



Chambre régionale des comptes
de Midi-Pyrénées

TOULOUSE, le 05 février 2010

Le Président

N/Réf. : GO10 033 01

Monsieur le Maire,

Conformément à l'article L. 243-5 du code des juridictions financières je vous notifie le rapport d'observations définitives sur les comptes et la gestion de la commune de Balma au titre des exercices 2002 à 2007, l'examen de la gestion ayant été étendu aux données disponibles les plus récentes. La chambre a constaté qu'aucune réponse écrite ne lui a été transmise à la suite de la notification initiale des observations définitives.

Il vous appartient de communiquer le présent document à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion.

Comme le prévoient les textes susvisés, cette communication doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil municipal, le rapport devant être joint à la convocation adressée aux membres de celle-ci. Il donnera lieu à un débat lors de sa présentation.

Vous voudrez bien me tenir informé des conditions de cette communication par tout moyen à votre convenance, par exemple en m'adressant copie d'un extrait du procès-verbal des débats ou du relevé des délibérations.

Je vous rappelle que ces observations sont, selon les dispositions de l'article R. 241-18 du code précité, communicables aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Jean-Louis BEAUD de BRIVE

Monsieur Alain FILLOLA
Maire de la commune de Balma

Hôtel de ville
6 avenue François Mitterrand
31130 – BALMA



Chambre régionale des comptes
de Midi-Pyrénées

TOULOUSE, le 30 décembre 2009

Le Président

N/Réf. : BO9 350 01

Monsieur le Maire,

Par lettre en date du 28 février 2008, vous avez été informé du contrôle, par la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, des comptes et de la gestion de la commune de Balma au titre des exercices 2002 et suivants, l'examen de la gestion ayant été étendu aux données disponibles les plus récentes. L'entretien préalable avec le rapporteur, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières étant intervenu le 27 janvier 2009, la chambre a procédé, dans sa séance du 5 février 2009, à l'examen du rapport que lui a présenté le conseiller chargé de l'instruction.

Au-delà de l'examen des suites données au précédent contrôle, la vérification a essentiellement porté sur la situation financière de la commune et l'analyse approfondie des risques éventuels attachés à sa dette, l'opération d'aménagement du Cyprié, le suivi du patrimoine, enfin sur les modalités d'application de la réduction du temps de travail des agents municipaux.

Par lettre du 7 juillet 2009 je vous ai adressé les observations provisoires retenues par la chambre lors de sa séance du 5 février 2009.

A la suite des réponses qui ont été apportées par votre lettre reçue le 26 octobre 2009, ainsi que par le directeur régional de Dexia Crédit Local, la juridiction a, dans sa séance du 14 décembre 2009, arrêté les observations définitives ci-jointes.

Ces observations constituent le rapport d'observations définitives prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.

Monsieur Alain FILLOLA
Maire de la commune de Balma

Hôtel de ville
6 avenue François Mitterrand
31130 – BALMA

Conformément à cet article vous disposez d'un délai d'un mois pour faire parvenir, si vous le désirez, au greffe de la chambre une réponse écrite qui sera alors jointe audit rapport d'observations.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Jean-Louis BEAUD de BRIVE

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LES COMPTES ET LA GESTION

DE LA COMMUNE DE BALMA

EXERCICES 2002 A 2007

SYNTHESE DES OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LES COMPTES ET LA GESTION
DE LA COMMUNE DE BALMA

EXERCICES 2002 A 2007

1 les suites données aux observations formulées lors du contrôle précédent

La chambre régionale des comptes a examiné les suites données au contrôle, dont les conclusions figuraient dans un rapport d'observations définitives du 28 janvier 2003. Globalement, les observations formulées ont été suivies d'effet. S'agissant de la construction de la grande surface Leroy Merlin, la chambre constate que la commune, n'ayant pas été condamnée au paiement d'indemnités, a utilisé les provisions constituées pour financer ses opérations d'investissement. Si l'effort fiscal consenti les premières années a pu ainsi être neutralisé sur le long terme, l'ouverture retardée de ce commerce a entraîné, pour la commune, la perte de la taxe professionnelle, celle-ci revenant intégralement à la communauté d'agglomération mise en place entre temps.

2 la situation financière de la commune

La situation financière de la commune est satisfaisante. La capacité d'autofinancement dégagée, stable sur la période, permet de couvrir l'annuité en capital de la dette, et de financer en moyenne 28 % des investissements. Le niveau d'épargne baisse cependant en 2008. L'endettement se situe à un niveau supportable pour la collectivité, l'annuité absorbant moins de 10% des recettes réelles de fonctionnement et la capacité de désendettement étant de 4,6 années.

La collectivité bénéficie de bases fiscales moyennes élevées, ce qui lui permet d'adopter des taux de fiscalité relativement bas, notamment par rapport aux autres communes de l'agglomération.

La situation financière de la commune est satisfaisante et présente des ratios offrant des marges de manœuvre, notamment en matière de capacité d'endettement.

