

Les limites des procédures de contrôle budgétaire des collectivités territoriales : le cas de la commune de Pont-Saint-Esprit (Gard)

PRESENTATION

Les chambres régionales et territoriales des comptes sont souvent confrontées au titre de leur mission de contrôle budgétaire à des collectivités qui rencontrent des difficultés financières d'ordre conjoncturel ou structurel. Le code des juridictions financières (CJF) permet au préfet de saisir la chambre en cas de budget voté en déséquilibre ou de compte administratif faisant apparaître un déficit d'exécution du budget : il s'agit des articles L.1612-5 et L.1612-14 du code général des collectivités territoriales (CGCT), reproduits à l'article L.232-1 du CJF. Les chambres régionales des comptes peuvent aussi formuler, pour prévenir ou traiter ces difficultés, des observations et des recommandations à l'occasion de l'examen de la gestion des collectivités (article L.211-8 du CJF). Lorsque ces difficultés conduisent à ne plus pouvoir honorer les créanciers, l'article L 1612-15 du CGCT permet à ces derniers de saisir la chambre pour permettre l'inscription au budget d'une dépense, si elle est obligatoire.

C'est ainsi que depuis 2006, de multiples procédures ont été mises en œuvre par la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon concernant la ville de Pont-Saint-Esprit, commune du Gard de 9523 habitants au recensement de 1999 dont le budget 2008 atteint 25 M€ environ: quinze saisines au titre du contrôle budgétaire entre décembre 2006 et septembre 2008, un examen de la gestion sur la période 1999/2005.

Les travaux de la CRC ont permis de révéler la situation financière très dégradée de cette commune qui ne pourra être redressée que sur plusieurs années ; ce cas fait aussi apparaître les limites de l'efficacité des procédures préventives de rétablissement de l'équilibre budgétaire, comme de celles relatives à l'inscription d'office des dépenses obligatoires.

I - Les difficultés de mise en œuvre des procédures de redressement en cas de situation financière structurellement dégradée

Malgré une présentation apparemment équilibrée, les budgets successifs de la commune de Pont-Saint-Esprit ont été votés en déséquilibre réel depuis 2006, comme l'a constaté la CRC à l'occasion de plusieurs saisines budgétaires. Les causes de ces difficultés sont structurelles, la commune ne disposant pas des ressources suffisantes pour faire face à des dépenses supérieures à la moyenne de sa strate démographique. En 2008, le déficit cumulé représente ainsi près d'un an de ressources fiscales et ne pourra être résorbé que sur plusieurs années.

A - L'appréciation de l'équilibre réel

Saisie pour la première fois le 7 décembre 2006 par le préfet du Gard du budget primitif 2006 et de ses deux décisions modificatives (DM), la chambre a considéré que les dépenses et les recettes du budget de la commune n'avaient pas été évaluées de façon sincère et que celui-ci n'avait pas été voté en équilibre réel au sens de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

En effet, les évaluations du remboursement de la dette et de la recette d'emprunt reposaient sur l'hypothèse d'un accord global avec un établissement financeur prévoyant la mise en place d'un financement à hauteur de 3 M€ Alors que l'état de la dette de la collectivité faisait apparaître un capital à rembourser de 1 808 858 € et des intérêts de 764 772 €, le budget 2006 après adoption de la DM2 mentionnait les sommes respectives de 964 529 € et 287 190 €. Dès lors que l'emprunt prévu n'a pas été conclu, le budget 2006 tel que rectifié par la DM2 était à la fois insincère et en déséquilibre.

Ceci a été confirmé à la fin de l'exercice, le budget une fois exécuté : l'examen du compte administratif pour 2006 transmis par le préfet le 10 août 2007 en application de l'article L. 1612-14 du CGCT a

conduit la chambre à constater que l'état des restes à réaliser à la fin de 2006 ne reflétait pas sincèrement la réalité, faute de justificatifs probants. Ceci laisse à penser que la chambre aurait dû aussi être saisie préalablement du budget primitif 2007, en déséquilibre faute d'avoir repris les résultats négatifs de l'exercice antérieur.

