dû, intérêts échus et indemnités de remboursement anticipé), cette opération est financièrement neutre pour la ville.

Par ailleurs, la ville a bénéficié des produits de fiscalité directe locale versée par l'entreprise : la taxe professionnelle entre 1990 et 2001 et la taxe sur le foncier bâti. Les ressources correspondantes peuvent être estimées, en valeurs courantes cumulées, à 1,015 M€ pour la taxe professionnelle et à 0,200 M€ pour la taxe sur le foncier bâti.

En définitive, si la ville a pu achever cette opération sans dommage financier, le renouvellement d'une initiative de ce type présente désormais, depuis le transfert vers la CUGN de la part communale de la taxe professionnelle, un intérêt financier réduit à comparer aux risques inhérents à ces interventions économiques.

6.3.2. La reprise et la reconversion de l'ancienne usine ASAT

6.3.2.1. L'historique de ce dossier

Au cours des années 1990, la ville s'est fortement impliquée dans la reprise de l'unité de production de SGS THOMSON, installée sur la zone d'activité Saint-Jacques et spécialisée dans la fabrication de semi-conducteurs, par le groupe sino-britannique QPL via sa filiale la société ASAT-SA.

Ainsi, la collectivité avait accordée, en janvier 1994, par l'intermédiaire de la société de reconversion d'Usinor Sacilor, une subvention de 15 MF à la société ASAT afin de compenser la non obtention d'exonération de taxe professionnelle par le repreneur. Les conditions et les modalités d'octroi de ces aides avaient fait l'objet de remarques de la chambre dans sa lettre d'observations définitives du 21 mai 1996.

Conséquence du contexte économique défavorable du marché mondial des semi-conducteurs qui prévalait en 2001, la société ASAT-SA était placée en redressement judiciaire en novembre 2001, puis liquidée faute de repreneur en octobre 2002, les salariés encore présents sur le site (134 personnes) étant licenciés.

Dès la fin novembre 2002⁴⁴, le conseil municipal de Maxéville se prononçait sur le principe d'un rachat par la ville des bâtiments industriels de la société ASAT, en considérant l'intérêt de maintenir « *l'activité industrielle dans le domaine des semi-conducteurs et les emplois sur ce site* » et la qualité technique des installations de production ; ce rachat, effectué à titre conservatoire dans l'esprit de la municipalité, devant permettre par la suite la cession de ces installations par voie de crédit-bail à un nouvel opérateur industriel.

Par deux nouvelles délibérations⁴⁵, en janvier et février 2003, le conseil municipal entérinait l'acquisition par la ville, auprès du mandataire liquidateur d'ASAT et pour un montant de 3 M€ de l'ensemble immobilier constitué par les bâtiments industriels (8 200 m²) et les emprises attenantes (5,67 ha), cette acquisition effectuée conformément à l'estimation du service des domaines étant financée par emprunt. Les actes correspondants ont été signés le 22 septembre 2003.

⁴⁴ DCM n°111/02 du 27 novembre 2002

⁴⁵ DCM n°01/03 du 20 janvier 2003 et n°20/03 du 19 février 2003

6.3.2.2. La reconversion du site industriel

La perspective d'une reprise rapide des installations existantes par un autre opérateur industriel dans le cadre d'un crédit-bail n'ayant pas débouché au cours de l'année 2003, le conseil municipal retenait en janvier 2004 l'hypothèse d'une transformation des locaux pour permettre l'accueil d'entreprise(s) intervenant dans le secteur des technologies de la santé et de l'environnement.

Par délibération du 6 septembre 2004, le conseil municipal donnait son accord de principe à la conclusion entre la ville et la société IRH Environnement d'un bail emphytéotique de trente ans permettant à cette société d'occuper ces locaux après réalisation par la ville de travaux de reconfiguration pour un montant prévisionnel de 3 M€

Ce projet de bail emphytéotique, qui au demeurant n'était pas conforme au cadre légal fixé par l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales, n'a pas eu de suite. Le conseil municipal retenait finalement, par délibérations du 7 mars 2005 et après avis conforme des domaines, la conclusion à partir du 30 juin 2006 d'un bail commercial d'une durée de vingt-et-un ans dont douze ans incompressibles, moyennant un loyer annuel de 250 000 € HT, ainsi que le lancement des consultations pour la réalisation des travaux de remise à niveau des équipements, sur la base d'une enveloppe prévisionnelle de 3,116 M€ Ce bail a été signé le 11 juillet 2005 et complété le 15 mars 2007 par un avenant élargissant les surfaces louées à la société et portant le loyer à 257 050 € HT.

La maîtrise d'ouvrage des travaux de réaménagement du site a été déléguée par mandat à la SEM SOLOREM par convention du 9 mars 2005, le mandataire étant rémunéré à hauteur de 3 % du montant des travaux prévu à hauteur de 3,025 M€ Par ailleurs, la maîtrise d'œuvre de cette opération a été attribuée le 1^{er} juin 2005, date de l'acte d'engagement, au groupement constitué par l'Atelier d'architecture du Parc et le bureau d'études techniques TRIGO SA sur la base d'un taux de rémunération de 7,49 % du coût prévisionnel total des travaux de 2,6 M€ HT.

