



**Chambre régionale des comptes
du Nord-Pas-de-Calais**

Date d'envoi à fin de notification : 10/06/2010
Date de communicabilité : 07/07/2010

ROD.0461

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

- Commune de La Madeleine -

(Département du Nord)

SUIVI, LE CAS ECHEANT, DE LA REPONSE DES ORDONNATEURS SUCCESSIFS

SOMMAIRE

I - PRESENTATION DE LA COMMUNE	4
II - LES RESSOURCES HUMAINES	4
A - L'EVOLUTION DES EFFECTIFS.....	5
1 - L'adaptation du tableau des effectifs.....	5
2 - La maîtrise des frais de personnel.....	5
3 - L'adaptation de l'effectif aux besoins des services et la mobilité des agents.....	5
B - LE RECRUTEMENT	6
C - LA POLITIQUE DE FORMATION	7
D - LES TRAVAILLEURS HANDICAPES DANS LA POLITIQUE DE L'EMPLOI DE LA COMMUNE	8
III - LES ASSOCIATIONS.....	10
A - LE VOTE DES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS.....	10
B - LES AIDES EN NATURE ET LEUR VALORISATION	11
IV - Le parc automobile.....	11
A - LA COMPOSITION DU PARC.....	11
B - LES DEPENSES LIEES AUX VEHICULES.....	12
C - LA LOCATION DE VEHICULES	13
V - SITUATION FINANCIERE.....	14
A - LA FIABILITE DES COMPTES	14
B - LA SECTION DE FONCTIONNEMENT	16
1 - Les recettes de fonctionnement.....	16
a - Les contributions directes.....	16
b - La fiscalité perçue par la commune	17
c - La fiscalité reversée par la communauté	17
d - La dotation globale de fonctionnement (DGF).....	18
2 - Les dépenses de fonctionnement	18
a - Les dépenses de personnel.....	19
b - Les charges à caractère général	20
3 - La capacité d'autofinancement (CAF).....	20
C - LA SECTION D'INVESTISSEMENT	21
1 - Les dépenses d'investissement	21
a - Les dépenses réelles d'équipement.....	21
b - Les acquisitions immobilières	21
2 - Le financement des investissements	22
a - Le financement propre disponible	22
b - La capacité de financement	24
c - La variation du fonds de roulement.....	24
3 - L'endettement et la trésorerie	25

Résumé

La chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais a examiné la gestion de la commune de La Madeleine depuis 2004.

S'agissant des ressources humaines, la chambre observe que les agents non titulaires appartenant à la même filière sont recrutés pour des durées différentes, sans que la commune ait pu l'expliquer avec précision. Il en est de même pour leur renouvellement. Ces agents sont recrutés, non par contrat, mais par des arrêtés municipaux, lesquels ne font référence ni à une formation aux métiers à exercer ni à une période d'essai. Les formations suivies par ces agents ne visent pas à les professionnaliser dans les missions qu'ils exercent dans les services de la ville. En outre, la commune ne réalise pas de dépenses pour aménager les postes de travail aux personnes handicapées. Par suite, l'effectif des personnes handicapées dans ses services n'a pas augmenté.

En ce qui concerne les associations, la chambre invite la commune de La Madeleine à se prémunir contre tout risque juridique lié aux modalités de délibération sur l'attribution des subventions.

Le parc automobile est à la fois ancien, pas toujours adapté aux besoins des services et peu économe en combustible. La mise en concurrence a un très faible impact sur le prix des carburants et les coûts d'entretien sont peu maîtrisés.

Enfin, sur la situation financière, la chambre constate que les recettes de fonctionnement augmentent, grâce, notamment, aux recettes fiscales résultant de l'importance des constructions de logements et de bureaux. Les dépenses de fonctionnement restant contenues, la commune dégage une capacité d'autofinancement nette très positive. Dans un contexte de trésorerie abondante, la chambre estime excessif le recours, il est vrai modeste, à l'emprunt, pour financer des investissements restés ponctuels. Ces investissements gagneraient en outre à être effectués selon une programmation pluriannuelle.

I. PROCEDURE

L'examen de la gestion de la commune de La Madeleine a porté sur la période 2004 à 2008.

L'entretien préalable, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 19 octobre avec M. Leprêtre, maire depuis le 16 mars 2008, et le même jour avec M. Dhinnin, maire jusqu'au 15 mars 2008.

Lors de sa séance du 2 décembre 2009, la chambre a formulé des observations provisoires qui leur ont été adressées, conformément à l'article L. 243-3 du code des juridictions financières. Seul le maire en exercice a adressé sa réponse enregistrée au greffe de la chambre le 26 février 2010.

Après avoir examiné la réponse produite, la chambre a, lors de sa séance du 25 mars 2010, arrêté les observations définitives suivantes.

II. OBSERVATIONS DEFINITIVES

I - PRESENTATION DE LA COMMUNE

Située au centre de la métropole lilloise, la commune de La Madeleine appartient au groupe de communes du secteur urbain dense.

Les vastes usines du XIX^e siècle ont, pour la plupart, disparu entre 1970 et 1985, entraînant la suppression de quelques 12 000 emplois. Mais La Madeleine a su accomplir sa mutation comme en témoigne l'importance de la production tant de logements (668 entre le 1^{er} janvier 2000 et le 31 décembre 2007) que de locaux pour le secteur tertiaire avec, en particulier, le développement du programme Euralille sur son territoire. Cette production s'est poursuivie activement pour atteindre 49 709 m² de surface hors œuvre nette de bureaux du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2007¹.

C'est pourquoi, si le nombre d'habitants est en légère baisse par rapport aux années soixante (22 982 habitants en 2005, contre 23 381 en 1962), la commune dispose d'un tissu économique dynamique.

La commune de la Madeleine appartient à la Lille Métropole Communauté Urbaine. Durant la période contrôlée par la chambre, deux compétences ont été transférées à la communauté : la première en matière d'habitat, la seconde en matière de création, de gestion et d'exploitation de réseaux et services de télécommunication.

II - LES RESSOURCES HUMAINES

La chambre a examiné les politiques de gestion des ressources humaines suivantes :

- L'évolution des effectifs ;
- Le recrutement ;
- La politique de formation ;
- Les travailleurs handicapés dans la politique de l'emploi de la commune.

¹ Source : SITADEL national et régional – DRE Nord – Pas-de-Calais.

A - L'évolution des effectifs

1 - L'adaptation du tableau des effectifs

Le vote, tous les ans, par le conseil municipal, d'un tableau des effectifs devrait correspondre à la recherche de la meilleure adéquation possible entre les besoins des services et les ressources humaines de la commune.

Mais, dans la pratique, si des postes ont été créés, chaque année, pour permettre des recrutements ou des avancements de grade, les postes « libérés » par ces avancements n'ont pas été systématiquement supprimés. De même que n'ont pas été systématiquement supprimés les postes qui n'ont pas fait l'objet d'un remplacement après un départ en retraite.

C'est pourquoi l'écart entre les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus s'accroît entre 2004 et 2008, comme l'indique le tableau ci-dessous.

	2004	2005	2006	2007	2008
Effectifs budgétaires	426	432	441	447	456
Effectifs pourvus	302	302	295	289	285

Source : tableau établi par la commune le 3 juin 2009.

Cette anomalie ayant été mise en lumière au cours du contrôle de la chambre, le comité technique paritaire a donné un avis favorable, le 6 mai 2009, à la suppression de 118 postes budgétaires (décision prise par le conseil municipal le 17 juin 2009). Et, dans sa réponse, le maire précise que, désormais, à compter de cette reprise de juin 2009, les postes seront créés et supprimés régulièrement, et que les tableaux des effectifs reflèteront les postes effectivement pourvus.

2 - La maîtrise des frais de personnel

Le tableau ci-dessus fait apparaître une baisse des effectifs pourvus, qui passent de 302 en 2004 à 285 en 2008.

L'objectif « stratégique » de la collectivité, en matière d'évolution des effectifs, est de « contenir les frais de personnel ». Mais, même si les frais de personnel n'augmentent qu'avec modération entre 2004 et 2008, cet objectif stratégique n'est pas quantifié et il ne s'appuie sur aucune analyse des moyens humains, existants ou souhaitables, de la commune. En conséquence, aucun outil de pilotage particulier ne peut être mis en œuvre pour conduire la gestion des ressources humaines de la commune par rapport à cet objectif.

3 - L'adaptation de l'effectif aux besoins des services et la mobilité des agents

En outre, les ressources humaines ne sont pas gérées sur le fondement d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Pratiquement, le service des ressources humaines n'a pas la connaissance des métiers qui existent dans la mairie, ni des compétences individuelles de chaque agent.

