

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR**

**Première section**

Commune d'Istres  
(Bouches-du-Rhône)

Rapport n° 2007-0276-2

Article L. 1612-5  
du code général des collectivités territoriales

Séance du 25 juillet 2007

**A V I S**

*Par lettre en date du 16 mai 2007, enregistrée au greffe le même jour, le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône a saisi la chambre au titre de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le budget primitif de la commune d'Istres pour l'année 2007 n'ayant pas été voté en équilibre réel.*

*Le maire d'Istres a été invité à présenter ses observations par lettre en date du 22 mai 2007. Il a répondu par courrier en date du 31 mai 2007, enregistré au greffe le 7 juin 2007.*

*La chambre, première section, a délibéré et adopté, le 29 juin 2007, un premier avis qui a été notifié, le 3 juillet 2007, au préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône et au maire d'Istres et transmis, pour information, au comptable de la commune sous couvert du trésorier-payeur général des Bouches-du-Rhône.*

*Lors de la séance de son conseil municipal du 12 juillet 2007, la collectivité a écarté la proposition de la chambre, et un nouveau budget a été voté. Conformément aux dispositions de l'article L. 1612-5 du CGCT, ce budget a été transmis à la chambre par courrier du 19 juillet 2007, enregistré au greffe le 20 juillet 2007.*

*Après avoir entendu le rapporteur, et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, première section, a délibéré et adopté le présent avis le 25 juillet 2007 dans la formation suivante : M. Debruyne, président de section, Mme Pannetier-Alabert, première conseillère, et M. Chabert, conseiller-rapporteur.*

*Le présent avis sera notifié au préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône et au maire d'Istres et transmis, pour information, au comptable de la commune sous couvert du trésorier-payeur général des Bouches-du-Rhône.*

*Aux termes de l'article L. 1612-19 du code général des collectivités territoriales, "l'assemblée délibérante est tenue informée dès sa plus proche réunion des avis formulés par la chambre régionale des comptes".*

## **1. LA SAISINE**

Selon les dispositions de l'article L. 1612-5 du CGCT :

*«Lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté en équilibre réel, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat dans un délai de trente jours à compter de la transmission prévue aux articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1, le constate et propose à la collectivité territoriale, dans un délai de trente jours à compter de la saisine, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande à l'organe délibérant une nouvelle délibération.*

*La nouvelle délibération, rectifiant le budget initial, doit intervenir dans un délai d'un mois à partir de la communication des propositions de la chambre régionale des comptes. Si l'organe délibérant ne s'est pas prononcé dans le délai prescrit, ou si la délibération prise ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la chambre régionale des comptes, qui se prononce sur ce point dans un délai de quinze jours à partir de la transmission de la nouvelle délibération, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département. Si celui-ci s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite».*

La chambre, saisie par le préfet, a formulé un premier avis, qui a été débattu par la collectivité lors du conseil municipal du 12 juillet 2007.

Elle doit donc se prononcer sur cette nouvelle délibération budgétaire, qui lui a été transmise par le maire conformément aux dispositions rappelées ci-dessus.

## **2. LE NOUVEAU BUDGET PRIMITIF DE LA VILLE D'ISTRES**

Le budget primitif adressé à la chambre présentait un déséquilibre réel de près de 4 M€, les recettes prévisionnelles de la section de fonctionnement incluant une subvention exceptionnelle du syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence de 3 980 000 €, dont la chambre a constaté le caractère fictif.

En conséquence, la chambre a, dans son premier avis, entériné les propositions de réduction des dépenses de fonctionnement proposées par la collectivité elle-même, à hauteur de 1,7 M€, et proposé les mesures complémentaires de nature à rétablir l'équilibre réel du budget.

Lors du conseil municipal du 12 juillet 2007, la ville d'Istres a écarté les propositions de la chambre, et voté un budget primitif certes différent de celui qui a été initialement voté, lors de la séance du 12 avril 2007, mais qui reste en déséquilibre.

Ce nouveau budget primitif 2007 s'établit ainsi :

- Total des dépenses de fonctionnement : 65,47 M€,
- Total des recettes de fonctionnement : 63,19 M€,
- Total des dépenses d'investissement : 1,95 M€,
- Total des recettes d'investissement : 1,95 M€.

