

**CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
DE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR**

Première section

Commune d'Istres
(Bouches-du-Rhône)

Saisine n° 2009-0132
Contrôle n° 2009-0335

Article L. 1612-9
du code général des collectivités territoriales

Séance du 2 juin 2009

A V I S

Par lettre en date du 24 avril 2009, enregistrée au greffe le même jour, le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet du département des Bouches-du-Rhône a transmis à la chambre le budget primitif de la commune d'Istres pour l'année 2009. Il a fait cette transmission au titre de l'article L. 1612-9 du code général des collectivités territoriales, le budget primitif de la commune d'Istres pour l'année 2008 ayant été établi dans le cadre d'un plan de redressement pluri-annuel proposé par la chambre dans son avis n° 2007-0276-2 du 25 juillet 2007.

Le maire d'Istres a été invité à présenter ses observations par lettre en date du 30 avril 2009. Il a répondu à ce courrier par lettre du 7 mai 2009, enregistrée au greffe de la chambre le 12 mai 2009.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre, première section, a délibéré et adopté le présent avis le 2 juin 2009.

Le présent avis sera notifié au préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet du département 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

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

La chambre, au vu de l'insincérité d'une recette attendue du syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence, d'un montant de 3 980 000 € et représentant 6 % du montant total du budget de fonctionnement, constatait que le budget primitif 2007 de la ville d'Istres n'était effectivement pas en équilibre réel.

Par avis n° 2007-0276, en date du 29 juin 2007, elle a invité la commune à prendre une nouvelle délibération, sur la base de propositions visant au rétablissement de l'équilibre budgétaire, par une réduction des dépenses de 2,2 M€ (1,7 M€ de réductions supplémentaires proposées par la collectivité elle-même et 0,5 M€ de réduction du montant du régime indemnitaire) et une augmentation des recettes de fiscalité directe de 1,8 M€.

Puis, par avis n° 2007-0276-2, en date du 25 juillet 2007, la commune n'ayant pas suivi les préconisations de son premier avis, et le nouveau budget ne comportant pas de mesures suffisantes, la chambre a invité le préfet à régler le budget primitif 2007 d'Istres sur la base d'une analyse qui, pour tenir compte des difficultés structurelles des finances communales, proposait que le redressement soit organisé dans le cadre d'un plan pluri-annuel. Par arrêté du 17 août 2007, le préfet, suivant les préconisations de la chambre, a réglé le budget, la section d'investissement étant équilibrée, mais la section de fonctionnement étant en déséquilibre, de 1,6 M€.

Enfin, par avis n° 2008-0290, en date du 17 juillet 2008, la chambre, le préfet lui ayant transmis le budget primitif 2008, a constaté la conformité de ce budget avec le plan de redressement proposé.

Cette procédure s'applique à nouveau cette année. Ainsi, par lettre du 24 avril 2009, enregistrée au greffe le même jour, le préfet a transmis à la chambre le compte administratif 2008, voté par le conseil municipal le 26 mars 2009, et le budget primitif 2009, voté le même jour et reçu en préfecture le 10 avril 2009.

La chambre constate que cette transmission est conforme aux dispositions de son avis n° 2008-0290.

2. LE BUDGET DE LA VILLE D'ISTRES

La chambre a examiné successivement le compte administratif 2008, pour vérifier si les objectifs fixés pour 2008 ont été tenus, et le budget primitif 2009, pour vérifier s'il est compatible avec le cadre fixé par l'avis n° 2007-0276-2.

