



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE SISTERON (Département des Alpes-de-Haute-Provence)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 31 août 2023

AVANT-PROPOS

Les rapports d'observations définitives, une fois délibéré, sont adressés aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, des réponses qui ont vocation à les accompagner lorsqu'ils seront rendus public. Ce sont des documents confidentiels réservés aux seuls destinataires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Leur divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 LA QUALITÉ ET LA FIABILITÉ DES INFORMATIONS BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES.....	7
1.1 Une estimation erronée des restes à réaliser	7
1.2 Des budgets annexes revêtant le caractère industriel et commercial dépourvus de compte au trésor.....	8
1.3 Le suivi des emplois non permanents	9
1.4 Une information du conseil municipal erronée concernant les emplois existants et pourvus.....	9
2 L'ANALYSE FINANCIÈRE.....	10
2.1 Une situation financière saine mais qui se tend	10
2.2 L'encours de la dette et la soutenabilité de la politique d'investissement.....	13
3 LA GESTION DU CABINET.....	13
4 LA RÉNOVATION URBAINE ET LA REVITALISATION DU CŒUR DE VILLE	14
4.1 Une politique ancienne menée pour lutter contre la vacance des logements et des commerces	14
4.2 Une commune qui active l'ensemble des dispositifs de rénovation urbaine avec un axe ambitieux en matière de lutte contre l'habitat insalubre	15
4.2.1 L'OPAH-RU de Sisteron : l'amélioration des logements privés par le soutien aux propriétaires	16
4.2.2 L'opération de revitalisation de territoire : un dispositif reprenant les projets de l'OPAH-RU et comprenant une dimension de développement des services.....	17
4.2.3 Le projet « Petite ville de demain » : un programme pour conforter le statut de « ville dynamique » et dans la continuité de l'ORT	18
4.3 Une politique de rénovation urbaine cohérente, aux résultats contrastés	18
4.4 Le contrôle d'opérations	19
4.4.1 L'absence de sollicitation systématique de l'avis de la direction de l'immobilier de l'État	19
4.4.2 Une motivation insuffisante des délibérations du conseil municipal et un manque de transparence dans les informations transmises	20
ANNEXES	23

SYNTHÈSE

Station de tourisme de 7 579 habitants surclassée dans la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants, la commune de Sisteron présente des spécificités urbanistiques et des indicateurs socio-démographiques qui l'ont incitée à mener une politique ambitieuse de rénovation urbaine, de revitalisation du cœur de ville et de maintien des équipements publics sur son territoire.

Si jusqu'en 2021, la situation économique permettait de financer les investissements avec un recours soutenable aux emprunts, les marges de manœuvre de la collectivité se réduisent. Les projections de résultat de fonctionnement à fin 2022 annoncent un déficit inédit qui obligera la commune à se doter d'une stratégie financière plus claire, de procédures de contrôle interne mieux cadrées et d'outils de pilotage consolidés.

À ce titre, la mise en place d'une planification des investissements pour anticiper les effets du programme « Petites villes de demain » sur les finances locales s'avère nécessaire, de même qu'une gestion plus rigoureuse des effectifs et de la masse salariale.

Des irrégularités en matière de fiabilité des comptes et de gestion des ressources humaines, dont certaines avaient déjà été relevées dans le cadre du précédent contrôle de la chambre en 2015, nuisent à la qualité de l'information du conseil municipal.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : conformément aux dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, limiter l'inscription en restes à réaliser aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

Recommandation n° 2 : mettre fin au dépassement du plafond d'emploi des collaborateurs de cabinet.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Sisteron porte sur les exercices 2017 et suivants. Il a été ouvert par lettre du 9 mai 2022 du président de la chambre à Monsieur Daniel Spagnou, maire de la commune et unique ordonnateur durant la période sous revue.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à l'ordonnateur qui en accusé réception le 29 mars 2023. Des extraits du rapport ont été adressés aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire, la chambre a arrêté le 31 août 2023, les observations définitives ci-après, qui portent principalement sur la situation financière de la commune, la gestion des ressources humaines et la conduite des principales opérations d'aménagement.

Située au nord du département des Alpes-de-Haute-Provence et à l'extrémité sud du département des Hautes-Alpes dont elle est limitrophe, la commune de Sisteron dispose d'un patrimoine architectural et historique important, qui lui a valu d'être classée station de tourisme par décret du 17 novembre 2014 et surclassée dans la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants par arrêté préfectoral du 24 juillet 2015.

La population légale au 1^{er} janvier 2023 se situe à hauteur de 7 900 habitants. En croissance, sa composition reste homogène bien que la proportion de personnes âgées s'accroisse selon un rythme plus soutenu. Le taux de chômage des 15-64 ans au sens du recensement en 2018 est de 16 % et augmente depuis 2008, en particulier, pour la tranche des 25-54 ans (10,9 % en 2008 contre 15,7 % en 2018). Ce taux est plus élevé que celui observé à l'échelle du département à savoir 14,3 %. Selon l'Insee, la commune enregistre un taux de pauvreté monétaire de l'ensemble des ménages fiscaux de 18 % en 2019, contre 16,6 % constaté à l'échelle départementale.

Membre depuis le 1^{er} janvier 2017 de la communauté de communes du Sisteronais Buëch (CCSB)¹, Sisteron en est la ville-centre.

¹ L'établissement a été créé par arrêté du 14 novembre 2016 et compte environ 24 500 habitants.

1 LA QUALITÉ ET LA FIABILITÉ DES INFORMATIONS BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES

1.1 Une estimation erronée des restes à réaliser

L'état déclaratif des restes à réaliser (RAR)² en recettes d'investissement est systématiquement erroné à compter de l'exercice 2018 comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 1 : Écart entre les soldes des RAR déclarés aux comptes administratifs par la commune, et les soldes recalculés depuis 2017

(en euros)	2017	2018	2019	2020	2021
Solde des RAR déclaré par l'ordonnateur (A)	-3 444 609	-1 931 592	-2 618 948	-1 020 483	-2 578 521
<i>Erreurs constatées par la chambre</i>					
<i>Opérations sur les comptes 3555, 238 et 2135 (B)</i>		165 605			
<i>Inscription erronée en RAR de recettes d'emprunts (C)</i>			1 250 000	1 450 000	1 500 000
Solde des RAR recalculé par la CRC (D = B + C)	-3 444 609	-2 097 198	-3 868 948	-2 470 483	-4 078 521
écart (E = A-E)	0	-165 605	-1 250 000	-1 450 000	-1 500 000

Source : CRC, d'après les états annuels des RAR, les comptes administratifs et les budgets primitifs.

Note : le solde des RAR correspond à la différence entre les RAR en recettes d'investissement et les RAR en dépenses d'investissements.

Dans l'état arrêté au 31 décembre 2018, deux opérations en recettes et une opération en dépenses sont inscrites sur des chapitres d'ordre d'investissement pour un montant net total de 165 605 € alors que ceux-ci ne peuvent pas faire l'objet de RAR.

Selon l'ordonnateur un changement de logiciel comptable intervenu en 2019 a empêché la reprise des soldes des comptes 3555 « Stock Parc d'activités » et 238 « Régularisation d'avances » pour des raisons techniques et juridiques. Toutefois aucune pièce justificative n'a été fournie pour confirmer ces propos, et aucune régularisation de l'état des RAR n'a été opérée.

À compter de l'état arrêté au 31 décembre 2019, une recette d'emprunt est systématiquement inscrite à tort car uniquement fondée sur une proposition commerciale indicative, qui ne constitue pas une offre définitive de contrat et qui ne peut dès lors être considérée comme une recette certaine.

² Les restes à réaliser concourent à la fiabilité de l'affectation des résultats budgétaires et à la juste estimation du besoin de financement à couvrir, lorsqu'il existe. Ils ont été uniquement analysés pour le budget principal et en recettes.

Ces inscriptions affectent le compte administratif et l'équilibre réel du budget primitif, la majoration des RAR en recettes diminuant le besoin de financement de la section d'investissement.

La commune doit se conformer aux dispositions réglementaires pour inscrire des dépenses et des recettes en restes à réaliser. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à mieux contrôler la nature de ces inscriptions.

Recommandation n° 1 : conformément aux dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, limiter l'inscription en restes à réaliser aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

1.2 Des budgets annexes revêtant le caractère industriel et commercial dépourvus de compte au trésor

La commune gère sous la forme de la régie directe trois services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) : ceux de l'eau et de l'assainissement et celui dédié au camping (clôturé au 1^{er} octobre 2021). Aucun ne comporte de comptes au Trésor, les flux avec le budget principal transitant via les comptes de liaison en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2224-1 du code général des collectivités locales (CGCT). Compte tenu de la nature concurrentielle d'une activité commerciale, le principe d'équilibre financier ne permet pas une mutualisation de la trésorerie entre budget principal et budget annexe³.

La chambre invite la commune à se rapprocher du comptable public pour se mettre en conformité avec la réglementation et ainsi doter les budgets annexes « SPIC Eau » et « SPIC Assainissement » d'un compte de trésorerie propre (compte 515).

³ Ce point a fait l'objet d'une réponse du Secrétariat d'État auprès du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics, chargé du numérique publiée le 19/02/2020 dans le journal officiel – page 1515 : « [...] L'article L. 2224-11 du CGCT prévoit par ailleurs que « les services publics d'eau et d'assainissement sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial ». Il résulte de ces principes, comme le prévoit une circulaire du 10 juin 2016, qu'un service public industriel et commercial (SPIC) en gestion directe prend obligatoirement la forme d'une régie dotée de l'autonomie financière avec un compte de trésorerie dédié. La seule exception concerne les régies simples ou directes créées avant le 28 décembre 1926. Il demeure alors une tolérance pour un rattachement au budget principal par un compte de liaison. Cette individualisation budgétaire s'explique par le principe d'équilibre financier qui s'applique au budget des SPIC, en vertu des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT, et par le principe de proportionnalité de la redevance perçue auprès des usagers par rapport au coût du service. Le budget du SPIC doit ainsi retracer l'intégralité des dépenses et des recettes de l'activité, afin de dégager le coût réel du service et, par voie de conséquence, de déterminer le montant de la redevance due par les usagers. [...] »

1.3 Le suivi des emplois non permanents

Les emplois permanents comme les emplois non-permanents doivent être préalablement créés par délibération du conseil municipal lequel doit par ailleurs décider expressément de l'ouverture de crédits au chapitre permettant la rémunération afférente à l'emploi créé⁴. Le conseil municipal vote annuellement un tableau des emplois permanents en distinguant les emplois à temps complet et non-complet. La commune procède également à des « transformations de postes » par voie de délibération environ deux à quatre fois par an.

Cependant, à de très rares exceptions⁵, le conseil municipal ne délibère pas pour la création des emplois non-permanents. Ceux-ci sont recrutés sur le fondement d'une délibération cadre n° 2012-7-15 du 27 juin 2012 qui ne saurait tenir lieu de délibération de création d'emploi non-permanent en ce qu'elle se borne à « *autoriser le maire à recruter en cas de nécessité des agents non-titulaires et à définir leur rémunération* ».

Ainsi, les agents non permanents sont, sauf exception, recrutés sur des emplois qui n'ont pas d'existence juridique ce qui constitue, outre une irrégularité procédurale, un dessaisissement de compétence de l'organe délibérant au profit de l'exécutif qui apprécie seul l'opportunité de ces créations.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à présenter une délibération visant à créer formellement l'ensemble des postes non permanents pourvus et à pourvoir ainsi qu'à présenter au conseil municipal les créations de postes, en tant que de besoin.

1.4 Une information du conseil municipal erronée concernant les emplois existants et pourvus

Le détail par grade présenté à l'annexe portant sur les emplois permanents n'est pas fidèle aux délibérations de création d'emploi votées par le conseil municipal (à savoir le tableau des effectifs et les transformations de postes votées en cours d'année). Est renseigné le nombre d'emplois ouverts en fonction des dates d'affectation des agents alors que, juridiquement, il doit correspondre au nombre d'emplois votés par les délibérations en vigueur au 31 décembre de l'année N-1 pour le compte administratif et au 1er janvier de l'année N pour le budget primitif.

La commune déclare que sur le budget principal, à l'exception du directeur général des services (DGS), tous les agents non-titulaires occupent un emploi non-permanent, raison pour laquelle aucun effectif non-titulaire sur emploi permanent ne figure dans l'annexe comptable.