Le budget primitif 2008 de la commune ayant été transmis par le préfet du Gard en application de l'article L.1612-14 du CGCT (conséquence du déficit du compte administratif 2006), la chambre a été amenée dans son avis du 26 juin 2008 à constater, outre l'insuffisance des mesures de redressement prises par la commune, l'insincérité du budget primitif pour 2008 et son absence d'équilibre réel. En effet, ce dernier a été voté sans reprise des résultats antérieurs et comportait des recettes non certaines (notamment une subvention exceptionnelle de l'Etat pour un montant de 910 262 € et des emprunts pour 1 350 000 €) tout en minorant certaines dépenses, comme les frais de personnel ou les transferts de charges de l'exercice 2007. La chambre a donc proposé au préfet des mesures de redressement comprenant une forte augmentation de la fiscalité et un plan d'économie en fonctionnement comme en investissement, laissant subsister un déséquilibre de plus de 7 M€

Dès le mois de septembre 2008, une décision modificative remettait en cause l'exécution de l'arrêté préfectoral pris conformément à l'avis de la chambre. Celle-ci n'a pu que constater, après avoir été à nouveau saisie par le préfet en application de l'article L.1612-5 du CGCT, que le déséquilibre avait été porté de 7 à 13 M€ du fait de nouvelles dépenses et du refus d'appliquer l'augmentation des taux de fiscalité fixés par l'arrêté préfectoral. De plus une recette d'emprunt de 5 M€ était inscrite sans justification de l'engagement des prêteurs, d'autant plus hypothétique qu'un protocole signé par la commune avec ses banquiers en mai 2007 n'est plus respecté depuis 2008.

La situation actuelle résulte ainsi d'une accumulation de trois années de déficits budgétaires, aggravés par l'absence de mesures suffisantes de redressement, faute notamment d'une transmission par le préfet du budget primitif pour 2007, dont l'équilibre n'était qu'apparent. La difficulté essentielle pour apprécier l'équilibre dans le cadre du contrôle budgétaire tient à l'évaluation des restes à réaliser et à la valorisation des engagements pris par la collectivité. L'appréciation de la sincérité budgétaire et la justification des restes à réaliser sont d'ailleurs considérées comme des enjeux essentiels dans la mise en œuvre des contrôles effectués par les services des préfectures, comme le rappellent les rapports annuels successifs de la DGCL sur le contrôle budgétaire. L'absence de justification de certaines recettes, la minoration des charges, le rattachement erroné à l'exercice sont autant d'éléments qui affectent la

sincérité budgétaire et qui rendent souvent difficile l'analyse de la situation réelle dans des délais de contrôle très contraints.

B - Les causes du déséquilibre

Dans le cas de Pont-Saint-Esprit, les causes sont structurelles, les dépenses de la commune excédant sa capacité financière. Par ailleurs, les mesures de redressement ne sont pas intervenues à temps, ce qui a conduit sur plusieurs années à un déficit cumulé important.

1 - Des frais de fonctionnement importants

Dans son rapport d'observations définitives sur la gestion de 1999 à 2005, la chambre avait relevé une situation financière tendue se caractérisant par un endettement élevé, des ressources limitées, une capacité d'autofinancement nette négative, un fonds de roulement et une trésorerie insuffisants.

Une telle situation a notamment pour origine un niveau de dépenses de fonctionnement très supérieur à la moyenne des communes de la strate démographique à laquelle elle appartient. Au sein des dépenses de fonctionnement, les charges de personnel ont une place importante. La ville est le premier employeur local avec 431 agents en 2005 et le taux d'administration locale (nombre d'agents territoriaux pour 1000 habitants) s'élève à 40,3 fin 2004 contre 20,3 pour les communes de moins de 10 000 habitants de la région.

Ainsi en 2005, 43 emplois de titulaires ont été créés et la part des non-titulaires est de près de 40 %, à comparer à une moyenne de 23 % dans les communes de cette catégorie dans la région. Par ailleurs, on note un relatif sous-encadrement de ces personnels, puisque le nombre d'agents de catégorie C est de plus de 90 % pour seulement cinq cadres A en 2005 (soit un taux de 1,16 contre 3,1 pour les communes de même catégorie).

Ceci se traduit par un niveau de charges de personnel supérieur à la moyenne, celles-ci représentant 56,8 % des dépenses de fonctionnement de la commune. La masse salariale a continué à s'accroître fortement entre 2004 et 2007 pour atteindre plus de 10,4 M€

2 - Un endettement élevé et une capacité d'autofinancement insuffisante

Le rapport d'observations définitives de la chambre avait également relevé un endettement largement supérieur à la moyenne : 2 484 € par habitant en 2005, contre 816 € pour les communes de la même strate démographique et un ratio d'endettement (encours de la dette au 31/12 par rapport aux produits de fonctionnement) égal à 1,71 en 2005, la valeur pivot retenue par la direction générale de la comptabilité publique étant de 0,919. Par la suite, cet endettement s'est stabilisé, la commune ne bénéficiant pas de la confiance des banques, mais il reste très élevé (2 359 €par habitant en 2008).