Le tableau ci-dessous rapproche les propositions faites par la chambre, les décisions budgétaires du préfet, les résultats tirés des comptes administratifs et les prévisions votées pour 2008 puis 2009, concernant la section de fonctionnement :

En M€ (chiffres arrondis)	BP 2007 arrêté par le préfet	Compte administratif 2007	Proposition CRC 2008	BP 2008	Compte administratif 2008	Proposition CRC 2009	BP 2009
Dépenses							
011	10,034	9,967	9,40	9,321	10,6	9,6	12
012	41,854	40,928	42,20	42,200	42,17	42,5	47,5
65	12,417	12,409	12,40	12,453	11,4	12,4	10,4
67	0,943	0,861	0,96	1,054	1,08	0,98	0,7
Autres	0,189	0,272	0,20	0,218	0,316	0,2	0,37
Total Dépenses	65,45	64,44	65,20	65,27	65,62	65,7	71,36
Recettes							
70	5,600	5,475	5,70	6,154	6,3	5,8	7,8
73	44,882	44,953	47,40	47,438	47,85	48,5	51,3
74	8,834	8,793	9,00	8,952	8,99	9,2	10,4
75	0,495	0,505	0,50	0,447	0,429	0,5	0,257
77	0,404	0,336	0,40	0,427	0,525	0,4	0,5
Total Recettes	60,53	60,26	63,30	63,58	64,16	64,7	70,45

2.1. Le compte administratif 2008

Concernant les budgets annexes :

La commune d'Istres a quatre budgets annexes (pompes funèbres, port des Heures Claires, parkings souterrains, régie des transports).

Trois d'entre eux présentent pour l'année 2008 un résultat de l'exercice déficitaire. Pour le budget du port et celui des parkings, les deux sections sont en déficit. Le budget des pompes funèbres n'a qu'un léger déficit en fonctionnement. Le budget des transports n'a pas de section d'investissement, mais une section de fonctionnement déficitaire.

Cependant, les quatre budgets annexes ont un résultat de clôture excédentaire, compte tenu de l'existence de reports antérieurs. Ils ne sont de surcroît pas d'une ampleur suffisante pour peser significativement sur l'équilibre général du budget.

La chambre appelle cependant l'attention de la collectivité sur l'évolution du budget des transports, dont le déficit 2008 représente plus de 17 % des dépenses de l'année (124 714,38 € sur des dépenses totales de 723 678,38 €), et absorbe ainsi plus de 85 % de l'excédent antérieur.

Or ce déficit est dû à un reversement exceptionnel au profit du budget général de l'excédent disponible à la fin de 2007, opéré en 2008, par mandat de 130 000 € au compte 672 (reversement excédent collectivité de rattachement).

Mais la collectivité est aujourd'hui contrainte d'augmenter la subvention d'exploitation, qui devra passer de 100 000 € (compte administratif 2008) à 252 000 € au budget primitif 2009.

Le tableau ci-dessous récapitule ces résultats :

Budgets annexes	Investissement	Fonctionnement	Résultat de l'exercice	Report	Résultat de clôture
Parkings	- 33 343,47	- 18 678,81	- 52 022,28	141 070,77	89 048,49
Port	- 14 387,40	- 20 664,82	- 35 052,22	132 909,09	97 856,87
Pompes funèbres	18 785,79	- 2 975,93	15 809,86	47 486,80	63 296,66
Transports	Pas d'investissement	- 124 714,38	- 124 714,38	145 209,60	20 495,22

Concernant le budget principal :

Pour le budget principal, les résultats de l'exercice sont les suivants :

- Investissement : excédent de 287 885,43 € (hors restes à réaliser, mais avec RAR, déficit de 911 627,34 €) ;
- Fonctionnement : déficit de 1 464 841,41 € (hors restes à réaliser, mais avec RAR, déficit de 1 674 841,41 €) ;
- Soit au total un déficit (hors RAR) de 1 176 955,98€ (mais de 2 586 468,75 € avec les RAR).

Compte tenu des reports existants, positif en investissement, négatif en fonctionnement, le résultat de clôture s'établit à :

- ✓ Investissement : excédent de 1 293 803,78 €,
- ✓ Fonctionnement : déficit de 2 389 990,98 €.

Soit au total un déficit de 1 096 187,20 € (hors RAR) ou 2 505 699,97 € (RAR compris).