L'approche des ressources humaines est une approche statutaire dont le fondement est le grade de l'agent, et, dans cette approche, l'appel à la mobilité interne n'est utilisé que comme un moyen au service de l'objectif de contenir les frais de personnel.

Quand il y a changement de service, cela se fait à la demande de l'agent, compte tenu de son grade et, éventuellement, à l'initiative du directeur général des services, compte tenu des aptitudes constatées de l'agent.

La mobilité est donc faible car elle est peu utilisée comme un moyen d'adapter l'effectif aux besoins des services.

Conscient de cette situation, le maire informe la chambre que les fiches de poste seront généralisées afin de permettre une meilleure prise en compte de la nécessaire adaptation de l'effectif aux besoins des services. C'est dans ce même esprit que, selon lui, la refonte de l'organigramme doit se faire en 2010.

B - Le recrutement

Compte tenu de l'objectif de limitation des dépenses de personnel, la politique de recrutement n'est pas formalisée. Il ne s'agit que de remplacer lors des départs (retraite voire mutation) des agents si ces remplacements sont jugés indispensables.

L'examen des dossiers des recrutements effectués entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 mars 2009 n'a pas révélé d'anomalie, si ce n'est l'effectif des agents contractuels recrutés par contrats très courts sur des emplois vacants.

Sur cette période, la commune a procédé aux recrutements suivants :

- quatre stagiaires, dont trois agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), et 1 adjoint administratif ;
- deux professeurs de musique, agents non titulaires à temps non complet ;
- six agents titulaires arrivés par mutation dont :
 - * deux ATSEM ;
 - * deux policiers, dont le responsable de la police municipale ;
 - * deux ingénieurs, dont l'ingénieur principal, chef des services techniques, poste qui était vacant depuis plusieurs années ;
- onze agents non titulaires, en excluant les deux collaborateurs de cabinet.

L'importance du recrutement d'agents non titulaires serait liée au fait que les candidatures d'agents titulaires ou de personnes inscrites sur les listes d'aptitude n'étaient pas les plus satisfaisantes au moment de la prise de décision.

Pour trois de ces agents non titulaires, le maire a signé un arrêté municipal de nomination d'un an puisque la vacance de l'emploi ne pouvait être immédiatement pourvue par un titulaire. Il s'agit d'un contrôleur de travaux, d'un agent de maîtrise et d'un rédacteur territorial, trois grades qui sont accessibles par promotion, concours ou examen professionnel.

En revanche, deux éducateurs de 2^{ème} classe, dans la spécialité « maître nageur sauveteur », grade dans lequel on ne peut être titularisé que suite à la réussite au concours, auraient dû, dans la même logique, bénéficier d'un contrat d'un an. Or, l'un a bénéficié de trois contrats (de trois mois, deux mois et neuf mois) avant d'être nommé stagiaire suite à la réussite au concours. L'autre, toujours contractuel, a bénéficié d'une succession de trois contrats (trois mois, six mois et un an) depuis son recrutement comme agent non titulaire le 21 janvier 2008.

Enfin, pour les emplois de catégorie C, directement accessibles, d'adjoint administratif de 2^{ème} classe et d'adjoint technique de 2^{ème} classe, la succession systématique de contrats très courts (trois mois voire moins) puis courts (six mois) n'est pas justifiée. Aucun des six dossiers concernés sur la période examinée, entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 mars 2009, ne permet de justifier le maintien du recrutement systématiquement précaire de ces agents, sachant que rien n'oblige la commune à renouveler les contrats si les personnes ne donnent pas satisfaction.

La chambre observe que :

- La commune n'a pas pu expliquer les durées différentes d'embauche et de renouvellement des agents non titulaires appartenant aux mêmes filières ;
- La commune a recruté ces agents par arrêtés municipaux et non pas contrats. La chambre prend toutefois note de l'intention de la commune de tenir compte de cette observation ;
- Ces arrêtés ne font référence ni à une formation aux métiers à exercer ni à une période d'essai.

La chambre recommande une approche par métiers et par filière. Celle-ci, en montrant aux personnels les passerelles de mobilité, leur permettrait de passer d'une gestion en termes de grade à une gestion en termes de compétences professionnelles et de formation.

La connaissance des métiers et des filières permettrait aussi à la collectivité, dans le cadre d'une gestion prévisionnelle à mettre en place, de se créer un référentiel, c'est-à-dire la représentation de la situation souhaitée, tant en matière de savoir faire que d'organigramme.

C - La politique de formation

Contrairement à ce que prévoit l'article 7 de la loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale, aucun plan de formation n'a été mis en place durant la période 2004 à 2008.

Les demandes individuelles de formation des agents, approuvées par le chef de service, sont transmises à la responsable des ressources humaines puis soumises au directeur général des services qui les valide en fonction de l'avis du responsable hiérarchique et des besoins liés au métier de l'agent.

Ce n'est qu'en 2009 qu'un recueil des besoins a été établi conformément au « règlement de formation » validé par le comité technique paritaire le 6 mai 2009.

Coûts des formations suivies*

Année	Masse salariale	Dépenses formation facturées**	Cotisation au CNFPT	Total des dépenses de formation	% par rapport à la masse salariale
2004	9 008 389	23 186	50 412	73 598	0,82 %
2005	9 140 404	17 927	51 249	69 176	0,76 %
2006	9 265 556	28 159	52 649	80 808	0,87 %
2007	9 346 719	30 308	53 152	83 460	0,89 %
2008	9 455 427	27 400	53 324	80 724	0,85 %

* Formations incluses dans la cotisation au CNFPT, ou dues en dehors de cette cotisation, soit au CNFPT, soit à un autre organisme, c'est-à-dire les dépenses de formation « facturées ».

** Source : données fournies par la commune dans le cadre du contrôle.

Non titulaires ayant suivi une formation de 2004 à 2008*

	Durée de formation en jours				
	2004	2005	2006	2007	2008
Préparation concours ATSEM**				4,5	
Préparation concours éducateur APS	0,5	10,5	1		
Préparation concours éducateur APS	0,5	13,5	3,5		
CAEP MNS	3				
Préparation concours éducateur APS			4		16
Préparation concours éducateur APS			4,5		16
Se réconcilier avec l'orthographe	3				
BAFA			4		
Recyclage premier secours			2	2	
Recyclage premier secours			2	2	1
Recyclage premier secours			2	2	1
Recyclage premier secours			2	2	
Recyclage premier secours			2		
Recyclage premier secours			2		
Recyclage premier secours				2	1
Recyclage premier secours					1
Recyclage premier secours					1
CAEP-MNS***				3	
Premier secours				1	
Premier secours				1	
Premier secours				1	
Autorisation conduite véhicules					1
Autorisation conduite véhicules					1
Nombre d'agents non titulaires ayant suivi une formation par année	4	2	12	10	9

* Source : données fournies par la commune dans le cadre du contrôle.

** ATSEM : Agent Territorial Spécialisé des Ecoles Maternelles.

*** CAEP-MNS : certificat d'aptitude à la profession de maître-nageur-sauveteur.

La chambre relève qu'au-delà de la faiblesse des dépenses de formation de la commune, les formations dispensées sont très peu orientées vers la professionnalisation des personnes sur les métiers exercés. En particulier, les agents embauchés comme agents non titulaires ne suivent pas les préparations aux concours susceptibles de les mener à la titularisation dans les cadres d'emploi des catégories A et B. La seule exception concerne les concours qu'il faut avoir passés avec succès pour espérer être titularisé dans le grade correspondant au métier précis que la personne souhaite exercer : tel est le cas des maîtres nageurs et des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles.

Le maire, conscient des insuffisances de la formation à la ville de La Madeleine, précise dans sa réponse que le plan de formation qui sera soumis au comité technique paritaire puis délibéré par le conseil municipal en 2010, devrait démontrer que, désormais, la formation est orientée vers la professionnalisation des personnes sur les métiers exercés.

D - Les travailleurs handicapés dans la politique de l'emploi de la commune

Conformément à l'article L. 323-2 du code du travail, les collectivités territoriales sont assujetties à l'obligation d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés instituée par l'article L. 323-1 du code du travail lorsqu'elles emploient plus de 20 agents. De plus, l'article 36 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, a créé un fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (article inséré à l'article L. 323-8-6-1 du code du travail).

