

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille, le 10 décembre 2001

Référence à rappeler :

Greffe/PP n° 3605

Lettre recommandée avec AR n° 9288 71 333 FR

OBJET :Lettre d'observations définitives relative à la gestion de la commune de l'Isle sur la Sorgue

Monsieur le Maire,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 4 décembre 2001, arrêté ses observations définitives, étant souligné qu'aucune remarque n'a été formulée sur les observations provisoires.

Conformément à l'article L 241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le texte intégral des observations définitives de la Chambre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

Alain PICHON

M. FUILLET

Maire de l'Isle sur la Sorgue

BP 38

84800 L'ISLE SUR LA SORGUE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

3ème section

OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE DE L'ISLE SUR LA SORGUE

(Département de VAUCLUSE)

Années 1992 à 1999

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de l'Isle sur La Sorgue à partir de l'année 1992. Le président de la chambre en a informé M. Fuillet, ordonnateur de la collectivité, par lettre en date du 16 mai 2001.

L'entretien de fin d'instruction a eu lieu le 30 août 2001 entre M. Fuillet et le rapporteur, et le 29 août 2001 avec M. Bouffier, maire jusqu'en 1995.

Dans sa séance du 18 septembre 2001, la Chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des prescriptions de l'article R. 241-12 du code des juridictions financières, ces observations ont été transmises dans leur intégralité à MM. Fuillet et Bouffier et, pour partie à la société SEMAE. La réponse de M. Bouffier, qui ne contenait aucune remarque particulière, a été enregistrée le 5 octobre 2001 au greffe de la juridiction. Les destinataires des observations provisoires n'ont pas demandés à être entendus par la chambre.

Après avoir entendu le rapporteur, la Chambre, 3ème section, a délibéré et adopté, le 4 décembre 2001 ses observations définitives dans la composition suivante : M. Leyat, président de section, M. Kovarcik, conseiller, et Mme Steck-Andrez, conseiller-rapporteur.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le maire à son assemblée délibérante lors de la plus prochaine réunion suivant leur réception. Elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Elles seront après cette date, communicables à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

La commune de l'Isle sur La Sorgue (Vaucluse) est située à mi-distance de Cavaillon et Carpentras, entre Avignon et Apt, le long de la rivière Sorgues. La commune est aujourd'hui principalement un pôle agricole, même si de grandes entreprises, telles SKW, Auchan logistique, Soleco ou Leroy Merlin se sont installées sur son territoire. Elle connaît une forte expansion démographique, sa population ayant augmenté de plus de 50 % entre le recensement de 1982 et celui de 1999 (17 443 habitants). Compte tenu de l'affluence de touristes pendant la période estivale (la population atteint alors 24 000 habitants) la municipalité a déposé une demande de surclassement démographique dans la catégorie des villes de 20 000 à 40 000 habitants auprès des services préfectoraux.

A l'occasion du présent contrôle la Chambre s'est attachée à étudier la situation financière de la ville, étude qui a conduit à examiner plus particulièrement la politique du personnel et le dossier de la société d'économie mixte d'assainissement et d'environnement (SEMAE).

I - UNE SITUATION FINANCIERE SATISFAISANTE

Compte tenu de l'étendue de la période de contrôle, marquée par le passage au 1er janvier 1997 de la nomenclature comptable M12 à la nomenclature M14, il a été décidé de développer l'analyse financière à partir de l'exercice 1997.

La situation financière de la ville de l'Isle sur La Sorgue a été examinée au regard de :

l'analyse de la section de fonctionnement et de la fiscalité ;

l'analyse de la section d'investissement ;

l'évolution de l'endettement.

1.1 La section de fonctionnement

1.1.1 Des dépenses de gestion en hausse

Sur la période 1997-2000, les dépenses courantes ont progressé de 16,7 %, alors que l'inflation sur la même période évoluait de 4,3 %. Parmi ces dépenses, il convient de souligner la progression soutenue des contingents et des participations obligatoires (+ 29,2 %).