3 les emprunts de la commune

La commune a souscrit, fin 2006, un emprunt structuré dit « à barrière désactivante », en remplacement du « contrat à long terme renouvelable » dont elle était titulaire. Le taux initial de 3,54 % prévu au contrat n'a été garanti que pour les deux premières annuités, le taux d'intérêt des treize autres annuités étant post fixé en fonction de l'écart constaté entre les courbes respectives des taux d'intérêt à deux ans et des taux à trente ans. La chambre constate, en premier lieu, que la présence d'un coefficient multiplicateur élevé est susceptible de renchérir fortement le montant d'une annuité, dans le cas où la clause de désactivation viendrait à jouer, en second lieu que le taux ainsi post fixé ne comporte pas de plafond, enfin que toute sortie de ce type de contrat est très difficile. Le gain attaché au contrat choisi apparaît cependant très relatif au regard du risque de surcoût lié à l'incertitude pesant sur les taux, la commune ayant notamment souscrit, dans le même temps, un emprunt à un taux fixe proche (3,90 %) auprès d'un autre établissement financier. La chambre a cependant pu constater que pour les trois premières annuités de ce contrat, au demeurant très bien suivi au niveau des services financiers de la mairie, le taux de 3,54 % avait été appliqué, la clause de désactivation n'ayant pas joué. Depuis l'achèvement du contrôle, le contrat d'emprunt a cependant été modifié, et le taux fixe garanti sur deux exercices supplémentaires, moyennant une augmentation dudit taux de 3,54 % à 3,75 %.

4 La ZAC du Cyprié

Cette importante opération d'urbanisme a été confiée à un opérateur privé dans le cadre d'une concession d'aménagement. Il a été mis à la charge de ce dernier la réalisation de certains équipements publics et le versement de participations pour d'autres. La chambre constate que cette opération a été engagée sans risque financier particulier pour la commune. Il lui appartiendra cependant, à son achèvement, de s'assurer que l'aménageur a respecté ces engagements pris quant aux équipements publics, mais également au regard des objectifs fixés par l'assemblée délibérante en termes de diversité de l'habitat et de mixité sociale.

5 Le suivi du patrimoine communal

La tenue de l'inventaire des biens communaux est effectuée dans des conditions satisfaisantes, le suivi des sorties d'actifs, par le moyen des fiches de sortie, appelant cependant une sensibilisation soutenue des services.

La commune produit désormais l'état de variation des immobilisations, annexe du compte administratif obligatoire depuis 2006. Le premier état ainsi établi l'a été dans des conditions, perfectibles (quelques erreurs constatées), mais dans l'ensemble satisfaisantes.

6 La durée du travail

Par délibération du 19 décembre 2001, la commune a mis en place un dispositif de réduction du temps de travail pour ses agents. Cette nouvelle organisation n'a pas donné lieu à une remise à plat du régime des congés, aujourd'hui fixés à 34 jours. Or, si un régime horaire plus avantageux pouvait être maintenu après le passage aux 35 heures, dans le cadre des avantages acquis, il n'en était pas de même des congés, qui restent régis par les dispositions du décret du 26 novembre 1985. L'application combinée de l'organisation retenue pour le temps de travail d'une part, du régime des congés d'autre part, conduit à une durée annuelle effective du travail sensiblement inférieure à 1607 heures, durée qui constitue un plafond, mais également un plancher en dessous duquel les collectivités ne peuvent pas descendre.

SOMMAIRE

1.	LES SUITES DONNEES AUX OBSERVATIONS FORMULEES LORS DU PRECEDENT CONTROLE	1
2.	LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE.....	2
2.1.	Sur les grands équilibres financiers.....	2
2.2.	Sur la fiscalité communale	4
3.	LES EMPRUNTS DE LA COMMUNE	5
3.1.	Caractéristiques générales du nouvel emprunt.....	5
3.2.	Analyse du contrat.....	6
3.3.	La gestion du contrat	7
4.	L'OPERATION D'AMENAGEMENT DE LA ZAC DU CYPRIE	8
5.	LE SUIVI DU PATRIMOINE COMMUNAL	9
5.1.	La tenue de l'inventaire.....	9
5.2.	L'état de variation des immobilisations	10
6.	LA DUREE DU TRAVAIL	10

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LES COMPTES ET LA GESTION
DE LA COMMUNE DE BALMA**

EXERCICES 2002 A 2007

La chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées a procédé au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Balma au titre des exercices 2002 à 2007 en prenant en compte les données disponibles les plus récentes.

Elle a d'abord analysé les suites données aux observations formulées lors du précédent contrôle avant d'examiner successivement la situation financière de la commune et notamment la structure de sa dette, l'opération d'aménagement de la ZAC du Cyprié, le suivi du patrimoine communal, enfin l'application des textes régissant la durée du temps de travail aux agents de la collectivité.

**1. LES SUITES DONNEES AUX OBSERVATIONS FORMULEES LORS DU PRECEDENT
CONTROLE**

Ces observations ont fait l'objet du rapport en date du 28 janvier 2003.