On observe donc que si la section d'investissement est en équilibre, la section de fonctionnement est votée avec un déséquilibre de 2,3 M€. La commune en effet a pris acte de l'insincérité de la recette attendue d'une subvention exceptionnelle du syndicat d'agglomération nouvelle d'un montant de 3,98 M€, mais a limité les économies supplémentaires à celles, d'un montant de 1,7 M€, déjà actées dans l'avis précédent de la chambre.

C'est pourquoi la chambre ne peut que constater que la nouvelle délibération ne comporte pas les mesures de redressement suffisantes, et, conformément à l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales, formuler un nouvel avis.

### **3. PROPOSITIONS DE LA CHAMBRE**

Pour répondre à ce déséquilibre du budget, deux solutions peuvent être envisagées.

Dans son premier avis, la chambre a proposé des mesures de nature à permettre dès cette année le rétablissement de l'équilibre budgétaire de la ville d'Istres.

Elles consistent :

- en la prise en compte des mesures de réduction des dépenses proposées par la collectivité elle-même ;
- en une réduction supplémentaire des dépenses, de 0,5 M€, fondée sur la marge de manœuvre de la collectivité sur le montant du régime indemnitaire des agents, au chapitre 012 ;
- en une augmentation des recettes de fonctionnement, basée sur une augmentation des taux des trois taxes directes de nature à permettre un gain de 1,8 M€, au chapitre 73.

Bien que la collectivité ait refusé ces mesures, la stricte application des textes permet de les reprendre.

Le maintien de ces propositions constitue donc une première solution.

Mais la chambre a aussi souligné dans son premier avis que la dimension structurelle des difficultés financières de la ville d'Istres impose de toutes façons d'envisager un plan de redressement pluriannuel.

Sa mise en œuvre dès cette année offrirait une solution alternative.

Il faut bien voir en effet que le déficit réel de l'exercice 2007 ne sera pas de 2,3 M€ (déficit annoncé du budget primitif), mais au minimum, dans l'hypothèse où le nouveau budget voté serait totalement respecté, de 5,5 M€, puisque les recettes de l'exercice incluent 3,2 M€ de recettes remontant aux excédents antérieurs.

Si donc aucune mesure structurelle n'était prise, la situation ne manquerait pas de s'aggraver les années suivantes.

Ainsi, en 2008, en admettant que la totalité des dépenses des autres postes soit contenue à la hauteur de l'exercice 2007, les charges de personnel, par le seul effet «*glissement, vieillesse, technicité*» (GVT), estimé entre 2 % et 3 % par an, causeraient en 2008 une augmentation des dépenses sur le budget principal et celui du centre communal d'action sociale, que ne compenserait vraisemblablement pas, à taux constants, l'évolution des recettes de l'impôt direct liée à l'évolution des bases. Et même en admettant que la compensation se fasse pleinement, la ville, sans recettes supplémentaires, verrait l'exercice 2008 se terminer à nouveau sur un déficit, à hauteur de 5,5 M€, qui viendrait s'ajouter au déficit 2007. La collectivité serait alors confrontée à un déficit global de près de 8 M€.

C'est pourquoi il serait possible de fixer dès maintenant le cadre d'un plan pluriannuel de retour à l'équilibre budgétaire. L'ampleur de l'effort nécessaire pourrait conduire à proposer un plan étalé sur la période 2007-2011.

Si cette solution est choisie, la commune devra agir sur l'ensemble des postes sur lesquels elle a une marge de manœuvre, même réduite. Mais il est clair que l'essentiel de son effort devra porter en dépenses sur le chapitre 012 (charges de personnel), et en recettes sur la fiscalité directe.