Les frais de personnel contribuent également à la progression des charges courantes sur cette même période (+ 19,3 %) ; l'accélération des dépenses de personnel en 2000 (+ 7,35 %), qui s'observe d'ailleurs dans l'ensemble des communes, porte la part de ces frais au titre de cette année à plus de 57 % des dépenses de gestion.

1.1.2 Des produits de gestion en progression moins rapide que les dépenses

Les produits de gestion ont progressé sur la même période de 14,3 %, soit à un rythme légèrement inférieur à celui des dépenses.

L'évolution des contributions directes (+ 8,7 %), qui s'établit à un niveau supérieur à l'inflation, influe peu sur l'augmentation des produits de gestion. La progression des produits repose essentiellement sur la progression des dotations et subventions (+ 30,3 %). Depuis 1999, la part versée par l'Etat au titre du financement des emplois " aidés ", est venue abonder le poste " subventions ", conséquence de l'application de l'instruction comptable M 14.

Cependant, la part des impôts et taxes dans le total des ressources se maintient à un niveau élevé, soit plus de 65 % en 2000. Il est à noter, enfin, que si la part de la dotation globale de fonctionnement enregistre une légère tendance à la baisse entre 1997 et 1999, cette ressource représente environ 15 % de l'ensemble des produits en 2000.

1.1.3 Une politique fiscale de baisse des taux

La charge fiscale qui pèse sur le contribuable local, rapportée au produit des quatre taxes en valeur 1998, soit 3 892 F/h (593,33 euros), est légèrement supérieure à la moyenne des communes de plus de 10 000 habitants (3 748 F/h-571,38 euros). Cette charge est de 3 977 F/h (606,29 euros) en 1999, contre 3 579 F/h (545,62 euros) pour la moyenne nationale et 4 443 F/h (677,33 euros) pour la moyenne régionale. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est, en 2000, de 1,24 par rapport aux taux moyens nationaux.

Cependant, le potentiel fiscal par habitant s'élève, en 2000, à 3 247 F (495,00 euros), soit une valeur inférieure à celle constatée pour les communes de la même strate géographique, 3 879 F (591,35 euros). Les marges de manœuvres de la commune en matière fiscale sont donc réduites.

Depuis 1998, la collectivité a entrepris une politique de baisse des taux de la taxe d'habitation, de la taxe sur le foncier non bâti et de la taxe professionnelle. Cette baisse a été rendue possible par une progression des bases fiscales, notamment en matière de taxe d'habitation et de foncier bâti, qui s'explique par le développement de l'habitat individuel et qui contribue à la progression des produits votés.

Il est à noter que la taxe professionnelle, malgré le départ en 2000 de l'entreprise Lafarge Plâtres, représente 40 % du produit fiscal au titre de cette année. En 2000 l'activité de SKW (actionnaire de la SEMAE) contribue à hauteur de 10,70 MF (1,63 Millions d'euros) à la formation du produit de la taxe professionnelle.

1.1.4 Une épargne brute et une marge d'autofinancement confortables

En dépit de l'écart existant en termes de progression entre les dépenses de gestion et les produits, l'importance de la masse des recettes (131,5 MF) par rapport aux dépenses de gestion (107,4 MF) permet d'accroître l'épargne de gestion 23,10 MF (3,52 Millions d'euros) en 1997 - 29,50 MF (4,50 Millions d'euros) en 1999- 24,10 MF (3,67 Millions d'euros) en 2000, + 4,3 % entre 1997 et 2000). Grâce à l'épargne de gestion ainsi dégagée la commune de l'Isle sur La Sorgue dispose d'une certaine marge de manœuvre dans ses opérations courantes.

L'épargne brute dont dispose la commune de l'Isle sur La Sorgue, et qui représente l'excédent des produits de gestion sur les dépenses réelles de fonctionnement, atteint aussi un niveau élevé en 1999 et en 2000 (respectivement 23,40 MF (3,57 Millions d'euros) et 18,1 MF (2,76 Millions d'euros)).