Elles concernaient pour l'essentiel : la mise en place d'un contrat d'emprunt à long terme renouvelable, les relations de la commune avec les associations, enfin l'opération « Leroy Merlin ».

Sur le « contrat à long terme renouvelable », la chambre a relevé que la commune a mis fin à ce contrat d'emprunt qui présentait des éléments spécifiques rendant sa gestion complexe de même que son suivi. Plus globalement, la gestion de la dette et d'une de ses composantes actuelles, fait l'objet d'un nouvel examen dans le cadre de l'analyse de la situation financière de la commune.

Sur les relations de la commune avec les associations, la chambre observait que les conventions, que les collectivités sont tenues de conclure avec les associations lorsqu'elles leur versent une subvention supérieure à 23 000 €(application des dispositions de la loi n° 2000-321 du 6 juin 2000), n'avaient pas toujours été passées. La chambre constate que ces situations sont aujourd'hui régularisées.

Sur la construction du magasin Leroy Merlin, la chambre avait analysé les conditions dans lesquelles la commune avait constitué des provisions, à hauteur de 2,29 M€ afin de faire face au risque de contentieux et d'indemnisation qui aurait pu en découler. Ce dossier est aujourd'hui clos, la commune n'ayant fait l'objet d'aucun contentieux avec la société précitée et la grande surface ayant ouvert au public début 2004.

La constitution de ces provisions, étalée sur cinq ans, a exigé un effort important, le total des sommes immobilisées représentant environ 1/3 des produits fiscaux d'une année (46 MF en 2000). Cet effort s'est traduit par une hausse de la fiscalité de 6,5 à 7 % à compter de la mise en œuvre de cette mesure.

Les placements, dont ces provisions ont fait l'objet ont permis à la commune de réaliser un total de produits financiers de 484 756 € offrant un rendement moyen de 4,00 % par an (calcul du taux de rentabilité interne sur les flux de trésorerie), les derniers titres ayant été cédés en 2004 et 2006.

La commune n'ayant finalement pas été condamnée, ces sommes ont été utilisées ultérieurement pour le financement d'investissements collectifs (équipements scolaires et sportifs).

Au total, si ce contentieux a entraîné une augmentation de la pression fiscale durant les années de constitution de la provision que la collectivité estime à 3,5 %, il a eu aussi un autre effet fiscal indirect et négatif pour elle, lié à la mise en place de l'intercommunalité. En effet, l'ouverture de la grande surface ayant été retardée jusqu'au début de l'année 2004, la taxe professionnelle (TP) correspondante n'a pu être prise en compte dans le calcul de l'attribution de compensation devant revenir à la commune, cet impôt étant définitivement acquis à la communauté d'agglomération.

2. LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

Analysée au regard des grands équilibres financiers et de la fiscalité communale, la situation financière de la commune de Balma présente, sur la période 2002-2007 et compte tenu d'une actualisation effectuée sur la base des données disponibles les plus récentes, les principales caractéristiques suivantes.

2.1. Sur les grands équilibres financiers

Les principales données permettant d'appréhender les grands équilibres financiers de la commune et leur évolution sur la période 2002-2007 sont retracées à l'annexe 1 du rapport.

Sur la période observée, les charges de gestion progressent, en pourcentage, plus rapidement que les produits, les taux d'augmentation s'élevant respectivement à 21 % et 18 %.

Cette évolution résulte notamment de l'augmentation des charges de personnel qui représentaient, en 2007, 59 % du total des charges réelles de fonctionnement contre 54 % en 2002. Ce poste progresse de 28 % sur la période. L'examen des données 2008 (source « MINEFI ») montre une nouvelle hausse de 6,9 % entre 2007 et 2008.

Si cette évolution est pour partie, imputable au « glissement vieillesse technicité », elle est aussi due à de nouveaux recrutements (création d'un service « marchés » et renforcement du service de l'urbanisme) et à des titularisations d'agents d'entretien.

La chambre relève que ce poids important et croissant des charges de personnel constitue un facteur de rigidité du budget communal, même s'il est vrai qu'il résulte aussi du choix d'assurer en gestion directe l'essentiel des services publics.

Il apparaît toutefois, que la capacité d'autofinancement brute dégagée permet de couvrir amplement le remboursement de l'annuité en capital de la dette. Celle-ci diminuant en fin de période, la capacité d'autofinancement disponible (après remboursement de l'annuité en capital de la dette) pour financer les investissements a augmenté à partir de 2004. Elle est restée relativement stable par la suite, le niveau exceptionnel atteint en 2006 résultant de la perception d'importants produits financiers (placements évoqués ci-avant).

Au total, l'épargne de la collectivité se situe à un niveau satisfaisant qui a permis, en 2007, de financer les investissements directs à concurrence de près de 20 %, le pourcentage moyen s'établissant à 28 % sur les années 2002-2007, compte tenu des éléments exceptionnels susmentionnés.

La situation de l'épargne s'est cependant dégradée en 2008, la capacité d'autofinancement brute ayant été ramenée de 2,18 M€ en 2007 à 1,7 M€ en 2008.

