



Chambre régionale des comptes
de Basse-Normandie

Réf. : ROD2/FC/09-425

Bénouville, le 10 septembre 2009

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION
DE LA COMMUNE DE MORTAIN**

(Manche)

Années 2002 à 2008

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Mortain à partir de l'année 2002 qui a été confié à M. Chanliau, premier conseiller. Par lettres en date du 30 juillet 2008 et du 17 mars 2009, le président de la chambre en a informé respectivement M. Michel Desfoux, maire, ainsi que M. Noël Blin, maire jusqu'en mars 2008. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 18 et 19 mars 2009 entre M. Michel Desfoux d'une part, et M. Noël Blin, d'autre part, et le rapporteur.

Lors de sa séance du 8 avril 2009, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2002 à 2008. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Michel Desfoux, maire et à M. Noël Blin maire jusqu'en mars 2008. Seul M. Michel Desfoux a répondu et aucune demande d'audition n'a été formulée.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 28 juillet 2009, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Phelouzat, président de section, président de séance, Mme Compain, conseiller et M. Chanliau, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué au maire en fonctions et, pour la partie les concernant, à ses prédécesseurs en fonctions au cours de la période examinée. Ce rapport, qui n'a pas fait l'objet de réponses des ordonnateurs concernés, devra être communiqué par le maire à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Synthèse des principales observations

- 1 - La situation financière de la commune, saine sur la période 2002-2007, est cependant fragilisée par une augmentation, entre 2002 et 2007, bien plus importante des charges (17 %) que des produits (9,7 %) en section de fonctionnement, une reprise notable de l'endettement depuis 2007, et l'absence de marges de manœuvre en fiscalité locale ;
- 2 - Le projet de réhabilitation de la station d'eau potable est lancé en l'absence de toute subvention alors que sa rentabilité à moyen terme est plus qu'incertaine ;
- 3 - Un reliquat de 151 868,61 €, relatif au « programme Leader Mortain », est indûment conservé depuis plus d'une douzaine d'années dans les comptes de la commune.

La commune de Mortain a perdu 13,7 % de sa population entre 1999 et 2006, passant de 2 183 habitants à 1 893 habitants (selon les chiffres de l'INSEE). Cette situation n'est pas sans incidence sur la ressource fiscale.

Elle adhère à la communauté de communes de Mortain et participe au financement du SIVOM Mortain Le Neufbourg, chargé de l'assainissement, des activités sportives et du tourisme local.

Son budget primitif 2008 s'élevait à 4 467 372,32 €, dont 2 132 257 € en fonctionnement et à 2 335 115,32 € en investissement.

Ses effectifs budgétaires ont progressé de 52 à 65 agents sur la période 2002-2007, tandis que le nombre de postes réellement pourvus est resté stable, soit 33 agents en 2002 et 34 en 2007. Pour autant, les frais de personnel ont progressé de 21 % sur la même période. A partir de 2008, les effectifs réels sont en baisse, avec 3 postes en moins sur décision de la municipalité, au vu des perspectives budgétaires.

Le présent contrôle a porté sur la situation financière de la collectivité, retracée dans le tableau suivant :

<i>en milliers d'euros</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Produits de gestion	1770	1746	1771	1820	1894	1942
<i>dont contributions directes</i>	572	593	626	645	665	686
<i>dont DGF</i>	610	614	760	768	713	727
<i>dont dotation, subventions, participations</i>	304	250	118	109	114	119
<i>dont produits de services et du domaine</i>	82	70	77	83	81	80
Charges de gestion	1368	1417	1510	1444	1593	1600
<i>dont charges de personnel</i>	788	826	883	877	951	955
<i>dont charges à caractère général</i>	410	416	431	416	489	472
<i>dont subventions</i>	41	59	84	45	47	71
Résultat brut de fonctionnement	402	329	261	376	301	342
<i>intérêts des emprunts</i>	75	65	56	50	40	41
Résultat net de fonctionnement/CAF brute	390	283	205	331	227	301
Amortissement du capital de la dette	104	113	110	125	134	164
Capacité d'autofinancement disponible	286	170	95	206	93	137
Dépenses d'investissement (hors emprunts)	143	342	236	237	866	1735
Financement propre disponible	259	222	148	251	300	675
<i>dont FCTVA & subventions</i>	29	44	51	42	186	525
Besoin/capacité de financement	-116	120	88	-14	566	1060
Emprunts nouveaux de l'année	0	0	123	0	0	1370
Variation du fonds de roulement	116	-120	35	14	-566	310
Fonds de roulement au 31/12/N-1	728	844	724	759	773	207
Fonds de roulement au 31/12/N	844	724	759	773	207	517
<i>FDR en jours de dépenses de fonctionnement + intérêts de la dette</i>	213	178	177	189	46	115
Total dette bancaire et assimilée au 31/12/ N	879	766	778	653	519	1725

Source : comptabilité publique

Les évolutions financières

La situation financière de la commune de Mortain est proche de la moyenne des communes de même strate, mais la capacité d'autofinancement nette est très variable sur la période, lorsqu'elle est rapportée aux produits de gestion, bien que restant positive.