Dans les faits, la réalisation de ces travaux s'est traduite à la fois par un allongement de leur durée, la livraison des bâtiments prévue à la fin juin 2006 ayant été repoussée à février 2007, et une augmentation significative des coûts prévisionnels. Deux facteurs sont principalement à l'origine de ces dépassements.

Tout d'abord, la ville a accepté en janvier 2006⁴⁶, suite à une demande de la société locataire, d'intégrer au programme initial (3,116 M€ selon l'enveloppe initiale actée par le conseil municipal en mars 2005) des travaux supplémentaires pour un montant de 0,971 M€ Cette modification, qui est intervenue avant l'approbation de l'avant-projet définitif (APD), a donné lieu à deux marchés complémentaire avec le maître d'ouvrage délégué et le maître d'œuvre.

⁴⁶ DCM n°02/06 du 16 janvier 2006

Par la suite, les résultats de l'appel d'offres lancé pour l'attribution des marchés de travaux ont révélé une évaluation insuffisante des besoins et de la complexité technique de certains équipements allotés dans le cadre de cette opération. Ainsi, sur les vingt-deux lots figurant dans l'appel d'offres initial, dix lots avaient été déclarés infructueux ou sans suite par la commission d'appel d'offres, deux parmi eux (chambres froides, fluides spéciaux) ont été en outre complètement redéfinis. La procédure d'attribution des travaux s'est, dans ces conditions, étalée de janvier à décembre 2006 et l'estimation du montant des travaux est passée de 3,390 M€ au stade de l'APD à 4,005 M€ au cours de l'année 2006 (cf. tableaux en annexe n°3).

En définitive, les coûts prévisionnels de cette opération ont pratiquement augmenté des deux tiers (+62 %), entre l'estimation initiale de mars 2005 stipulée dans la convention de mandat avec la SOLOREM et l'actualisation intervenue en mai 2007 à l'occasion de l'approbation des avenants n°3 aux marchés de travaux. En ajoutant la rémunération du maître d'ouvrage délégué (la SOLOREM), le coût global de cette opération dépassera très probablement 5 M€

Coût de l'opération

<i>montants HT</i>		travaux	maîtrise d'œuvre	ingénierie + divers	total	honoraires mandat MO	total général
enveloppe initiale choix maître d'œuvre	DCM 08/05. 07/03/2005	2 600 000 €	247 000 €	178 000 €	3 025 000 €	90 750 €	3 115 750 €
	DCM 55/05. 13/06/2005	2 600 000 €	194 740 €	178 000 €	2 972 740 €	90 750 €	3 063 490 €
APD	DCM 03/06. 16/01/2006	3 390 000 €	294 740 €	308 260 €	3 993 000 €	119 790 €	4 112 790 €
marchés de travaux	DCM jan à nov 2006	3 950 671 €	294 740 €	308 260 €	4 553 671 €	119 790 €	4 673 461 €
avenants n°1 Tvx	DCM 95/06. 20/11/2006	4 151 270 €	313 312 €	308 260 €	4 772 842 €	119 790 €	4 892 632 €
avenants n°2 Tvx	DCM 02/07. 22/01/2007	4 259 272 €	317 137 €	308 260 €	4 884 669 €	119 790 €	5 004 459 €
avenants n°3 Tvx	DCM 40/07. 22/05/2007	4 281 434 €	317 137 €	308 260 €	4 906 831 €	119 790 €	5 026 621 €

Le directeur général de la SOLOREM, dans sa réponse, a souligné pour sa part que la forte augmentation des coûts de réalisation de cette opération résultait, en premier lieu, des modifications et des extensions du programme initial demandées par la société IRH Environnement lors de la phase d'étude de l'APD et, en second lieu, de l'évolution défavorable de la conjoncture marquée par des actualisations importantes sur les indices du secteur du bâtiment et une forte sollicitation des entreprises de ce secteur à cette période.

Les procédures engagées pour la conclusion des différents marchés ne suscitent pas de remarque particulière, à l'exception toutefois des prestations de maîtrise d'œuvre qui ont été scindées entre un marché principal et un marché complémentaire assortis de CCAP différents alors même que les marchés de travaux ont été établis sans tenir compte de cette séparation. Cette incohérence empêchant de fait le maître d'ouvrage de s'assurer du respect du coût de réalisation des travaux ressortant du marché principal et de liquider, le cas échéant, en application du CCAP des pénalités en cas de dépassement des coûts de réalisation tolérés.

Les investissements sur le site ne sont pas achevés pour autant, puisque le conseil municipal a, lors de sa réunion du 22 mai 2007, approuvé le lancement des travaux de réhabilitation de la dernière partie des installations de l'ex-usine ASAT (zone 4B) pour un montant prévisionnel de 1,800 M€HT (hors rémunération du mandataire).