⁴ Article L. 313-1 du code général de la fonction publique (CGFP).

⁵ La délibération n° 2021-01-44 du 15 février 2021 qui prévoit la création d'un emploi non-permanent assimilé au grade d'attaché relevant de la catégorie A pour remplir les missions de chef de projet « *Petites Villes de demain* » et le recrutement d'un agent contractuel sous contrat de projet.

Cependant, l'étude d'un échantillon de contrats et des données informatiques de la paie montre que 14 agents, recrutés sur la base de contrats à durée déterminée (CDD) pour accroissement temporaire d'activité, ont exercé leurs fonctions durant des périodes continues supérieures à 12 mois dans une période de 18 mois. Par conséquent, le dépassement excessif de durée pouvant s'apparenter à un besoin pérenne, ces agents occupent de fait un emploi permanent de la collectivité. La commune recourt ainsi de manière irrégulière à des contrats successifs au-delà des durées réglementaires.

Les annexes budgétaires C1.1 sont erronées et ne permettent pas au conseil municipal de disposer d'une information fiable sur les emplois permanents et non permanents créés et occupés au sein de la commune.

Lors de son dernier rapport d'observations définitives, la chambre avait déjà recommandé de fiabiliser les annexes aux documents budgétaires et d'ajuster chaque année les emplois figurant au budget en fonction des effectifs réels. La chambre réitère sa recommandation.

2 L'ANALYSE FINANCIÈRE

2.1 Une situation financière saine mais qui se tend

La présentation de la financière de la commune ne concerne que le budget principal entre 2017 et 2021⁶.

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) est stable jusqu'en 2019. Si en 2020, sa diminution s'explique en partie par les effets de la gestion de la pandémie de Covid-19, sa chute en 2021 a principalement pour raison la forte hausse des charges de gestion.

Tableau n° 2 : Excédent brut de fonctionnement de la commune de Sisteron de 2017 à 2021

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
= Produits de gestion (A)	15 130 504	15 091 944	14 797 094	14 894 431	15 134 752	0,0%
= Charges de gestion (B)	12 435 963	12 401 066	12 013 847	12 302 262	13 065 514	1,2%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2 694 541	2 690 878	2 783 247	2 592 170	2 069 238	-6,4%

Source : CRC.

⁶ Les tableaux financiers sont détaillés en annexe n° 1.

Représentant plus de 13 M € (millions d'euros), les charges de gestion augmentent de 5 % durant la période sous revue (630 000 €), la hausse étant principalement concentrée en 2020 et 2021. En comparaison avec les communes touristiques de la même strate en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, elles sont supérieures de 19 % en moyenne. Cet écart s'explique principalement par les dépenses de personnel, qui représentent 67 % du montant total des charges de gestion en 2021 et sont supérieures de 35 % à la moyenne de celles de communes touristiques comparables.

Les dépenses de personnel sont stables jusqu'en 2020. La forte hausse enregistrée en 2021 provient de la rémunération du personnel non titulaire (+ 25 % entre 2020 et 2021 ; et + 42 % entre 2019 et 2021), liée à une augmentation des effectifs sur emplois contractuels à un niveau plus rapide que la baisse des effectifs titulaires et stagiaires.

L'impact sur les finances locales de la gestion du centre de vaccination contre le Covid-19

Le site hospitalier de Sisteron, rattaché au centre hospitalier intercommunal des Alpes du Sud (CHICAS) dont le siège est situé à Gap, dans le département des Hautes-Alpes, n'a pas organisé de centre de vaccination ouvert à la population du territoire.

Pour faire face aux besoins, la commune a pris l'initiative de créer un centre pour prendre part à la campagne de vaccination. Le centre a été autorisé par arrêté préfectoral n° 2021-016-008 du 15 janvier 2021. D'abord situé dans la salle de l'Alcazar, le centre a par la suite été déplacé au complexe des Marres jusqu'à sa fermeture en mars 2022.

La commune a mobilisé par ses propres moyens 24 médecins et 67 infirmières du territoire pour environ 33 000 doses dispensées. Le CHICAS a mis à disposition du matériel et des équipements. Il a également permis à son personnel paramédical de participer à l'activité du centre sur le temps de la pause méridienne. En termes logistiques, les vaccins étaient retirés à la pharmacie à usage intérieur du centre hospitalier de Digne-les-Bains par du personnel communal. Cette organisation a donc fait porter à la commune une responsabilité en matière de sécurité des approvisionnements en vaccins.

Une première convention, signée le 29 septembre 2021, a été établie avec l'ARS pour l'octroi d'une aide au fonctionnement du centre de vaccination. Cette aide de 72 000 € finance des postes d'accueil et de secrétariat (40 620 €), l'organisation, la coordination, la logistique (13 380 €), l'acquisition de matériel pour l'armement du centre, les coûts liés aux prestations d'hygiène et à l'élimination de déchets (18 000 €). Pour la seconde convention signée le 2 février 2022, le montant de la subvention s'élève à 21 708 € correspondant aux mêmes prestations pour le fonctionnement du centre de la période du 1^{er} septembre au 31 décembre 2021, mais aucun titre exécutoire n'a été transmis.

Entre février 2021 et février 2022, la commune estime que le coût du centre de vaccination correspond à 153 123 € de dépenses de fonctionnement (nettoyage, fluides et énergie, fournitures, frais de déplacement et dépenses de personnel), et 1 098 € de dépenses d'investissement. Les dépenses de personnel, établies à 74 318 €, correspondent aux heures réalisées par les agents pour assurer le secrétariat du centre de vaccination – soit au plus haut de l'activité, un total mensuel de 387 heures (juin 2021) et au plus bas de 70 heures (février 2022) pour un centre ouvert de 8h30 à 17h30.

Quant aux produits de gestion, se situant à 15 M€ environ, leur montant global est stable. Cette stabilité masque néanmoins une évolution contrastée des postes de recettes. La création de la communauté de communes en 2017 avait déjà entraîné une recomposition des recettes de la commune par rapport à 2016, la fiscalité propre passant de 65 % des produits de gestion à 35 % et la fiscalité reversée de 7 % à 44 %.

L'année 2021 marque une nouvelle recomposition des recettes de la commune en faveur des ressources institutionnelles qui représentent désormais 22 % des produits de gestion. Bien qu'entre 2017 et 2020, ces ressources aient diminué continuellement, sous l'effet de la baisse de la dotation globale de fonctionnement provenant de l'État (500 000 € en 2017, 165 000 € en 2021 et nulle en 2022) la réforme de la base des valeurs locatives des locaux industriels a fait chuter en 2021 les produits liés à la taxe foncière sur le patrimoine bâti (fiscalité propre) pour être totalement compensés par une dotation

L'évolution des recettes est également marquée par la baisse de la fiscalité reversée au titre des attributions de compensation qui a diminué de 340 000 € du fait de transferts de compétences auprès de la communauté de communes (notamment les transferts effectifs des zones d'activités en 2018 et de la compétence « école de musique », à compter de 2019) non compensées par des restitutions de compétences (comme celle de la voirie d'intérêt communautaire à compter de 2018). Par conséquent, la commune connaît une diminution du poids des ressources fiscales propres (30 % du total des produits de gestion à fin 2021) liée à l'impact de réformes nationales en matière de fiscalité et à la baisse des attributions de compensation provenant de la communauté de communes. Par ailleurs, les ressources d'exploitation du budget principal sont peu dynamiques. N'ayant jamais dépassé 7,2 % du total des produits de gestion, ces produits proviennent des revenus locatifs et redevances, des remboursements de frais et, à compter de 2018, de personnels mis à disposition et du produit des redevances tirées des services de loisirs, sociaux et périscolaires et représentent moins de 1 M€.

Ainsi, les marges de manœuvre de la commune pour maintenir une situation financière confortable se sont réduites. Les dépenses tendent à se rigidifier au niveau structurel (dépendances de personnel) et le conseil municipal dispose de moins de leviers pour dynamiser ses recettes. Le total des recettes fiscales propres (hors taxe d'habitation, désormais figée dans son taux à compter de 2020) et des recettes d'exploitation ne représentent plus que 36 % du total des produits en 2021 contre 41 % en 2017.

La vigilance de la commune doit être d'autant plus forte dans un contexte de crise énergétique et d'inflation, contexte qui va nécessairement augmenter les charges de gestion et dégrader l'excédent brut de fonctionnement, mais aussi dans un contexte où la commune anticipe un résultat de fonctionnement déficitaire pour 2022. Par conséquent, la chambre engage la commune de Sisteron à rechercher des économies de fonctionnement sur les charges qu'elle maîtrise.

2.2 L'encours de la dette et la soutenabilité de la politique d'investissement

La commune ayant bénéficié de produits exceptionnels de 2018 à 2020, la capacité d'autofinancement brute (CAF) s'en est trouvée conjoncturellement améliorée. Retraitée de ces produits, la CAF est stable entre 2017 et 2020, et diminue fortement en 2021 (- 500 000 € environ). La CAF brute est suffisante pour couvrir les annuités en capital de la dette durant toute la période.

Pour financer sa politique d'investissement entre 2017 et 2021 (19,8 M€ en cumul), la commune a diversifié ses sources de financements propres en recourant, en sus de sa CAF nette⁷, aux subventions d'investissement (4,6 M€) et aux produits de cession des immobilisations (1,7 M€). S'y ajoutent les recettes provenant du fonds de compensation de la TVA.

Les ressources propres disponibles, représentent 16,8 M€ en cumul. Afin de couvrir le besoin de financement, la commune a eu recours à quatre emprunts nouveaux pour un montant total de 5,3 M€.

L'encours de dette est supportable par la commune et sa capacité de désendettement raisonnable (5 ans en 2021 pour le budget principal).

3 LA GESTION DU CABINET

La séparation entre les fonctions de cabinet et celles d'administration n'est pas clairement établie. L'analyse des bulletins de paie révèle que, si le directeur de cabinet est officiellement le seul collaborateur de cabinet, six autres agents sont affectés dans le service « cabinet » ou effectuent de missions pour le compte du cabinet durant la période contrôlée.

L'analyse des fiches de poste et des évaluations fait ressortir que le directeur de cabinet a autorité hiérarchique directe sur trois agents en charge de la communication. Les agents gèrent notamment la communication institutionnelle et participent aux missions administratives du secrétariat général. À ce titre, ces missions étant propres à un service communal, ces agents devraient être positionnés sous l'autorité du DGS. Par ailleurs, les agents réalisent des missions politiques, comme la gestion de comptes personnels du maire sur les réseaux sociaux ou la rédaction de discours, selon leur fiche de poste. Eu égard à leur teneur, ces missions doivent être assurées par un collaborateur de cabinet.

L'organisation du cabinet et son positionnement vis-à-vis des services administratifs entraînent une double irrégularité.

⁷ La CAF nette correspond à la CAF brute diminuée des charges liées au remboursement du capital de la dette.

En premier lieu, des ressources administratives sont extraites des services au profit du cabinet. Or, il ressort des dispositions de l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, de l'article L. 2122-18 du CGCT et de l'article L. 2122-19 du même code que le cabinet, dont la vocation n'est que politique, ne peut être placé que sous l'autorité directe du maire. Si les collaborateurs n'ont pas à rendre compte à l'administration municipale, ils ne disposent, en contrepartie, d'aucun pouvoir hiérarchique ou de direction sur les services, ni ne peuvent recevoir de délégation de pouvoir ou de signature du maire. De plus, ils ne peuvent pas occuper un emploi permanent d'une collectivité territoriale.

En second lieu, le conseil municipal n'a autorisé la création que d'un seul collaborateur de cabinet. Les missions du cabinet étant diluée sur au moins quatre agents, la délibération de l'organe délibérant n'est pas respectée. Enfin, la chambre relève que le plafond d'emploi de collaborateurs de cabinet, limité à deux pour la strate de la commune, est contourné.

L'ordonnateur mentionne que le service désigné comme le « cabinet du maire » est une qualification des services de secrétariat administratif et d'assistance de direction, dont les agents n'exercent pas de missions à caractère politique. Les trois agents concernés n'ont selon lui qu'un lien fonctionnel avec le directeur de cabinet. Cependant, les évaluations des intéressés sont signées par le directeur de cabinet, en qualité de responsable hiérarchique.