Les résultats du service de l'eau sont excédentaires et n'ont que peu d'impact sur les grands équilibres financiers consolidés de la collectivité.

S'agissant de l'encours de la dette du budget principal, il a légèrement diminué et se situe aujourd'hui à environ 10 M€ (12,76 M€ en y intégrant celui du service de l'eau) contre 12,8 M€ en 2002. Avec une capacité d'autofinancement brute moyenne de 2,3 M€ (moyenne des 7 exercices 2002 à 2008), la collectivité pourrait rembourser cet encours en un peu plus de quatre ans (capacité de désendettement). Au regard de ce ratio l'endettement ne constitue donc pas un facteur de risque particulier pour la commune.

Par ailleurs il convient de noter que la collectivité s'appuie sur un plan pluriannuel des investissements pour élaborer une situation prospective. Les documents communiqués à cet égard montrent que la commune s'est dotée d'outils lui permettant d'assurer une bonne maîtrise de sa gestion financière.

Enfin, la chambre relève que certains investissements majeurs de l'agglomération toulousaine ont été pris en charge par les structures intercommunales et que leurs financements ne pèsent donc pas directement sur la commune¹.

¹ Communauté d'agglomération du grand Toulouse (CAGT) et syndicat mixte des transports en commun (SMTC) notamment.

2.2. Sur la fiscalité communale

Les tableaux joints en annexe 2 résument les principales données relatives à la fiscalité.

La commune de Balma, membre de la CAGT depuis 2001, ne perçoit plus la taxe professionnelle mais reçoit en contrepartie de l'intercommunalité une attribution de compensation et une dotation de solidarité. Avec un total de 5,63 M€ en 2007, les versements communautaires représentaient 44,4 % du produit total des impôts et taxes de la commune.

Les produits de la fiscalité locale (hors versements de l'intercommunalité) ont crû de 32 % entre 2002 et 2007, cette croissance étant due, pour environ 1/3 à l'augmentation des taux, pour les 2/3 restant à celle des bases fiscales.

Les taux de la taxe d'habitation, après une augmentation de 5% entre 2002 et 2004, sont restés stables depuis. S'agissant de la taxe foncière sur les propriétés bâties, les taux ont été augmentés chaque année, la progression s'élevant à 25,7 % entre 2002 et 2008.

Avec des taux de 11,66 % pour la taxe d'habitation et de 15,41 % pour la taxe foncière, les taux votés pour l'exercice 2008 par la commune de Balma restent inférieurs à ceux des communes du même groupe de référence nationale, lesquels font apparaître des moyennes respectives de 15,24 % et 21,85 % (communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un EPCI à fiscalité propre ; source : DGFIP).

Ainsi, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal² ressort à 0,86 en 2007 pour les seules 3 taxes : TH, TFB et TFNB.

Cependant, il convient de souligner que la fiscalité communale de la commune de Balma se caractérise par des bases d'imposition de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties élevées et en progression. Ainsi, parmi les onze communes de plus de 10 000 habitants de l'agglomération toulousaine, la commune de Balma dispose (données 2007), pour la taxe d'habitation, des bases fiscales moyennes par habitant les plus élevées et, pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, de bases moyennes par habitant la plaçant en troisième position après les communes de Colomiers et Blagnac, collectivités disposant sur leur territoire d'un important patrimoine industriel.

Ces bases moyennes d'imposition élevées permettent dès lors à la commune d'adopter des taux d'imposition relativement bas (taux le plus bas après l'Union pour la taxe d'habitation, taux le plus bas à égalité avec l'Union pour la taxe foncière), tout en bénéficiant d'un produit fiscal par habitant supérieur à celui de la moyenne de l'agglomération, Balma se situant au cinquième rang.

² Rapport entre le produit fiscal communal et le produit tel qu'il apparaîtrait en appliquant aux bases locales les taux moyens nationaux

3. LES EMPRUNTS DE LA COMMUNE

Afin de mettre fin au « contrat long terme renouvelable » (CLTR) qui liait la commune à Dexia, la commune de Balma a souscrit, d'une part une ligne de trésorerie auprès de la Caisse d'Epargne, d'autre part un nouvel emprunt auprès de Dexia CLF, en date du 15/12/2006. Comme pour l'ensemble des collectivités faisant l'objet d'un contrôle, la chambre a examiné les conditions de souscription de cet emprunt aux caractéristiques particulières.

3.1. Caractéristiques générales du nouvel emprunt

Ce contrat fait suite à un précédent contrat quasiment identique, signé au mois de juillet 2006, la commune ayant négocié avec l'organisme prêteur une amélioration de certaines clauses.