Avec cette dernière tranche de travaux, les coûts d'acquisition des bâtiments et les rémunérations de la SOLOREM, le montant final de l'investissement consenti par la ville pourrait s'établir entre 9,9 et 10 M€

6.3.2.3. Les modalités de financement de cette opération et leurs conséquences

A la clôture de l'exercice 2006, le montant cumulé des investissements pris en charge par la ville s'établissait à 7 533 383 €, y compris les restes à réaliser à reporter sur l'exercice 2007. Ces investissements ont été intégralement financés par emprunt.

exercices	2003	2004	2005	2006
dépenses				
inscrit	3 035 000 €		4 000 000 €	4 368 543 €
réalisé	3 030 220 €	3 163 €	131 457 €	3 660 844 €
reste à réaliser			3 868 543 €	707 699 €
emprunts				
inscrit	3 035 000 €		4 000 000 €	4 500 000 €
réalisé	3 035 000 €			3 923 942 €
reste à réaliser			4 000 000 €	576 058 €

A l'exception d'une subvention de 150 000 € attribuée en décembre 2005 par l'Etat au titre du Fonds d'industrialisation de la Lorraine, la ville n'a obtenu au titre de cette opération aucun concours financier. Il est donc probable que la ville finance à nouveau la quasi-totalité de la dernière tranche des travaux de réhabilitation.

S'agissant des trois emprunts d'ores et déjà contractés par la ville pour un montant total de 7,535 M€ et dont la durée moyenne d'amortissement s'établit à vingt ans environ, leur coût annuel de remboursement passera de 583 390 € en 2008 à 553 636 € en 2015 en raison des modes d'amortissement retenus (constant ou progressif)⁴⁷, mais à condition que les taux d'intérêt demeurent à leurs niveaux actuels. A titre de comparaison, le montant de l'annuité constante d'un prêt de 7,535 M€ sur vingt ans représente environ 554 400 € avec un taux d'intérêt moyen de 4 % durant la période de remboursement.

⁴⁷ voir annexe n°4

Par ailleurs, les investissements réalisés étant destinés à un usage commercial et à procurer des revenus locatifs à la ville, celle-ci a l'obligation, en application de l'article R. 2321-1 du code général des collectivités, de procéder à l'amortissement des ces investissements, soit environ vingt ans pour le bâtiment et quinze ans pour les travaux de transformation et d'agencement réalisés par la ville, ce qui représenterait une charge annuelle de 452 000 € environ.

Dans ces conditions, le bilan financier de cette opération était à la fin de l'année 2007, avant son achèvement total et compte tenu du montant du loyer consenti à la société IRH (257 050 € HT par an), défavorable à la ville puisque ces produits locatifs prévus à ce stade pendant douze ans ne permettront de couvrir ni la charge d'amortissement de ces équipements, ni le coût de remboursement des emprunts contractés pour cette opération.

Les recettes supplémentaires de taxe foncière, estimées à 50 000 € par an pour la ville, seront a priori insuffisantes pour compenser cette différence et assurer l'équilibre budgétaire obtenu il y a plusieurs années avec les bâtiments de l'Imprimerie Jean Lamour.

En réponse à ces observations, le maire de Maxéville a précisé que le budget de la ville sera doté, à partir de 2008, d'un budget annexe affecté à la gestion des bâtiments de l'ancienne usine ASAT et qu'une seconde entreprise s'installera au début de l'année 2008 dans ces locaux, moyennant un loyer annuel de 131 500 €. Il a indiqué par ailleurs que le conseil municipal a décidé, le 26 novembre 2007, d'amortir les investissements réalisés sur le site sur une durée de trente ans et que la ville étudiait d'autres actions de valorisation de ces équipements en vue d'améliorer leur rentabilité.

La chambre prend acte de ces évolutions récentes du dossier tout en soulignant que les loyers qui seront perçus par la ville en 2008 (388 550 € HT) resteront inférieurs au montant de l'annuité des emprunts mobilisés pour la réalisation de ces équipements. Elle note par ailleurs que la durée d'amortissement retenue par le conseil municipal paraît excessive au regard de la nature des installations et des équipements concernés.

6.3.2.4. Conclusions sur cette opération

L'engagement financier initial de 3 M€ de la ville prévu pour une période transitoire s'est transformé en un investissement de 10 M€ environ qu'elle a assumé quasi-intégralement au prix d'un lourd endettement.

Outre son impact financier, les conditions de réalisation de cette opération posent également la question de la compétence de la ville à engager désormais ce type d'intervention.

Au plan juridique et institutionnel, il résulte en effet des compétences de la communauté urbaine en matière économique, telles que fixées par les arrêtés préfectoraux pris entre le 31 décembre 1995 et le 28 décembre 2005, que la CUGN est seule chargée dans son périmètre de la « *création et réalisation de zones d'aménagement concerté (ZAC), actions de développement économique, création et équipement de zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire et aéroportuaire, actions de réhabilitation d'intérêt communautaire* »⁴⁸.