La chambre recommande à la commune de mettre fin au dépassement du plafond d'emploi des collaborateurs de cabinet.

Recommandation n° 2 : mettre fin au dépassement du plafond d'emploi des collaborateurs de cabinet.

4 LA RÉNOVATION URBAINE ET LA REVITALISATION DU CŒUR DE VILLE

4.1 Une politique ancienne menée pour lutter contre la vacance des logements et des commerces

Dès 2000, la commune de Sisteron a engagé une réflexion sur le centre ancien. D'après l'ordonnateur, à cette date, environ 400 appartements étaient alors vacants de même que 25 % des commerces. La commune a également des spécificités urbanistiques : le centre ancien est dense, avec des rues étroites et parfois couvertes (« andrones »), une forte déclivité ainsi que des immeubles anciens difficiles à adapter aux conditions de confort standard.

Après une phase de diagnostic, la commune a débuté un programme de rénovation urbaine intégrant notamment un volet sur la lutte contre l'habitat indigne. Une opération de requalification a été lancée en 2001 puis une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale-lutte contre l'habitat insalubre (MOUS-LHI) ⁸ de 2008 à 2017 qui a mis en évidence la nécessité d'une opération de résorption de l'habitat insalubre (RHI) pour quatre ilots, dont trois en multisites compte tenu de la taille du patrimoine bâti. Pour cette dernière opération, la complexité des dossiers a nécessité l'aide du bailleur social Habitations de Haute-Provence dans le cadre d'un bail emphytéotique.

Dans ce cadre, 25 logements sociaux et deux commerces ont été créés en plus de la réhabilitation d'espaces publics, avec notamment la création d'un musée gallo-romain⁹. À titre complémentaire, la commune a subventionné les propriétaires riverains des opérations RHI pour la rénovation de leurs façades et toitures. Elle a également subventionné à hauteur de 50 % avec un plafond de 3 000 € les frais pour favoriser l'organisation des copropriétés. Enfin, elle s'est porté acquéreur de locaux commerciaux désaffectés pour les mettre en location et a réalisé des opérations d'aération (aménagement de placettes et cheminements).

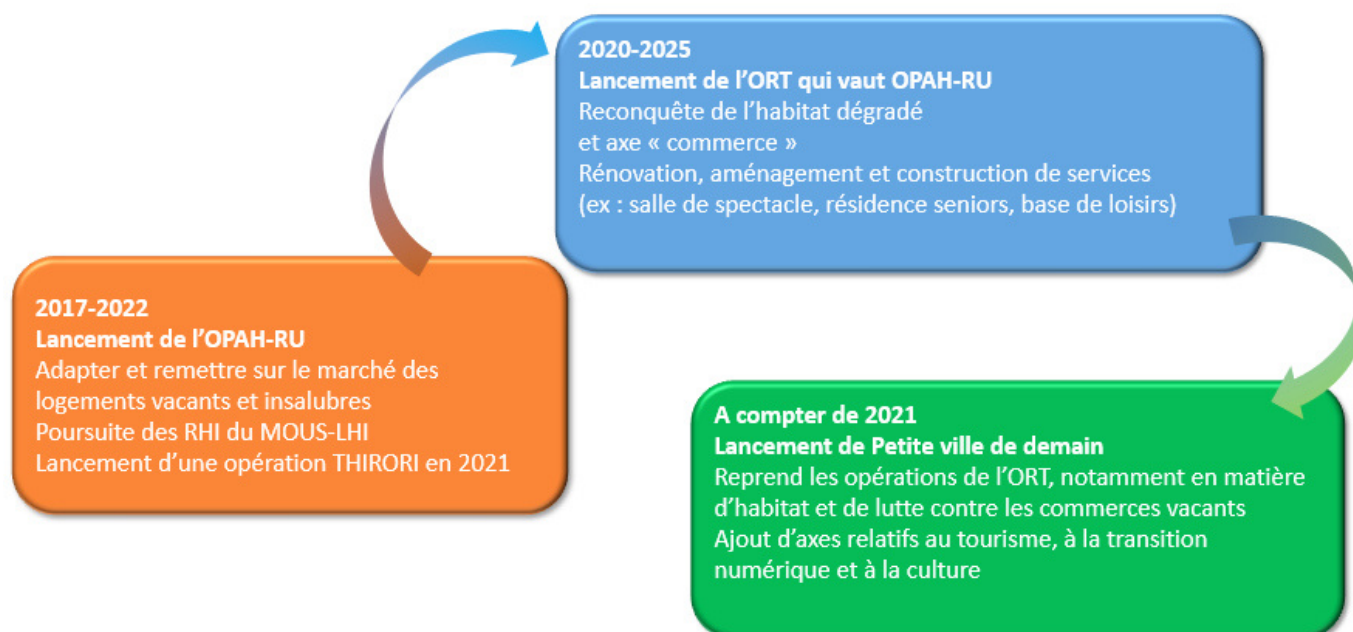
4.2 Une commune qui active l'ensemble des dispositifs de rénovation urbaine avec un axe ambitieux en matière de lutte contre l'habitat insalubre

La commune est engagée dans des programmes d'envergure : une opération programmée d'amélioration de l'habitat-rénovation urbaine (OPAH-RU), intégrant des opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable (RHI) et de traitement de l'habitat insalubre remédiable ou dangereux et des opérations de restauration immobilière (THIRORI) ainsi qu'une opération de revitalisation de territoire (ORT)¹⁰. Par ailleurs, la commune porte un projet « Petite ville de demain » comportant un volet « Habitat ».

⁸ La maîtrise d'œuvre urbaine et sociale a pour objectif de promouvoir l'accès au logement des personnes et familles défavorisées. C'est une prestation d'ingénierie dont le champ favorise la prise en considération de situations très diverses (exemples : accès au logement de gens du voyage sédentarisés, démolition reconstruction d'un foyer de travailleur migrants et transformation en résidence sociale). La MOUS est un outil du plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), pour la mise en œuvre d'actions inscrites dans ce plan, que ce soit pour reloger ou développer de l'offre à destination des ménages les plus défavorisés.

⁹ Source : <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/lhistoire-dune-requalification-urbaine-707>

¹⁰ Les ORT ont été créées par l'article 157 de la loi Élan du 23 novembre 2018. Cet outil est à la disposition des collectivités locales volontaires pour promouvoir et mettre en œuvre un projet de territoire dans les domaines urbain, économique et social afin de renforcer les fonctions de centralité qui bénéficient à tout le territoire.

Graphique n° 1 : Les dispositifs utilisés par la commune de Sisteron en matière de rénovation urbaine entre 2017 et 2022

Source : CRC

4.2.1 L'OPAH-RU de Sisteron : l'amélioration des logements privés par le soutien aux propriétaires

Afin de lutter contre l'habitat indigne sur des îlots dégradés ainsi que d'adapter, diversifier et remettre sur le marché des logements vacants, la commune a signé une convention d'OPAH-RU prenant effet au 1^{er} janvier 2017 pour soutenir l'amélioration du parc privé de logement¹¹. Un diagnostic préalable¹² montrait en effet que, malgré les actions engagées depuis 2008 par la commune, 14 % des immeubles présentaient encore des situations d'habitat très dégradé ou nécessitaient des interventions structurelles et 70 % des immeubles nécessitaient des travaux de mises aux normes et de réhabilitation.

Des avenants ont permis d'élargir le périmètre d'action. Initialement circonscrit au centre ancien et une partie du centre-ville moderne, habité par 19 % de la population sisteronaise (à prédominance de locataires et avec de faibles ressources), le programme a été étendu au bâti des années 50 puis à l'ensemble de la commune. Après une année de prolongation, l'OPAH-RU prend fin le 31 décembre 2022.

¹¹ Approuvée par délibération n° 2016-3-35 ST du conseil municipal dans sa séance du 17 mars 2016

¹² Étude pré-opérationnelle d'OPAH-RU, Document de rendu final, LOGIAH, février 2016

L'OPAH-RU s'inscrit dans la lignée de la MOUS-LHI, avec l'avantage d'apporter à la commune des outils contraignants dont celle-ci ne disposait pas jusqu'alors et des aides financières supplémentaires aux propriétaires en matière d'amélioration énergétique de maintien à domicile des personnes âgées et handicapées.

Dans ce cadre, la commune continue de verser des aides à la rénovation et à l'organisation des copropriétés et de réaliser des équipements publics et des opérations d'aération, comme la placette du grand couvert, jardin des vestiges et auditorium de l'école de musique, dans une optique de mise en valeur du patrimoine et des espaces publics. Elle poursuit également l'opération « Façade et toiture » qui accompagne les propriétaires s'engageant dans la réfection de la façade et/ou de la toiture de leur immeuble.

Outil de coordination de l'action publique et de l'initiative privée, la poursuite des opérations RHI engagés dans le MOUS-LHI et la définition en 2021 d'une opération THIRORI (restauration immobilière des bâtiments sous arrêté d'insalubrité réparable, de péril ordinaire ou de prescription de mise en sécurité) pour les bâtiments Mailliard et Clarès s'inscrivent également dans ce cadre. Le suivi et l'animation du programme est réalisé par un prestataire, LOGIAH, et, en interne, des agents communaux sont chargés de l'accompagnement sur la structuration des copropriétés.

4.2.2 L'opération de revitalisation de territoire : un dispositif reprenant les projets de l'OPAH-RU et comprenant une dimension de développement des services

L'ORT s'inscrit dans un cadre intercommunal. La convention dispose d'un axe sur la reconquête de l'habitat dégradé et, plus généralement, de développement des commerces et des services. L'entrée en vigueur de l'ORT rend applicables des outils juridiques qui facilitent la reconquête des centres-villes. En matière de maîtrise foncière, la collectivité locale peut instaurer le droit de préemption urbain renforcé et le droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial.

Le préfet peut également suspendre l'enregistrement et l'examen en commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) de nouveaux projets commerciaux en périphérie des secteurs d'intervention de l'ORT. S'agissant plus largement des politiques d'habitat et d'aménagement urbain, les opérations de réhabilitation sont favorisées par un accès prioritaire aux aides de l'agence nationale de l'habitat (Anah). En outre, la convention d'ORT peut valoir convention d'OPAH, ce dernier pouvant être prolongé de plusieurs années grâce à son inscription dans une ORT.

La commune de Sisteron a signé une convention d'ORT le 30 janvier 2020. Sont également signataires la communauté de communes du Sisteronais-Buëch, la commune de Laragne-Montéglin et la commune de Serres. Sa signature a entraîné la prolongation d'un an du délai de l'OPAH-RU. Le programme de Sisteron prévoit la poursuite des opérations THIRORI mais également des projets d'envergure comme la construction d'une nouvelle salle de spectacle, l'aménagement d'une base nature et loisirs, la réhabilitation d'une maison de santé pluridisciplinaire dans les locaux du site hospitalier de Sisteron ou encore la reconversion de deux friches.

L'estimation du coût des opérations prévues par la convention pour la commune de Sisteron est de 12,7 M€ TTC, actualisé lors d'un comité local ORT en date du 9 novembre 2021 à 11,5 M€ TTC.

4.2.3 Le projet « Petite ville de demain » : un programme pour conforter le statut de « ville dynamique » et dans la continuité de l'ORT

Le programme « Petite ville de demain » (PVD) a été signé en avril 2021 par la commune de Sisteron avec les mêmes communes partie prenantes à l'ORT et la communauté de communes. En plus de reprendre les opérations prévues dans l'ORT, le programme PVD engage la commune sur de nouvelles thématiques, comme la transition numérique, le développement durable, le tourisme, la culture, la mobilité ainsi que la sécurité.

Pour faciliter le suivi de ce projet à dimensions multiples, la Banque des territoires et l'Agence nationale des collectivités territoriales financent 75 % d'un chargé de projet dédié à la commune de Sisteron.

4.3 Une politique de rénovation urbaine cohérente, aux résultats contrastés

L'étude pré-opérationnelle de l'OPAH-RU réalisée en 2016 justifiait le lancement du programme de rénovation urbaine dans le centre-ville (centre ancien et une partie du centre moderne) et le quartier de la Baume, avec notamment une proportion élevée de bâtiments présentant des problèmes de sécurité, des risques pour la santé et une problématique énergétique.