Ce fonds fonctionne depuis le 1^{er} janvier 2006 selon un système contributif : les employeurs qui ne respectent pas le taux d'emploi de 6 % versent au fonds une contribution qui servira à financer des actions d'insertion des travailleurs handicapés dans la fonction publique. Ce fonds est divisé en trois sections distinctes représentant chacune des trois fonctions publiques.

En application de l'article L. 323-8 du code du travail, modifié par la loi précitée du 11 février 2005, les employeurs peuvent s'acquitter partiellement de leur obligation d'emploi en passant des contrats de fournitures ou de prestations de services avec des entreprises adaptées, des centres de distribution de travail à domicile ou des centres d'aide par le travail.

La commune de La Madeleine n'a mis en œuvre aucun moyen susceptible de déboucher sur le respect de l'article L. 323-1 du code du travail et donc sur l'emploi de 6 % de travailleurs handicapés.

Elle est donc astreinte au paiement de la contribution au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, sur la base des éléments suivants* :

	2006	2007	2008
Effectif total rémunéré au 1 ^{er} janvier de N-1 (avec 1 agent = 1 unité)	302	307	306
Nombre légal de bénéficiaires de l'obligation d'emploi qui devraient être effectivement rémunérés	18	18	18
Nombre total de bénéficiaires rémunérés au 1 ^{er} janvier N-1	10	10	10
Soit un taux d'emploi réel	3,31 %	3,26 %	3,27 %
Montant des dépenses réalisées en N-1 au titre de l'article L. 323-8 – 1 ^{er} alinéa	0,00	932,88 €	0,00
Montant des dépenses réalisées en N-1 affectées à des mesures adoptées en vue de faciliter l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans la fonction publique (article 6-II – décret n° 2006-501)	0,00	0,00	0,00
Montant des dépenses relatives aux efforts consentis pour accueillir ou maintenir dans l'emploi des personnes lourdement handicapées (article 6-III – décret n° 2006-501)	0,00	0,00	0,00
Montant des dépenses relatives aux aménagements de postes de travail des agents reconnus inaptes (article 6-IV – décret n° 2006-501)	0,00	0,00	0,00
Unités déductibles	0	0,06	0
Nombre d'unités manquantes après réduction	8	7,94	8
Contribution théorique	25 695,99	32 824,78	33 760,00
Contribution à régler pour l'année N (article 98 loi 2005-102 1 ^{er} alinéa)**	5 139,19	13 129,91	20 256,00

* Source : données fournies par la commune.

** Cet article prévoit que « le montant des contributions mentionnées à l'article 36 est réduit de 80 % pour l'année 2006, de 60 % pour l'année 2007, de 40 % pour l'année 2008 et de 20 % pour l'année 2009 ».

La commune, dans la mesure où elle paie sa contribution au fonds, respecte ses obligations légales.

Toutefois, la chambre constate à la fois que la commune n'a pas effectué de dépenses pour aménager les postes de travail aux personnes handicapées. Par suite, l'effectif des personnes handicapées dans ses services n'a pas augmenté.

III - LES ASSOCIATIONS

La chambre a examiné l'attribution de subventions aux quatre associations qui en reçoivent le plus, soit plus de 50 % des subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé :

Evolution des subventions de fonctionnement à ces associations entre 2004 et 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Centre de culture et d'animation - CCA	137 000	140 000	143 000	147 000	152 000
ACOLJAQ*	225 000	200 000	239 860	249 645	233 932
La volière	92 000	105 000	118 800	124 000	151 000
Association Petite Enfance pour la crèche	235 000	255 000	266 200	276 000	285 300
Sous-total	689 000	700 000	767 860	796 645	822 232
Total subv aux pers de droit privé (c/6574)	1 207 519	1 192 622	1 274 594	1 445 634	1 413 149

Source : annexe du compte administratif.

* Association de coordination des loisirs des jeunes et de l'Animation des quartiers.

Le suivi des paiements des subventions est correctement assuré.

A - Le vote des subventions aux associations

Le nombre de membres du conseil municipal présents dans chacune des quatre associations susvisées entre 2004 et 2008 (avant les élections municipales) est la suivante :

	Centre de Culture et d'Animation - CCA	ACOLJAQ*	La Volière	Petite enfance pour la crèche
Membres de droit	3	3	1 (vice-présidente)	4 dont présidente
Autres membres du CA	3 (dt vice-présidente et trésorière)	1 (vice-présidente)		
Nombre de membres du CA de l'association	14	16	27	18

* Association de coordination des loisirs des jeunes et de l'Animation des quartiers.

Ces membres participent souvent activement au vote des subventions de la commune à leur association. Ainsi :

- Pour le Centre Culture et Animation : entre 2003 et 2007, les membres du conseil municipal qui sont également membres du conseil d'administration de l'association ont, lorsqu'ils étaient présents à la séance, pris part au vote de la subvention de la commune. En outre, le rapporteur de la commission « sport, animation », qui défend le dossier au conseil municipal, est également membre du conseil d'administration et prend part au même vote. Sa participation était donc de nature à exercer une influence décisive sur le résultat de ce vote chaque année.

- Pour l'ACOLJAQ : la vice-présidente n'a pris part à aucun vote. En revanche, les autres conseillers municipaux ou adjoints membres du conseil d'administration ont systématiquement pris part au vote de la subvention de la commune. En outre, le rapporteur de la commission « sport, animation », qui défend le dossier au conseil municipal, est également membre du conseil d'administration et prend part à ce vote. Sa participation était donc de nature à exercer une influence décisive sur le résultat.

- Pour la Volière : la vice-présidente, seule membre de droit, n'est pas systématiquement sortie lors du vote de la subvention à l'association par le conseil municipal.

- Pour la Crèche : la présidente de l'association n'est pas non plus systématiquement sortie lors du vote de la subvention (votes en 2004 et 2006). En outre, en sa qualité de rapporteur de la commission qui propose la subvention au conseil municipal, sa participation était particulièrement de nature à exercer une influence décisive sur le résultat du vote.

La chambre appelle l'attention du conseil municipal sur les dispositions de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales, selon lesquelles « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataire* ».

Le maire s'est dit conscient de ce que « la participation au vote en conseil municipal de personnes qui peuvent être regardées comme étant intéressées à l'affaire, puisqu'elles sont membres des conseils d'administration des associations », fait prendre des risques à la ville. Il a informé la chambre qu'il prendra en compte ces risques dès le vote des subventions pour 2010 par le conseil municipal.

Enfin, le maire informe la chambre de la signature d'un contrat qu'il qualifie de délégation de service public pour la gestion de la crèche à compter de 2010.

B - Les aides en nature et leur valorisation

Valorisation des aides en nature (2007)

Associations	Centre Culture Animation - CCA	ACOLJAQ	La Volière	Petite enfance pour la crèche
Valorisation des aides en nature				
Locaux (comptes 2007) + fluides	262 169 €	78 123 €	80 829 €	89 693 €
Nettoyage-entretien courant	Prévu dans la mise à dispo de locaux - non valorisé	Sans objet	Sans objet	Ne concerne que le jardin – non valorisé
Vitrierie	Fait par la commune Non valorisé	Fait par la commune Non valorisé	Fait par la commune Non valorisé	Sans objet-

La commune passe des conventions pour la mise à disposition de locaux aux associations précitées, ainsi que pour la fourniture des fluides et le nettoyage, et cherche à valoriser ces aides en nature. La chambre suggère que le conventionnement et la valorisation soient étendus, malgré les difficultés de l'exercice, à l'ensemble des aides en nature, afin de renforcer la transparence dans les rapports de la commune avec les associations.

IV - LE PARC AUTOMOBILE

A - La composition du parc

Le parc de véhicules de la commune dont l'inventaire a été dressé en juillet 2009, comprend 40 véhicules 4 roues, ainsi que 3 véhicules de voirie et 10 véhicules 2 roues (4 mobylettes et 6 vélos).

L'âge moyen des véhicules 4 roues (hors véhicules de voirie) est de 11 ans.

Ce parc comprend 24 véhicules fonctionnant au gasoil, 10 véhicules essence et 6 véhicules électriques.

Entre 2005 et 2008, la commune relève un kilométrage de 639 726 kms effectués pour les 40 véhicules soit une moyenne de 3 998 kms par véhicule et par an. Certains véhicules ont un kilométrage annuel moyen très faible. On relève notamment la présence dans le parc d'un camion diesel datant de 1985, consommant 25 L/100 km et ayant effectué 836 kilomètres entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2008, soit une moyenne de 209 kms/an.