2.1.1. La section d'investissement

L'essentiel de l'investissement étant encore pris en charge par le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence, cette section pèse peu dans le budget istréen. Mais elle est appelée à se développer.

La chambre observe que, comme cela a déjà été le cas en 2007, le compte administratif 2008 indique des montants fort éloignés des montants initialement prévus, comme le montre le tableau ci-dessous :

Investissement (en €)	Crédits ouverts	Mandats et titres émis	RAR au 31/12	Crédits annulés
Dépenses				
Dépenses réelles	7 517 179,14	1 271 602,43	1 199 512,77	
Dépenses ordre	1 063 820,86	596 053,27		
Dépenses totales	8 581 000	1 867 655,70	1 199 512,77	5 513 831,53
Recettes				
Recettes réelles	6 204 613,49	1 252 840,56		5 147 322,93
Recettes ordre	1 370 468,16	902 700,57		
Recettes totales	7 575 081,65	2 155 541,13		5 615 090,52

Cette section d'investissement appelle deux observations.

Elle n'est excédentaire que si l'on exclut les restes à réaliser. Si on les prend en compte, elle devient déficitaire. Et si l'on intègre aussi le report positif antérieur, on obtient une situation qui n'est que très légèrement excédentaire : report (1 005 918,35) + résultat de l'exercice (287 885,43) – RAR (1 199 512,77) = 94 291 €.

La chambre constate par ailleurs que la collectivité, qui avait en 2007 réalisé moins de la moitié de ses prévisions d'investissement initiales, n'en a réalisé en 2008 qu'une part encore plus faible, à savoir moins d'un tiers des prévisions (2,15 M€ sur 7,57 M€). Quels qu'aient pu être les aléas des projets retenus, de tels écarts ne peuvent s'expliquer que par une optimisation excessive des investissements programmés.

2.1.2. La section de fonctionnement

C'est là que résident les principales difficultés de la commune d'Istres.

En ce qui concerne les dépenses :

La chambre observe qu'un dérapage significatif a eu lieu sur le chapitre 011 «Charges à caractère général», qui s'est monté à 10,6 M€, alors que la chambre avait fixé un objectif de 9,4 M€. Elle constate en particulier que sur de nombreux postes (énergie, fournitures diverses, annonces, etc), les dépenses ont été supérieures aux crédits ouverts.

En revanche le chapitre 012 «Charges de personnel» a été maîtrisé (42,17 M€, pour un objectif de 42,20 M€).

Au total, la chambre constate que la commune a globalement réussi à contenir ses dépenses de fonctionnement (65,6 M€ pour un objectif de 65,2 M€).

En ce qui concerne les recettes :

Le montant total perçu par la collectivité a été un peu supérieur au montant cible qui avait été fixé par la chambre (64,15 M€ perçus pour 63,30 M€ attendus).

En particulier, le produit des impôts directs a été augmenté dans de fortes proportions.

La chambre avait préconisé une augmentation progressive des taux d'imposition directe : dans ce cadre la taxe d'habitation est passée en 2007 de 25,69 % à 26,63 %, et la taxe sur les propriétés bâties de 28,36 % à 29,40 %.

En 2008, la collectivité a renoncé à cette méthode progressive et a choisi de procéder à une augmentation beaucoup plus importante. Par délibération du 15 mai 2008, le conseil municipal a fixé les taux d'imposition suivants :

- Taxe d'habitation 29,46 %,
- Taxe foncière sur les propriétés bâties 32,53 %,
- Taxe foncière sur les propriétés bâties 65,95 %.

Le montant des recettes perçues au titre des contributions directes (compte 7311) est ainsi passé de 17,47 M€ (compte administratif 2007) à 20,04 M€ (compte administratif 2008).

Au total, la collectivité a réussi à ramener le déficit de l'exercice à 1,46 M€.

La chambre observe ainsi que l'exercice budgétaire 2008 a respecté le plan de redressement fixé à la collectivité, qui prévoyait un déficit de 1,9 M€.