Les produits de fonctionnement étaient inférieurs aux charges en 2005, ce qui conduit à une capacité d'autofinancement négative de 731 000 € le fonds de roulement étant très inférieur à la moyenne des communes de la catégorie (5 €par habitant contre 143 €pour les communes de la strate).

En 2006 et 2007, les résultats sont fortement déficitaires (3 251 000 € en 2006, 3 654 308 € en 2007) et la capacité d'autofinancement se dégrade fortement. Quant au déficit attendu pour 2008, il a été évalué à plus de 10,5 M€

Cette situation tient d'abord à une insuffisance structurelle des recettes fiscales : le potentiel fiscal de la commune est inférieur à la moyenne de la strate (439 €par habitant contre 669 €) et la population de la commune est peu favorisée, 55 % des foyers fiscaux n'étant pas imposables sur le revenu en 2005. Par ailleurs, la part des dotations de l'Etat diminue, ce qui constitue un autre point faible, limitant les marges de manœuvre de la commune.

3 - Un recours extensif aux travaux en régie

Sur la période 2002-2005 ayant fait l'objet d'un examen de gestion par la chambre, la commune de Pont-Saint-Esprit a comptabilisé des montants importants de travaux « en régie » c'est-à-dire effectués directement par les services communaux. La part de ces travaux en régie dans les dépenses d'investissement représente en effet de 52 à 84 % du total selon les années, ce qui est inhabituel.

La comptabilisation de ces travaux repose sur la valorisation de la main d'œuvre communale employée et celle des fournitures utilisées. A Pont-Saint-Esprit, c'est la première composante qui l'emporte largement (de 72 à 97 % selon les années) alors même qu'il est très difficile d'en vérifier le mode de calcul, car contrairement aux fournitures qui font

l'objet de facturations détaillées, la main d'œuvre est valorisée à partir des estimations des services de la collectivité.

Or l'intérêt financier pour la commune d'une comptabilisation à un haut niveau de travaux en régie, correspondant au cas présent pour l'essentiel à des dépenses de personnel, est d'accroître par un mouvement d'ordre comptable la capacité d'autofinancement de la collectivité. En effet, leur contrepartie constitue un produit de fonctionnement, bien qu'il ne s'agisse pas d'une recette réelle. Ceci permet indirectement de favoriser le financement par l'emprunt en apportant une capacité de remboursement supplémentaire. Incidemment, il s'agit aussi d'un moyen de financer les dépenses de personnel par l'emprunt.

De 2002 à 2004, ces travaux représentaient à Pont-Saint-Esprit plus de 1,5 M€ annuels, soit plus de 10 % en moyenne des recettes de fonctionnement. Ils retombent à 621 250 € soit 4 % des recettes de fonctionnement en 2005, année où les dépenses d'investissement chutent et où l'autofinancement brut devient négatif mais restent prévus à hauteur de 650 000 € au budget voté initialement pour 2008, sans aucune programmation de travaux correspondante, ce qui confirme le caractère fictif de ce type de recette.

Si la technique comptable des travaux en régie est parfaitement régulière, il n'en demeure pas moins qu'un niveau relativement important et difficilement contrôlable de ce type de travaux a des effets non négligeables sur la présentation de la situation financière de la commune ainsi que sur l'interprétation de l'équilibre budgétaire puisqu'il majore artificiellement l'autofinancement.

C - Un déficit cumulé qui rend nécessaire un plan de redressement sur plusieurs années

Comme indiqué, le budget 2006 n'a pas été voté en équilibre réel et son exécution a révélé un important déficit : dans son avis du 20 novembre 2007, la chambre régionale des comptes a constaté que le déficit représentait 3 251 023 € soit 18,4 % des recettes de fonctionnement.