La consommation moyenne relevée entre 2005 et 2008 est de 12 L/100 km pour les véhicules diesel, sachant que 13 véhicules sur 24 ont une consommation supérieure à 10 L/100 km. Elle est de 9 L/100 km pour les véhicules essence, sachant que 5 véhicules sur 10 consomment plus de 10 L/100 km.

La chambre retient de cet examen fait en juillet 2009 que le parc automobile est à la fois ancien (27 véhicules sur 40 ont été acquis avant 2000) et sans doute mal adapté aux besoins. De plus, même si cela peut s'expliquer pour partie par la densité urbaine, la consommation moyenne de combustible est élevée.

B - Les dépenses liées aux véhicules

Pour l'approvisionnement en carburants des véhicules de la ville, et pour une partie des véhicules loués par le service famille pour les centres aérés, la commune a passé un marché à procédure adaptée. Sont exclus de ce marché l'approvisionnement en carburant des véhicules de location utilisés par le service jeunesse pour les séjours. Une seule société a répondu à la procédure de mise en concurrence et a été retenue pour l'année 2009 comme pour les années précédentes. L'approvisionnement se fait par cartes dans la limite de quantités minimales et maximales par type de carburant. Une remise de 0,015 €/litre est accordée sur les stations préférentielles situées sur le territoire de La Madeleine.

Les dépenses d'entretien des véhicules (hors véhicules de voirie) se sont élevées à 146 966,60 € entre 2005 et 2008, soit 918 € par véhicule et par an. La commune a passé un marché à bons de commande selon la procédure adaptée pour la réparation de véhicules légers (lot 1) et la réparation de véhicules poids lourds (lot 2) pour l'année 2009. Les entreprises ont été consultées sur des bordereaux de prix forfaitaires d'interventions sans référence au barème « temps constructeur ». La facturation étant le résultat du coût horaire multiplié par le temps passé, l'absence de maîtrise du temps passé entraîne un manque de maîtrise des coûts des dépenses d'entretien des véhicules.

Le nettoyage est assuré dans le cadre du marché de fourniture de carburant. Mais, pour 2009, le choix du prestataire ne s'est fait que sur l'offre concernant les carburants et non sur les prestations de nettoyage des véhicules, ce qui, malgré un montant de dépenses très faible, a nuit à la transparence du marché. En effet, les prix retenus pour ce nettoyage ne figurent pas dans l'offre de l'entreprise retenue et ils ne figurent donc pas dans le marché : l'annexe au marché n'a pas été remplie en ce qui concerne le nettoyage des véhicules. La société renvoie « aux prix affichés en boutique ».

La chambre constate donc le très faible impact du mode de mise en concurrence sur le prix des carburants et le manque de maîtrise des coûts d'entretien puisqu'aucune référence au barème « temps constructeur » n'est faite par le marché.

C - La location de véhicules

La commune a passé un marché à procédure adaptée pour la location de véhicules sans chauffeur pour l'année 2007, pour répondre aux besoins des services familles et jeunesse (sorties, centres aérés, centres de vacances) ainsi que pour le service jumelage et le service des sports. Le marché a été attribué à « France Cars » selon les modalités suivantes : les prix sont fermes et définitifs ; chaque prestation fait l'objet d'une commande particulière. Le marché a été fixé au montant total de 15 650,63 € HT ou 15 983,85 € HT selon variante. Les annexes au marché détaillent, par sortie, les prestations à fournir. Chaque sortie fait l'objet d'un kilométrage limité ; au-delà du plafond, les kilomètres sont facturés au coût de 0,19 €/km.

Prix du marché détaillé

	Séjours 2007	PU HT	PU HT avec variante
Centres aérés			
6-12 ans		4 824.63	5 002.85
1 minibus	07/07-18/08	1 555.00	1 555.00
1 break diesel	07/07-18/08	845.00	845.00
2 breaks diesel	13/07-28/07	991.30	991.30
1 break diesel	04/08-18/08	495.65	495.65
1 minibus 9 places/variante 7 places	07/07-28/07	937.68	1 115.90
ados		1 685.00	1 685.00
1 minibus 9 places	06/07-28/07	1 150.00	1 150.00
1 break diesel	07/07-28/07	535.00	535.00
Total centre aérés		6 509.63	6 687.85
Jeunesse 11-17 ans – véhicules 7 places		3 326.00	3326.00
Hiver	26/02-09/03	307.00	307.00
Printemps	16/04-27/04	885.00	885.00
Été	09/07-20/08	1520.00	1520.00
Toussaint	29/10-08/11	307.00	307.00
noël	24/12/07-04/01/08	307.00	307.00
Jeunesse 18 – 25 ans-véhicules 9 places		3 850.00	3 850.00
Hiver	24/02-12/03	475.00	475.00
Printemps	14/04-30/04	475.00	475.00
Été	02/07-03/09	1 950.00	1 950.00
Toussaint	27/10-08/00	475.00	475.00
noël	22/12-07/01	475.00	475.00
Service jumelage		380.00	250.00
Véhicule 9 places/variante 5 places	Kaarst	190.00	125.00
Véhicule 9 places/variante 5 places	Kaarst	190.00	125.00
Service des sports		510.00	950.00
Véhicule 9 places/variante 7 places	8 jours à déterminer	255.00	475.00
Véhicule 9 places/variante 7 places	8 jours à déterminer	255.00	475.00
TOTAL		14 575.63	15 063.85
Total indiqué dans le marché*		15 650,63	15 983.85

* Le total des prix indiqués dans les annexes ne correspond pas au prix du marché (article II).

Le tableau ci-dessus donne le coût de prestations, à une époque où ces prestations elles-mêmes n'étaient pas définitivement arrêtées par la commune. Il s'ensuivra des difficultés dans les paiements, les durées de séjour et le nombre de kilomètres parcourus pouvant différer de façon significative de ce qui avait été envisagé lors de l'établissement du cahier des charges de la mise en concurrence. De même, des prestations peuvent ne pas avoir été initialement prévues.

V - SITUATION FINANCIERE

Le budget de la commune est composé d'un budget principal d'un montant de 17,1 M€ en 2008 pour les dépenses de fonctionnement et, jusque fin 2005, d'un budget annexe pour l'activité des foires et marchés, d'un montant de 20 000 €. Ce dernier a été supprimé et les dépenses et les recettes retraçant cette activité ont été intégrées au budget principal à compter de 2006, par délibération du 12 décembre 2005 du conseil municipal. Eu égard au montant limité de ce budget annexe, l'analyse de la chambre a porté seulement sur le budget principal.

A - La fiabilité des comptes

Deux anomalies, qui n'affectent pas la régularité ou la sincérité des comptes, ont été constatées en ce qui concerne les immobilisations.

1 - Le suivi des immobilisations et leur comptabilisation

L'enregistrement des biens dans l'inventaire de la commune est fait correctement, mais :

- l'inventaire n'a pas été apuré depuis 2005 ;
- les immobilisations achevées au compte 21 n'ont pas été régulièrement intégrées.

Ainsi, l'hôtel de ville est enregistré sous le n° 199600409 au compte 2313 dans l'inventaire et dans l'état de l'actif, pour une valeur de 2 174 481,54 € au 31 décembre 2007 alors que l'opération s'est achevée en 2006. De même, le complexe sportif Dhinnin n'est toujours pas intégré au compte 21 à ce jour alors qu'il a été mis en service en 2008.

2 - L'ajustement entre l'inventaire de la commune et l'état de l'actif du comptable a été fait pour la dernière fois en 2007. Ce travail de rapprochement devrait être fait prochainement avec la trésorerie ainsi que la mise à jour de l'inventaire par la commune.

3 - Les sorties de biens immobiliers de l'actif

L'instruction budgétaire et comptable M14, depuis le 1^{er} janvier 2006, prévoit les écritures à passer en ce qui concerne les « cessions à titre onéreux », les « immobilisations réformées » et les « cessions à titre gratuit ». Seules les cessions à titre onéreux sont comptabilisées aux comptes 775 « Produits des cessions d'immobilisations » et 675 « Valeur nette comptable des immobilisations cédées » en section de fonctionnement. Les cessions à titre gratuit doivent être comptabilisées en subventions d'équipement.

La commune a comptabilisé en 2004 et 2005 des sorties de biens qui n'avaient pas de contrepartie financière (mise à la réforme, sortie de l'actif suite à démolition d'immeuble, cessions gratuites) comme s'il s'agissait de cessions d'immobilisation à titre onéreux. Une perte est donc ressortie, par différence entre des recettes inexistantes (c/775) et des dépenses constatant la sortie de l'actif par le débit du compte 675 « Valeur nette comptable des immobilisations cédées ».