Dans la mesure où les bâtiments industriels de l'ex-société ASAT-SA ne figuraient pas antérieurement dans le patrimoine de la ville de Maxéville, la décision d'intervenir et d'assurer la maîtrise d'ouvrage de cette opération d'achat et de reconversion de bâtiments industriels incombait à la CUGN et non pas à la ville. Si un doute avait subsisté au regard des textes, l'importance de l'investissement à consentir conférerait objectivement à cette opération un intérêt communautaire, d'autant qu'elle intervenait dans le contexte d'un déplacement d'activités à l'intérieur du périmètre de la communauté urbaine⁴⁹.

Le résultat paradoxal de cette intervention hors du champ de compétence de la ville, même s'il a été validé par le représentant de l'Etat en région, est que la ville va supporter durablement les conséquences financières de cette opération (amortissement des équipements et remboursement des prêts) tandis que la CUGN recueillera, via la taxe professionnelle unique, l'essentiel de ses retombées fiscales sans avoir participé à son financement.

Dans leurs réponses, le maire de Maxéville et le président de la Communauté urbaine du Grand Nancy considèrent qu'il s'agissait d'une location immobilière ne ressortant pas de la compétence économique de la communauté urbaine. La chambre ne partage pas cette analyse et maintient que cette opération consistant à reprendre et à reconvertir un site industriel pour qu'il puisse être réoccupé par de nouvelles entreprises, visait principalement au développement économique et entrainait par conséquent dans les compétences de la communauté urbaine. Au demeurant, il est peu probable qu'une subvention du Fonds d'industrialisation de la Lorraine ait pu être obtenue pour une simple opération de location immobilière.

6.3.3. Les garanties d'emprunt accordée à l'institution Jean-Baptiste Thiéry

L'encours de la dette garantie par la ville, qui s'élevait à 13,942 M€ au 31 décembre 2006, est constitué à 97 % par les garanties apportées aux organismes intervenant dans le secteur du logement social.

De façon ponctuelle, la commune intervient également en faveur de l'institution Jean-Baptiste Thiéry, association du secteur médico-social dont le siège est à Maxéville, et qui assure la gestion d'un institut médico-éducatif et de maisons d'accueil spécialisées (MAS). Ainsi, en 1993, la ville apportait sa garantie pour un emprunt de 5 MF (0,76 M€) destiné à la création de la maison d'accueil spécialisée de Maxéville.

⁴⁸ Arrêté préfectoral du 31 décembre 1995, article 4

⁴⁹ La société IRH environnement étant précédemment implantée à Vandoeuvre-les-Nancy

Par délibération du 20 avril 2006, le conseil municipal autorisait la ville à apporter à l'institution une nouvelle garantie à un emprunt de 642 678 € contracté auprès de la caisse régionale d'assurance maladie pour le financement d'une maison d'accueil spécialisée à vocation interdépartementale à Commercy, dans le département de la Meuse.

Si l'intervention en garantie consentie par la ville en 1993 pouvait se justifier en raison du lieu d'implantation du siège de cette association et de la création d'un équipement médico-social sur le territoire de la commune, l'octroi de cette deuxième garantie ne satisfait pas en revanche au critère de l'intérêt public communal dans la mesure où la garantie intervient, d'une part, sur un secteur, la création d'une structure d'accueil pour personnes handicapées, hors du champ de compétence de la commune et, d'autre part, pour un équipement implanté hors du territoire de la commune et du département.

Pour le maire, l'intervention de la ville de Maxéville était nécessaire en raison du refus de la ville de Commercy et des départements de la Meuse et de la Meurthe-et-Moselle d'apporter leur garantie à cet emprunt.

Telles sont les observations que la chambre régionale des comptes a souhaité formuler sur la gestion de la commune de Maxéville.