Le tableau ci-dessous résume (en M€, chiffres arrondis) les propositions de la chambre pour un plan de redressement pluriannuel :

<b>En M€</b> <b>(chiffres arrondis)</b>	<b>BP 2007</b> <b>Proposition</b> <b>de la CRC</b>	<b>Prévision</b> <b>2008</b>	<b>Prévision</b> <b>2009</b>	<b>Prévision</b> <b>2010</b>	<b>Prévision</b> <b>2011</b>	<b>Prévision</b> <b>2012</b>
<b>Dépenses :</b>						
011 .....	10,00	9,40	9,60	9,80	10,00	10,20
012 .....	41,80	42,20	42,50	42,30	42,50	42,90
65 .....	12,40	12,40	12,40	12,50	12,50	12,50
67 .....	0,95	0,96	0,98	1,00	1,02	1,04
Autres .....	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
<b>Total des dépenses</b>	<b>65,50</b>	<b>65,20</b>	<b>65,70</b>	<b>65,80</b>	<b>66,20</b>	<b>66,90</b>
<b>Recettes :</b>						
70 .....	5,60	5,70	5,80	5,90	6,00	6,20
73 .....	44,90	47,40	48,50	48,80	50,10	50,90
74 .....	8,80	9,00	9,20	9,40	9,60	9,80
75 .....	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
77 .....	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40
<b>Total des recettes</b>	<b>60,60</b>	<b>63,30</b>	<b>64,70</b>	<b>67,40</b>	<b>69,20</b>	<b>71,50</b>
<b>Résultat .....</b>	<b>- 4,90</b>	<b>- 1,90</b>	<b>- 1,00</b>	<b>+ 1,60</b>	<b>+ 3,00</b>	<b>+ 4,60</b>
<i>Report .....</i>	<i>+ 3,20</i>	<i>- 1,70</i>	<i>- 3,60</i>	<i>- 4,60</i>	<i>- 3,00</i>	<i>0,00</i>
<b>Solde .....</b>	<b>- 1,70</b>	<b>- 3,60</b>	<b>- 4,60</b>	<b>- 3,00</b>	<b>0,00</b>	<b>+ 4,60</b>

Les propositions faites par la chambre sont analysées chapitre par chapitre.

### **3.1. Concernant les dépenses :**

#### **➤ Chapitre 011 - Charges générales :**

Une augmentation minimale paraît difficilement évitable. L'hypothèse retenue est une progression de 2 % par an.

Le chapitre 011 est le plus concerné par les dépenses restant à réaliser (RAR) : pour 2007, sur un total de RAR de 846 500 €, 785 000 € concernent ce chapitre. Le montant retenu pour ce chapitre (10 M€) inclut donc l'évaluation des dépenses de l'année plus les RAR de 2006. A compter de 2008, seul le montant des dépenses de l'année est retenu, hors restes à réaliser.

#### **➤ Chapitre 67 - Charges exceptionnelles :**

Comme pour le chapitre 011, une progression de 2 % a été retenue.

#### **➤ Chapitre 012 - Charges de personnel :**

Pour permettre une réduction de ce chapitre, la collectivité devra réduire le nombre de ses agents, en ne renouvelant pas les postes budgétaires libérés par les départs en retraite.

Selon la direction des ressources humaines, l'hypothèse du remplacement d'un agent seulement sur trois partant à la retraite permettrait la réduction de l'effectif global (agents payés sur le budget principal, et agents du centre communal d'action sociale, dont le salaire pèse sur la subvention versée au chapitre 65 ; voir ci-dessous) d'environ 180 agents municipaux entre 2007 et 2012, soit près d'un agent sur huit. Dans l'hypothèse où la totalité de ces agents ne seraient pas remplacés, l'économie réalisée représenterait, au coût actuel, plus de 5 M€. Le non remplacement des départs ne sera évidemment possible que si concomitamment une réflexion est conduite sur les missions remplies par les agents, et sur l'utilité des services qui sont à la charge de la collectivité.

Une gestion des carrières plus rigoureuse devrait aussi participer à la réduction de la charge salariale.

L'estimation proposée tient compte :

- d'un effet GVT évalué à 2,50 % ;
- du non renouvellement de deux postes sur trois en moyenne, l'estimation de l'économie escomptée étant faite année par année en fonction des départs prévus par le service du personnel de la ville (0,7 M€ en 2008, 0,8 M€ en 2009, 1,3 M€ en 2010, 0,9 M€ en 2011, et 0,75 M€ en 2012).