La marge d'autofinancement courant ou épargne nette, qui révèle la capacité de la commune à rembourser sa dette sans recourir à des ressources exceptionnelles et à autofinancer ses investissements se situe à un niveau élevé (8,50 MF (1,30 Millions d'euros) en 1999 et 4,40 MF (0,67 Millions d'euros) en 2000). Ainsi le taux d'autofinancement des équipements atteint près de 16 % en 2000.

Le taux d'épargne brute est un indicateur important de la solvabilité de la collectivité. Il exprime la part des ressources de fonctionnement qui ne sont pas mobilisées par la couverture des charges d'exploitation et qui sont ainsi disponibles pour rembourser la dette et pour investir. Ce taux, (18,2 % en 1999 et 13,8 % en 2000), qui est le rapport de l'épargne brute sur les recettes réelles de fonctionnement, est comparable à la moyenne du taux d'épargne des communes de 10 à 20 000 habitants (14,4 %).

1.2 La section d'investissement

1.2.1 Des dépenses d'investissement en progression rapide depuis 1997

Les dépenses réelles d'investissement (hors opérations d'ordre) progressent fortement, surtout entre 1997 et 1999 (+ 91 % sur cette période) et parmi celles-ci, les dépenses d'équipement enregistrent une hausse spectaculaire (+ 178,7 %). On notera également une mobilisation concomitante des ressources affectées au remboursement de la dette à partir de 1998.

Après avoir fait porter ses efforts sur la maîtrise de l'endettement jusqu'en 1996, la ville a souhaité relancer les investissements : elle a ainsi réalisé plusieurs opérations importantes, telles la construction du centre de secours et d'incendie (11 MF (1,68 Millions d'euros)), la rénovation de l'hôtel de ville (9 MF (1,37 Millions d'euros)) et de la voirie, en particulier la réfection de l'avenue de Sorgues (6 MF (0,91 Millions d'euros)). Deux autres projets d'envergure sont en cours : la construction d'une gendarmerie dont le coût est évalué à 24 MF (3,66 Millions d'euros), et d'une école primaire.

1.2.2 Une forte mobilisation des recettes d'investissement, en particulier des emprunts, à partir de 1998

Les recettes réelles d'investissement connaissent un rythme de progression supérieur à celui des dépenses. La part des emprunts dans le total de recettes devient prépondérante en 1999 (+ 52 %), en accompagnement de l'accélération des dépenses d'équipement.

1.2.3 Le résultat d'investissement

Depuis 1999, les nouveaux investissements sont essentiellement financés par l'emprunt. Si l'on note, jusqu'à cette date, une relative adéquation entre les emprunts levés et le besoin de financement, la tendance semble s'inverser en 2000. Cela se traduit par l'émergence d'un fond de roulement relativement élevé.

1-3 L'évolution de l'endettement

1-3-1- Analyse quantitative

L'encours de la dette progresse au cours de la période sous revue, mais à un rythme inférieur aux recettes de fonctionnement (7,7 % contre 14,3 %). L'encours rapporté au nombre d'habitants est de 6 593 F/h (1 005,10 euros) en 1998 et 7 334 F/h (1 118,06 euros) en 2000, alors que la moyenne nationale des communes de la strate est de 6 962 F (1 061,35 euros) par habitant en valeur 1998.

Malgré une reprise de l'endettement, la capacité de désendettement, que mesure le rapport entre la dette et l'épargne brute, est bonne. La commune pourrait rembourser sa dette en sept années si elle mobilisait toutes ses capacités d'épargne pour ce faire, la moyenne de la capacité de désendettement s'établissant à 9 ans pour les collectivités de la strate.

1-3-2 Analyse qualitative

La commune de l'Isle sur La Sorgue a renégocié en 1999 auprès du Crédit local de France deux catégories de prêts :

une série de dix prêts à taux fixes dont ceux-ci étaient supérieurs à 7,85 %. Le réaménagement de cette dette s'est traduit par le remboursement anticipé du capital restant dû au 1er juillet 1999 (17,988 MF) et la souscription de deux nouveaux prêts d'un montant global de 20,2 MF à des taux respectifs de 3,57 % et 5,71 %.