Le montant du prêt contracté en Juillet 2006, soit 3 155 694,66 € correspondait, d'une part à trois tirages antérieurement effectués sur le CLTR pour un total de 1 775 783,62 € (88 166,62 € à 4,55 %, 829 919 € à 3,91 % et 857 698 € à 3,93 %), consolidés en emprunt et restant à rembourser, d'autre part au montant encore disponible sur le CLTR (différence entre l'encours souscrit et le plafond de tirage). La collectivité a en effet été tenue d'effectuer, le 29 septembre 2006, ce dernier tirage de 1 379 911 € préalablement à la clôture du CLTR, ce montant étant immédiatement intégré dans le nouvel emprunt.

Le montant du prêt définitivement signé le 15/12/2006 (3 113 382,34 €) correspond à l'encours du précédent, diminué de la première annuité. Par ailleurs, ce capital n'intègre pas d'indemnités actuarielles pour résiliation anticipée, le contrat CLTR prévoyant, par principe, la possibilité d'un remboursement intégral à tout moment.

Le contrat a été conclu pour une durée de 14 ans, avec deux phases successives à caractéristiques financières distinctes : de la date de versement du prêt au 31/12/2007 pour la première, du 01/01/2008 à la fin du contrat pour la seconde.

Le taux d'intérêt est garanti, pour la première période, au taux de 3,54 %. Pour la seconde période, le taux est post-fixé successivement pour chaque période de 12 mois, selon la formule suivante :

- si la différence entre le CMS (« *Constant Maturity Swap* ») EUR 30 ans et le CMS EUR 2 ans est supérieure ou égale à 0,15 %, « *le taux d'intérêt, pour l'échéance, reste fixé à 3,54 %* » ;

- si la différence entre le CMS 30 ans et le CMS 2 ans, est inférieure à 0,15%, voire devient négative, le taux d'intérêt appliqué à l'échéance, sera « *...égal à 6,89 % moins 5 fois la différence entre le CMS EUR 30 ans et le CMS EUR 2 ans...* ».

Concernant ce prêt, produit à « barrière désactivante », le taux de 3,54 % est garanti durant une première période, celle-ci étant cependant de courte durée : deux échéances seulement. Pour la seconde période, l'évolution du taux appliqué dépend de l'écart existant entre les taux courts (2 ans) et les taux longs (30 ans). La « désactivation » de la barrière est susceptible de jouer à chaque échéance, toute sortie du taux fixe en revanche, n'ayant d'effet que sur un exercice, sans aucun caractère définitif.

Par rapport à l'ensemble de la dette de la collectivité, le poids de cet emprunt n'est pas négligeable (30 % de l'encours), même s'il est faible par rapport aux masses financières globales du budget de la ville, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après :

(données 2008)	encours au 01/01/2008	annuité totale	annuité en intérêt	intérêts/recettes réelles de fonction.
dette totale	10 073 535	1 443 210	421 858	2,5%
<i>dont emprunt Dexia</i>	3 027 132	276 594	111 104	0,7%
emprunt Dexia / dette totale	30,1%	19,2%	26,3%	

3.2. Analyse du contrat

Historiquement, les taux d'intérêt à long terme, notamment à très long terme comme l'un des deux index retenus, sont sensiblement supérieurs aux taux à court et moyen terme. Dès lors, à la signature du contrat, la perspective de voir jouer la clause de « désactivation » incluse dans le contrat était peu envisageable. Cependant, l'évolution récente des marchés financiers (été 2008) a montré que ces écarts de taux pouvaient diminuer sensiblement, voire s'inverser.

La clause comprend un coefficient multiplicateur qui amplifierait fortement l'effet d'un rapprochement des courbes de taux, effet qui irait en croissant avec une inversion de ces courbes. Ainsi, la mise en jeu de cette disposition entraînerait au minimum (écart de 0,15 %) l'application d'un taux d'intérêt de 6,14 %, celui-ci passant à 6,89 % en cas d'égalité entre taux longs et taux courts, et à plus de 8 % en cas d'inversion de la courbe des taux. Au surplus, le contrat ne comporte pas de limite au taux applicable à chaque échéance, autre que celle imposée par les textes généraux (taux de l'usure).

L'effet sur l'annuité en intérêt serait bien sûr très sensible. Ainsi, les intérêts au titre de l'annuité 2010, passeraient de 93 792 € (au taux de 3,54 %), à 160 413 € avec un taux à 6,14 %, et à plus de 200 000 € avec un taux à 8 %. L'impact serait automatiquement plus fort les premières années, la part d'intérêts dans l'annuité étant plus importante.

Selon l'article 9 du contrat, le remboursement anticipé du prêt est possible à chaque échéance. Cependant, ce remboursement s'opèrerait moyennant le versement d'une indemnité dont le mode de calcul n'est pas connu au moment de la signature du contrat, celui-ci ne prévoyant aucune formule ou référence quelconque pour déterminer le montant de ladite indemnité. Celle-ci serait notifiée par Dexia, en fonction des conditions prévalant sur les marchés financiers 10 jours ouvrés avant l'échéance, sur la base d'un calcul fait par « deux établissements de référence sur ces marchés », ce montant devant « ...assurer l'équilibre financier du contrat entre les deux parties... ». Ainsi, cette clause de remboursement anticipé peut difficilement être envisagée, en raison des fortes incertitudes pesant sur son mode de détermination.