ANNEXE n°1 : états de la dette du trésorier et de l'ordonnateur

comptes de gestion du receveur de la ville

c/16 (hors c/16882)	c/1641	c/1643	c/1676	c/1678	c/16818	c/16871	c/16876	total c/16
balance d'entrée ex.2000	6 708 331 €	775 396 €	3 078 363 €	880 638 €	1 953 €	0 €	272 226 €	11 716 907 €
débits	886 778 €	70 786 €			651 €			958 216 €
crédits	290 506 €		298 263 €					588 769 €
balance de sortie ex.2000	6 112 058 €	704 610 €	3 376 626 €	880 638 €	1 302 €	0 €	272 226 €	11 347 460 €
débits (a)	915 601 €	595 386 €			651 €			1 511 639 €
crédits (a)	530 019 €	226 759 €	298 263 €					1 055 041 €
balance de sortie ex.2001	5 726 476 €	335 983 €	3 674 889 €	880 638 €	651 €	0 €	272 226 €	10 890 862 €
débits	846 346 €	41 117 €			651 €	0 €		888 114 €
crédits	1 320 000 €	43 500 €	298 263 €					1 661 763 €
balance de sortie ex.2002	6 200 130 €	338 367 €	3 973 152 €	880 638 €	0 €	0 €	272 226 €	11 664 511 €
débits	705 834 €	41 637 €				9 080 €		756 551 €
crédits	3 612 000 €		298 263 €			45 400 €		3 955 663 €
balance de sortie ex.2003	9 106 296 €	296 730 €	4 271 415 €	880 638 €	0 €	36 320 €	272 226 €	14 863 624 €
débits	784 540 €	42 183 €				9 080 €		835 803 €
crédits	1 445 479 €		248 552 €					1 694 031 €
balance de sortie ex.2004	9 767 234 €	254 547 €	4 519 967 €	880 638 €	0 €	27 240 €	272 226 €	15 721 852 €
débits (b)	697 916 €	42 755 €				9 080 €	80 595 €	830 346 €
crédits (b)	32 000 €		298 263 €	80 595 €				410 858 €
balance de sortie ex.2005	9 101 318 €	211 792 €	4 818 230 €	961 232 €	0 €	18 160 €	191 631 €	15 302 364 €
débits	1 517 443 €	43 356 €	5 091 637 €			9 080 €		6 661 517 €
crédits	3 923 942 €		273 408 €	7 443 €			4 962 €	4 209 755 €
balance de sortie ex.2006	11 507 817 €	168 436 €	0 €	968 676 €	0 €	9 080 €	196 594 €	12 850 602 €

a) dont 530 019 € d'opérations non budgétaires (débit c/1643; crédit c/1641)

b) dont 80 595 € d'opérations non budgétaires (débit c/16876; crédit c/1678)

comptes administratifs (annexes état de la dette)

c/16 (hors c/16882)	c/1641	c/1643	c/1676	c/1678	c/16818	c/16871	c/16876	total c/16
encours au 31/12/2000	6 707 556 €	239 864 €			1 302 €			6 948 721 €
encours au 31/12/2001	6 035 228 €	169 346 €			651 €			6 205 224 €
encours au 31/12/2002	6 265 608 €	366 793 €			0 €			6 632 401 €
encours au 31/12/2003	9 171 774 €	318 189 €						9 489 963 €
encours au 31/12/2004	9 767 234 €	258 044 €						10 025 278 €
encours au 31/12/2005	9 101 318 €	212 432 €						9 313 750 €
encours au 31/12/2006	12 090 648 €	160 019 €						12 250 667 €

ANNEXE n°2

résultats budgétaires et financiers 2000-2006

1. évolution de l'autofinancement

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	évol. moy.
contributions directes	3 137 811	1 306 490	1 390 072	1 386 594	1 446 990	1 453 465	1 488 133	-11,69 %
autres impôts et taxes	95 305	2 333 064	2 365 210	2 218 977	2 295 854	2 295 395	2 410 319	71,33 %
DGF	1 513 366	1 545 881	1 596 723	1 615 734	1 659 795	2 560 120	2 732 469	10,35 %
autres dotations, subv. et participations	1 347 824	983 539	1 029 355	831 659	717 356	478 028	801 299	-8,30 %
produits des services et du domaine	138 730	120 982	120 949	153 738	131 285	155 241	217 002	7,74 %
autres recettes	210 994	159 677	174 798	136 613	172 147	189 967	215 016	0,32 %
produits de gestion	6 444 031	6 449 633	6 677 107	6 343 315	6 423 427	7 132 216	7 864 238	3,38 %
charges de personnel	2 731 559	2 895 627	3 137 300	2 812 406	2 733 113	2 894 772	3 207 972	2,72 %
charges à caractère général	1 462 929	1 782 184	1 967 230	1 838 208	1 815 875	2 019 377	2 102 075	6,23 %
subventions	398 637	485 410	325 894	441 228	472 682	493 584	576 970	6,36 %
autres charges	248 371	234 442	206 891	485 989	464 808	469 080	543 023	13,93 %
charges de gestion	4 841 496	5 397 662	5 637 315	5 577 831	5 486 478	5 876 813	6 430 040	4,84 %
excédent brut de fonctionnement	1 602 535	1 051 971	1 039 792	765 484	936 949	1 255 403	1 434 197	-1,83 %
produits financiers		42	75	75	320	193	15 560	302,49 %
charges financières	61 832		46 335	3 278	68 146	34 500	54 195	-2,17 %
intérêts des emprunts	488 636	440 886	381 078	330 451	367 908	289 830	388 715	-3,74 %
produits exceptionnels	56 594	107 270	58 605	330 748	231 006	180 738	7 820 776	127,38 %
charges exceptionnelles	17 752	42 100	16 149	173 541	255 984	97 304	2 723 047	131,37 %
dotations aux Amortissements et aux Provisions	90 585	107 112	108 715	115 704	128 452	138 836	159 633	9,90 %
résultat de fonctionnement	1 000 328	569 185	546 196	473 334	347 784	875 863	5 944 943	34,59 %
capacité d'autofinancement brute	1 060 771	630 131	616 119	544 088	446 867	970 103	6 060 212	33,70 %
amort. du capital de la dette	958 216	981 620	888 114	756 551	835 803	749 751	6 647 186	38,10 %
capacité d'autofinancement disponible	102 555	-351 489	-271 995	-212 463	-388 936	220 352	-586 974	