Les objectifs fixés à cinq ans par la commune en 2017 étaient ambitieux et si la politique menée s'est traduite par des avancées (réhabilitation d'andrones, finalisation du programme RHI multisite, reconquête d'immeubles dégradés et organisation des copropriétés) le bilan de l'OPAH-RU reste contrasté. Par exemple, au 31 décembre 2022, seulement 59 visites ont été réalisées sur cinq ans dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne, contre 125 prévues.

Huit programmes de travaux lourds ont été réalisés pour réhabiliter des logements très dégradés contre un objectif de 15. Trente-huit dossiers « Façade et toiture » ont été agréés pour un objectif initial de 75. Aucune prime pour soutenir l'accession à la propriété pour les primo--accédants n'a été versée pour un prévisionnel de 14. Quant aux demandeurs ayant pris contact avec l'animateur de l'OPAH-RU (appelés « primo-contacts », ils ont été au nombre de 353, contacts qui ont abouti à 100 dossiers agréés et soldés. Seul l'objectif d'accompagnement à l'organisation des copropriétés a été atteint et même dépassé.

La réalisation des objectifs s'est heurtée à plusieurs problématiques, parmi lesquelles, outre la crise sanitaire liée au COVID-19, le reste à charge trop important des projets de rénovation énergétique sur les ménages les plus modestes, un gain énergétique difficile à atteindre au regard de contraintes architecturales et urbanistiques spécifiques au bâti, et la frilosité des demandeurs à se lancer dans des démarches administratives qu'ils jugent complexes. L'ordonnateur souligne la multiplication des aides de l'État qui affectent l'opération OPAH-RU en captant des dossiers éligibles.

La chambre souligne l'adéquation de la politique de rénovation urbaine portée par la commune pour lutter contre la dégradation du bâti, en proposant une offre résidentielle de qualité et une offre de logements nouveaux dans une logique de croissance démographique maîtrisée, aux enjeux socio-démographiques de son territoire. La commune de Sisteron doit cependant veiller à mieux calibrer ses objectifs par rapport aux spécificités de son territoire et, compte tenu du montant prévisionnel des opérations à financer, à se doter d'outils de pilotage et de prospective financière.

4.4 Le contrôle d'opérations

Afin de soutenir la construction de logements sur son territoire, la commune a conclu des baux emphytéotiques administratifs (BEA) ainsi que des baux à construction. Dans le cadre de son contrôle, la chambre a analysé : le contrat signé par acte authentiques avec la SA Famille et Provence le 18 janvier 2018 pour la construction de 20 logements sociaux ; la cession de quatre terrains au bailleur social H2P en 2017 et le lancement en février 2022 d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour la valorisation de deux parcelles afin de construire des logements sociaux, seniors et primo accédants.

4.4.1 L'absence de sollicitation systématique de l'avis de la direction de l'immobilier de l'État

Les avis de la direction de l'immobilier de l'État (DIE - anciennement connue sous le nom de France Domaine) sont obligatoires pour les cessions d'immeubles et de droits réels immobiliers dès le premier euro. Ainsi, les BEA et les baux à constructions, qui emportent cession de droits réels immobiliers, sont soumis à ce régime d'approbation ¹³.

Le conseil municipal doit délibérer sur les cessions d'immeubles et de droits réels immobiliers au vu de cet avis, par application du dernier alinéa de l'article L. 2241-1 du CGCT.

¹³ Conseil d'État, Section, 23/10/2015, n° 369113.

Cet avis n'est ni visé ni joint pour la conclusion du BEA avec la SA d'HLM Famille et Provence¹⁴ (délibération n° 2017-04-13 du 13 avril 2017) et pour l'allongement des baux emphytéotiques et à construction et la cession de terrains supports de ces baux à la société H2P (délibération n° 2017-02-33 du 27 février 2017).

4.4.2 Une motivation insuffisante des délibérations du conseil municipal et un manque de transparence dans les informations transmises

Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles¹⁵. Le prix est fonction des caractéristiques essentielles d'une vente et, dans le cadre d'un BEA ou d'un bail à construction, le montant des droits réels cédés à l'emphytéote/preneur s'apprécie au regard du montant du loyer et du coût des investissements mis à sa charge et qui sont sensés revenir au bailleur à l'expiration du contrat.

En outre, si la cession est consentie pour un montant inférieur à sa valeur vénale, la délibération doit faire état des motifs d'intérêt général qui justifie ce choix et les contreparties existantes au bénéfice de la personne publique¹⁶. S'agissant des contreparties, c'est-à-dire les avantages que la collectivité est susceptible de retirer de la cession eu égard à l'ensemble des intérêts publics dont elle a la charge, celles-ci doivent, du fait de leur nature et des obligations mises à la charge des cessionnaires, être effectives.

Dans un arrêt n° 439653 du 13 septembre 2021, le Conseil d'État a rappelé que, dans le cadre d'une cession à l'emphytéote des terrains supports d'un BEA consenti par la commune, le conseil municipal devait se prononcer sur la valeur du « droit au retour des biens à l'issue du BEA » auquel la commune renonce en acceptant de vendre les terrains à l'emphytéote.

Dans le cas présent, le conseil municipal n'a pas délibéré sur le montant du loyer du BEA à verser par la société anonyme (SA) d'HLM Famille et Provence au regard du coût des travaux mis à la charge de l'emphytéote lequel, au demeurant, n'est pas indiqué dans la délibération et ne semble pas non plus être connu des services de la commune.

À défaut d'avoir visé l'avis de la DIE sur le montage envisagé, il n'a pas non plus été en mesure d'apprécier si le BEA conduisait à céder des droits réels pour un montant inférieur à leur valeur vénale et, le cas échéant, de motiver cet écart par des considérations d'intérêt général et des contreparties suffisantes apportées par l'emphytéote.

¹⁴ La commune transmet uniquement les évaluations de la DIE sur la valeur vénale des terrains nus au moment de leur acquisition par l'établissement public foncier PACA en 2013 puis en 2015, lors de sa rétrocession à la commune.

¹⁵ Article L. 2241-1 du CGCT

¹⁶ Conseil d'État, 8ème - 3ème SSR, 14/10/2015, 375577

La chambre relève l'avantage dont jouit la SA d'HLM Famille et Provence pour l'exécution de la mission d'intérêt général. S'il n'est pas irrégulier, se pose la question d'un avantage économique consenti à l'emphytéote du fait de la très longue durée du bail (55 ans), de la modicité de la redevance (un euro par an) et du droit de préférence dont il bénéficiera en cas de vente des terrains d'assiette par la commune et ce, en l'absence de toutes obligations à son égard, notamment sur la date de démarrage des travaux de construction ou d'information régulière de la commune sur l'avancement de son projet.

De même, la délibération approuvant la cession de quatre terrains d'assiette donnés à bail à la société H2P ne donne aucun élément d'information sur ce que représente la soulte de 1 287 900 € payée par celle-ci en contrepartie de la cession ni sur les raisons de l'allongement à 99 ans des baux à construction établis sur ces terrains préalablement à leur cession. Sur ce dernier point, le silence de la délibération n'est pas sans conséquence sur la bonne information du conseil municipal et des administrés dans la mesure où, dans le cadre d'un bail à construction, la valeur des droits du bailleur augmente au fur et à mesure que se rapproche le terme du contrat.

Ainsi, aucun élément de la délibération ou du compte-rendu de la séance n'explique que le rallongement des baux consentis sur les terrains qui devaient être cédés a pour seule finalité de faire baisser le montant de la soulte payée par la société H2P et ne répond à aucun besoin de la commune, sinon celui de disposer d'une recette immédiate. De même, à défaut d'avoir visé l'avis de la DIE sur le montage envisagé, alors même que celui-ci avait été rendu à la date de la délibération sur chacun des terrains devant être cédés, hormis celui support du bail à construction « Centre de secours », le conseil municipal n'a pas non plus été en mesure d'apprécier si la cession conduisait à céder ces terrains pour un prix inférieur à leur valeur vénale et, le cas échéant, de motiver cet écart par des considérations d'intérêt général et des contreparties suffisantes apportées par la société H2P.

En l'espèce, il ressort que pour les ensembles « Hameaux de Canteperdrix », « Les Visitandines », « Les jardins du Gand » et « centre de secours », les montants de soulte payés par la société H2P sont différents des droits évalués par la DIE.

Tableau n° 3 : Écarts en euros entre les estimations de la DIE et les montants de soulte versés par la société H2P à la commune

<i>Ensemble immobilier</i>	Évaluation des droits du bailleur par la DIE	Montant de la soulte payée par la société H2P	<i>Écarts</i>
<i>Hameaux de Canteperdrix</i>	603 000	542 700	60 300
<i>Les Visitandines</i>	367 000	330 300	36 700
<i>Jardins du Gand</i>	362 000	325 800	36 200
<i>centre de secours</i>	98 737	89 100	9 637
Total	1 430 737	1 287 900	142 837

Source : Avis de la DIE, pièces comptables.

L'écart constaté correspond toutefois aux 10 % de marge de négociation laissé par la DIE dans ses quatre avis et ne permettent pas de regarder ces cessions comme étant consenties à un prix inférieur à l'avis de la DIE.

Néanmoins, s'agissant de l'avantage consenti à la société H2P du fait de l'allongement à 99 ans de ces baux préalablement à leur cession, la commune n'a produit aucune étude financière permettant d'évaluer le montant de ses droits si les baux n'avaient pas été allongés. La DIE n'ayant été saisie que de l'évaluation des droits du preneur dans l'hypothèse de baux allongés à 99 ans, l'avis rendu ne permet pas de connaître la valeur des droits de la commune avant avenant de prolongation.

Ainsi, même s'il avait été communiqué aux conseillers municipaux, cet avis n'aurait pas permis de les éclairer sur le montant auquel la commune aurait pu prétendre au jour de l'adoption de la délibération et partant, auquel elle renonçait en approuvant la prolongation puis la cession de ces baux. En tout état de cause, les entretiens et les pièces transmises ont révélé que le montant de l'avantage consenti à la société H2P et le préjudice financier pour la commune reste également inconnu de ses services.

En faisant application de la méthode de la DIE, la chambre observe que la cession des quatre baux, juste après leur allongement à 99 ans, a entraîné une baisse de la soulte d'un montant minimum de 728 759 €.

En ce qui concerne l'allongement de trois baux assis sur les terrains qui n'ont pas été cédés à la société H2P (« Le Bras d'Or », « Hôtel d'Ornano » et « Résidence Brouchon »), la DIE n'a pas été saisie aux fins d'évaluer l'impact de cet allongement de 55 à 99 ans qui constitue pourtant une modification essentielle des conditions de cession des droits réels tirés de ces baux. Faute d'avis de la DIE et à défaut d'avoir présenté dans la délibération une analyse chiffrée de l'impact de cet allongement sur les droits de la commune, les conseillers municipaux ne pouvaient pas mesurer l'avantage financier pour H2P que constitue cet allongement ni le préjudice financier que cela représente pour la commune.