La possibilité de dénouer ce contrat est donc très limitée.

La chambre prend cependant acte de l'engagement, exprimé par l'établissement prêteur dans sa réponse, de communiquer à la commune suffisamment tôt les cotations indicatives lui permettant de se déterminer quant à un éventuel remboursement anticipé.

3.3. La gestion du contrat

Le taux d'intérêt de la première période est relativement bas. Cependant, en décembre 2006, mois de souscription du prêt auprès de Dexia, la commune a également souscrit un emprunt de 1 M€ auprès d'un autre établissement bancaire, sur 20 ans, au taux fixe de 3,90%. L'emprunt Dexia, s'il avait été souscrit au même taux fixe de 3,90 %, aurait généré un total d'intérêt de 1 006 188 € sur 14 ans, au lieu de 926 209 € à 3,54 %. L'écart global, de 80 000 € (annexe 3), représente environ le surcoût qui interviendrait si la clause venait à jouer à minima (CMS 30 ans > seulement de 0,15 au CMS 2 ans) sur une des premières années du prêt. Si la clause venait à fonctionner sur deux exercices, ou si l'écart descendait en dessous de 0,15, voire à s'inverser sur un seul exercice, le coût du prêt pour la collectivité serait supérieur à celui qu'aurait généré un prêt équivalent à taux fixe de 3,90 %.

Le gain attaché au contrat choisi apparaît donc très relatif, au regard de l'incertitude pesant sur les taux de la seconde période, et du risque de surcoût qu'ils pourraient faire naître, risque qui cependant décroît avec le temps, au fur et à mesure de l'allègement relatif du poids des intérêts dans l'annuité.

Selon l'établissement financier, ce recours à un prêt structuré aurait entraîné, pour la commune, une économie de frais financiers de 99 000 € entre 2007 et 2008. Il apparaît cependant difficile de comparer le coût de l'emprunt structuré avec celui des trois emprunts correspondant aux tirages effectués sur le CLTR et restant à rembourser, dans la mesure où la commune avait la possibilité, aux termes de ce dernier contrat, d'en changer les index et par ailleurs de les rembourser à tout moment. Quant au 4^{ème} tirage, celui-ci ayant été simultanément intégré dans le nouvel emprunt structuré, la comparaison est très théorique. En tout état de cause, l'équilibre et l'avantage du nouveau contrat ne peuvent s'apprécier que sur la totalité de sa durée.

La chambre régionale des comptes a toutefois conscience que la commune, en engageant une discussion avec Dexia afin de mettre fin au contrat CLTR, n'avait qu'une faible marge de négociation pour la mise en place du nouveau prêt.

Cependant, la révision du contrat de prêt opérée fin 2006, a permis de mieux sécuriser la position de la commune, en limitant les probabilités de déclenchement de la clause, d'abord en remplaçant l'index CMS 10 ans par le CMS 30 ans, ensuite en faisant passer l'écart de taux de désactivation de 0,20 à 0,15.

Ensuite, l'instruction a permis de constater que ce contrat faisait l'objet d'un suivi très rapproché par les services financiers de la ville, notamment quant à l'évolution des index et à la mise en place d'un éventuel instrument de couverture.

Au demeurant, sur les trois premières annuités (2007, 2008 et 2009), l'écart entre les deux index étant resté supérieur à 0,15, la clause de désactivation n'a pas fonctionné et les intérêts acquittés ont été déterminés sur la base d'un taux de 3,54 %.

Depuis l'achèvement du contrôle, la commune a engagé une nouvelle négociation avec Dexia, qui a conduit à une modification du contrat de prêt, et permis d'obtenir l'application d'un taux fixe sur deux années supplémentaires (2010 et 2011).

La chambre prend acte de cette démarche de « sécurisation », qui s'est cependant traduite par une augmentation du taux fixe de 3,54 % à 3,75 %, cette augmentation se répercutant jusqu'à la fin du contrat.

4. L'OPERATION D'AMENAGEMENT DE LA ZAC DU CYPRIE

Cette ZAC constitue une importante opération d'urbanisme pour la commune de Balma, sur un terrain de 22 hectares, appartenant presque exclusivement à des propriétaires privés. Le projet, bien avancé à la date du présent rapport, devrait se traduire par la réalisation d'environ 450 logements, dont 25 % de logements aidés au sens de la loi SRU, de commerces et de divers équipements publics.

L'opération a été lancée aux termes d'une délibération du 23 octobre 2003. Les principaux objectifs de la municipalité ont été d'accompagner le développement de la commune de Balma en organisant un nouveau quartier d'habitat à l'Est, de valoriser l'espace public en favorisant notamment son accessibilité pour les piétons et les cycles, d'accompagner la construction du nouveau quartier de projets d'intérêt public, de favoriser la mixité et la diversité de l'habitat (...). Pour tendre à un meilleur équilibre de l'habitat dans la ville, le cœur de cible de cette opération devait être les « primo-accédants à revenus moyens », l'objectif étant, chaque fois que possible, de favoriser et d'encourager l'accession sociale à la propriété (source : contrat de concession).