2.2. Le budget primitif 2009

Les quatre budgets annexes sont présentés pour l'exercice 2009 en équilibre. Leur évolution, illustrée par les comptes administratifs 2008 invite la collectivité à une certaine prudence, mais leurs budgets primitifs n'appellent pas en l'état d'observation particulière.

Concernant le budget principal, il convient d'examiner les deux sections du budget primitif.

2.2.1. La section d'investissement

La section d'investissement affiche un montant élevé par rapport à ce que la collectivité a pu réaliser en 2008 : la ville semble vouloir renouer avec l'investissement.

Ainsi, le budget primitif propose des dépenses d'équipement pour un montant de 6,66 M€, très supérieur aux réalisations 2008 (compte administratif : 1,27 M€).

Parmi les constructions envisagées, la reconstruction après incendie de la crèche de La Tonnelle (rebaptisée Minipouss), prévue en 2007 puis en 2008, devrait être enfin menée à bien, couverte par le remboursement de l'assurance et la participation de la caisse d'allocations familiales.

Des subventions d'équipement (chapitre 13) sont attendues du département, pour 1,193 M€, dans le cadre des travaux de proximité.

L'an dernier, la chambre avait observé que l'emprunt projeté de 1,5 M€ devait se faire avec un remboursement différé. Finalement, seul un emprunt de 750 000 € a été fait, dont le remboursement doit débiter en 2009.

Pour 2009, la ville envisage de faire un nouvel emprunt, pour 2 750 000 €, avec également un remboursement différé, débutant en 2010.

La chambre, qui s'était inquiétée l'an dernier du recours à cette méthode, ne peut que réitérer ses observations : la collectivité devra l'an prochain pouvoir dégager plusieurs centaines de milliers d'euros pour rembourser ce nouvel emprunt.

2.2.2. La section de fonctionnement

La collectivité s'est fixé l'objectif de limiter le déficit de l'exercice à un peu moins de 1 M€, soit avec les reports un résultat de clôture déficitaire de 3,3 M€.

La comparaison entre les résultats enregistrés au compte administratif 2008 de la commune et les prévisions du budget primitif 2009 fait apparaître de fortes évolutions sur plusieurs chapitres.

Ainsi deux chapitres prévoient une augmentation importante, le chapitre 011 qui passe de 10,6 M€ au compte administratif 2008 à 12 M€ au budget primitif 2009, et surtout le chapitre 012 qui passe de 42,2 M€ au compte administratif 2008 à 47,5 M€ au budget primitif 2009.

En revanche, le chapitre 65 passe de 11,4 M€ à 10,4 M€.

Ces évolutions s'expliquent notamment par trois facteurs distincts :

- 1) une décision du syndicat d'agglomération nouvelle modifiant la répartition des compétences entre l'intercommunalité et les villes membres, et induisant une révision des dotations de coopération ;
- 2) la décision de la ville de reprendre en direct le secteur événementiel, confié précédemment à l'office du tourisme ;
- 3) la décision de la ville de ramener dans le giron communal tout le secteur de la petite enfance, qui constituait depuis quelques années la part la plus importante de l'activité du centre communal d'action sociale.

Ces trois facteurs sont détaillés ci-dessous.