Selon la délibération du 8 juin 1999 autorisant le réaménagement de la dette, celui-ci a eu pour objectif de permettre un allègement des quatre premières annuités pour un montant de 3,493 MF

et le report du remboursement de la dette sur les trois dernières années. La délibération fait état d'un coût global de 1,6 MF. Mais la comparaison des coûts de l'ancien et du nouveau prêt, celui-ci incluant le montant de la pénalité afférente au remboursement anticipé (2,08 MF), sur la base d'un calcul actuariel, révèle en fait un gain de l'ordre de 2,066 MF (0,31 Millions d'euros).

un deuxième prêt contracté auprès du Crédit Lyonnais en 1988, à taux révisable pibor + 0,40 % et dont plusieurs échéances avaient été liquidées compte tenu de la baisse des taux au taux butoir de 7,3375 %. Le prêt de refinancement, d'un montant de 1, 571 MF et d'une durée de 5 ans, a été souscrit au taux fixe semestriel de 3,57 %.

Cette opération s'est soldée par un gain d'une valeur actualisée nette de l'ordre de 146 967 F (22 404,97 euros).

Les conditions de renégociation ont donc été satisfaisantes pour la commune.

En conclusion, la Chambre fait le constat suivant :

La ville de l'Isle sur La Sorgue jouit d'une bonne santé financière qu'elle a mise à profit pour engager une politique fiscale de baisse des taux et financer de nouveaux équipements.

Si sa capacité de désendettement est supérieure à la moyenne des collectivités de la strate des communes de même importance, elle devrait néanmoins veiller à préserver l'équilibre entre épargne et emprunt dans le financement de l'investissement qu'elle a réussi à maintenir jusqu'à présent.

II - LE PERSONNEL

Déjà, dès 1995, la masse salariale de la commune de L'Isle sur La Sorgue était élevée (elle représentait plus de 48 % des dépenses réelles de fonctionnement). L'effectif global du personnel, qui était de 334 en 1997, a été porté à 416 au 1er janvier 2001.

La progression des frais de personnel a plusieurs causes :

la municipalisation de certaines associations (musique, culture, restauration scolaire) qui s'est traduite par une intégration des effectifs correspondants dans le budget de la commune. A titre d'exemple le service restauration emploie 16 permanents ;

la création de quatre services entre 1996 et 1999 dont le service "animation jeunesse", composé de 19 permanents ;

le doublement des effectifs de la police municipale (21 agents dont 14 permanents) ;

le recours aux emplois " aidés " : au 1er janvier 2001 l'effectif comportait 18 "emplois jeunes", ;25 "emplois consolidés", 6 "emplois solidarité".

Des éléments exogènes expliquent aussi la progression des frais de personnel :

l'application des mesures du Protocole sur les salaires du 10 février 1998,

la revalorisation des traitements des fonctionnaires territoriaux avec une majoration du point d'indice de 0,5 % en décembre,

la hausse d'un demi-point des cotisations " employeur " à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales,

le glissement vieillesse technicité (GVT) qui résulte de la progression automatique des salariés dans leur grille salariale.

L'analyse de l'état du personnel au 1er janvier 2001 révèle un sous -encadrement général et, corrélativement, des sur-effectifs au niveau de la catégorie C et des emplois " aidés ". Ainsi, sur un effectif global de 416 agents, seulement 6 agents sont classés en catégorie A (soit 1,4 % de l'effectif). La catégorie B comporte 46 agents (dont une dizaine sont titulaires d'un grade leur ouvrant droit à l'exercice de fonctions d'encadrement), et la catégorie C, 264 agents, dont 104 agents d'entretien.

