



Chambre régionale des comptes
de Haute-Normandie

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE
SAINT-AUBIN-LES-ELBEUF

I – PROCEDURE

L'examen de la gestion de la commune de Saint-Aubin-lès-Elbeuf (membre d'une agglomération à fiscalité propre) a été engagé le 13 février 2009. Le contrôle, qui a porté sur les comptes produits à la Chambre depuis l'exercice 2004, a été limité aux points suivants : la fiabilité des comptes, l'analyse financière, le pilotage budgétaire, la commande publique et la gestion des ressources humaines.

L'entretien préalable entre le magistrat rapporteur et M. Jean-Pierre Blanquet, maire jusqu'au 11 juillet 2009, a eu lieu le 17 juin 2009. Un entretien avec son successeur, M. Jean-Marie Masson, a été organisé le 11 septembre 2009.

Après en avoir délibéré, la Chambre a retenu des observations provisoires qui ont été transmises à l'actuel ordonnateur et à son prédécesseur le 24 novembre 2009. L'actuel maire a répondu par une lettre du 10 janvier 2010 complétée par une correspondance du 16 février 2010.

Après avoir examiné cette réponse, la Chambre a retenu le 23 mars 2010 les observations définitives suivantes.

II – LA FIABILITE DES COMPTES

La Chambre, sans constater de pratiques de nature à remettre en cause la fiabilité des résultats comptables de la commune, appelle l'attention sur quelques anomalies auxquelles il devrait être remédié.

1 - La connaissance du patrimoine : tenue de l'inventaire et comptabilisation de l'actif et du passif

L'inventaire produit par les services de la ville est incomplet. Il se limite à l'état de l'actif immobilisé dressé par le comptable, sans mention des biens amortis et des biens non amortissables.

Le montant des travaux en cours de réalisation est comptabilisé au compte 23 qui doit être apuré au fur et à mesure de la réalisation de ces investissements. Ceux-ci doivent alors être regardés comme des immobilisations comptabilisées au compte 21. L'examen de ces deux comptes sur la période 2004-2007 a montré que la commune procédait avec retard à ces opérations d'apurement.

La Chambre recommande d'accélérer le processus d'apurement de nature à améliorer la fiabilité de la comptabilité patrimoniale de la commune de Saint-Aubin-lès-Elbeuf. Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que les services municipaux procèdent actuellement à ce travail qui devrait être achevé à la fin de l'année 2010.

Quant au rapprochement de l'encours de la dette, entre le compte de gestion du receveur municipal et le compte administratif, il laisse apparaître une différence inexpliquée de 40 000 euros depuis 2006, en nette diminution d'ailleurs par rapport aux exercices précédents. La Chambre invite les services de la commune à se rapprocher du comptable public afin de réduire cet écart de comptabilisation. En réponse, le maire indique que ces 40 000 euros correspondent à la dette du budget annexe « Ilot Maréchal Leclerc » et qu'à l'avenir l'encours de la dette sera établi par budget afin d'éviter ces incohérences.

2 - Les provisions

En 2007, une provision pour litige a fait l'objet d'une inscription au compte 15112 « provision pour litiges » de 40 000 euros devenue 90 000 euros. Cette provision a été inscrite par la collectivité à la suite d'une procédure contentieuse initiée par un acquéreur évincé dans le cadre de l'exercice de droit de préemption urbain sur l'emprise foncière de l'ancien site de MANOPA.

Elle n'a pas donné lieu à une information sur l'état des provisions en annexe du compte administratif 2007 comme prévu à l'article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, cette provision n'a pas été reprise alors que le requérant a été débouté de son recours par la Cour administrative d'appel de Douai.

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que le conflit n'est pas éteint et qu'une provision complémentaire de 310 000 devrait être inscrite au budget primitif 2010.

3 - L'indépendance des exercices

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice comptable au cours duquel on les constate, est un élément de la qualité comptable d'un organisme ; il contribue à donner de son activité une image fidèle à la réalité.

Le volume des rattachements effectués par la collectivité est apprécié en rapprochant du compte 408, les comptes 60, 61 et 62. Entre 2004 et 2007 le ratio est constamment supérieur à 25 % ; il est encore supérieur à 21 % en 2008.

Les montants des dépenses ainsi rattachées, qui représentent le quart des dépenses de l'année, est excessif et en tout état de cause supérieur au seuil de 10 % qui pourrait être considéré comme admissible.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'une procédure de réduction du nombre des rattachements a été décidée et confirmée par une délibération du conseil municipal du 9 janvier 2009.

La procédure d'affectation des résultats est conforme aux dispositions réglementaires. Toutefois, la délibération du conseil municipal qui l'approuve ne fait apparaître les restes à réaliser pour mieux faire comprendre le sens de la décision, que depuis 2009.

III – LA SITUATION FINANCIERE

1- L'évolution des dépenses et des recettes courantes

Sur la période en examen (2004-2008), les dépenses de fonctionnement sont passées de 8,5 à 9 millions d'euros, soit une progression de 5,9 %. Dans le même temps, les produits ont crû de 9,9 à 10,4 millions euros.