2. évolution des dépenses d'investissement

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
dépenses d'équipement (réel)	507 034	1 019 423	1 850 245	4 237 369	887 605	795 877	4 878 095
dépenses d'équipement (ordre)	16 425	1 067 777	17 243	4 650	1 389 696	39 107	23 216
immo. financières (réel)	2 963	96 454	7 628	43	234 007	3 363	31 245
autres dépenses (réel)		11 576					
dépenses réelles d'inv. (hors emp.)	509 997	1 127 453	1 857 874	4 237 413	1 121 612	799 240	4 909 340
dépenses totales d'inv. (hors emp.) (a)	526 422	2 195 230	1 875 117	4 242 063	2 511 308	838 347	4 932 556

3. évolution du financement propre disponible

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
capacité d'autofinancement disponible	102 555	-351 489	-271 995	-212 463	-388 936	220 352	-586 974
FCTVA et subventions (réel)	448 073	401 967	173 957	363 082	441 004	235 768	449 451
prod. des cessions et remb. créances (réel)	7 623		78 367	2 905	178 187	2 905	86 883
produit des cessions	2 317	1 051 369	12 979		1 536 925	73 140	877 234
autres recettes (réel)	11 071	164	22 853				
autres recettes (ordre)	-356	64 714	9 715	-2 667	-5 935	-34 655	
financement propre disponible (b)	571 283	1 166 727	25 877	150 857	1 761 244	497 509	826 595

4. évolution du besoin de financement de la section d'investissement

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
dépenses totales d'inv. (hors emp.) (a)	526 422	2 195 230	1 875 117	4 242 063	2 511 308	838 347	4 932 556
financement propre disponible (b)	571 283	1 166 727	25 877	150 857	1 761 244	497 509	826 595
besoin ou capa. de fint après rbst dette (c)	-44 861	1 028 504	1 849 240	4 091 206	750 064	340 838	4 105 961

5. variation du fonds de roulement

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
emprunts nouveaux de l'année (d)	588 769	525 023	1 661 763	3 955 663	1 694 031	330 263	4 209 755
besoin ou capa. de fint après rbst Dette (c)	-44 861	1 028 504	1 849 240	4 091 206	750 064	340 838	4 105 961
variation du fonds de roulement	633 629	-503 481	-187 477	-135 543	943 967	-10 575	103 794

6. évolution de l'endettement

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Encours de la dette							
encours de dette au 01/01	11 716 907	11 347 460	10 890 862	11 664 512	14 863 624	15 721 852	15 302 364
encours de dette au 31/12	11 347 460	10 890 862	11 664 512	14 863 624	15 721 852	15 302 364	12 886 141
variation de l'encours	-369 447	-456 597	773 650	3 199 112	858 228	-419 488	-2 416 223

7. équilibre comptable du compte administratif

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
fonds de roulement au 1 ^{er} janvier	916 868	1 550 497	1 047 016	859 539	723 996	1 668 588	1 658 013
variation du fonds de roulement	633 629	-503 481	-187 477	-135 543	943 967	-10 575	103 794
fonds de roulement au 31 décembre	1 550 497	1 047 016	859 539	723 996	1 667 963	1 658 013	1 761 807
restes à réaliser en recettes d'investissement	304 898		154 333	196 014	213 444	5 280 634	1 754 404
restes à réaliser en dépenses d'investissement	806 272	639 421	613 764	559 354	942 490	6 031 200	2 936 567
résultat après restes à réaliser	1 049 123	407 595	400 108	360 656	938 917	907 447	579 644

8. équilibre budgétaire de la section d'investissement

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
recettes d'origine interne	1 070 711	1 681 501	707 465	546 992	2 161 979	1 046 147	7 024 329
recettes d'origine externe	429 002	344 390	158 018	318 133	411 634	191 172	19 451
recettes propres d'investissement	1 499 713	2 025 891	865 483	865 125	2 573 613	1 237 319	7 043 781
remboursement de la dette	958 216	981 620	888 114	756 551	835 803	749 751	6 647 186
écart	541 497	1 044 271	-22 631	108 574	1 737 810	487 568	396 595

9. évolution de la trésorerie à la clôture de l'exercice

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Trésorerie							
comptes débiteurs	1 276 541	812 018	1 677 132	1 036 520	1 526 136	1 831 789	1 297 835
dont comptes au trésor	1 275 915	811 952	1 676 339	1 036 320	1 525 752	1 825 139	1 291 185
crédits de trésorerie							
trésorerie	1 276 541	812 018	1 677 132	1 036 520	1 526 136	1 831 789	1 297 835
Zone de test							
fonds de roulement (1)	1 550 497	1 047 016	859 539	723 996	1 667 963	1 658 013	1 761 807
besoin en fonds de roulement (2)	273 957	234 997	-817 594	-312 525	141 827	-173 776	463 972
trésorerie (1 - 2)	1 276 541	812 019	1 677 133	1 036 521	1 526 136	1 831 789	1 297 835