A la fin de l'exercice 2007, le déficit cumulé (hors restes à réaliser) a été porté à 3 654 308 €

Compte tenu du niveau de déficit atteint par rapport aux ressources de la commune, la chambre lui a proposé dans son avis sur le compte administratif 2006 d'adopter un plan de redressement sur quatre années (2008-2011) pour revenir à l'équilibre budgétaire. Ce plan comportait des économies en matière de fonctionnement concernant plusieurs chapitres budgétaires : achats, services extérieurs, charges de personnel et autres charges de gestion courante. Il invitait la commune à ne pas augmenter

l'endettement en limitant au minimum les investissements et à envisager une action sur les taux d'imposition en cas d'aggravation des déficits. La chambre a recommandé aussi à la commune de se doter des outils de suivi budgétaire lui permettant de connaître à tout moment, conformément à l'article L. 2342-2 du CGCT, la situation de ses engagements.

Dans son avis sur le budget primitif 2008, la CRC a été amenée à constater un déséquilibre de 7 044 428 €, nécessitant une poursuite du plan pluriannuel de redressement sur la période 2008 / 2012.

La mise en œuvre d'un tel plan devait impliquer un engagement fort de la commune sur plusieurs années : sans être juridiquement sous tutelle financière puisqu'elle retrouve ses pouvoirs budgétaires après l'intervention de la juridiction financière, il faut en effet rappeler que l'article L 1612-14 du CGCT prévoit que ses budgets successifs seront transmis par le préfet à la CRC qui appréciera si les mesures de redressement prises par la collectivité sont suffisantes. Or comme il a déjà été indiqué, dans le cas de Pont-Saint-Esprit, la réalisation de plan a été rapidement compromise par une nouvelle délibération budgétaire prise le 4 septembre 2008 qui remettait profondément en cause les dispositions de l'arrêté préfectoral de règlement du budget. C'est pourquoi, la chambre régionale des comptes a dû confirmer ses propositions de diminution des dépenses et d'augmentation de la fiscalité, sans pour autant pouvoir résorber le déséquilibre évalué à 10,5 M€ en 2008 (représentant plus de 50 % des recettes de fonctionnement de la commune), ce qui reportait à 2015 l'échéance du plan de redressement en vue d'un possible retour à l'équilibre.

II - Les limites de la procédure d'inscription d'office des dépenses obligatoires

La situation financière de la commune a conduit à des retards importants de paiement de dépenses exigibles.

La chambre régionale des comptes a ainsi été saisie de demandes émanant notamment de l'URSSAF du Gard, d'EDF, de la Caisse d'Epargne et d'un syndicat intercommunal en application de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités locales. Ce texte permet à la chambre, saisie par un créancier, de constater le caractère obligatoire d'une dépense, de mettre en demeure, le cas échéant, la collectivité de l'inscrire a son budget, le préfet pouvant, en cas de refus de la collectivité, prendre un arrêté d'inscription d'office. Toutefois, cette procédure ne permet pas de garantir que les créanciers seront payés car la trésorerie de la collectivité doit également s'avérer suffisante.

A - Les dépenses impayées

1 - Les cotisations sociales dues à l'URSSAF

Le 8 décembre 2006, l'URSSAF du Gard a saisi la CRC sur le fondement de l'article L. 1612-15 du CGCT en vue de l'inscription d'une dépense de 404 374 € au budget 2006 correspondant à des cotisations sociales non recouvrées. Après s'être désisté, le directeur de l'URSSAF a saisi à nouveau la chambre pour l'inscription d'une somme de 1 182 307 € au budget 2007. Après prise en compte de règlements intervenus entre-temps et en excluant les sommes ayant fait l'objet de condamnations par le tribunal des affaires de sécurité sociale, une mise en demeure d'inscrire une somme de 287 531 € a finalement été notifiée à la commune. En l'absence de suite donnée, le préfet a inscrit d'office cette même somme au budget 2007 par un arrêté du 22 octobre 2007.

Le 23 janvier 2008, puis le 15 juillet, deux nouvelles demandes d'inscription d'office portant sur les sommes de 519 257 et 561 547 € ont été adressées à la juridiction. Celle-ci n'a pu que constater dans ses avis des 21 février et 22 août 2008 que ces dépenses obligatoires étaient inscrites respectivement aux budgets de 2007 et 2008 et qu'elles avaient même fait l'objet de mandats, non honorés cependant par la commune, faute de trésorerie suffisante.

En mai 2008, le total des sommes réclamées par l'URSSAF et non honorées par la commune s'élevait à 1 953 430 € avec les majorations de retard.

2 - Les factures d'électricité

Le 13 février 2008, la juridiction était saisie d'une demande d'inscription d'office d'une somme de 247 539 € correspondant à des factures d'électricité impayées pour l'année 2007 et janvier 2008.