Au sein des dépenses, le coefficient de rigidité représente le poids des charges structurelles, les charges de personnel principalement et les intérêts des emprunts, dans la section de fonctionnement : à Saint-Aubin-lès-Elbeuf, il se situe, en 2007, à un peu plus de 48 %, très exactement à un point près, entre les moyennes nationale (49 %) et régionale (47 %) comparables.

Parmi les charges courantes, la masse salariale a progressé de 3,90 % alors que les charges générales augmentaient de 5,33 %, entre 2004 et 2008. La masse des subventions distribuées restait globalement stable à l'exception notable de dotations spécifiquement destinées, en 2007, aux célébrations du 30^e anniversaire du jumelage de la commune.

En matière de recettes, la stratégie fiscale de la commune repose sur une très remarquable stabilité des taux d'imposition sur les ménages (la taxe professionnelle relevant désormais du niveau communautaire).

Les taux d'imposition (taxes foncières et taxe d'habitation), restés stables depuis 2000, n'enregistrent qu'une augmentation symbolique en 2009.

Parallèlement, les bases de la fiscalité communale, qui mesurent sa richesse fiscale, augmentaient très modérément (entre 2004 et 2009, 3,5 % pour la taxe d'habitation et 2 % pour le foncier bâti), faisant passer le produit fiscal de 2,3 à 2,6 millions d'euros depuis 2004, alors que les dotations de l'Etat diminuaient sensiblement. Seule la dotation de solidarité communautaire passait de 2 à 2,6 millions d'euros.

La pression fiscale modérée (coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, à 0,70 en 2007, dernière statistique connue) résulte donc de la modération des taux d'imposition et d'une politique d'abattements remontant à une délibération du conseil municipal du 7 juillet 1999.

2 - L'endettement et la réaménagement de la dette

L'encours total de la dette est orienté à la hausse passant de 5 millions d'euros en 2004, à 5,9 millions d'euros en 2008, puis selon les indications du maire à 10,3 millions d'euros au 1^{er} janvier 2010. Les annuités représentent de 5,5 % à 6,9 % des recettes de fonctionnement sur les années 2006-2008.

En 2008, le ratio de désendettement se situe à un niveau globalement satisfaisant à 5,7 années, mais selon les informations données par l'ordonnateur, il passe à 10,7 années en 2010.

Si l'endettement repose sur un nombre relativement réduit de contrats d'emprunt (une douzaine tout au plus), l'un des emprunts représente à lui seul 51,1 % de l'encours total en 2008 (3,045 millions d'euros). Cet emprunt est le résultat de réaménagements successifs de précédents contrats, notamment celui souscrit en 2003 (2,6 millions d'euros), dont la durée d'amortissement a été en 2005, soit deux ans plus tard, prolongée de 4 ans.

En outre cet emprunt qui présente les caractéristiques d'un emprunt structuré avec un taux de 3,98 % du 25 avril 2008 au 1^{er} octobre 2010, et un taux variable en fonction de l'écart de change entre l'euro et le franc suisse du 1^{er} octobre 2010 au 1^{er} octobre 2022, peut s'avérer très pénalisant pour la commune. En effet, tant que l'écart est supérieur ou égal à 1,45 le taux de 3,98 % est maintenu, mais dès qu'il se situe en deçà de 1,45, le taux est alors fixé au minimum à 6,08 % (sans limite supérieure). La Chambre observe que depuis le 20 mars 2010, cet écart est inférieur à 1,45.

Ainsi, dans le but de diminuer, en apparence, la charge de sa dette, la commune a accepté un risque de taux, non négligeable, portant sur plus de la moitié de son encours et au prix d'un léger allongement de l'amortissement de sa dette.

La Chambre fait, en outre, observer que la sortie du dispositif repose presque entièrement dans les mains de l'établissement bancaire et que la souscription de produits financiers complexes suppose une maîtrise et un savoir-faire qui ne sont pas à la portée de collectivités de taille moyenne.

La Chambre fait enfin observer que la commune de Saint-Aubin-lès-Elbeuf a pris des engagements financiers auprès de l'établissement public foncier de Normandie (EPFN) qui s'élèvent à 4 millions d'euros. Bien que les risques relatifs à ces opérations de portage soient limités, il est recommandé de compléter l'information du conseil municipal, par la mention claire dans les documents budgétaires, du détail des engagements hors-bilan de la commune. C'est le sens de l'engagement donné par le maire dans sa réponse.

3- L'investissement et la situation face à la crise

La Chambre remarque que ces différents éléments ont permis à la commune de procéder à des investissements à concurrence de 3 601 750 euros en moyenne par an.

En prenant sa part du plan de soutien à l'économie, la commune bénéficiera du produit du fonds de compensation de la TVA, remboursé par anticipation à l'initiative de l'Etat, pour les travaux réalisés en 2009.

IV – LE PILOTAGE BUDGETAIRE

1 - Le débat d'orientation budgétaire

Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal délibère sur les orientations budgétaires avant le vote de son budget.

Les délibérations relatives aux débats des années 2006 à 2008 communiquées en cours d'instruction se limitent à commenter le budget de l'année considérée, sans aucune perspective sur les années suivantes.