Il est constaté une progression de 17 % pour les charges de gestion sur la période, contre seulement 9,7 % pour les produits, ce qui indique un effet de ciseau important.

Les dépenses d'investissement ont nettement progressé entre 2005 et 2006 et dans une moindre mesure entre 2006 et 2007, du fait notamment de la restructuration de la salle de cinéma et de spectacle " le Géricault", de l'extension de la médiathèque, de l'aménagement de la « petite chapelle » ainsi que du coût élevé des travaux de maintenance de la voirie et des bâtiments, généré par la vétusté du patrimoine immobilier et le contexte géographique.

Malgré l'accroissement des dépenses d'investissement, le fonds de roulement en fin d'année, bien qu'en régression depuis 2006 par rapport aux années antérieures, est constamment positif, représentant un trimestre de charges de fonctionnement.

L'accroissement du besoin de financement et l'insuffisance de l'autofinancement ont entraîné l'accroissement notable de l'endettement, la dette bancaire - en décreue régulière depuis 2002 - étant triplée entre 2006 et 2007 pour atteindre 1,7 M€. L'absence d'emprunt sur toute la période prend donc fin en 2007 avec un emprunt de 1,37 M€ la même année, tandis qu'un emprunt supplémentaire de 1,5 M€ - destiné à financer de nouveaux investissements afférents à la distribution d'eau - est également inscrit au budget 2008.

En effet, la commune est désormais engagée dans un projet de réhabilitation de sa station d'eau potable dont le coût est estimé par la mairie à environ 1,9 M€ dont seulement 0,4 M€ devraient être financés par les fonds propres. Ce projet revêt la particularité de ne pas figurer au schéma directeur départemental et, par conséquent, il ne devrait pas faire l'objet de subventions, tandis que le retour sur investissement ne doit pas être attendu avant plusieurs années, comme a pu le confirmer l'ancien ordonnateur.

La situation fiscale

Le produit fiscal représentait 35,3 % des produits en 2007 ; pris de manière globale, le taux de fiscalité s'établit à 45 % de l'ensemble des produits de gestion.

La fiscalité de la commune se caractérise par la faiblesse de ses bases, d'autant plus que la taxe professionnelle unifiée -effective depuis 2006- revient à la communauté de communes. Cette situation a incité la collectivité à augmenter le taux des contributions locales. Il en résulte une pression fiscale qui laisse peu de marge de manœuvre à l'équipe municipale, les taux pratiqués étant très supérieurs aux moyennes régionales et nationales pour les communes de même strate, notamment depuis 2006:

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<u>Taxe d'habitation</u>						
- taux commune	11,65 %	11,82 %	12,06 %	12,30 %	16,08 %	16,08 %
- moyenne régionale strate	10,75 %	11,32 %	11,56 %	11,71 %	11,80 %	11,82 %
- moyenne nationale strate	12,14 %	12,35 %	12,52 %	12,69 %	12,82 %	12,86 %
<u>Taxe foncier bâti</u>						
- taux commune	23,03 %	23,37 %	23,84 %	24,31 %	31,92 %	31,92 %
- moyenne régionale strate	21,00 %	22,42 %	22,90 %	23,13 %	23,35 %	23,44 %
- moyenne nationale strate	17,47 %	17,89 %	18,08 %	18,25 %	18,43 %	18,52 %
<u>Taxe foncier non bâti</u>						
- taux commune	41,73 %	42,35 %	43,20 %	44,04 %	56,28 %	56,28 %
- moyenne régionale strate	37,58 %	38,16 %	38,59 %	39,13 %	39,35 %	39,26 %
- moyenne nationale strate	48,93 %	49,83 %	50,19 %	50,79 %	51,40 %	51,65 %

Source : comptabilité publique

Cette situation est due à la volonté de la commune jusqu'en 2007 de ne pas recourir à l'emprunt pour financer ses investissements, mais aussi au déclin démographique de la population locale ainsi que de sa composition sociale, un grand nombre d'habitants de Mortain n'étant pas soumis à l'imposition.