ANNEXES

Annexe n° 1. Données financières de la commune de Sisteron.....	24
Annexe n° 2. Glossaire	26

Annexe n° 1. Données financières de la commune de Sisteron

Tableau n° 1 : Excédent brut de fonctionnement de la commune de Sisteron de 2017 à 2021

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
= Produits de gestion (A)	15 130 504	15 091 944	14 797 094	14 894 431	15 134 752	0,0%
= Charges de gestion (B)	12 435 963	12 401 066	12 013 847	12 302 262	13 065 514	1,2%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2 694 541	2 690 878	2 783 247	2 592 170	2 069 238	-6,4%

Source : CRC

Tableau n° 2 : Charges de gestion de la commune de Sisteron de 2017 à 2021

en €	2017	2018	2019	2020	2021
Charges à caractère général	2 868 958	2 747 378	2 736 447	2 852 251	3 090 546
Différence valeur absolue N-N-1	#REF!	-121 580	-10 931	115 804	238 295
En % des charges de gestion	23%	22%	23%	23%	24%
+ Charges de personnel	8 526 809	8 536 986	8 207 071	8 327 520	8 795 689
Différence valeur absolue N-N-1	#REF!	10 177	-329 915	120 449	468 169
En % des charges de gestion	69%	69%	68%	68%	67%
+ Subventions de fonctionnement	393 625	471 540	445 160	445 115	477 835
Différence valeur absolue N-N-1	#REF!	77 915	-26 380	-45	32 720
En % des charges de gestion	3%	4%	4%	4%	4%
+ Autres charges de gestion	646 571	645 162	625 169	677 376	701 444
= Charges de gestion (B)	12 435 963	12 401 066	12 013 847	12 302 262	13 065 514

Source : CRC

Tableau n° 3 : Charges totales de personnel nettes des recettes de mises à disposition, entre 2017 et 2021

en €	2017	2018	2019	2020	2021
Charges totales de personnel	8 526 809	8 536 986	8 207 071	8 327 520	8 795 689
- Remboursement de personnel mis à disposition	0	234 858	217 782	232 481	248 576
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	8 526 809	8 302 129	7 989 289	8 095 039	8 547 113
en % des produits de gestion	56,4%	55,0%	54,0%	54,3%	56,5%

Source : CRC

Tableau n° 4 : Produits de gestion de la commune de Sisteron de 2017 à 2021

en €	2017	2018	2019	2020	2021
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	5 345 527	5 293 729	5 389 941	5 532 518	4 508 332
<i>Différence valeur absolue N-N-1</i>	<i>-4 400 680</i>	<i>-51 797</i>	<i>96 212</i>	<i>142 577</i>	<i>-1 024 187</i>
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>35%</i>	<i>35%</i>	<i>36%</i>	<i>37%</i>	<i>30%</i>
+ Fiscalité reversée	6 599 095	6 562 296	6 251 985	6 358 164	6 361 574
<i>Différence valeur absolue N-N-1</i>	<i>5 501 533</i>	<i>-36 799</i>	<i>-310 311</i>	<i>106 179</i>	<i>3 410</i>
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>44%</i>	<i>43%</i>	<i>42%</i>	<i>43%</i>	<i>42%</i>
= Fiscalité totale (nette)	11 944 622	11 856 025	11 641 927	11 890 683	10 869 906
+ Ressources d'exploitation	819 978	961 484	1 062 523	800 520	961 888
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>5%</i>	<i>6%</i>	<i>7%</i>	<i>5%</i>	<i>6%</i>
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 365 904	2 274 435	2 092 645	2 148 847	3 302 958
<i>Différence valeur absolue N-N-1</i>	<i>-902 316</i>	<i>-91 470</i>	<i>-181 790</i>	<i>56 203</i>	<i>1 154 111</i>
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>16%</i>	<i>15%</i>	<i>14%</i>	<i>14%</i>	<i>22%</i>
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	54 382	0
= Produits de gestion (A)	15 130 504	15 091 944	14 797 094	14 894 431	15 134 752

Source : CRC

Tableau n° 5 : CAF nette du budget principal entre 2017 et 2021

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF brute	2 366 209	2 423 679	3 503 876	3 052 385	1 872 783	13 218 933
- Annuité en capital de la dette	1 389 348	1 419 938	1 457 603	1 344 813	1 281 501	6 893 204
<i>dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine</i>	0	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	976 861	1 003 741	2 046 273	1 707 572	591 282	6 325 728
CAF nette ou disponible retraitée hors c/7713	976 861	950 437	983 438	1 000 489	591 282	

Source : CRC

Annexe n° 2. Glossaire

ARS	Agence régionale de santé
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
BEA	baux emphytéotiques administratifs
CAF	Capacité d'autofinancement
CDAC	Commission départementale d'aménagement commercial
CDD	Contrat à durée déterminée
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGFP	Code général de la fonction publique
CHICAS	Centre hospitalier intercommunal des Alpes du Sud
CRC	Chambre régionale des comptes
DGS	Directeur général des services
DIE	Direction de l'immobilier de l'État
EBF	Excédent brut de fonctionnement
PACA	Provence Alpes Côte d'Azur
RAR	Restes à réaliser
SPIC	Service public industriel et commercial

Click or tap here to enter text.

**RÉPONSE DE MONSIEUR DANIEL SPAGNOU,
MAIRE DE LA COMMUNE DE SISTERON**

**CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
RELATIVES
AU CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION
DE LA COMMUNE DE SISTERON**

Mis en ligne le 18/12/2023 à 18h09

REÇU EN PREFECTURE
le 18/12/2023

Application agréée E-legalite.com

99_DE-004-210402095-20231213-T2023_12_01

Réponse de la Commune de Sisteron au Rapport d'Observations Définitives de la Chambre Régionale des Comptes Provence Alpes Côte-d'Azur (Période 2017-2022)

*Dans le rapport définitif, la Commune constate avec satisfaction que **LA CHAMBRE CONFIRME QUE LA SITUATION FINANCIERE DE LA VILLE DE SISTERON EST « SAINE »** et qu'elle n'ait relevé que quelques points techniques du fonctionnement de l'institution qui ne remettent à aucun moment en cause ni les comptes ni la bonne gestion de la collectivité. La commune note tout particulièrement la reconnaissance par la chambre de « La politique ambitieuse de rénovation urbaine, de revitalisation du cœur de ville et du maintien des équipements publics sur son territoire » qui aujourd'hui est présenté comme un exemple réussi au niveau national dans un contexte où les dispositifs de soutien de l'Etat comme « Cœur de Ville » ; « Petites Villes de Demain » et « Villages d'Avenir » se sont développés en moins de trois ans.*

Pour autant, la Chambre rajoute que « si jusqu'en 2021, la situation économique permettait de financer les investissements avec un recours soutenable aux emprunts, les marges de manœuvre de la collectivité se réduisent » ; donc avec une situation financière « qui se tend ».

La commune confirme le constat de la Chambre et a déjà pris des dispositions fortes notamment lors de l'élaboration et de l'exécution en cours du budget 2023. En effet, cela fait maintenant plus de sept ans que la commune tire la sonnette d'alarme face à une situation subie malheureusement de longue date et qui est avant tout le résultat de facteurs exogènes qui ne sont ni de son ressort ni de sa responsabilité. Depuis maintenant plus de dix ans, la commune fait face à une politique confiscatoire de l'Etat instaurée à partir de 2012 exceptionnellement impactante sur les comptes de la Ville de Sisteron.

*Aujourd'hui avec **LA PERTE DE 2,2 MILLIONS EUROS ANNUELS DE DGF (DOTATION DE L'ETAT) PAR RAPPORT A 2012** et malgré les gros efforts de gestion réalisés avec notamment la suppression nette (hors transferts à la CCSB) de 32 postes en 8 ans, la généralisation des mises en concurrence, le déploiement des plans d'économies, les gains réalisés sur le poste de dépenses de fonctionnement en 2022 (- 814 000 € par rapport à 2014) ne suffisaient plus à compenser la baisse encore plus importante des recettes en 2022 qui s'est accélérée ces trois dernières années (- 1 564 000 € par rapport à 2014).*

Le résultat de cette politique confiscatoire de l'Etat est que la commune risque de ne plus dégager assez d'Epargne pour continuer à investir et moderniser la ville et ce malgré le fait que jamais, la commune n'a atteint des niveaux de subventions aussi important de l'ordre de 35% quand, il y a encore 10 ans en arrière, ce niveau n'était que de 17%.

Face à ce constat, dès 2023 et sans attendre un hypothétique déficit, la commune s'est posée la question de savoir quels leviers elle pouvait actionner ?

- ***La première piste explorée a été celle de diminuer les dépenses de fonctionnement et de continuer les efforts entrepris depuis 2014 même si la commune touche aux limites de l'exercice***
 - *Concernant les charges à caractère général :*
 - *Avec l'inflation des coûts de l'énergie et l'obligation de relancer en 2023 les marchés d'électricité (avantageux jusqu'alors) et de gaz qui, a dû anticiper malheureusement un impact négatif très fort ;*
 - *L'inflation sur deux des postes majeurs du budget communal, l'alimentation et l'énergie n'ont malheureusement pas ralenti*
 - *Concernant les charges de personnel :*
 - *La commune a décidé de continuer voire d'intensifier le rythme de suppression de quatre postes par an mais nous arrivons aux limites du modèle sans remettre en cause les services publics en place.*
 - *Il faut savoir qu'en 2023, sur 11 départs à la retraite prévus, 3 postes + 2 ½ postes ont été prévus pour suppression auquel doit se rajouter un départ volontaire*
 - *Les avancements avec la GVT (Glissement Vieillesse Technicité, la hausse du point d'indice, la reconnaissance professionnelle des prises de responsabilité, des qualifications et des mérites n'ont pu être interrompus car ils sont aussi le gage de la qualité des services publics rendus.*
- ***La deuxième piste explorée a été celle de voir comment augmenter les recettes de fonctionnement***
 - *Concernant les dotations : La commune s'est résolue à ne plus compter sur ces recettes et qu'au contraire ces dernières continueront de baisser jusqu'à quasiment s'éteindre dans les deux ou trois prochaines années.*
 - *Concernant les Impôts et Taxes :*
 - *Selon les simulations de la DDFIP, en 2023, la hausse réglementaire et automatique des bases fiscales de +7,1% (décidée lors de la loi de finances) représente une augmentation d'environ 200 000€ (+ 5%) qui a déjà été phagocyté par la hausse du point d'indice en 2023.*
 - *Toujours selon les simulations de la DDFIP, en 2023, l'augmentation d'un point des taux (TFB, TH (sur les résidences secondaires) et TFNB) peut rapporter environ 150000 € par an.*
 - *La hausse très nette des investissements et des constructions (de logements, d'entreprises et d'unités industrielles) sur la commune en 2023 (notamment avec une nouvelle unité de production industrielle de 60 millions € mais aussi d'autres sur le Parc d'Activités de la commune ; des 260 logements prévus d'ici 2026 mais dont un bon nombre devraient être exonérés de TFB car correspondant à des logements sociaux)*

devrait avoir des impacts bénéfiques sur les bases fiscales, mais elles restent hypothétiques et très difficilement quantifiables.

Aussi, AFIN DE MAINTENIR AUTANT QUE FAIRE SE PEUT, LA PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS (dont beaucoup sont engagés voire financés), la commune a fait le choix de JOUER SUR TOUS LES CURSEURS :

- **CONTENIR LE RECOURS A L'EMPRUNT :** à 1,3 million € en 2023
 - Il est rappelé que l'endettement par habitant en 2023 de 1397€ par habitant correspond peu ou prou à l'endettement de 2006
- **AUGMENTER LES IMPOTS :**
 - **Le choix contraint mais assumé pour dégager de l'Epargne dès 2023 est celui d'appliquer une hausse aux taux (TFB, TH (résidences secondaires) et TFNB) dont + 3,29 points à la Taxe Foncière sur les propriétés Bâties.**
 - Cela a fait passer le taux TFB de 45,41% à 48,70%.
 - Cette décision a permis, malgré tout, à la commune de **conserver les impôts les plus bas des villes des Alpes du Sud** et toujours largement en-deçà des taux de Forcalquier, Gap, Digne ou Briançon.
 - Cette augmentation a ramené la fiscalité à **UN TAUX PROCHE DE CELUI DE 2002 (soit il y a 21 ans)**

*Cette hausse d'impôts s'est accompagnée naturellement de **décisions de gestion fortes** :*

1. Continuer à actionner tous les moyens afin de dégager des économies de gestion, en espérant que le niveau de l'inflation se tasse.
2. Etaler non pas sur 4 ans mais sur 6 ou 7 ans les investissements prévus pluriannuellement.
3. Remettre voire de renoncer dès à présent à certains investissements, non engagés, non financés ou au vu de leur coût prohibitif.

LA CHAMBRE AURAIT DONC PU RELEVER QUE FACE A CETTE POLITIQUE CONFISCATOIRE, C'EST L'ETAT ET LUI SEUL QUI DOIT RENDRE DES COMPTES AUX CITOYENS SISTERONAIS quant à la mise en coupe réglée des finances de la Commune de Sisteron.

Néanmoins, la Commune note les améliorations à apporter dans sa gestion administrative et financière et a déjà mis en œuvre les mesures correctives dès 2023.

LA COMMUNE A DONC D'ORES-ET-DEJA MIS A PROFIT L'ANNEE 2023 POUR APPORTER DES REPONSES EFFICACES AUX REMARQUES ET RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LA CHAMBRE.