La chambre a constaté dans un avis du 28 mars 2008 le caractère obligatoire de la dépense. Les sommes dues au titre de 2007, soit 187 579 €, avaient, comme dans le cas précédent, fait l'objet de mandats sans pouvoir être réglées. Pour ce qui concerne les factures émises en février et mars 2008 (pour un total supplémentaire de 50 973 €), la chambre a demandé dans un second avis du 6 mai 2008 l'inscription des crédits au budget de la commune, sans pouvoir appliquer la procédure d'inscription d'office, le budget n'étant pas encore adopté à la date de l'avis.

3 - Le remboursement d'un emprunt

Le 6 août 2008, le préfet a saisi à nouveau la juridiction pour l'inscription d'une dépense obligatoire au bénéfice de la Caisse d'Epargne de Languedoc-Roussillon. La demande portait non seulement sur le remboursement de l'annuité 2008, mais aussi sur le remboursement du capital restant dû, augmenté des intérêts de retard (pour un montant total de 3 620 334 €). Une nouvelle fois, la chambre a constaté que l'annuité était bien prévue au budget pour 225 594 € mais restait non mandatée, tandis que le remboursement anticipé de la totalité de l'emprunt, non prévu quant à lui au budget, devait faire l'objet d'une inscription d'office pour 3 361 120 € comme les intérêts de retard pour 33 619 €

Cette nouvelle inscription a eu pour effet d'augmenter le déséquilibre du budget pour 2008 qui passait ainsi de 7 044 428 € à 10 439 167 €

4 - Les participations de la commune à un syndicat intercommunal

Le 9 septembre 2008, la juridiction était saisie d'une demande d'inscription d'office de 499 828 € correspondant à des participations de la commune de Pont Saint Esprit au syndicat intercommunal de traitement des déchets et ordures ménagères (SITDOM) de Bagnols-sur-Cèze et Pont Saint-Esprit, pour les années 2006 à 2008.

La chambre a constaté dans un avis du 2 octobre 2008 le caractère obligatoire de la dépense et l'inscription des crédits nécessaires au budget de la commune. Une partie de la somme due ayant été mandatée mais non réglée, la chambre ne pouvait qu'inviter l'ordonnateur à mandater le solde, la trésorerie de la commune étant, comme dans les cas précédents, notoirement insuffisante pour assurer le paiement des 499 828 € réclamés par le SITDOM.

Cette dernière procédure a révélé que la situation financière de la commune de Pont Saint-Esprit pouvait également affecter celle du syndicat intercommunal, les participations impayées représentant plus de 17% de ses recettes de fonctionnement.

B - Les limites de l'intervention des juridictions financières

Dans le cas d'une situation financière très dégradée telle que celle de Pont-Saint-Esprit, l'exercice par la chambre de ses compétences en matière d'inscription d'office de dépenses obligatoires s'est avéré peu opérant pour permettre le paiement des créanciers, dès lors que la commune avait non seulement inscrit les crédits nécessaires, mais parfois aussi procédé aux mandatements, ceux-ci ne pouvant malgré tout être honorés, faute de trésorerie disponible. Ainsi, le montant total des mandats émis de 2005 à 2008 et non acquittés s'élevait au 30 mai 2008, en l'état des informations transmises à la chambre, à 9 196 126 €. Cette somme comprenait notamment des charges sociales impayées (4 421 953 €), des factures EDF (pour 88 940 €), des contributions au SDIS du Gard (955 007 €) et une dette envers l'hôpital local de 156 620 €. Les échéances d'emprunt ne sont quant à elles plus honorées depuis octobre 2007. Si l'on y ajoute les dépenses engagées et non mandatées au 30 mai 2008 ainsi que les annuités dues, l'impasse de trésorerie atteignait 14,119 M€, chiffre à rapprocher des recettes de fonctionnement de la commune qui s'élevaient à un peu plus de 15 M€ en 2007.

Enfin, il faut relever que malgré l'obligation d'informer l'assemblée délibérante des avis formulés par la chambre régionale des comptes qui résulte de l'article L.1612-19 du CGCT, le conseil municipal de Pont-Saint-Esprit n'a pas été régulièrement informé de ces différentes procédures qui révèlent une situation financière extrêmement tendue.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le redressement des finances de la commune de Pont-Saint-Esprit prendra plusieurs années et la commune devra réduire de manière drastique ses dépenses et trouver dans l'immédiat les ressources de trésorerie lui permettant d'assurer le paiement de ses créanciers.