La commune ayant produit le détail des opérations enregistrées aux comptes 675 et 775, il a été possible de déterminer celles qui n'auraient pas dû se trouver à ces comptes.

Ainsi, en 2004, plusieurs sorties de l'actif suite à des démolitions d'immeubles ont « gonflé » les pertes sur cessions d'actif. En 2005, la commune a artificiellement comptabilisé des recettes au c/775 pour la cession de terrains à titre gratuit avec en contrepartie une dépense au compte 675 et au compte 6741 « Subventions ou dotations d'équipement en nature ».

Bilan des cessions d'immobilisations non financières

	2004	2005	2006	2007	2008	Total
675 valeur comptable des immo. Cédées (a)	2 015 622	990 803	428 579	17 670	98 112	3 055 086
Dt cessions à titre onéreux (c)	1 460 720	13 293	428 579	17 670	98 112	2 018 374
Dt démolition imm, réforme	554 902	294 395				
Dt cessions à titre gratuit		619 033				
Dt op d'ordre sans contrepartie au c/775		64 092				
Annulation mandat		-10				
775 produits des cessions d'immobilisations (b)	1 661 903	634 143	393 700	15 880	202 212	2 907 838
Dt produits réels (d)	1 661 903	14 000	393 700	15 880	202 212	2 287 695
Solde des différences sur réalisation 775- 675 (comptabilisé) b-a	- 353 719	- 356 669	- 34 879	- 1 790	+ 104 100	- 642 957
Solde des différences sur réalisation 775-675 prenant en compte uniquement les cessions à titre onéreux d-c	+ 201 183	+ 707	- 34 879	- 1 790	+ 104 100	+ 269 321

Source : comptes de gestion et données fournies par la commune.

Le bilan des cessions d'immobilisations tel qu'il ressort des comptes de la commune présente donc une image erronée en 2004 et 2005 : le solde des opérations de cession apparaît déficitaire sur chacune de ces deux années, alors qu'il est excédentaire. Par ailleurs, la politique de subvention de la commune à l'égard du logement social et sa démarche pour résorber l'habitat insalubre n'apparaissent pas clairement du fait d'écritures comptables qui ne respectent pas les dispositions de l'instruction M14.

Si aucune de ces anomalies n'est de nature à remettre en cause les résultats et donc les constats sur la situation financière, la comptabilisation des immobilisations et notamment des sorties d'actif manque de lisibilité. Aussi, la chambre demande à la commune de mettre à jour la comptabilité des immobilisations et de se conformer aux écritures comptables prévues par l'instruction M14 afin que les documents comptables présentent une image conforme à la réalité du patrimoine et des politiques menées par la commune.

La chambre prend note de l'intention du maire, pour l'avenir, avec la réorganisation des services, de mieux suivre et comptabiliser les immobilisations.

B - La section de fonctionnement

1 - Les recettes de fonctionnement

	2004	2005	2006	2007	2008	2004-2008
Produits des serv. du domaine	687 009	768 518	781 659	714 557	918 194	33,65 %
N/N-1		11,86 %	1,71 %	- 8,58 %	28,50 %	
Contributions directes c/7311	9 085 626	9 604 383	10 261 126	10 391 965	10 361 500	14,04 %
N/N-1		5,71 %	6,84 %	1,28 %	- 0,29 %	
Autres impôts et taxes c/73 hors 7311	4 353 261	4 332 698	4 315 556	4 549 274	4 314 771	- 0,88 %
N/N-1		- 0,47 %	- 0,40 %	5,42 %	- 5,15 %	
Dt fiscalité reversée c/732	3 288 752	3 125 581	3 066 995	3 146 304	3 046 304	
DGF c/741	3 758 477	3 829 105	4 031 933	4 106 908	4 167 714	10,89 %
N/N-1		1,88 %	5,30 %	1,86 %	1,48 %	
Autres dot., subv. et part. c/74 hors 741	1 108 090	1 306 509	957 690	1 287 005	1 281 656	15,66 %
N/N-1		17,91 %	- 26,70 %	34,39 %	- 0,42 %	
dont participations c/747	445 447	714 103	373 744	716 567	743 897	
dont attrib. De péréqu. et de compensation	638 276	570 072	563 641	550 548	522 218	
Atténuations de charges (Chapitre 013)	210 700	269 832	106 647	128 785	85 721	- 59,32 %
Autres produits de gestion	403 595	428 086	415 519	380 166	434 718	7,71 %
Produits financiers	195	23 943	45 496	51 063	90 429	
Intérêts sur emprunt contrepassés	0	34 048	0	0	0	
Produits exceptionnels	2 290 998	1 075 867	567 451	70 611	246 689	- 89,23 %
Recettes totales de fonctionnement	21 897 952	21 638 941	21 483 077	21 680 334	21 901 391	0,02 %
N/N-1		- 1,18 %	- 0,72 %	0,92 %	1,02 %	

Les recettes de fonctionnement se maintiennent à un niveau identique entre 2004 et 2008 malgré la baisse des recettes exceptionnelles, très importantes en 2004 et 2005 du fait des produits des cessions d'immobilisations (c/775). Les principaux postes de recettes augmentent donc sur la période. Les contributions directes représentent 47 % des recettes en 2008, les autres impôts et taxes 20 % (fiscalité reversée par la communauté et autres impôts) et la dotation globale de fonctionnement (DGF), 19 %.

a - Les contributions directes

Evolution du produit fiscal

	2004	2005	2006	2007	2008*
Bases					
Taxe d'habitation	16 675 329	17 520 348	18 317 664	18 521 787	19 133 345
Foncier bâti	16 887 574	17 596 864	18 182 942	19 175 730	19 112 688
Foncier non bâti	123 338	57 995	57 004	48 808	63 339
Taux (en %)					
Taxe d'habitation	26,94 %	26,94 %	26,94 %	26,94 %	26,94 %
Foncier bâti	26,93 %	26,93 %	26,93 %	26,93 %	26,93 %
Foncier non bâti	14,62 %	14,62 %	14,62 %	14,62 %	14,62 %
Produit					
Taxe d'habitation	4 492 332	4 719 980	4 934 777	4 989 768	5 154 523
Foncier bâti	4 547 822	4 738 834	4 896 664	5 164 022	5 147 047
Foncier non bâti	18 032	8 479	8 334	7 136	9 260
Total	9 058 186	9 467 293	9 839 775	10 160 925	10 310 830
Evolution du produit					
Variation du produit fiscal	NC	4,52 %	3,93 %	3,26 %	NC
Effet base	NC	4,52 %	3,93 %	3,26 %	NC
Effet taux	NC	0 %	0 %	0 %	NC

* Produit voté par le conseil municipal (source : CA 2008).

Le produit des contributions directes augmente globalement de 13,82 % sur la période.

Les taux d'imposition étant inchangés sur la période contrôlée, la hausse du produit fiscal résulte d'une importante augmentation des bases, du fait de nombreuses constructions.

Evolution des bases (taxe d'habitation et taxe foncière)

	2004	2005	2006	2007
Taxe d'habitation				
Bases brutes	20 730 785	21 599 233	22 483 207	22 711 042
- Abattements	4 055 456	4 078 885	4 165 543	4 189 255
Bases imposables	16 675 329	17 520 348	18 317 664	18 521 787
Foncier bâti				
Bases brutes	16 964 777	17 875 256	18 466 339	19 249 021
- Bases exonérées*	77 203	278 392	283 397	73 291
Bases imposables	16 887 574	17 596 864	18 182 942	19 175 730

* Logements nouveaux et additions de constructions exonérés pour 2 ans.

b - La fiscalité perçue par la commune

Comparatif sur les taux d'imposition 2007

	Taux d'imposition (en %)		
	La Madeleine	Régional	National
Taxe d'habitation	26,94	27,68	17,17
Foncier bâti	26,93	29,02	21,83
Foncier non bâti	14,62	54,93	57,10

Source : DGCL.

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de la commune, qui compare le produit fiscal perçu avec le potentiel fiscal de la commune, est de 1,40 en 2007 contre 1,08 pour la moyenne nationale des communes de la strate². Même si les taux d'imposition s'appliquent à des bases plus faibles que les moyennes nationales, la pression fiscale est donc élevée.