*Pour finir, la Commune tient d'ailleurs à souligner l'utilité de l'inspection réalisée qui, dresse un état des lieux qui a donc déjà permis d'apporter des mesures correctives. Le rôle de conseil et d'accompagnement de la Chambre Régionale des Comptes est très appréciable même si **SUR CERTAINS ASPECTS DU RAPPORT DEFINITIF, LA COMMUNE RESTE RESERVEE.***

Sur le plan logistique le contrôle de gestion a donné lieu à une intense mobilisation des services communaux particulièrement la Direction Générale des Services et la Direction des Ressources Humaines, la Direction des Finances et la Direction de l'Aménagement du Territoire qui ont travaillé plusieurs centaines d'heures lors de l'instruction des magistrats financiers pour produire 2844 fichiers dématérialisés, représentant près de 30 000 pages d'archives et documents et 17 réunions de travail.

Même si d'un point de vue général, la Commune se félicite de la teneur très positive du rapport définitif, elle souhaite quand même souligner que LA CHAMBRE AURAIT PU FAIRE L'ECONOMIE DE CERTAINES DE SES APPRECIATIONS SI ELLE AVAIT PRIS EN CONSIDERATION LA TOTALITE DES OBSERVATIONS ADRESSEES PAR LA COMMUNE DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE CONTRADICTOIRE EN AVRIL DERNIER.

LA COMMUNE ENTEND DONC APPORTER CES OBSERVATIONS QUE LA CHAMBRE PEUT RETROUVER CI-APRES :

*

* *

1.1 Une estimation erronée des restes à réaliser

Recommandation n° 1 : en application de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice doivent limitativement correspondre aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

S'agissant de ces opérations concernant des chapitres d'ordre budgétaire il a été expliqué lors du contrôle l'erreur d'inscription de ces montants qui par nature est impossible au plan juridique pour des chapitres d'ordre budgétaire. Toutefois, au plan technique, la saisie de ces opérations fin 2018 sur l'ancien logiciel de comptabilité de Berger Levraut a été possible sans alerte ni verrou d'interdiction bien que ce logiciel soit agréé par le Ministère des Finances.

Dès l'initialisation des crédits reportés dépenses / recettes lors de la clôture de l'exercice (en l'occurrence l'exercice 2018) et la finalisation du compte administratif ces données sont reprises automatiquement dans le budget de N+1 (soit l'exercice 2019) ce qui explique l'impossibilité de les rectifier sur le budget 2019.

De plus il n'a pas été formulé d'observation sur ce point par l'autorité préfectorale ou le comptable public dans le cadre du contrôle budgétaire.

concrétisée et la commune a dû relancer une nouvelle consultation en urgence avec exigence d'offre à taux fixe et seule la Banque Populaire a fait une proposition en ce sens et avec un accord par mail de la commune le 10/05/2022 et un mail de confirmation de l'établissement prêteur du 17/05/2022 ; la délibération n° C2022-05-25 SF du 24/05/2025 a approuvé cet emprunt selon le formalisme exigé par l'établissement prêteur et le contrat de prêt a été signé le 08/06/2022. La réalisation d'un emprunt en cours a également été mentionnée en Commission des Finances dès le 13/12/2021. Le principe d'accord de la commune était donc bien réel, certain et manifeste avant la date du 31/12/2021 pour la réalisation d'un emprunt de 1.500 k€ nonobstant les péripéties de rétractation de l'Agence France Locale sur son offre initiale obligeant la commune à relancer une consultation.

D'autre part, au-delà de ces explications dans le contexte particulier décrit, pour réfuter la mention d'insincérité des comptes évoquée dans le rapport de la Chambre Régionale des Comptes PACA, la commune de Sisteron regrette que le contrôle effectué sur les recettes certaines et reportables soit parcellaire et ne fasse pas référence, de façon paradoxale dans une vision tronquée de la réalité, aux subventions attribuées en cours d'année et non inscrites au budget et de fait non retracées dans les restes à réaliser en recettes ce qui aurait donné une vision globale plus complète des recettes certaines de la collectivité.

En effet la sincérité des comptes et la bonne gestion des deniers publics ne plaident pas pour une inscription anticipée (sans arrêté ou décision) ou prématurée des recettes de subventions dès lors que les dépenses correspondantes n'ont pas commencé à être réalisées.
Ainsi

- au 31/12/2019 il n'avait pas été inscrits au budget 2019 ou en décisions modificatives 194.918 € de subventions de l'Etat (DSIL convention 2019/02 du 29/07/2019 de 95.000 € tranche 3 sécurisation Rochers de la Baume, DSIL EJ2102095089 du 19/09/2019 de 99.918 € rénovation énergétique) et donc non retracées en restes à réaliser recettes.
- au 31/12/2020 il n'avait pas été inscrits au budget 2020 ou en décisions modificatives 1.110.109 € de subventions de l'Etat (DSIL EJ21023925010 du 10/05/2020 de 96.000 € tranche 3 chapelle des missionnaires, DSIL 3200770 du 18/12/2020 de 474.555 € Maison de la Santé, FIPD 2020/342008 du 07/12/2020 de 100.454 € sécurisation des écoles) et de la Région (DEB 20-500 du 09/10/2020 pour 140.000 € sur les 200.000 € attribués pour la rénovation thermique des ateliers, 2020/10655 du 17/12/2020 de 29.100 € pour la plantation d'arbres, 2020/07429 DEB-764 du 17/12/2020 de 50.000 € du 17/12/2020 FRAT COVID pour les panneaux lumineux d'information et le matériel de sonorisation de la salle du Conseil, FRAT bonifié 2020/06215 DEB-763 du 17/12/2020 de 220.000 € mise en conformité Plan d'eau des Marres) et donc non retracées en restes à réaliser recettes
- au 31/12/2021 il n'avait pas été inscrits au budget 2021 ou en décisions modificatives 1.428.088 € de subventions de l'Etat (ANDS-ES-DPRN9121 du 08/07/2021 pour 360.000 € sur les 400.000 € attribués pour la rénovation thermique du complexe Maffren, DSIL

Lors du contrôle à aucun moment il n'a été demandé de justificatif écrit particulier sur ce point si ce n'est la présente explication lors des auditions, par voie de conséquence le maintien de cette mention d'absence de justificatif fourni tend à mettre en doute la bonne foi des gestionnaires sur la sincérité de l'explication alors même qu'à aucun stade de la procédure de contrôle il n'a été formulé expressément de demande de justificatifs à produire sur ce point précis.

En ce qui concerne les recettes d'emprunts inscrites en reste à réaliser il est pris note de l'observation de la Chambre. La commune de Sisteron tient à apporter les précisions suivantes réfutant formellement la mention d'insincérité des comptes administratifs.

D'une part il ne fait aucun doute que la commune n'a inscrit en reste à réaliser en recettes que des emprunts dont la concrétisation contractuelle a été réalisée dans les semaines suivantes pour le montant exact inscrit, dès lors le caractère de recette certaine ne peut être mis en cause. Par ailleurs sont visés des emprunts réalisés sur la période particulière de pandémie qui a sensiblement désorganisé le fonctionnement administratif institutionnel des collectivités et des établissements bancaires fin 2020 et du bouleversement du contexte des emprunts début 2022 avec la remontée en flèche des taux d'intérêts obérant quasiment toute possibilité d'emprunt à taux fixe.

- L'emprunt de 1.250 k€ (Banque Postale) fait suite à une consultation lancée le 25/11/2019, à une proposition de prêt du 13/12/2019 et à un mail du 20/12/2019 retenant cette offre ; en raison de l'absence d'interlocuteur de l'établissement bancaire lors des congés de fin d'année, la décision du Maire DMSF 2019-12-21 n'a pu être prise que le 10/01/2020 selon le formalisme exigé par l'établissement prêteur et le contrat de prêt signé le 16/01/2020. L'accord de la commune était donc bien réel et certain avant la date du 31/12/2019.*
- L'emprunt de 1.450 k€ (Banque Populaire) fait suite à une consultation lancée le 28/12/2020 avec retard en raison du second confinement allant du 28/10/2020 au 01/12/2020 avec obligation de télétravail rendant difficile la fluidité du fonctionnement ; la proposition de prêt de la Banque Populaire date du 18/01/2021, par mail du 22/01/2021 l'offre a été retenue et confirmée par délibération n° 2021-01-29 SF du 15/02/2021 selon le formalisme exigé par l'établissement prêteur et le contrat de prêt a été signé le 23/02/2021.*
- L'emprunt de 1.500 k€ (Banque Populaire) fait suite à une consultation lancée le 03/12/2021, à une proposition de prêt du 17/12/2021 de l'Agence France Locale sur du taux fixe et à un mail du 22/12/2021 retenant cette offre avec le principe d'adhésion à l'AFL et un accord ferme de l'établissement par mail du 23/12/2021 ; en raison du retournement de conjuncture des taux d'intérêts en très forte hausse début 2022 l'Agence France Locale, par mail du 06/05/2022, n'a pu garantir son offre à taux fixe sur 15 ans pourtant condition substantielle de la consultation lancée par la commune ; par voie de conséquence la proposition de l'Agence France Locale n'a pas pu être*

EJ2103269687 du 26/03/2021 de 200.000 Nouvel Alcazar) et de la Région (CRET 2021/02108 DEB/72 du 26/03/2021 698.088 € Nouvel Alcazar, Kit Désert Médicaux 2021-02220 DEB/329 du 23/04/2021 de 170.000 € Maison de Santé) et donc non retracées en restes à réaliser recettes

Enfin, comme il a été précisé lors des entretiens, à compter de l'exercice budgétaire 2023 un contrôle des restes à réaliser en dépenses est exigé de tous les services lors de la demande d'inscription en crédits reportés par justification d'un bon de commande, d'un contrat, d'une convention ou d'un marché afin d'éviter l'inscription de crédits non justifiés mais figés par décision de sanctuarisation de certaines recettes sur des projets précis (tel qu'une partie du legs Leydet sur le nouvel Alcazar et du produit du rachat des baux par H2P pour la construction des restaurants scolaires). Les crédits en dépenses sur les projets pluriannuels sont désormais suivis dans le cadre de la mise œuvre d'autorisations de programme et crédits de paiement annuels depuis le passage en M57 au 01/01/2023.

*Par voie de conséquence **LA COMMUNE DE SISTERON NE PARTAGE PAS L’AFFIRMATION SELON LAQUELLE L’AFFECTATION DES RESULTATS SERAIT ERRONEE** par sous-évaluation du besoin de financement ; il conviendrait en effet pour asseoir une telle appréciation que tous les éléments correctifs précisés ci-dessus soient pris en compte ce qui n’a pas été le cas lors du contrôle parcellaire de la Chambre Régionales des Comptes PACA.*

1.2 Des budgets annexes revêtant le caractère industriel et commercial dépourvu de compte au trésor

La commune de Sisteron est quelque peu surprise de cette remarque de la Chambre Régionale des Comptes en 2023 alors même que jusqu'à présent ni l'autorité Préfectorale, ni la DDFIP, ni même la Chambre Régionale des Comptes dans tous ses contrôles depuis plus de trente ans n'ont formulé la moindre observation en la matière alors même que l'obligation d'instituer des budgets annexes distincts pour l'eau et l'assainissement dans les communes de plus de 3.500 habitants date de 1989 !

Au sens juridique la régie directe n'existe pas car aucune mention du Code Général des Collectivités Territoriales n'y fait référence bien qu'en pratique l'ordonnance de 1962 sur la comptabilité publique fasse mention de l'autonomie juridique et financière des régies.

***LA REPONSE DU 19/02/2020 DU SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES A LAQUELLE SE REFERE LA CHAMBRE POUR APPUYER SON AFFIRMATION EST DES LORS TRES LIMITEE AU PLAN JURIDIQUE PUISQU'AUCUNE MESURE LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE PRECISE N'EST VENUE MODIFIER LE CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES** en la matière, une réponse ministérielle est une interprétation du droit mais en aucun cas un texte créateur du droit.*

*Au demeurant **les budgets annexes de l'Eau et de l'assainissement, comme tous les autres budgets annexes, font l'objet d'un suivi financier individualisé** à travers le compte de liaison de racine 451X par lequel tous les dénouements financiers des dépenses et des recettes sont*

retracés en compte miroir débit / crédit avec le budget principal (et la balance du compte de liaison du budget principal impacte le compte de trésorerie unique 515), il n'y a donc pas d'atteinte au principe d'autonomie financière de la régie. Ainsi au 04/10/2023 :

- Budget eau compte de liaison 4512 solde débiteur 444.775,41 € = solde créditeur 4512 budget principal (avec incidence sur c/515 en débit)*
- Budget assainissement compte de liaison 4513 solde débiteur 66.606,28 € = solde créditeur 4512 budget principal (avec incidence sur c/515 en débit)*

Pour conclure la compétence eau et assainissement sera de droit, transférée à la structure intercommunale au plus tard le 01/01/2026 conformément à l'obligation posée par la loi NOTRe.