La gravité de cette situation illustre le fait que les procédures de contrôle budgétaire s'avèrent peu opérantes lorsque les déséquilibres ne sont pas détectés à temps et que les interventions des CRTC s'exercent sans réelle volonté de redressement de la part des collectivités concernées.

Sans aller jusqu'à rétablir une tutelle a priori, il conviendrait de renforcer à la fois la prévention des difficultés et l'encadrement des procédures de redressement financier lorsque celles-ci s'avèrent longues et complexes, en préconisant les mesures suivantes :

1- mieux détecter en amont les difficultés financières des collectivités en veillant à l'amélioration de la qualité comptable, à une meilleure information des services chargés du contrôle budgétaire, au perfectionnement du réseau d'alerte existant par des liaisons renforcées entre préfecture et trésorerie générale ;

2- mieux assurer l'exécution des plans de redressement en cas de déficit cumulé important ;

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'article L.1612.14 du CGCT, les dispositions suivantes pourraient être ainsi prévues :

- la transmission automatique de l'ensemble des décisions budgétaires à la chambre régionale des comptes pendant toute la durée du plan (et pas seulement celle des budgets primitifs suivants) ;

- la publication obligatoire des avis et arrêtés préfectoraux dès leur notification et sans attendre la délibération du conseil municipal ;

3- envisager la possibilité d'engager la responsabilité propre de l'ordonnateur en cas de manquement grave dans l'exécution d'une procédure de redressement pouvant menacer le fonctionnement de la collectivité et affecter durablement la situation de la population concernée.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

L'insertion de la Cour des comptes sur « Les limites des procédures de contrôle budgétaire des collectivités territoriales : le cas de la commune de Pont-Saint-Esprit (Gard) » appelle de ma part les observations suivantes.

Suite aux multiples interventions de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon depuis 2006 concernant la commune de Pont-Saint-Esprit (Gard) pour le redressement de sa situation financière, vous soulignez les limites de l'efficacité des procédures préventives de rétablissement budgétaire, d'une part, et celles relatives à l'inscription d'office des dépenses obligatoires, d'autre part.

Il est préconisé, pour y parvenir, une meilleure détection en amont des difficultés financières des collectivités, selon différentes modalités.

1 – Amélioration de la qualité comptable

Vous notez que le recours extensif aux travaux en régie définis dans le cadre réglementaire actuel a permis à la commune de Pont-Saint-Esprit d'accroître artificiellement son autofinancement. Ceci fausse la présentation de la situation financière ainsi que l'interprétation de l'équilibre budgétaire et conduit, au cas présent, au financement de dépenses de personnel par l'emprunt.

A ce jour, les dispositions des instructions budgétaires et comptables du secteur public local autorisent l'enregistrement de ces opérations au vu d'un simple certificat administratif de l'ordonnateur retraçant la liquidation du coût de production des travaux en régie (frais de personnel et fournitures). Pour répondre à votre préoccupation, lors de la prochaine mise à jour des instructions budgétaires et comptables, le suivi de ces opérations pourrait être amélioré notamment par l'exigence de pièces justificatives plus pertinentes à définir conjointement avec la direction générale des collectivités locales (décision de l'assemblée délibérante fixant une programmation annuelle de travaux par exemple). Un ratio mesurant l'impact de ces travaux dans l'autofinancement de la collectivité pourrait par ailleurs être utilisé par les services en charge du contrôle budgétaire.

2 – Meilleure information des services chargés du contrôle budgétaire

Outre l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui rend obligatoire la tenue de la comptabilité d'engagement, l'arrêté du 26 avril 1996 dispose qu'au 31 décembre de chaque exercice, il est établi un état des dépenses engagées non mandatées, après annulation des engagements devenus sans objet, qui donne lieu à un engagement provisionnel au 1^{er} janvier de l'année suivante. Cet état des dépenses engagées non mandatées est joint au compte administratif de l'exercice concerné.

Il précise également que dans le cadre des procédures¹¹⁵ de saisine de la chambre régionale des comptes, les autorités chargées du contrôle budgétaire peuvent demander aux collectivités territoriales la production d'états des dépenses engagées arrêtés en cours d'exercice. Ainsi, le Préfet peut s'assurer de la sincérité du montant des restes à réaliser en section d'investissement et des engagements en section de fonctionnement (qui fondent le rattachement des charges et des produits à l'exercice).