10. décomposition du produit fiscal

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
taxe d'habitation	6 752 121	6 892 732	6 954 406	7 103 416	7 242 354	7 392 000	7 542 000
foncier bâti	8 263 824	7 878 982	8 327 732	8 586 801	8 770 073	8 985 000	9 340 000
foncier non bâti	35 773	41 864	44 169	48 935	54 678	57 500	42 300
taxe professionnelle	24 641 297	23 412 826					
Taux (en %)							
taxe d'habitation	9,24 %	9,24 %	9,24 %	9,24 %	9,45 %	9,24 %	9,24 %
foncier bâti	8,40 %	8,40 %	8,40 %	8,40 %	8,59 %	8,40 %	8,40 %
foncier non bâti	13,65 %	13,65 %	13,65 %	13,65 %	13,96 %	13,65 %	13,65 %
taxe professionnelle	7,27 %						
Produit							
taxe d'habitation	623 895	636 888	642 586	656 355	684 402	683 021	696 881
foncier bâti	694 160	661 834	699 529	721 290	753 348	754 740	784 560
foncier non bâti	4 883	5 714	6 029	6 680	7 633	7 849	5 774
taxe professionnelle	1 791 420						
total	3 114 358	1 304 436	1 348 144	1 384 325	1 445 383	1 445 610	1 487 215
Evolution du produit							
variation du produit fiscal		-58,12 %	3,35 %	2,68 %	4,41 %	0,02 %	2,88 %
effet base		-3,46 %	3,35 %	2,68 %	2,10 %	2,28 %	2,88 %
effet taux		-54,65 %			2,31 %	-2,27 %	

11. comparatif sur les taux							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Taxe d'habitation							
taux commune	9,24 %	9,24 %	9,24 %	9,24 %	9,45 %	9,24 %	9,24 %
taux groupement	6,60 %	6,78 %	6,92 %	7,09 %	7,20 %		
moy. nationale de la strate (com. et gpt)	13,58 %	13,59 %	13,63 %	13,83 %	14,00 %		
moy. régionale de la strate (com. et gpt)	13,85 %	14,00 %	14,36 %	14,50 %	14,55 %		
taux plafond départemental	35,63 %	35,55 %	35,75 %	36,30 %	37,70 %		
Taxe foncier bâti							
taux commune	8,40 %	8,40 %	8,40 %	8,40 %	8,59 %	8,40 %	8,40 %
taux groupement	7,22 %	7,00 %	7,14 %	7,32 %	7,43 %		
moy. nat. de la strate (com. et gpt)	19,55 %	19,43 %	19,59 %	19,99 %	20,22 %		
moy. régionale de la strate (com. et gpt)	15,92 %	16,20 %	16,63 %	16,94 %	17,45 %		
taux plafond départemental	43,13 %	43,08 %	39,10 %	39,65 %	41,25 %		
Taxe foncier non bâti							
taux commune	13,65 %	13,65 %	13,65 %	13,65 %	13,96 %	13,65 %	13,65 %
taux groupement	9,55 %	8,95 %	9,13 %	9,36 %	9,50 %		
moy. nat. de la strate (com. et gpt)	53,28 %	53,07 %	54,37 %	55,63 %	56,02 %		
moy. régionale de la strate (com. et gpt)	35,48 %	37,47 %	37,77 %	38,42 %	40,20 %		
taux plafond départemental	101,83 %	102,20 %	49,33 %	50,03 %	53,25 %		
Taxe professionnelle							
taux commune	7,27 %						
taux groupement	8,50 %	16,05 %	16,28 %	16,97 %	17,65 %		
moy. nat. de la strate (com. et gpt)	15,53 %	15,67 %	4,36 %	16,47 %	16,66 %		
moy. régionale de la strate (com. et gpt)	14,05 %	14,68 %	8,07 %	15,99 %	15,79 %		
taux plafond départemental	29,72 %	29,60 %	29,70 %	30,08 %	30,68 %		