Cette opération d'aménagement a été confiée, par un traité de concession d'aménagement conclu après mise en concurrence, à un aménageur privé. Le contrat met à la charge de ce dernier la mise en œuvre de l'opération en retenant les objectifs visés ci-avant, ainsi que la réalisation de divers équipements publics (estimés à 3,32 M€) et le cofinancement d'autres à hauteur de 2,23 M€. Pour déterminer ces obligations, ont été appliquées les dispositions du code de l'urbanisme, aux termes desquelles doivent être mis à la charge totale de l'aménageur les équipements devant bénéficier exclusivement aux habitants de la ZAC, étant donné que ne lui sont que partiellement répercutés les aménagements ne servant pas exclusivement pour lesdits habitants.

L'aménageur a rétrocédé les terrains, par lots à des constructeurs, transférant sur ces derniers certaines des obligations contenues dans le traité de concession.

La chambre constate qu'à la date du rapport, cette opération, dont l'achèvement devrait être proche, a été engagée sans risque financier particulier pour la commune, celle-ci ne participant pas au coût de l'opération proprement dite sous forme d'apport financier ou d'apport de terrains (à l'exception d'une parcelle de 4 625 m², sur un total de 220 750 m²), sa participation se limitant à la réalisation de certains équipements publics. De plus, le calendrier et le programme semble se réaliser dans les conditions prévues. Enfin, l'aménageur respecte ses engagements de versements de participations financières à la réalisation d'équipements publics.

Il appartiendra cependant à la collectivité de faire un bilan final de cette opération, en s'assurant, d'abord que les engagements de l'aménageur, quant à la réalisation d'équipements publics, ont bien été tenus, ensuite que les objectifs que l'assemblée a fixés pour cette ZAC, en terme de diversité de l'habitat, de mixité sociale et d'accession à la propriété, ont bien été remplis.

5. LE SUIVI DU PATRIMOINE COMMUNAL

L'examen a porté, d'une part, sur la tenue de l'inventaire des immobilisations, d'autre part, sur l'établissement de « l'état de variation des immobilisations », annexe devant être jointe au compte administratif.

5.1. La tenue de l'inventaire

La commune utilise, depuis une dizaine d'années, pour le suivi de son patrimoine, le logiciel « Sage patrimoine ». La saisie des entrées de biens donne lieu, par les services municipaux, à l'établissement d'une fiche d'inventaire comprenant un ensemble d'informations : numéro d'inventaire, identification et localisation du bien, service d'affectation, éléments juridiques sur son mode d'entrée, éléments comptables (fournisseur, coût, référence au mandat...), amortissement (durée et mode), toutes ces informations, très complètes, étant en effet nécessaires à un suivi de qualité.

En ce qui concerne les sorties d'immobilisations, il est demandé aux services affectataires d'établir une fiche de sortie pour les cessions, renouvellements et mises au rebut. Ces fiches permettent de mettre à jour la base de l'inventaire.

La chambre relève que ces fiches ont été mises en place récemment (début 2008). Jusqu'en 2007, les sorties de biens de l'inventaire étaient imparfaitement suivies, en fonction surtout des éléments d'information dont disposait la direction des finances (cession à titre onéreux nécessitant un titre). Les cessions les plus importantes étaient cependant connues mais certaines comme les mises au rebut de biens, échappaient en revanche à cette mise à jour.

Cette mise en place a nécessité une sensibilisation des services. Elle doit cependant être poursuivie afin de parvenir à une meilleure fiabilité de l'inventaire d'une part, et des informations transmises au comptable public d'autre part, celles-ci étant nécessaires à ce dernier pour l'établissement des états de l'actif.

5.2. L'état de variation des immobilisations

La production d'un état annuel de variation des immobilisations, en annexe au compte administratif, a été rendu obligatoire, à compter de l'exercice 2006, par le décret n° 2005-1661 du 27 décembre 2005 codifié à l'article R. 2313 du CGCT.

La commune de Balma a produit cet état à l'appui de ses comptes administratifs 2006 et 2007 (annexes A-10-1). Le rapprochement, pour l'exercice 2006, entre, d'une part, les entrées d'actifs portées dans ladite annexe, d'autre part, le total des mandatements effectués au titre des dépenses d'équipement de l'exercice, a montré un écart, qui a pu être expliqué en partie (comptabilisation des avances pour travaux...). En revanche certaines opérations d'investissement réalisées dans l'exercice ont été omises, et une part de la différence reste inexpliquée. Cet écart global reste cependant assez faible (44 500 €), représentant environ 9 % du total des entrées d'immobilisations. Sur cette somme, un total de 22 677 € correspond à des travaux réalisés en maîtrise d'ouvrage déléguée, lesquels avaient été omis dans l'annexe au compte administratif, et seul un montant de 21 834 € reste finalement inexpliqué, sur un total de dépenses d'équipement de 5,26 M€

Ces erreurs s'expliqueraient par la lourdeur du logiciel de suivi des immobilisations, impliquant l'entrée manuelle de plus de 700 mandats. Cependant la mise en place du système « *Hélios* » en 2007, supprime cette saisie manuelle, et diminue donc les risques d'erreurs pour l'avenir.