Par ailleurs, pour mieux assurer l'exécution des plans de redressement en cas de déficit cumulé permanent, vous proposez dans le cadre de la mise en œuvre de l'article L. 1612-14 du CGCT, deux axes de réflexion :

- la transmission automatique de l'ensemble des décisions budgétaires à la chambre régionale des comptes pendant toute la durée du plan.*

L'article susvisé mentionne « lorsque le budget d'une collectivité territoriale a fait l'objet des mesures de redressement en cas d'un déficit avéré, le représentant de l'Etat dans le département transmet à la chambre régionale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant » pour que celle-ci s'assure que la collectivité territoriale a pris les mesures suffisantes pour résorber le déficit.

Il paraît effectivement utile et nécessaire que la chambre régionale des comptes soit destinataire de l'ensemble des décisions modifiant l'équilibre du budget primitif dans le cas d'une collectivité ayant fait l'objet de mesures de redressement. Je demanderai à Madame le ministre de l'intérieur que les préfets reçoivent pour consigne d'agir en ce sens.

- la publication obligatoire des avis et arrêtés préfectoraux dès leur notification et sans attendre la délibération du conseil municipal.*

Cette proposition relève de la compétence de la direction générale des collectivités locales et n'appelle pas d'observations de ma part.

En revanche, je ne partage pas les conclusions et recommandations relatives au réseau d'alerte. Vous soulignez en effet qu'il convient de perfectionner le réseau d'alerte existant par des liaisons renforcées entre préfecture et trésorerie générale. Or, ce réseau est géré conjointement et en temps réel par les services de la direction générale des finances publiques et les services préfectoraux.

115) Articles L. 1612-2, L. 1612-5, L. 1612-9, L.1612-14, L. 1612-15, L. 1612-16 et L. 1612-8 du CGCT.

Dans le cas de Pont-Saint-Esprit, je vous précise que la commune était bien inscrite en réseau d'alerte depuis plus de trois années consécutives et que la gravité de sa situation financière était donc bien connue des services de l'Etat. Ainsi, le Préfet et le TPG ont, à plusieurs reprises, fait le nécessaire (rencontres avec le Maire ou ses collaborateurs notamment) pour appeler l'attention du maire et lui demander de prendre des mesures de correction dans la limite des textes applicables.

La saisine de la juridiction financière par le Préfet n'a été possible qu'en 2006 lorsque la commune a présenté une décision modificatrice mettant le budget en déséquilibre.

Au cas présent, vous constatez que la procédure d'inscription d'office des dépenses obligatoires ne garantit pas le paiement des créanciers faute d'une trésorerie suffisante.

Cette situation résulte au cas particulier de budgets successifs arrêtés en déséquilibre qui maintiennent un déficit structurel de trésorerie.

Dès lors que les chambres régionales et territoriales des comptes constatent la nécessité de mise en œuvre d'un plan de redressement sur plusieurs années, il conviendrait d'envisager effectivement un suivi de ce plan afin que les mesures de restriction budgétaire adéquates et les financements nécessaires au rétablissement des équilibres financiers puissent être arrêtés et effectivement mis en œuvre, le recours à la fiscalité ne pouvant pas à lui seul résoudre les déficits de grande ampleur.

RÉPONSE DU MAIRE DE PONT SAINT-ESPRIT

Pont-Saint-Esprit est une petite ville de 10 000 habitants, chef-lieu du canton, situé au sein du bassin d'emploi du Gard Rhodanien.

Pont-Saint-Esprit assure depuis de nombreuses années des charges de centralité importantes.

Le taux de chômage y est nettement supérieur à la moyenne nationale. Le taux d'activité féminin n'est que de 59%, alors que la moyenne nationale est de 75%. Le nombre de familles monoparentales est significatif d'une situation sociale dégradée. 37% des allocataires CAF se trouvent sous le seuil des bas revenus contre seulement 13% au niveau national. Le nombre élevé de bénéficiaires des minima sociaux souligne les grandes difficultés sociales rencontrées sur le territoire.