1.3 Le suivi des emplois non permanents

La Commune de SISTERON s'appuie en effet, depuis 2012 sur la délibération cadre n° 2012-7-15 du 27 juin 2015.

Prenant acte des observations de la Chambre, l'autorité territoriale a déjà invité le 14 avril 2023 le conseil municipal de la commune à délibérer sur des délibérations dont l'objet et la portée consistaient à créer formellement l'ensemble des postes non permanents pourvus à ce jour et à pourvoir sur l'année 2023. Une délibération interviendra en tant que de besoin au cours des exercices ultérieurs pour permettre à l'organe délibérant de se prononcer sur les créations supports.

1.4 Une information du conseil municipal erronée concernant les emplois existants et pourvus

La Chambre observe que « Le détail par grade présenté à l'annexe portant sur les emplois permanents n'est pas fidèle aux délibérations de création d'emploi votées par le conseil municipal ».

A cet égard, un tableau comparatif des emplois permanents à temps complet et à temps non complet au 01/01/2022 et au 01/01/2023 met en évidence la prise en compte des délibérations de transformations de postes intervenues durant l'année 2022, contrairement à ce que maintient la Chambre.

La Chambre observe que « 14 agents, recrutés sur la base de contrats à durée déterminée (CDD) pour accroissement temporaire d'activité, ont exercé leurs fonctions durant des périodes continues supérieures à 12 mois dans une période de 18 mois ». Si ces données sont exactes, la commune tient toutefois à en relativiser la portée.

En premier lieu, cette observation ne concerne que 14 agents sur 262 (soit environ 5% de l'effectif de référence).

En second lieu, on ne peut pas faire le reproche à la collectivité de ne pas s'efforcer de pérenniser et consolider la situation des agents contractuels recrutés en fonction des besoins des services, dans la mesure où les personnels recrutés en CDD sont stagiairisés dans un délai de deux à trois ans au maximum dès lors qu'ils ont fait preuve de leurs qualités et capacités professionnelles, de l'adéquation de leur manière de servir aux attentes de la collectivité et que l'emploi support s'avère effectivement pérenne.

Il est par ailleurs précisé en l'état des observations provisoires que deux agents (matricule 418 et 312) listés dans le tableau n°4 ont été effectivement pérennisés au moyen d'une stagiairisation en vue de leur titularisation ; un agent (matricule 423) n'a pas vu son contrat renouvelé à son initiative.

En ce sens, la situation mise en exergue par la Chambre apparaît moins critiquable que celles de nombreuses communes et autres collectivités, voire de l'Etat, qui de fait maintiennent nombre d'agents dans un statut de contractuel très précaire.

La Commune de Sisteron rappelle les considérations retenues par la Cour des comptes au détour de son rapport thématique publié le 22 septembre 2020 sur la gestion des contractuels dans la fonction publique, lequel souligne que le recrutement des agents contractuels est généralement justifié par les besoins d'ajustements et de flexibilité des administrations et leur gestion tend à une rigidification progressive. Ce rapport démontre aussi que le recours aux contractuels est utilisé pour répondre aux besoins ponctuels que les fonctionnaires ne peuvent pas forcément prendre en charge : saisonniers, remplacements, vacances de postes, accroissements temporaires...

Cette problématique concerne Sisteron comme bon nombre d'autres collectivités.

Enfin, ce même rapport de la Cour des comptes admet aussi que le recours à des contractuels traduit aussi des difficultés d'adaptation du service public dans la gestion des agents titulaires, en raison des rigidités existantes dans certaines procédures (mobilité, affectations, vacances de postes, longueur des procédures...). Ce qui est également le cas pour la Commune de Sisteron.

D'autre part, par un jugement en date du 30 septembre 2022 (req. n° 2101957), le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a considéré que le recours à 38 contrats à durée déterminée (CDD) durant une période de trois ans afin de remplacer des agents temporairement indisponibles n'est pas en soi abusif. D'ailleurs, la Commune rappelle que pour apprécier le recours à des contrats à durée déterminée (CDD) le juge doit prendre en compte l'ensemble des circonstances de fait qui lui sont soumises, notamment la nature des fonctions exercées, le type d'organisme employeur ainsi que le nombre et la durée cumulée des contrats en cause.

LA COMMUNE CONSIDERE QU'ELLE RESPECTE POUR L'ESSENTIEL LES CIRCONSTANCES PERMETTANT DE DEROGER AUX DELAIS REGLEMENTAIRES QUI S'IMPOSENT AUX CDD.

Concernant le caractère erroné selon la Chambre des annexes budgétaires, il s'avère que la Commune utilise le logiciel e-Magnus agréé par le Ministère des Finances pour constituer les

annexes budgétaires et notamment les annexes C1.1. La méthode de production des annexes budgétaires consiste en une saisie des données sur ce logiciel formaté.

Malheureusement, force est de constater que l'impression ne fait pas apparaître la colonne « effectifs pourvus » pourtant saisie préalablement.

La Chambre peut éventuellement en conclure que l'information du conseil municipal en matière d'effectifs dans les annexes budgétaires est « insuffisante » selon les statuts considérés, mais cela ne provient pas d'une volonté de la Commune mais uniquement du logiciel pourtant utilisé par de nombreuses Communes en France.

Au demeurant, la Commune a rajouté à l'annexe budgétaire faisant « Etat du personnel au 01/01/N » produit automatiquement par le logiciel e.Magnus, la capture d'écran des données saisies sur ce même logiciel lors de l'élaboration des budgets.

La Commune tient malgré tout à rappeler que L'INFORMATION DU CONSEIL MUNICIPAL EST RESPECTEE ET DE FAÇON FIABLE, PAR LA PRODUCTION CHAQUE ANNEE DE L'ETAT DE L'EFFECTIF DU PERSONNEL AU 01 JANVIER DE L'ANNEE CONSIDEREE, comme le rend obligatoire le Code Général des Collectivités Territoriales, article L.2313-1 et article R.2313-3. Ce tableau des effectifs constitue la liste des emplois ouverts budgétairement pourvus ou non, classés par filières, cadres d'emplois et grades et distingués par une durée hebdomadaire de travail déterminée en fonction des besoins du service.

Par principe, la Commune adopte par délibération du conseil municipal l'état des effectifs désigné en objet comme étant le tableau indicatif des emplois permanents communaux à temps complet et à temps non complet, une fois par an au 01 janvier. Au 01 janvier de l'année N, ce tableau des effectifs agrège les diverses délibérations de création, suppression et transformation d'emplois intervenues durant l'année N-1 et s'en trouve modifié comme il se doit une fois par an.

La Commune s'est par ailleurs, dotée d'un logiciel de gestion et de suivi de la masse salariale (fournisseur prestataire ADELYCE) permettant notamment de dresser l'état des effectifs en infra-annuel et à l'occasion de tout modification intervenant dans les effectifs communaux, et ce notamment par filière, catégorie, cadre d'emplois, grade, quotité de travail du poste, indication du poste pourvu ou vacant et service d'affectation. L'exploitation de ce logiciel de gestion permet ainsi de produire un état en continu de l'évolution des effectifs communaux tout au long de l'année.

2.1 Une situation financière saine mais qui se tend

L'impact sur les finances locales de la gestion du centre de vaccination contre le covid-19

Après le dépôt en décembre 2021 du dossier de demande de remboursement par l'ARS pour la période septembre/décembre 2021 pour un montant de 21.708 € et plusieurs relances en 2022 et 2023, l'ARS a enfin procédé au paiement à la fin du printemps 2023 !

3 LA GESTION DU CABINET

Recommandation n° 2 : mettre fin au dépassement du plafond d'emploi des collaborateurs de cabinet
--

La Chambre « recommande à la commune de mettre fin au dépassement du plafond d'emploi des collaborateurs de cabinet » au motif allégué selon lequel « si le directeur de cabinet est officiellement le seul collaborateur de cabinet, six autres agents sont affectés dans le service «cabinet» ou effectuent de missions pour le compte du cabinet durant la période contrôlée ».

La Chambre se méprend sur la qualification et les missions dévolues aux services dits du Cabinet.

En effet, la pratique communale consiste de longue date à qualifier de « cabinet du maire » des services de secrétariat administratif et d'assistance de direction dépourvus de toutes fonctions à connotation politique. L'appréciation portée par la chambre méconnaît ainsi cette réalité institutionnelle.

En effet, il convient de distinguer les fonctions administratives dévolues au service du cabinet du maire de celles à caractère purement politique dévolues aux seuls collaborateurs de cabinet.

Pour ce qui est des fonctions administratives, ce service est assimilable à tout autre en ce sens qu'il se compose de personnels affectés au service dont il convient de gérer les aspects statutaires et de pourvoir au fonctionnement.

Les fonctions administratives ainsi assurées consistent en la gestion de l'agenda des élus (réunions, manifestations, rendez-vous et permanences...), la gestion des correspondances des élus, la liaison administrative entre les élus et les organismes tiers en raison des désignations opérées par l'Assemblée délibérante au sein d'organismes extérieurs, la préparation et la gestion des dossiers de session des Élus, le traitement de l'information des décisions prises lors des assemblées, la veille documentaire sur demande, et ce, en fonction des délégations exercées.

Ces fonctions administratives constituent un service à part entière et sont assurées par des personnels communaux affectés au service dit du « Cabinet du Maire ».

A cet égard, il y a lieu de rappeler ici la matérialité des fonctions exercées par les six agents stigmatisés au détour des observations provisoires :

- Agent N°1 avant mise à disposition au 1er janvier 2020 :
 - Assurer le secrétariat et la comptabilité du Secrétariat du Maire. Prise de contact et information des élus, réalisation des invitations, organisation et manifestations, Demandes de subventions, accueil, prise de rendez-vous ;
 - Tenue du planning ;
 - Archivage des documents administratifs ;

Cet agent était placé sous l'autorité du DGS. Seul un lien fonctionnel subsistait avec le collaborateur de cabinet en considération des missions exercées.

- Agent N°2 :

- Assurer le Secrétariat de Direction du DGS et le Secrétariat du Maire (notamment Agendas et Plannings) ;
- Accueil du public ;
- Rédaction des courriers, mails, etc ;
- Suivi des dossiers fonciers ;
- Organisation et secrétariat des séances du Conseil Municipal (Convocations, PV, télétransmission) en lien avec le DGS et l'Attachée responsable du Secrétariat du Maire.

Cet agent est placé sous l'autorité du DGS, sans lien fonctionnel avec le collaborateur de cabinet.

- Agent N°3 en disponibilité depuis novembre 2022 :

- Chargé de communication (entre novembre 2020 et novembre 2022) ;
- Production de rédactionnels et de visuels pour la communication de la collectivité via les moyens disponibles (Site internet, Réseaux Sociaux, Panneaux lumineux, etc...) ;

Cet agent était placé sous l'autorité du DGS. Seul un lien fonctionnel subsiste avec le collaborateur de cabinet en considération des missions exercées.

- Agent N°4 : Recruté dans le cadre du Secrétariat du Maire comme chargé de communication (de fin 2019 à fin 2020) pour l'organisation de l'arrivée du Tour de France 2020 ; puis pour assurer le secrétariat et l'accueil notamment du Centre de Vaccination de janvier 2021 jusqu'à mars 2022 ; puis retour à la communication d'avril 2022 jusqu'en décembre 2022 ; puis pour à la fois remplacer l'agent N°3 sur le poste de chargé de communication et assurer des missions d'accueil et de secrétariat de direction.

Cet agent est placé sous l'autorité du DGS. Seul un lien fonctionnel subsiste avec le collaborateur de cabinet en considération des missions exercées.