La Chambre rappelle que le débat d'orientation budgétaire doit non seulement analyser l'exécution budgétaire de l'année écoulée, mais aussi consacrer une large part aux engagements pluriannuels de la collectivité.

2 - Le programme pluriannuel d'investissement

La collectivité dispose d'un « plan pluriannuel prévisionnel d'investissement » pour la période 2005 – 2011 d'un volume global de 20,7 millions d'euros. Il a été mis à jour le 9 mars 2007.

Lors du débat d'orientation budgétaire 2009 du 6 mars 2009, il a été indiqué qu'il sera mis en place un nouveau programme pluriannuel d'investissement pour la période 2009 - 2015. Une première ébauche a été faite par la direction générale et présentée aux élus pour validation.

Reprenant les engagements de la municipalité, son montant a été évalué à 49 millions d'euros.

En réponse, le maire fait état du report de certains projets et de la validation d'un nouveau programme pluriannuel dans le cadre de l'élaboration du budget primitif 2010.

3 - Les outils de contrôle

Aucun service en charge du contrôle de gestion n'a été identifié dans l'organigramme de la commune. C'est la direction des finances qui effectue en tant que de besoin des études ponctuelles.

En réponse, le maire indique qu'un agent est actuellement en fonction afin d'assurer le service du contrôle de gestion mis en place en 2009.

V – LA COMMANDE PUBLIQUE

Le service chargé des marchés publics, composé de trois agents, a redéfini récemment ses missions pour rendre plus performant le processus de la commande publique. La Chambre a procédé à l'examen de deux opérations d'investissement parmi les plus importantes et a retenu une observation à propos de la construction de deux tennis couverts.

Cette opération en cours de réalisation comprend un certain nombre d'équipements comme un local club-house, la voirie d'accès et l'éclairage extérieur, le parc de stationnement et la clôture. La décision de construire cet ensemble sportif semble avoir été prise en 2007, mais cette décision n'a pas été validée par le conseil municipal, pas plus que son coût prévisionnel et son plan de financement.

Selon les informations communiquées en cours d'instruction, le plan de financement n'a été établi qu'à l'occasion de la demande de subvention au département de la Seine-Maritime, le 9 mai 2009, alors même que l'opération était déjà engagée comme le montre la réponse du département. Sur un total de 1,377 millions d'euros, la subvention attendue du département est de 280 000 euros, le surplus étant pour l'essentiel financé par la commune, sans que soit d'ailleurs précisée la répartition entre l'autofinancement et l'emprunt. Par ailleurs, il n'a pas été possible d'obtenir des services municipaux l'évaluation prévisionnelle du coût d'exploitation de cet équipement lorsqu'il sera achevé.

Enfin, le montant total des travaux comprend une somme de 70 000 euros représentant le surcoût accepté par la collectivité afin d'intégrer, dans cet équipement, la dimension environnementale.

Il n'a pas été possible d'identifier les éléments pouvant justifier cette somme et répondant à la démarche environnementale si ce n'est l'affirmation des dispositions matérielles pour la gestion des déchets, l'installation de variateurs d'éclairage et la récupération des eaux pluviales.

Selon le maire, ces dépenses se chiffreraient à 93 000 euros hors taxe.

VI – LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Au 1^{er} janvier 2009, les effectifs municipaux s'élèvent à 134 dont 7 agents de catégorie A.

La gestion des ressources humaines n'appelle pas de commentaires particuliers sauf en ce qui concerne le respect des dispositions de la loi n° 2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des travailleurs handicapés. En effet, selon le bilan social 2007, le taux d'emploi des travailleurs handicapés est de 3,32 % (4 agents) au lieu de 6 %.

En réponse, le maire fait état du versement d'une participation financière pour compenser l'absence de la règle précitée au Fonds d'insertion des personnes handicapées dans la Fonction publique, dont le montant est passé de 2 161 euros en 2006 à 11 223 euros en 2009.

RESUME SYNTHETIQUE

La commune de Saint-Aubin-lès-Elbeuf, qui fait partie de la communauté d'agglomération d'Elbeuf, elle-même en cours de rapprochement avec l'agglomération rouennaise, présente une situation financière stable caractérisée par des recettes fiscales générant jusqu'à aujourd'hui une pression fiscale modérée, dans un contexte de baisse relative des dotations de l'Etat. La dotation versée par l'intercommunalité continue encore de progresser.

Les charges de structure (personnel principalement) n'ont pas pour lors empêché la poursuite d'investissement réguliers.

Ainsi, la dette de la commune, portée à 5,9 millions d'euros au 31 décembre 2008, repose principalement sur un emprunt dont les renégociations successives font courir à la commune un risque de change non maîtrisé. Depuis, l'encours est passé à 10,3 millions d'euros au 31 décembre 2009.

Si la commune veut continuer d'améliorer sa comptabilité patrimoniale, elle peut également perfectionner son dispositif de pilotage budgétaire, notamment des investissements.

L'analyse des deux opérations importantes de travaux ne fait que confirmer la nécessité d'affiner la programmation financière des investissements communaux.