12. évolution des ratios

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Comp. Natio.	Comp. Régio.
Ratios d'équilibre financier								2004	2004
autofinancement brut	16,11 %	9,52 %	8,91 %	7,88 %	6,51 %	12,98 %	38,18 %		
autofinancement net	1,56 %	-5,31 %	-3,93 %	-3,08 %	-5,67 %	2,95 %	-3,70 %		
coefficient de rigidité	50,52 %	51,94 %	53,01 %	48,29 %	47,47 %	44,39 %	24,02 %	46,34 %	45,18 %
coef. de mob. du pot. fiscal 4 taxes	45,49 %	19,47 %	18,23 %	17,67 %	18,65 %				
coef. de mob. du pot. fiscal 3 taxes		49,17 %	51,46 %	50,29 %	50,33 %	48,71 %			
capacite de désendettement	11,05	18,01	17,68	21,44	33,26	16,21	2,53		
Ratios Art. R 2313-1 du CGCT									
DRF / population	604	645	680	669	669	700	780	825	741
dépenses de personnel / DRF	51,46 %	50,96 %	52,97 %	49,18 %	47,29 %	47,42 %	48,09 %	52,09 %	52,45 %
charges à caractère général / DRF	26,53 %	30,29 %	31,71 %	30,11 %	29,73 %	31,62 %	29,53 %	26,62 %	26,91 %
transferts versés / DRF	7,23 %	8,25 %	5,25 %	7,23 %	7,74 %	7,73 %	8,11 %	8,75 %	8,58 %
RRF/population	719	719	748	728	734	810	1 538	1 006	939
produits des impositions / Population	344	143	152	152	159	159	163	350	301
DGF/population	166	169	175	177	182	281	299	202	230
produits des serv et du domaine / RRF	2,11 %	1,84 %	1,77 %	2,31 %	1,96 %	2,10 %	1,55 %		
dépenses d'éqt brut/RRF	8,19 %	32,23 %	27,61 %	63,94 %	34,01 %	11,35 %	35,09 %	30,50 %	32,12 %
encours de la dette/Population	1 284	1 244	1 194	1 278	1 629	1 723	1 677	837	818
encours de la dette/RRF	178,52 %	172,94 %	159,54 %	175,62 %	222,01 %	212,70 %	109,05 %	83,24 %	87,08 %

ANNEXE N°3

marchés des travaux de réhabilitation de l'ex-usine ASAT

tableau n°1

lots	estimation HT APD	offre retenue HT	lots	estimation HT APD	offre retenue HT	lots	estimation HT APD	offre retenue HT
1. gros œuvre	72 000 €	82 170 €	11. chambres froides	80 000 €		16. détection incendie	72 000 €	76 466 €
2. charpente	33 000 €	52 604 €	11 A. équip.ch. froides		50 230 €	17. téléphonie	45 000 €	29 800 €
3. couverture étanchéité	100 000 €	134 250 €	11.B. cloisons ch.froides		76 314 €	19. sols minces	120 000 €	104 716 €
4. menuiserie alu	160 000 €	165 084 €	12. chauffage ventilation	537 000 €	550 060 €	20. sols carrelés	195 000 €	188 256 €
5. portes industrielles	34 000 €	17 016 €	13. plomberie sanitaire	95 000 €	158 875 €	21. revêtements muraux	104 000 €	89 158 €
6. serrurerie acier	28 000 €	28 532 €	14. fluides spéciaux	350 000 €		22. VRD	64 000 €	67 691 €
7. cloisons métalliques	190 000 €	238 000 €	14A. Prod. air comprimé		48 232 €	23. Eclairage extérieur		207 231 €
8. menuiserie bois	104 000 €	86 342 €	14B. Réseaux fluides spé		401 832 €	24. Laveurs d'air		59 833 €
9. plâtres, isolation	118 000 €	79 687 €	14C. Inst.eau déminéral.		89 539 €	25. Travaux d'étanchéité		53 097 €
10. plafonds suspendus	199 000 €	241 482 €	15. électricité	690 000 €	554 643 €	26. Conduits de lumière		19 530 €
total général			estimation HT	3 390 000 €		offre retenue HT	3 950 671 €	

tableau n°2

lots	estimations corrigées HT	offre retenue HT	lots	estimation corrigées HT	offre retenue HT	lots	estimations corrigées HT	offre retenue HT
1. gros œuvre	72 000 €	82 170 €	11. chambres froides			16. détection incendie	72 000 €	76 466 €
2. charpente	33 000 €	52 604 €	11 A. équip.ch. froides	80 000 €	50 230 €	17. téléphonie	45 000 €	29 800 €
3. couverture étanchéité	100 000 €	134 250 €	11.B. cloisons ch.froides	65 000 €	76 314 €	19. sols minces	120 000 €	104 716 €
4. menuiserie alu	160 000 €	165 084 €	12. chauffage ventilation	537 000 €	550 060 €	20. sols carrelés	195 000 €	188 256 €
5. portes industrielles	34 000 €	17 016 €	13. plomberie sanitaire	95 000 €	158 875 €	21. revêtements muraux	104 000 €	89 158 €
6. serrurerie acier	28 000 €	28 532 €	14. fluides spéciaux			22. VRD	64 000 €	67 691 €
7. cloisons métalliques	190 000 €	238 000 €	14A. Prod. air comprimé	34 000 €	48 232 €	23. Eclairage extérieur	204 000 €	207 231 €
8. menuiserie bois	104 000 €	86 342 €	14B. Réseaux fluides spé	438 000 €	401 832 €	24. Laveurs d'air	60 000 €	59 833 €
9. plâtres, isolation	118 000 €	79 687 €	14C. Install°eau déminéralisé	89 000 €	89 539 €	25. Travaux d'étanchéité	55 000 €	53 097 €
10. plafonds suspendus	199 000 €	241 482 €	15. électricité	690 000 €	554 643 €	26. Conduits de lumière	20 000 €	19 530 €
total général			estimation HT		4 005 000 €	offre retenue HT		3 950 671 €