Le croisement de ces deux données permet de faire la projection suivante concernant le montant du chapitre 012 :

2007 : 41,8 M€ ; 2008 : 42,2 M€ ; 2009 : 42,5 M€ ; 2010 : 42,3 M€ ; 2011 : 42,5 M€ ; 2012 : 42,9 M€.

#### **➤ Chapitre 065 - Charges de gestion courante :**

Comme pour les autres postes, une légère augmentation a été prévue (2 % par an).

Concernant la partie de la subvention au centre communal d'action sociale liée aux dépenses de personnel, il convient d'appliquer la même démarche que pour le budget principal, c'est-à-dire de calculer à effectifs constants l'augmentation liée à l'effet GVT, puis de retirer du montant obtenu le coût estimé du personnel partant à la retraite non renouvelé.

Sachant qu'une évolution de ce chapitre de 2 % par an ferait passer son coût de 12,4 M€ en 2007 à 13,6 M€ en 2012, et que l'économie représentée par le non renouvellement du personnel parti en retraite représenterait entre 200 000 € et 250 000 € par an, on peut estimer que l'évolution du chapitre 65 pourrait être contenue, entre 12,4 et 12,5 M€.

➤ **Report** :

Aux charges de l'exercice il convient évidemment d'ajouter, à compter de 2008, le montant du déficit prévisionnel de l'exercice précédent.

**3.2. Concernant les recettes :**

➤ **Chapitre 70** – *Produits des services* :

Une progression prudente des ressources de ce chapitre (identique à celle retenue en dépense : + 2 %) peut être envisagée.

➤ **Chapitre 74** - *Dotations* et **Chapitre 75** – *Autres produits* :

L'hypothèse d'une progression de 2 % par an a également été retenue.

➤ **Chapitre 73** – *Impôts et taxes* :

Pour l'ensemble du chapitre, les propositions faites retiennent l'hypothèse d'une évolution de 2,50 % par an.

Pour la fiscalité directe, la collectivité devrait jouer à la fois sur l'assiette et sur les taux.

Concernant l'évolution des bases, les estimations fournies par la ville semblent raisonnables, le secteur istréen continuant de recevoir des implantations industrielles et commerciales (qui profiteront au syndicat d'agglomération nouvelle au titre de la taxe professionnelle, mais aussi à Istres au titre de l'impôt foncier) et plusieurs programmes d'habitat étant en cours de réalisation ou envisagés. Une amélioration de l'assiette est probable.

Par ailleurs, il est toujours loisible de conduire une action volontariste sur l'établissement de la base de ces impôts.

Indépendamment de ces améliorations possibles, la ville d'Istres peut aussi réviser le régime d'abattements qu'elle applique actuellement à la taxe d'habitation. Elle pratique en effet un régime peu ciblé, la majeure partie des abattements existants étant constituée d'abattements facultatifs appliqués de façon générale et systématique.

Il apparaît cependant qu'une augmentation des taux des trois impôts communaux est également nécessaire. Elle devrait être progressive, étalée sur quatre ans, à raison d'un point par an. Sa mise en œuvre devrait commencer dès 2007 (gain attendu : 612 485€).

**Au total, un tel plan pourrait permettre de retrouver l'équilibre budgétaire en 2011, et de dégager dès 2012 des marges de manœuvre indispensables à tout effort futur d'investissement communal.**

**Par ces motifs, la chambre :**

**Article 1** : PREND ACTE que la commune d'Istres lui a transmis, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales, le nouveau budget primitif voté le 12 juillet 2007 ;

**Article 2** : CONSTATE que malgré les modifications qui ont été apportées, ce nouveau budget primitif 2007 ne comporte pas les mesures de redressement suffisantes au retour à l'équilibre ;

**Article 3** : PROPOSE au préfet d'arrêter le budget primitif 2007 de la ville d'Istres selon les propositions détaillées ci-dessus ;

**Article 4** : INVITE le préfet à lui transmettre les prochains documents budgétaires de la ville d'Istres, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-9 du code général des collectivités territoriales.

**Le conseiller-rapporteur,**

**Le président de la première section,**

**Marc CHABERT**

**Bernard DEBRUYNE**