La mairie de Pont-Saint-Esprit du fait de ce contexte a mené une politique volontariste en créant de nombreux services publics de proximité. Pont-Saint-Esprit est perçue aujourd'hui comme une petite ville tranquille, joyeuse et solidaire. C'est une ville qui peut se targuer d'avoir une âme. Les résultats objectifs de ce volontarisme politique sont manifestes :

- Depuis 5 ans, l'une des plus fortes progressions des bases de taxe professionnelle du Gard (Ces recettes ne bénéficient qu'à la Communauté de Communes Rhône-Cèze-Languedoc).
- Un nombre record de constructions de logements dans le Gard Rhodanien.
- Un des plus faibles taux de la délinquance de voie publique de tout le sud de la France.
- Un budget consacré à la jeunesse qui, par enfant, constitue le double de la moyenne nationale.
- Une véritable politique d'aide aux aînés afin qu'ils restent intégrés à la vie de notre ville.

Tous ces résultats ont été obtenus sans l'aide du Département et de la Région. Les politiques volontaristes ont nécessité le recrutement d'un grand nombre d'agents.

La masse salariale de la collectivité a donc atteint un seuil incompatible avec les règles de l'équilibre budgétaire. Les banques, sous l'impulsion de la Caisse d'Epargne, ont arrêté de prêter à la commune depuis 2006. En outre, la mairie a vu une de ses recettes principales (fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle) chuter d'un million d'euros en 2 ans. Un plan de redressement vient d'être imposé à la mairie sans concertation.

Il se traduit par 147 non reconductions de contrat. A l'échelle de notre petite ville cela constitue un véritable drame social. En outre, ce plan nous impose de financer totalement par l'impôt le déficit de fonctionnement (ce qui est normal), mais aussi le déficit d'investissement (5,5 millions d'euros).

Or, ce déficit devrait être financé pour partie par l'emprunt.

Le stock de dettes de Pont-Saint-Esprit est important mais son remboursement annuel ne pèse qu'à hauteur de 15% sur les recettes réelles de fonctionnement.

Les propositions de la Chambre régionale des Comptes Languedoc Roussillon faites à Monsieur le Préfet du Gard, reposent en partie sur des erreurs comptables et de graves erreurs de droit.

En effet, celles-ci aboutissaient à supprimer des inscriptions budgétaires permettant le paiement de dépenses obligatoires (participation aux dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat d'association, paiement de salaires de titulaires...).

Nous avons saisi par courrier le Président de la Chambre Régionales des Comptes pour l'informer.

Ce dernier s'est contenté dans sa réponse de faire peser la correction de ces énormités sur le Préfet. Certaines assertions du rapport reposent sur ces erreurs. Un tel comportement constitue d'ailleurs plus une faute qu'une erreur.

Nous contestons fermement que la décision modificative de septembre 2008 remettait en cause l'exécution de l'arrêté préfectoral pris conformément à l'avis de la Chambre.

Cette décision modificative n'avait pas pour objet l'ouverture de nouveaux crédits qui alourdiraient le déficit. Cette délibération avait en réalité un double objet :

- *Corriger les erreurs comptables et les erreurs de droit,*
- *Prévoir l'inscription d'une recette d'emprunt dans le cadre des négociations en cours avec les établissements financiers.*

Nous contestons tout aussi fortement l'idée, que tente de faire passer la Chambre Régionale des Comptes, de l'absence de réelle volonté de redressement de la commune de Pont-Saint-Esprit.

Cette assertion est d'ailleurs scandaleuse.

Elle est la preuve du choix délibéré du magistrat d'étudier la situation de Pont-Saint-Esprit avec un a priori moral.

Le Plan pluriannuel (5 ou 7 ans selon les hypothèses) de résorption du déficit cumulé présenté par la Commune n'a jamais été étudié par la Chambre ou par le Préfet.

Le comble de l'aberration des mesures préconisées par la Chambre est atteint dans son dernier avis en date du 17 novembre 2008. En effet, pour résorber un déficit estimé par la Chambre elle-même à un peu moins de 18 millions d'euros, celle-ci propose de prélever sur 7 ans 33,6 millions d'euros de recettes fiscales supplémentaires !

La procédure budgétaire initiée depuis Mai 2008 démontre à l'évidence qu'une institution chargée de préconiser des mesures correctrices d'une situation financière dégradée aboutit à des erreurs, pour ne pas écrire des fautes au moins aussi importantes que celles destinées à être corrigées.

« Le cas de Pont-Saint-Esprit » n'atteste pas « des limites des procédures de contrôle budgétaire mises en œuvre par les CRC » dans le sens où la Chambre l'entend !