- Agent N°5 :

- Gestion des boîtes mail institutionnelles ;
- Chauffeur du maire dans ses déplacements ainsi que ceux du DGS ;
- Photographe ;
- Communication institutionnelle, Gestion du site internet. Rédaction articles, tenue des panneaux lumineux d'information communale ;
- Réalisation des cartons d'invitation ;
- Accueil du public (si besoin de remplacement) ;

Cet agent est placé sous l'autorité du DGS. Seul un lien fonctionnel subsiste avec le collaborateur de cabinet en considération des missions exercées.

- Agent N°6 retraitée depuis le 1er juillet 2020 :

- Chargée de communication ;

- Production de rédactionnels et de visuels pour la communication de la collectivité via les moyens disponibles (Site internet, Réseaux Sociaux, Panneaux lumineux, etc...) ;
- Accueil du public ;
- Rédaction des courriers, mails, etc ;
- Suivi des dossiers fonciers ;

Cet agent était placé sous l'autorité du DGS. Seul un lien fonctionnel subsiste avec le collaborateur de cabinet en considération des missions exercées.

- Agent N°7 retraitée depuis le 1^{er} juillet 2023 :

- Coordinatrice du Secrétariat du Maire (notamment Agendas et Plannings, comptabilité) ;
- Rédaction des courriers, mails, etc ;
- Responsable de l'organisation et secrétariat des séances du Conseil Municipal (Convocations, PV, télétransmission) en lien avec le DGS.

Cet agent était placé sous l'autorité du DGS, sans lien fonctionnel avec le collaborateur de cabinet.

Contrairement à ce que prétend la Chambre, l'ensemble de ces fonctions respectives est clairement dissociable des fonctions dévolues au collaborateur de Cabinet.

- Missions du Directeur de Cabinet :

- Participer à la mise en œuvre du programme de la majorité municipale ;
- Accompagner le Maire dans ses fonctions de représentation de la collectivité auprès des institutions, des partenaires ;
- Gérer la communication personnelle (lien avec la presse, rédaction de discours, courriers) ;
- Participation à la communication institutionnelle dans sa dimension politique relative à la mise en œuvre du programme municipal et la cohérence des actions avec ce programme ;
- En lien avec le DGS, s'assurer de la qualité de la préparation des réunions à destination des élus municipaux, suivre le fonctionnement des instances et l'avancée des grands projets impactant le territoire.

Sous l'autorité exclusive du Maire et en lien fonctionnel avec le DGS et les élus.

Compte tenu de ce qui précède, LA COMMUNE MAINTIENT RESPECTER LES REGLES DE PLAFOND D'EMPLOI DE COLLABORATEUR DE CABINET ET REFUTE LA PERTINENCE DE LA RECOMMANDATION N° 2, fondée sur une interprétation erronée de la qualification donnée au secrétariat du maire et des fonctions exercées par les agents en question.

4.3 Une politique de rénovation urbaine cohérente, aux résultats contrastés

La commune a noté avec satisfaction que la Chambre a intégré dans son rapport les chiffres de fin d'opération au 31/12/2022 et le fait que la multiplicité des aides de l'Etat a parallèlement capté des dossiers éligibles.

Cependant, la commune maintient que les objectifs fixés à l'issue de l'étude pré-opérationnelle ont été surévalués à la demande des services de l'Etat (DDT SAUH), parce qu'aucun retour d'expérience pour des opérations similaires à l'échelle de la taille de la commune au niveau du département, ne permettait d'établir un prévisionnel plus proche de la réalité.

La commune rappelle à la Chambre que la politique de rénovation urbaine de la ville de Sisteron a été mise en avant au niveau national pour son exemplarité, par l'ANAH et les services de l'Etat à plusieurs reprises ; et que rien ne peut laisser entendre que celle-ci ait pu rencontrer des résultats contrastés, bien au contraire.

Ce n'est pas parce que les objectifs établis sous les conseils des services de l'Etat mal évalués et surestimés n'ont été remplis qu'en partie, que la politique de rénovation urbaine de la commune n'a pas été et n'est pas encore aujourd'hui un véritable succès reconnu de tous.

Les actions entreprises dans le cadre de cette politique ont par exemple, fait l'objet d'une présentation et d'un débat au congrès national de l'ANAH à Paris en 2018, aux journées de l'ANAH à Epinal en 2013 et ont fait l'objet d'une visite du ministre délégué chargé du logement en 2010.

De nombreuses villes sont venues et viennent régulièrement visiter la commune, accompagnées par les services des DDT d'autres départements pour appréhender l'ensemble des actions qui ont été parallèlement engagées dans le cadre de la politique de rénovation urbaine.

Enfin, une nouvelle convention OPAH-RU est en cours de signature entre l'Etat, la Région, la CAF, l'Anah pour les années 2024 à 2028 pour poursuivre la politique de rénovation urbaine avec des objectifs chiffrés calculés sur le retour d'expérience de la convention 2017-2022. Ces différents co-financeurs ne se seraient pas engagés s'ils avaient considéré que les résultats de la convention précédente étaient insuffisants ou médiocres.

Concernant le calibrage des objectifs par rapport aux spécificités du territoire et compte tenu du montant prévisionnel des opérations à financer, la Commune rappelle à la Chambre qu'en vertu de l'adoption par anticipation de la nouvelle nomenclature comptable M57 dès le 1^{er} janvier 2023, ELLE A MIS EN ŒUVRE LES OUTILS DE PROGRAMMATION ADAPTES TELS QU'UN REGLEMENT BUDGETAIRE ET FINANCIER, UN PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENTS ET LES AP-CP (AUTORISATION DE PROGRAMME ET CREDIT DE PAIEMENT).

4-4-2 Le projet « Petite Ville de Demain » ; un programme pour conforter le statut de « ville dynamique » et dans la continuité de l'ORT

La Commune prend note que les réponses et explications qu'elle a déjà apportées concernant ce chapitre n'ont malheureusement pas été prises en compte par la Chambre.

a) La Commune rappelle à la Chambre qu'en ce qui concerne les observations sur le bail « FAMILLE ET PROVENCE » :

La Commune a produit la copie des avis de la Direction de l'Immobilier de l'Etat concernant le bail emphytéotique Famille et Provence et la délibération d'acquisition du Conseil Municipal auprès de l'EPF Paca, visant expressément cet avis.

Cette acquisition s'est faite auprès de l'EPF Paca pour un montant de 212 323 euros, il est à noter que l'estimation du terrain (parcelles AX70/71/674 comprenant une petite maison et une maison bourgeoise à rénover s'élevait à 270 000 euros valeur au 20/11/2015).

Pour critiquable qu'elles puissent paraître, LA MODICITE DU BAIL ET SA DUREE CONSTITUAIENT D'UN POINT DE VUE OPERATIONNEL DEUX CONDITIONS SINE QUA NONE POUR PERMETTRE LA CONCRETISATION DE L'OPERATION dans un contexte où il est difficile pour un opérateur social de construire avec un bon niveau de qualité tout en garantissant des loyers conventionnés.

b) La Commune rappelle également à la Chambre que concernant les baux « HABITATIONS DE HAUTE PROVENCE » :

La cession des quatre terrains au bailleur H2P en 2017, a donné lieu à une estimation des domaines réalisée le 12/12/2016, c'est sur la base de ces estimations pour un bail de 99 ans que des négociations ont été engagées avec H2P.

La Commune a produit la copie des avis des domaines pour les cessions des terrains au bailleur social Habitations de Haute Provence du Centre de secours, Les Jardins du Gand, hameau de Canteperdrix, les Visitandines.

La société Habitations de Haute Provence a prévu dans le cadre du plan moyen terme (PMT) établi en 2016, un programme important d'investissement sur ses résidences.

La décision de rachat des baux auprès des communes du département relève d'une orientation stratégique de la direction d'H2P validée par son Conseil d'Administration le 12 février 2016.

Le rachat de la pleine propriété permettait à H2P la sécurisation foncière de son patrimoine, et de mobiliser les prêts nécessaires à l'entretien des résidences, et au développement de son activité. Cette opération concernait alors 40% du parc de la société.

A titre d'exemple, la Banque des Territoires refusait à l'époque à H2P, un financement d'une durée de 25 ans, nécessaire à la réhabilitation de la résidence Les Visitandines à Sisteron, au motif de la durée insuffisante du bail emphytéotique.

Le rachat des baux permet donc à la société d'avoir aujourd'hui une pleine maîtrise de son parc, et d'en assurer la qualité et la pérennité.

Compte tenu de ces orientations, et comme l'a rappelé H2P, c'est en accord avec le préfet et le directeur de la DGFIP, que l'Avis de la DIE a été sollicité par toutes les communes concernées (DIGNE, MANOSQUE, GREOUX-LES-BAINS, LES MEES) et par H2P sur la base de baux à 99 ans uniquement.

Il n'a pas été établi de valorisation comparative par la DIE, basée sur la durée initiale des baux. C'est dans ce cadre spécifique que cette société a sollicité la Commune de Sisteron pour une prorogation des baux à 99 ans et une proposition de rachat pour les opérations ci-après :

- *Le centre de Secours ;*
- *Les Jardins du Gand ;*
- *Le Hameau de Canteperdrix ;*
- *L'Hôtel d'Ornano ;*
- *Le Bras d'Or ;*
- *La résidence Brouchon ;*
- *Les Visitandines.*

Dès à compter de cette sollicitation, une demande d'évaluation a été faite aux services des Domaines (DIE). A réception des évaluations, la Commune a décidé de ne céder que les biens suivants :

- *Résidence Le Hameau de Canteperdrix pour 603 193 € ;*
- *Résidence Les Jardins du Gand pour 362 006 € ;*
- *Résidence Les Visitandines pour 367 201 € ;*
- *Résidence HLM Centre de Secours pour 98 737 € ;*

Soit un montant total de : 1 431 137 €.

Sur cette somme un abattement de 10 % a été appliqué pour fixer le montant de la cession à la somme totale de 1 287 900 €. Un courrier d'accord de la société Habitations de Haute Provence en date du 28/11/2016 a entériné cette proposition. Dans la continuité de ce courrier la Commune a pris une délibération du Conseil Municipal en date du 27/02/2017 pour allonger la durée les baux à 99 ans et céder ces biens pour les sommes ci-dessus déterminées.

Compte tenu des valorisations des autres ensembles immobiliers estimées trop faibles pour des bâtiments récemment livrés, la Commune a d'ailleurs décidé de conserver l'hôtel D'Ornano (157 470 €), Le Bras d'Or (157 619 €), et la résidence Brouchon (81 511 €).

Il est à préciser que la proposition initiale d'Habitations de Haute Provence s'élevait à 1 131 064 € pour les patrimoines Centre de Secours, Les Jardins du Gand, Le Hameau de Canteperdrix, L'Hôtel d'Ornano, Le Bras d'Or, La résidence Brouchon, Les Visitandines alors que l'offre finale d'un montant de 1 287 900 € n'inclut pas l'Hôtel D'Ornano, le Bras d'Or et la Résidence Brouchon ; soit une plus-value de + 156 836 € avec 3 immeubles en moins. Cette offre était

donc bien supérieure à la proposition initiale faite par Habitations de Haute Provence tout en conservant trois des sept patrimoines proposés initialement. En ce sens, le dispositif retenu n'apparaît pas avoir préjudicié aux intérêts de la Commune.

A titre purement informatif, la Commune précise à la Chambre que la réhabilitation de la résidence Les Visitandines est achevée depuis fin 2018 pour un montant d'environ 2 millions d'euros.

Malgré les réserves émises par la Chambre, LA COMMUNE A DONC NEGOCIE AU MIEUX DE SES INTERETS LES TERMES DE CETTE OPERATION DE VENTE PATRIMONIALE qui, faut-il le rappeler, s'est déclinée sous l'égide du Préfet et d'H2P sur les principales communes du département des Alpes-de-Haute-Provence ; la Commune de Sisteron ne faisant pas exception.

Fait à Sisteron, le 16 octobre 2023

Le Maire



Daniel SPAGNOU

Mis en ligne le 18/12/2023 à 18h09

REÇU EN PREFECTURE
le 18/12/2023

Application agréée E-legalite.com

99_DE-004-210402095-20231213-T2023_12_01



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

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

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

paca-courrier@crtc.ccomptes.fr

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

Mis en ligne le 18/12/2023 à 18h09

REÇU EN PREFECTURE
le 18/12/2023

Application agréée E-legalite.com

99_DE-004-210402095-20231213-T2023_12_01