- 1) Par délibération n° 861-08 du 17 décembre 2008, prise en application de la modification des compétences décidée deux mois plus tôt (délibération n° 747-08 du 22 octobre 2008), le syndicat d'agglomération nouvelle a modifié les dotations à verser aux communes, pour prendre en compte les charges et les personnels transférés à celles-ci, touchant les secteurs culturel, sportif et social. Concernant la ville d'Istres, ce transfert représente un montant total de 1 533 750 €. Ce transfert constitue une opération neutre pour la ville d'Istres, qui se traduit par une augmentation des recettes perçues du syndicat d'agglomération nouvelle (article 7328 «Autres reversements de fiscalité»), et par une augmentation des charges du chapitre 011 («Entretien de locaux transférés») et surtout du chapitre 65 (pour l'essentiel, versement de subventions à des associations œuvrant dans le secteur social ou sportif - article 6574 – pour un montant de 1 143 0000 €). Est également concerné le chapitre 012 (transfert de six agents, pour un montant de 172 038,34 €).
- 2) La ville a décidé de créer une "direction des événements et du protocole", et par voie de conséquence de reprendre directement l'organisation des fêtes et événements locaux, gérée depuis plusieurs années par l'office du tourisme, constitué en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Cette décision induit une augmentation du chapitre 011 (article 6232 «Fêtes et cérémonies») d'environ 650 000 €, qui devrait être compensée par une augmentation des recettes du chapitre 70 («Produits des services, du domaine et ventes ...») et une diminution des subventions versées (article 657364 «Subventions de fonctionnement aux EPIC»).
- 3) La reprise par la ville du secteur de la petite enfance au centre communal d'action sociale est celui des trois changements qui a les conséquences les plus importantes. Au plan comptable, les mouvements induits entre le budget principal de la ville et celui du centre communal d'action sociale annulent notamment ceux qui avaient été constatés en 2006 et 2007 et examinés par la chambre dans son avis n° 2007-276.

La reprise de l'activité, et la réintégration des personnels qui y sont dédiés, entraîne une augmentation du chapitre 012 de la ville, et une diminution équivalente du 012 du centre communal d'action sociale (le chapitre 012 du centre communal d'action sociale était de 7,09 M€ au compte administratif 2008, et il est de 2,37 M€ au budget primitif 2009, soit une réduction d'environ 4,7 M€).

Elle entraîne également la diminution des charges du chapitre 65, puisque la subvention versée au centre communal d'action sociale est réduite (d'environ 2 M€ : passage de 4,42 M€ au compte administratif 2008 à 2,39 M€ au budget primitif 2009) ; et l'augmentation des recettes du chapitre 70 (environ 1 M€, à l'article 7066 «Redevances et droits des services-secteur social») et du chapitre 74, puisque c'est la ville et non plus le centre communal d'action sociale qui va percevoir la contribution de la caisse d'allocations familiales (environ 1 M€, à l'article 7478 «Participation des autres organismes»).

Tous ces éléments doivent donc être pris en compte pour évaluer correctement les évolutions envisagées par la collectivité.

Concernant les dépenses :

❖ Chapitre 011 - Charges générales :

C'est, assez logiquement, le chapitre le moins bien maîtrisé par la collectivité.

On a vu que déjà l'exercice 2008 a connu une dérive importante.

La collectivité prévoit que ce mouvement se poursuivra en 2009, en retenant une progression de 1,4 M€. Même en tenant compte des effets des dispositions expliquées plus haut, qui représentent un surcoût d'environ 0,7 M€, on note une augmentation significative. Les objectifs fixés par le plan de redressement à moins de 10 M€ sont perdus de vue.

C'est pourquoi la chambre appelle l'attention de la collectivité sur la nécessité de la plus grande rigueur : sur certains postes (énergie, poste et télécommunications, etc), très probablement, peu de marges de manœuvre sont possibles, et d'ailleurs les économies espérées en 2008 n'ont pas été obtenues ; et d'autres postes en revanche pourraient aisément être revus à la baisse, comme celui des fêtes et cérémonies par exemple.

❖ Chapitre 012 - Charges de personnel :

Si l'on considère les transferts opérés, on voit que la collectivité entend respecter les objectifs fixés.

En effet, en tenant compte des 4,7 M€ supplémentaires dus aux missions reprises au centre communal d'action sociale, le montant cible du chapitre 012 est conforme à l'objectif fixé par le plan de redressement : 42,5 M€.