Toutefois, en 2009, la commune a décidé de compenser la revalorisation des bases qui a été plus importante que les autres années (2,5 % au lieu de 1,80 %) par une baisse des taux en 2010, qui deviennent donc les suivants :

	2009	2010
Taxe d'habitation	26,67 %	26,48 %
Taxe sur le foncier non bâti	26,39 %	25,98 %
Taxe sur le foncier non bâti	14,47 %	14,37 %

c - La fiscalité reversée par la communauté

	2004	2005	2006	2007	2008
Attribution de compensation	2 697 843	2 689 995	2 653 188	2 653 188	2 653 188
Dotations solidarité communautaire	590 909	435 586	413 807	393 116	393 116
Total	3 288 752	3 125 581	3 066 995	3 046 304	3 046 304

² Commune de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé. Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

Le montant des reversements de Lille Métropole Communauté Urbaine à la commune de La Madeleine représente en 2008, 28 % des produits directs des impôts, y compris les compensations versées par l'Etat.

La fiscalité reversée est inférieure à celle de la moyenne des communes du département et de la région.

d - La dotation globale de fonctionnement (DGF)

La DGF augmente de plus de 10 % sur la période ; elle est inférieure aux valeurs de la moyenne des communes du département et de la région. Elle est de 181 €/habitant contre 262 €/habitant pour la moyenne nationale de la strate, et 303 €/habitant pour la région en 2007.

La DGF se décompose en deux parties : la dotation forfaitaire (qui tient compte notamment de la population et de la superficie de la commune) et la dotation d'aménagement, qui a pour vocation d'assurer une péréquation entre collectivités « riches » et collectivités « pauvres », et qui comprend d'une part la dotation de solidarité urbaine et d'autre part le Fonds national de péréquation.

L'augmentation importante de la DGF en 2006 s'explique par la réforme de celle-ci et la prise en compte des nouveaux critères d'attribution.

DGF (K€)

	2004	2005	2006	2007	2008
Dotation forfaitaire	3 203 391	3 238 211	3 286 119	3 335 527	3 377 537
Dotation d'aménagement	555 086	590 894	745 814	771 381	790 177
Dotation de solidarité urbaine	436 156	459 464	480 862	504 905	512 983
Fonds national de péréquation	118 930	131 430	264 952	266 476	277 194
Total DGF	3 758 477	3 829 105	4 031 933	4 106 908	4 167 714
% des recettes de fonctionnement	17,1	17,7	18,7	19	19

Source : comptes administratifs.

En conclusion, les recettes de fonctionnement, qui étaient maintenues en 2004 et 2005 par des recettes exceptionnelles du fait des produits de cession d'immobilisations, retrouvent en 2007 et 2008 leur niveau de 2004 car les principales sources de financement progressent (contributions directes, autres impôts et taxes, DGF).

2 - Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement diminuent globalement de 8,62 % sur la période ; elles diminuent chaque année du fait de la baisse des charges exceptionnelles, sauf en 2008 où elles augmentent de plus de 3 %. En 2008, les dépenses de personnel représentent 57 % des dépenses de fonctionnement, les charges à caractère général 26 %, les subventions de fonctionnement 11 %.

	2004	2005	2006	2007	2008	2004-2008 %
Charges à caractère général (Chapitre 011)	4 564 339	4 324 821	4 417 696	4 508 295	4 528 760	- 1 %
N/N-1		- 5,25 %	2,15 %	2,05 %	0,45 %	
Charges de personnel (Chapitre 012)	9 008 389	9 140 404	9 265 557	9 346 719	9 455 427	5 %
N/N-1		1,47 %	1,37 %	0,88 %	1,16 %	
Subventions	1 862 149	1 735 561	1 833 338	1 890 143	1 934 154	4 %
N/N-1		- 6,80 %	5,63 %	3,10 %	2,33 %	
Autres charges de gestion	341 811	351 842	240 634	249 444	292 528	- 14 %
atténuation de produits (Chapitre 014)	456	522	294	0	0	- 100 %
Intérêts des emprunts	398 926	412 784	331 838	261 318	258 666	- 35 %
N/N-1		3,47 %	- 19,61 %	- 21,25 %	- 1,01 %	
Charges exceptionnelles	2 240 087	1 583 304	506 026	38 327	387 041	- 83 %
N/N-1		- 29,32 %	- 68,04 %	- 92,43 %	909,84 %	
dont cession d'immobilisations	2 239 440*	991 510*	501 784	27 739	202 212	- 91 %
Dotations amort. et aux provisions	346 810	280 040	287 673	301 443	287 381	- 17 %
N/N-1		- 19,25 %	2,73 %	4,79 %	- 4,66 %	
Dépenses totales de fonctionnement	18 762 966	17 829 278	16 883 057	16 595 690	17 143 957	- 9 %
N/N-1		- 4,98 %	- 5,31 %	- 1,70 %	3,30 %	

* Le montant important des charges exceptionnelles en 2004 et 2005 s'explique par des cessions importantes de terrains par la commune (voir recettes de la section d'investissement ci-dessous) se traduisant sur le plan comptable par des mouvements d'ordre en fonctionnement constatant la sortie du bien pour sa valeur nette comptable (c/675).

a - Les dépenses de personnel

Malgré une baisse significative des effectifs pourvus entre 2004 et 2008 (de 302 à 285), les dépenses de personnel augmentent de 5 % sur la même période, ce qui maintient la commune dans la moyenne de la strate (les charges de personnel représentent 54,93 % des charges totales de fonctionnement contre 53,94 % pour la moyenne de la strate).

Cette augmentation s'explique, sur le plan statutaire, par le reclassement de l'ensemble des agents de catégorie C au 1^{er} novembre 2005, puis, de nouveau, par le reclassement, au 1^{er} novembre 2006, de 120 agents de catégorie C et de 31 agents de catégorie B.

Cela s'explique aussi, au niveau salarial, au-delà de l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique, par quelques éléments nouveaux qui s'imposent à la commune :

- Augmentation du taux de cotisation à la caisse nationale de retraite des agents de collectivités territoriales de 0,4 % au 1^{er} janvier 2005 ;
- Instauration de la retraite additionnelle de la fonction publique au 1^{er} janvier 2005 ;
- Mise en place de la contribution solidarité autonomie au 1^{er} juillet 2004 (0,3 % du traitement + nouvelle bonification indiciaire) ;
- Instauration de la cotisation annuelle travailleurs handicapés (mentionnée plus haut) pour 5 139 € en 2006, 13 129 € en 2007 et 20 256 € en 2008 ;
- Enfin, création de la garantie individuelle du pouvoir d'achat à partir de 2008.

b - Les charges à caractère général

Les charges à caractère général sont stables sur la période. Les services extérieurs - c/6152 « Entretien et réparation sur biens immobiliers » - connaissent cependant une évolution saccadée : les dépenses d'entretien des voiries et réseaux (article 61523) ont particulièrement augmenté en 2007 du fait de travaux d'accompagnement de l'enfouissement de réseaux par EDF : les dépenses passent de 181 409 € en 2006 à 513 026 € en 2007 et à 122 511 € en 2008 ; les dépenses d'entretien des bâtiments baissent de 35 % entre 2005 et 2008.

Ces variations révèlent une gestion au coup par coup, qui confirme, l'absence de gestion programmée de l'entretien normal, à relier sans doute avec l'insuffisance de formation à la gestion prévisionnelle, en particulier celle du patrimoine.

La chambre prend note de la réorganisation du service technique en 2009 qui, désormais, effectuera en direct un montant régulier de travaux. De même, cette réorganisation avec l'arrivée d'un ingénieur doit permettre de réaliser un programme de la politique d'entretien courant des bâtiments.