Le budget annexe « programme Leader Mortain »

La municipalité de Mortain a ouvert, depuis plusieurs années, un budget annexe spécialisé, intitulé "programme Leader Mortain" afin de gérer les concours communautaires alloués par l'Union européenne selon les termes d'une convention conclue le 29 octobre 1992 entre l'État, la commune de Mortain et l'association régie sous l'empire de la loi de juillet 1901 dénommée "Bocage Accueil".

Cette convention avait pour finalité la définition du contexte pour mettre en œuvre le projet de développement local présenté par l'association, conformément au programme et au plan de financement définis par l'Union européenne. En vertu de son article 6, elle prévoyait que l'association transmette régulièrement au préfet de région et au centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) un état des dépenses publiques réalisées. Les crédits communautaires afférents au financement des opérations non engagées au 31 décembre 1993 devaient faire l'objet d'un reversement au CNASEA dès le premier trimestre 1994. Conformément à son article 12, la convention est restée en vigueur jusqu'à la clôture du projet et après le dernier paiement communautaire soit le 31 décembre 1995. Aucun avenant n'est venu la prolonger à l'issue. Au terme des opérations et au vu du bilan financier global établi par le CNASEA, les crédits éventuellement non utilisés devaient faire l'objet d'un reversement dans le délai d'un mois à ce même organisme.

La mairie a donc élaboré un budget annexe spécifique, adopté chaque année par le conseil municipal. Les opérations prévues de 2002 à 2007 sont retracées comme suit :

section de fonctionnement (en milliers d'euros)	2002	2003	2004	2005	2006	2007
charges	-177,8	-177,8	-177,8	-177,8	-180,2	-151,9
produits	25,9	25,9	25,9	25,9	25,9	0,0
résultat	-151,9	-151,9	-151,9	-151,9	-154,3	-151,9
résultat reporté	151,9	151,9	151,9	151,9	154,3	151,9

Source : états financiers

Hormis pour 2005, exercice au titre duquel deux titres de recettes ont été émis pour la somme totale de 2 409,97 € (opération en fait erronée et régularisée par un mandat émis au titre de l'exercice 2006), aucune réalisation n'est jamais apparue aux comptes administratifs successifs. La simple reconduction des prévisions de charges et de recettes, ainsi constatée, conduit à s'interroger sur le caractère effectif de ce budget annexe.

Par délibération du 15 avril 2008, la commune a finalement décidé de ne plus reconduire ce budget. La somme restant à l'actif du compte 515 « disponibilités-compte au Trésor » pour 151 868,61 € doit être considérée comme étant un excédent destiné à être reversé à la commission européenne, selon les termes de la convention tripartite de 1992. Il conviendra de se rapprocher du secrétaire général pour les affaires régionales (préfecture de région) pour définir les modalités du remboursement de cette somme indûment conservée par la collectivité.

Le maire de Mortain estime pour sa part qu' « en raison de l'évolution des dépenses, notamment le coût des travaux de restructuration de la station d'eau potable de la Pelterie, et déplorant l'absence d'une aide financière provenant d'autres collectivités, il m'apparaît fort opportun de solliciter le versement du reliquat du programme Leader à la ville de Mortain pour la somme de 151 868,61 €. Cet apport permettrait d'alléger le coût de cette opération d'intérêt général, néanmoins dispendieuse ».

La chambre ne peut que rappeler que cette somme est indûment détenue par la commune de Mortain et doit être rendue à l'Union Européenne par l'intermédiaire de l'Etat.

Conclusion

Bien que la situation budgétaire reste saine sur l'ensemble de la période, la vigilance est de mise, au vu de l'augmentation sensible de l'endettement depuis 2007, de l'absence de marges de manœuvre fiscales, ainsi que de l'importance de l'effet de ciseau constaté en section de fonctionnement. Le reversement prévisible des 151 868,61 €, inscrits jusqu'en 2008 au budget annexe « programme Leader Mortain », aux services compétents de l'Union européenne ne fait que renforcer ce sentiment de fragilité.

La commune s'est engagée en 2008 dans un programme d'investissement lié à son réseau d'eau potable sans pouvoir escompter de subventions du Département dans l'immédiat, mais sa situation financière, telle que décrite précédemment, nécessitera sans doute un soutien financier externe pour permettre à la collectivité d'honorer ses engagements, la rentabilité du projet ne pouvant pas être effective avant plusieurs années.

Rappel des principales recommandations

1 - En section de fonctionnement, veiller à ce que la progression des dépenses ne soit pas supérieure à celle des recettes ;

2 - La commune devrait se rapprocher du secrétaire général pour les affaires régionales en vue d'arrêter les modalités du reversement de la somme de 151 868,61 € inscrite à l'actif du compte 515 « *disponibilités – compte au Trésor* », cet excédent devant être remboursé à l'Union européenne selon les termes de la convention tripartite de 1992.