Mais un tel objectif, qui inclut les effets mécaniques du GVT (glissement, vieillesse, technicité), imposera à la collectivité d'appliquer très rigoureusement les mesures qu'elle envisage, notamment la poursuite de la réduction des effectifs, la limitation du nombre d'emplois saisonniers et la diminution du recours aux heures supplémentaires.

❖ **Chapitre 65 - Autres charges de gestion courante :**

Conséquence de la reprise du personnel du centre communal d'action sociale par la commune, la subvention au centre communal d'action sociale est réduite de plus de 2 M€ : 4 420 000 € au compte administratif 2008, et 2 390 000 au budget primitif 2009.

En sens inverse, le montant des subventions versées aux associations augmente, conséquence de la redistribution des compétences entre la ville et le SAN (voir plus haut).

Concernant les recettes :

❖ **Chapitre 70 - Produits des services :**

La reprise en interne du secteur de la petite enfance et du secteur événementiel implique une augmentation des recettes de ce chapitre, prévu au budget primitif pour 7,8 M€, alors que le compte administratif 2008 indiquait une recette de 6,3 M€.

- Article 70632 «Redevances et droits des services-loisirs» :
Compte administratif 2008 : 583 449,91 € et budget primitif 2009 : 1 229 000 € ;
- Article 7066 «Redevances et droits des services-social» :
Compte administratif 2008 : 115 866,89 € et budget primitif 2009 : 1 190 000 €

❖ **Chapitre 73 - Impôts et taxes :**

Le compte administratif 2008 a montré que les objectifs fixés par le plan de redressement ont été atteints (avec, on l'a vu, une augmentation des taux supérieure).

Pour 2009, l'augmentation de près de 3 M€ par rapport à l'objectif fixé par le plan de redressement est liée pour partie à cette augmentation, et pour partie aux transferts expliqués plus haut (augmentation de la participation du syndicat d'agglomération nouvelle).

❖ **Chapitre 74 - Dotations et participations :**

Ce chapitre est lui aussi en augmentation, liée à l'encaissement de la subvention de la caisse d'allocations familiales pour le secteur de la petite enfance.

2.2.3. Conclusion sur le budget primitif 2009

Le budget primitif 2009 d'Istres reste cohérent avec les objectifs fixés par le plan de redressement : la section d'investissement est présentée en équilibre, et la section de fonctionnement est présentée avec un résultat de l'exercice déficitaire de moins de 1 M€.

Au total, le résultat de clôture, déficitaire de 3,3 M€ (le plan de redressement visait un déficit de 4,6 M€), paraît ainsi moins difficile que prévu.

Mais la chambre assortit ce constat d'un appel à la plus grande prudence.

Elle faisait en 2008 le constat que la situation financière de la ville d'Istres restait très fragile, compte tenu du poids des charges de personnel encore très élevé, de la charge à venir des nouveaux emprunts, et parce que le recours à une augmentation des taux de fiscalité directe très supérieure aux préconisations de la chambre ne pourrait être renouvelé de façon récurrente. Ce constat reste totalement vrai en 2009.

Les très probables difficultés à contenir les charges courantes, l'impossibilité d'une réduction rapide des charges de personnel, et le peu de vraisemblance d'un nouveau recours à une augmentation de la ressource fiscale, condamnent la collectivité à une gestion extrêmement rigoureuse.

PAR CES MOTIFS, la chambre :

Article 1 : CONSTATE que c'est à bon droit que le préfet lui a transmis le compte administratif 2008 et le budget primitif 2009 de la commune d'Istres ;

Article 2 : DIT que ce budget primitif 2009, proposé avec une section de fonctionnement en déséquilibre, est conforme au plan de redressement préconisé par la chambre dans son avis n° 2007-0276-2 ;

Article 3 : INVITE le préfet à lui transmettre les prochains documents budgétaires de la ville d'Istres, afin de permettre à la chambre de suivre la mise en œuvre du plan de redressement établi en 2007.

Le conseiller-rapporteur,

Le président de la première section,

Marc CHABERT

Bernard DEBRUYNE