3 - La capacité d'autofinancement (CAF)

	2004	2005	2006	2007	2008
Contributions directes	9 085 626	9 604 383	10 261 126	10 391 965	10 361 500
Autres impôts et taxes	4 352 805	4 332 176	4 315 262	4 549 274	4 314 771
DGF	3 758 477	3 829 105	4 031 933	4 106 908	4 167 714
Autres dotations, subv. et participations	1 108 090	1 306 509	957 690	1 287 005	1 281 656
Produits des services et du domaine	687 009	768 518	781 659	714 557	918 194
Autres recettes	403 595	428 086	415 519	380 166	434 718
Produits de gestion	19 395 602	20 268 777	20 763 189	21 429 875	21 478 553
Charges de personnel	8 797 689	8 904 620	9 158 910	9 217 935	9 369 706
Charges à caractère général	4 564 339	4 324 821	4 417 696	4 508 295	4 528 760
Subventions	1 862 149	1 735 561	1 833 338	1 890 143	1 934 154
Autres charges	341 811	351 842	240 634	249 444	292 528
Charges de gestion	15 565 987	15 316 844	15 650 578	15 865 817	16 125 148
Excédent brut de fonctionnement	3 829 615	4 951 932	5 112 611	5 564 058	5 353 405
Transferts de charges					
Produits financiers	195	23 943	45 496	51 063	90 429
Charges financières					
Intérêts des emprunts	398 926	378 736	331 838	261 318	258 666
Produits exceptionnels	2 290 998	1 075 867	567 451	70 611	246 689
Charges exceptionnelles	2 240 087	1 583 304	506 026	38 327	387 041
Dotations aux Amort. et aux Provisions	346 810	280 040	287 673	301 443	287 381
Reprises sur Amortissements et Provisions					
Résultat de fonctionnement	3 134 986	3 809 663	4 600 020	5 084 644	4 757 434
N/N-1		21,5 %	20,7 %	10,5 %	- 6,4 %
Capacité d'autofinancement brute	3 481 796	4 089 703	4 887 693	5 386 088	5 044 815
N/N-1		17,4 %	19,5 %	10,2 %	- 6,3 %
Amort. du capital de la dette	1 379 780	1 750 476	1 236 499	949 717	1 270 181
Capacité d'autofinancement disponible	2 102 016	2 339 227	3 651 194	4 436 371	3 774 634
N/N-1		11,3 %	56 %	21,5 %	- 14,9 %

Les produits de gestion ont augmenté de 11 % tandis que les charges n'augmentaient que de 4 % sur la période 2004 à 2008.

Le résultat de fonctionnement est très excédentaire, chaque année, car les produits de fonctionnement augmentent plus rapidement que les charges.

La CAF brute est donc elle-même très positive. Elle représente 23 % des recettes de fonctionnement alors que le ratio national était de 15 % en 2005.

La commune de La Madeleine dégage donc chaque année une capacité d'autofinancement nette importante ; en 2008, elle représente cinq fois la CAF nette /habitant pour la moyenne de la strate. Mais cet autofinancement de la politique d'équipement est obtenue grâce, en particulier, à une pression fiscale importante.

C - La section d'investissement

1 - Les dépenses d'investissement

	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses totales d'investissement	9 171 584	5 648 261	4 635 346	10 457 399	5 229 607
Dépenses d'ordre totales	2 946 097	1 179 007	108 084	314 839	275
Dépenses réelles totales	6 225 487	4 469 253	4 527 262	10 142 560	5 229 332
Dont dépenses réelles d'équipement	4 824 844	3 077 992	3 290 763	9 192 844	3 959 151
Dont Immobilisations financières	20 863	8 000	0	0	0
Dont emprunts et dettes assimilées débit c/16	1 379 780	2 151 738	1 236 499	949 717	1 270 181

Les dépenses d'investissement sont inférieures à la moyenne nationale de la strate : elles sont de 230 €/habitant à La Madeleine contre 487 €/habitant pour la moyenne. Les dépenses d'équipement concernent essentiellement les travaux et aménagements sur les biens de la commune et les importantes acquisitions immobilières (elles représentent entre 15 % en 2007 et 23 % en 2006 du total des dépenses d'investissement).

a - Les dépenses réelles d'équipement

	2004	2005	2006	2007	2008
OPERATIONS	1 087 462,03	406 907,80	819 606,20	6 686 862,74	1 488 594,86
Extension hôtel de ville	1 087 462,03	406 907,80	63 493,87		
Complexe sportif			756 112,33	6 686 862,74	1 488 594,86
TOTAL DEPENSES REELLES EQUIP	4 824 843,79	3 077 992,13	3 290 762,99	9 192 843,55	3 959 150,53

Source : comptes administratifs.

La commune réalise 24,3 M€ de dépenses d'équipement entre 2004 et 2008 dont deux opérations d'équipement importantes :

- l'extension de l'hôtel de ville : 2004-2006, 1,55 M€

- la construction d'un complexe sportif (salle de gymnastique, dojo, stand de tir, parc de stationnement) entre 2006 et 2008 pour 8,9 M€, ce qui explique le montant important des dépenses d'équipement en 2007.

b - Les acquisitions immobilières

Acquisitions immobilières (terrains, bâtiments)

	2004	2005	2006	2007	2008
Acquisitions immobilières	1 851 221	1 140 490	1 081 679	1 645 021	1 066 099

Source : ville.

La commune achète entre 2004 et 2008 de nombreux terrains dans le cadre de projets de renouvellement urbain, en particuliers pour résorber l'habitat insalubre et pour produire du logement social de qualité.

2 - Le financement des investissements

	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Capacité d'autofinancement disponible (CAF nette)	2 102 016	2 339 227	3 651 194	4 436 371	3 774 634	16 303 441
FCTVA	271 437	335 066	425 054	222 116	210 363	1 464 036
Subventions	20 664	4 580	0	1 476 000	594 000	2 095 244
Prod. des cessions et rembourse. de créances**	3 562 215	643 127	394 000	597 016	326 267	5 522 625
Autres recettes*	509 497	34 291	16 812	23 203	22 691	606 494
Financement propre disponible (b)	6 465 829	3 356 291	4 487 059	6 754 706	4 927 955	25 991 840
Dépenses totales d'inv. (hors emp.) (a)	7 214 268	3 139 147	3 290 763	9 495 823	3 959 426	27 099 427
Financement propre disponible (b)	6 465 829	3 356 291	4 487 059	6 754 706	4 927 955	25 991 840
Besoin ou capa. de fint après rbst Dette (c=a-b)	748 439	- 217 145	- 1 196 296	2 741 117	- 968 529	1 107 587
Emprunts nouveaux de l'année (d)	3 201 893	1 385 999	3 221	7 433	1 402 467	6 001 013
Variation du fonds de roulement (d-c)	2 453 455	1 603 144	1 199 517	- 2 733 685	2 370 997	4 893 426

* Intérêts courus non échus ; affectations (c/24-ordre) ; Taxe locale d'équipement.

** Il s'agit des sorties d'actif (mouvements réels et d'ordre entre sections et dans la section) + solde des différences sur réalisation (c/20+21+23+c.19-d.19).

a - Le financement propre disponible

La commune dispose en plus d'une capacité d'autofinancement nette importante (voir section de fonctionnement, ci-dessus) de ressources propres d'investissement élevées sur la période grâce aux subventions d'équipement mais aussi aux cessions d'immobilisations.

Les cessions d'immobilisations

Le bilan des cessions d'immobilisations non financières a été rectifié pour tenir compte des observations concernant la comptabilisation de certaines sorties d'actif (voir ci-avant, la fiabilité des comptes). N'ont été retenues que les ventes à titre onéreux à l'exclusion des ventes à titre gratuit (qui doivent être comptabilisées en subvention d'équipement), des sorties d'actif suite à démolition d'immeubles, enfin des sorties d'actif suite à réforme de biens.

Bilan des cessions d'immobilisations non financières

	2004	2005	2006	2007	2008	Total
675 - valeur comptable des immo. Cédées	1 460 720	13 293	428 579	17 670	98 112	2 018 374
775 - produits des cessions d'immobilisations	1 661 903	14 000	393 700	15 880	202 212	2 287 695
Solde des différences sur réalisation	+ 201 183	+ 707	- 34 879	- 1 790	+ 104 100	+ 269 321

Les cessions visant à favoriser le développement du logement social

Entre 2004 et 2006, la commune a cédé des biens immobiliers dans le but de favoriser l'émergence d'un habitat social de qualité. C'est pourquoi toutes les cessions à des bailleurs sociaux ne sont pas nécessairement bénéficiaires. C'est le cas, en 2006, de la vente de terrains à la SA Logis-Métropole qui se solde par un déficit pour la commune (- 108 084 €).

Les échanges de foncier avec Euralille

Synthèse acquisitions et cessions avec Euralille

	Montage retenu
DEPENSES Acquisition square Vauban par la commune à Euralille	Acquisition 938 000 € TTC soit 784 280,94 € HT (la SAEM supporte la TVA de 153 848 €)
RECETTES Rétrocession suite au portage foncier de la commune à Euralille (parcelles BP 63 et BI 38)	Cession 1 131 000 € TTC soit 938 000 € HT + 193 000 € de TVA (valeur nette comptable = 1 145 438,12 €)
Bilan pour la commune	- 207 438,00 €

Cette opération résulte d'un accord passé avec la société anonyme d'économie mixte (SEM) Euralille en mai 2003, qui prévoyait :

- l'achat du square Vauban, situé dans la zone d'aménagement concerté (ZAC) du centre international des gares, à Euralille au prix du montant des travaux réalisés par la SEM pour l'aménager soit 938 000 € ;

- en contrepartie la rétrocession de parcelles acquises entre 1995 et 1997 par la commune auprès de la SEM dans le cadre d'un portage foncier pour l'aménagement du secteur du Romarin (ZAC du centre international des gares), au prix de 938 000 € HT + 193 000 € de TVA, soit 1 131 000 € TTC.