Il peut dès lors être constaté que l'état de variation du patrimoine, obligatoire depuis 2006, a été établi dans des conditions, certes améliorables, mais dans l'ensemble satisfaisantes.

6. LA DUREE DU TRAVAIL

Le conseil municipal a délibéré le 19 décembre 2001 sur l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT), actant la mise en place de la semaine de 35 heures : « *...la durée hebdomadaire de travail sera désormais de 35 h hebdomadaire à compter du 1^{er} janvier 2002, le décompte étant réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1600 heures maximum pour un agent travaillant à temps complet...* ». Cette délibération a été complétée par un « protocole d'accord ARTT » signé le 22 mars 2002 entre le maire et les représentants syndicaux.

Ce protocole stipule que « *...le temps de travail des personnels s'inscrit dans les 1600 heures maximum dans l'année...le volume horaire annuel de référence de travail effectif est donc de 1552 h 30 pour un temps complet y compris 11 jours de RTT pour une durée hebdomadaire moyenne de 37 H 30...* ».

De fait, la durée hebdomadaire serait de 35 h 35 minutes sans jours ARTT, pour les agents recrutés depuis 2002, et de 37 h 30 minutes avec 11 jours d'ARTT pour les agents recrutés antérieurement.

La durée de 1600 h a donc été prise, tant par le conseil municipal que par les partenaires sociaux, comme un maximum, alors que cette durée, aujourd'hui portée à 1607 heures (loi n°2004-626 du 30 juin 2004 instaurant la « *journée de solidarité* »), constitue également un plancher en dessous duquel la durée du travail ne peut être portée. Cette durée de 1552 h 30, constituant un « *volume horaire annuel de référence* », ne respecte donc pas le plancher évoqué ci-avant.

Par ailleurs, le régime des congés s'appuie toujours sur une « note de service » du directeur général en date du 10 mai 2000, qui fixe la durée des congés, pour un agent à temps complet, à « *...35 jours ouvrables...* » (ramenée à 34 jours après prise en compte de la « *journée de solidarité* »). Ce régime est donc antérieur à la mise en place des 35 heures, et le protocole susvisé spécifie dans son article 3, que « *...la réduction du temps de travail s'effectue avec le maintien des congés existant soit 35 jours...* ».

L'article 7-1 de la loi statutaire n° 84-53 du 26 janvier 1984 (article inséré par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale), autorise le maintien des « avantages acquis » antérieurement, dans le cas où le régime de travail s'avèrerait plus favorable que celui fixé par le décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'Etat.

Cependant, cette loi ne reconnaît que les droits acquis localement en matière de réduction du temps de travail et non en matière de droits à congés proprement dits, lesquels ne sont régis que par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985. Celui-ci fixe les droits à congés des fonctionnaires territoriaux à cinq fois les obligations hebdomadaires de service, soit vingt-cinq jours annuels. Ce même décret prévoit l'attribution d'un ou deux jours supplémentaires lorsque le nombre de jours de congés pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre est respectivement de cinq, six ou sept jours ou au moins égal à huit jours.

En conséquence, la chambre relève que, selon les termes employés par le juge administratif dans un cas similaire ³, la ville de Balma « *ne pouvait décider de conserver les jours de congés accordés antérieurement aux agents départementaux en plus des jours de congés légaux sans définir une organisation des cycles de travail, excédant le cas échéant 35 heures par semaine, qui concilie cette décision avec le respect de la durée annuelle de 1 600 heures⁴ du temps de travail* » prévue par le décret du 25 août 2000 précité. Le maintien des jours de congés supplémentaires, au-delà de ceux réglementairement prévus, octroyés à ses agents par la ville, n'est donc pas conforme aux dispositions réglementaires.

En définitive, l'application combinée du régime de travail consécutif à la mise en place de la réduction du temps de travail et du maintien du régime des congés conduit bien, sur une année (exemple de l'année 2007, avec 9 jours fériés, 34 jours de congés et une durée hebdomadaire de travail de 35 heures 35 minutes), à un temps de travail annuel d'environ 1 552 heures, soit inférieur de 55 heures à la durée légale.

³ Cour Administrative d'Appel de Paris, département des Hauts-de-Seine, 31 décembre 2004.

⁴ Durée portée à 1 607 heures par le décret n° 2004-1307 du 26 novembre 2004

Dans ces conditions, même si la chambre constate que cette situation n'est pas propre à la commune de Balma et qu'elle existe aussi dans d'autres collectivités de la région, elle n'en estime pas moins qu'il lui appartient de la relever et d'inviter les collectivités à faire une juste application des textes.

Telle sont les observations définitives que la chambre régionale des comptes a décidé de porter à votre connaissance.

*

*

*