Par ailleurs, d'après une note de la SEM du 3 juin 2003, la commune aurait versé une TVA de 193 000 € sur l'achat initial des parcelles en portage foncier, d'où le prix de vente à 1 131 000 € TTC de ces mêmes parcelles.

Or, si cet échange de foncier avec Euralille semble neutre pour La Madeleine, la comparaison entre le prix de vente ou d'achat des parcelles avec la valeur nette comptable de ces terrains est moins favorable.

- Ainsi en 2004, les parcelles BP63 et BI38 ont été rétrocédées à la SEM Euralille au prix de 1 131 000 € alors que la valeur nette comptable est de 1 145 438,12 €. Cette vente fait suite à une opération de portage foncier, par laquelle la commune de La Madeleine avait acquis au prix de 9 MF HT, soit 1 372 041,15 € HT. La délibération du conseil municipal de La Madeleine du 16 décembre 1996 prévoyait que les parcelles acquises par la commune devaient être rétrocédées à Euralille au prix auquel elles avaient été acquises.
- La chambre constate que, même si l'estimation des domaines au 22 avril 2004 n'était que de 1 242 570 €, la commune a décidé, sans respecter la délibération précitée, de revendre ce terrain pour un prix non seulement inférieur à sa valeur d'achat, mais aussi inférieur à sa valeur nette comptable.

A l'inverse, le square Vauban, aménagé par la SEM Euralille, a été acquis par la commune de La Madeleine. Mais cet achat s'est fait au prix de 784 280,94 € HT, soit 938 000,00 € TTC, alors que la valeur vénale des terrains aménagés a été estimée par les Domaines à 248 250 € TTC. Par délibération du 12 juillet 2004, le conseil municipal autorise cet achat au motif que l'avis des Domaines, ne tient pas compte du montant des travaux, réalisés sans accord préalable de la commune mais justifiés par le vendeur, d'un montant correspondant à 536 030,94 € HT.

La chambre reconnaît l'importance de ces cessions immobilières pour l'émergence du nouveau quartier d'affaires. Mais, elle observe que l'échange de biens immobiliers entre Euralille et la commune de La Madeleine n'a pas été favorable à cette dernière.

b - La capacité de financement

Le financement propre disponible dégagé en moyenne sur la période permet quasiment, grâce à un autofinancement net élevé et des ressources propres importantes de couvrir les dépenses d'investissement. Depuis 2005, la commune dégage une capacité de financement, c'est-à-dire qu'elle peut financer ses investissements sans recourir à l'emprunt, sauf en 2007, année de financement principale du complexe sportif.

c - La variation du fonds de roulement

Le besoin de financement qui s'élève à 1 107 587 € sur la période 2004-2008 est largement couvert par les emprunts (6 001 013 €) dégageant un fonds de roulement (différence entre les ressources et les emplois) de 4 893 426 €.

Financement des investissements (2004-2008)

(K€)

Emplois		Ressources	
Investissements hors emprunts	27 099	CAF Nette	16 303
		FCTVA et subventions	3 559
		Cessions	5 523
		Autres	606
		Financement propre disponible =	25 991
		Emprunts	6 001
Fonds de roulement	+ 4 893		
TOTAL EMPLOIS	31 992	TOTAL RESSOURCES	31 992

Les investissements sur la période sont donc financés à hauteur de 60 % par la CAF nette, à hauteur de 36 % par les recettes propres de la section d'investissement, et à hauteur de 4 % par les emprunts ; le reste des emprunts sert à alimenter le fonds de roulement qui s'accroît de 4 893 K€ sur la période.

La chambre observe que l'autofinancement important des investissements, qui résulte d'une gestion très prudente de la commune, débouche sur un recours excessif et injustifié à l'emprunt.

3 - L'endettement et la trésorerie

	2004	2005	2006	2007	2008
Capital remboursé (hors 1688- 165- 166)	1 377 235	1 749 602	1 235 507	947 952	1 264 006
Capital emprunté (hors 1688- 165- 166)	3 200 000	1 382 700	0	0	1 800 000
Refinancement c/166	0	367 214	0	0	0
Encours au 31 décembre					
Total de l'encours sf 1688	8 275 113	7 910 637	6 677 359	5 735 074	5 867 360
Variation de l'encours	1 822 113	- 364 477	- 1 233 278	- 942 284	132 286
Annuités					
Intérêts versés dettes banc.et ass (hors icne)	364 878	394 936	316 954	264 215	259 879
Capital remboursé (c/164)	1 377 235	1 749 602	1 235 507	947 952	1 264 006
Total annuités	1 742 113	2 144 538	1 552 461	1 212 167	1 523 885

La dette de la commune diminue globalement sur la période et son niveau est très faible ; l'encours de la dette n'est que de 259 € par habitant au 31 décembre 2008, alors qu'il est de 1 072 € par habitant au niveau national pour la moyenne de la strate. Il représente 27 % des produits de fonctionnement contre 81 % pour la moyenne de la strate.

L'annuité en capital augmente en 2005 et 2008 du fait des nouveaux emprunts. L'annuité en intérêts diminue sur la période, compte tenu de l'évolution des taux.

Caractéristiques des emprunts et refinancement de la dette

La dette est constituée de contrats à taux fixe à l'exception d'un emprunt contracté en 2008 avec une périodicité de remboursement mensuelle. Elle ne comporte pas d'emprunts risqués. Le taux moyen des intérêts payés est de 4,62 % en 2007.

Un emprunt de 500 000 € a été contracté auprès de DEXIA le 28 décembre 2007, pour financer le différé de recettes du fonds de compensation de la TVA, calculé sur les dépenses de N-2 et liées au complexe sportif Dhinnin. Il s'agissait d'un emprunt comportant une phase de mobilisation des fonds (sept mois) et une phase d'amortissement du capital mobilisé (trois ans). Il était indexé sur EONIA (phase de mobilisation) et EURIBOR 1 mois (phase d'amortissement).

Cet emprunt n'a finalement été mobilisé qu'à hauteur de 400 000 € sur 500 000 € et a été remboursé par anticipation en octobre 2008, sans pénalité.

En 2005, le conseil municipal a décidé, par délibération du 21 février 2005, de refinancer la dette pour deux contrats de prêts passés auprès du Crédit Agricole. Ce refinancement se traduit pour la collectivité pour les deux nouveaux contrats, par la baisse de la durée du remboursement de cinq ans, par des annuités en capital plus importantes à partir de 2006, par la baisse des taux d'intérêts, et la modification de la périodicité de remboursement, qui devient mensuelle. Cette opération devrait se traduire par un gain financier net de 17 476 € au total à la fin du remboursement, déduction faite de 15 485 € de pénalités payées à la banque.

Evolution de la trésorerie

	2004	2005	2006	2007	2008
Fonds de roulement au 31/12/N (1)	2 912 271	4 515 414	5 714 932	2 981 247	5 352 243
Besoin en fonds de roulement (2)	- 632 754	- 539 289	- 368 377	- 631 749	- 320 496
Trésorerie (1 - 2)	3 545 025	5 054 703	6 083 309	3 612 996	5 672 739

L'endettement de la commune, quoique faible, dépasse ses besoins. Cela génère une trésorerie très importante.

La chambre constate que la situation financière de La Madeleine se caractérise par :

- des recettes de fonctionnement en augmentation et des dépenses de fonctionnement contenues ;
- des recettes fiscales largement influencées par l'importance des constructions tant de logements que de bureaux ;
- une capacité d'autofinancement nette très positive ;
- une dette très faible ;
- une trésorerie très importante.

La chambre observe en outre que la commune de La Madeleine investit de manière ponctuelle, sans gestion prévisionnelle de sa politique d'équipement, ni programmation pluriannuelle. La chambre prend toutefois note qu'un plan pluriannuel d'investissements serait en cours de rédaction.

*

* *



Chambre régionale des comptes
du Nord-Pas-de-Calais

ROD.0461

REPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

- Commune de La Madeleine -

(Département du Nord)

Ordonnateurs en fonction pour la période examinée :

- | | |
|---------------------------|---------------------|
| - M. Claude Dhinnin : | Pas de réponse. |
| - M. Sébastien Leprêtre : | Réponse de 9 pages. |

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).