Les emplois dits précaires sont également très nombreux, alors que la règle statutaire est le recrutement d'agents titulaires : 49 emplois "aidés", 33 emplois d'agents contractuels.

Le poids croissant des dépenses de personnel devrait inciter la ville à réfléchir sur l'évolution de ses effectifs tant au regard de la pyramide des grades et des âges que de l'adéquation des emplois aux besoins réels de la collectivité. Le suivi budgétaire des dépenses de personnel mis en place par le nouveau directeur des ressources humaines facilitera cette réflexion.

III - LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE D'ASSAINISSEMENT ET D'ENVIRONNEMENT (SEMAE)

La ville de l'Isle sur La Sorgue, qui disposait déjà d'un réseau d'assainissement affermé à la Société de distributions d'eau intercommunales (SDEI), mais jugé peu performant, a décidé en 1993 de réaliser une nouvelle station d'épuration et de ses collecteurs de transferts faisant appel aux dernières innovations techniques. Elle a créé à cet effet la Société d'économie mixte d'assainissement et d'environnement (SEMAE), en partenariat avec une société privée implantée sur la commune "Systems Bio-Industrie", devenue SKW. La ville est actionnaire à hauteur de 50,96 % et SKW à 48,97 %.

1-Le cadre juridique

La création de la SEMAE est intervenue dans un cadre juridique incertain. Les services de la préfecture de Vaucluse et ceux de la Trésorerie générale de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et des Bouches du Rhône ont dénoncé à plusieurs reprises les insuffisances du montage juridique initial, voire les irrégularités entourant la création de la SEM puis l'exploitation du réseau d'assainissement. L'une des irrégularités majeures portait sur l'absence de toute convention entre la commune et la société.

1-1- Les relations entre la commune et la SEMAE ont été régularisées par la signature le 17 janvier 1997 d'un mandat de construction d'ouvrages publics, confiant à cette dernière la réalisation pour le compte de la commune de la station d'épuration sur un terrain appartenant à celle-ci. Cette régularisation a permis à la Chambre d'abandonner la mise en œuvre de la procédure de gestion de fait qu'elle avait initiée à l'encontre de la SEMAE. Cependant, comme cela sera évoqué plus loin, le dossier reste confus et soulève plusieurs problèmes. Au 31 décembre 2000 le montant des travaux effectués pour le compte de la ville est de 43 712 791 F TTC (6 663 972,03 euros).

1-2- Aux termes d'une convention de construction-accession du 13 février 1997 la construction des éléments de la station d'épuration appartenant à l'industriel doit lui revenir au plus tard dans les 15 années d'amortissement de l'ouvrage. Le montant des ouvrages est de 40 170 156,300 F HT (6 123 900,85 euros) au 31 décembre 1999.

Dans le cadre de ce même contrat, la SEMAE a pris en charge des améliorations et renouvellement de la station évalués à 700 000 F HT, ce qui génère une rémunération supplémentaire pour la SEMAE de 42 210 F TTC. Enfin, la SEMAE dispose d'un droit exclusif d'usage des équipements qu'elle a financés directement, d'un montant de 3 873 679,64 F à la fin de 1999.

1-3- Au cours de l'exercice 1998, la commune a confié à la SEMAE la gestion par affermage de la station d'épuration. Ce contrat stipule une courte durée d'exploitation, 30 mois, et précise que le fermier reçoit, à titre de rémunération, une partie de la redevance d'assainissement perçue sur les usagers du service par SDEI, soit 1 843 470,350 F HT (281 035,24 euros) au titre de 1999. En revanche, le fermier ne verse aucune redevance pour occupation du domaine public ou mise à sa disposition des installations financées par la commune.

1-4- Une convention d'exploitation définit les relations entre la ville et SKW, notamment les modalités de la désignation d'un exploitant commun aux deux stations, la SEMAE.

1-5- La ville a lancé une nouvelle procédure d'affermage, la convention avec la SEMAE étant venue à échéance. Toutefois, la SEMAE ne s'est pas portée candidate. La ville, quant à elle, envisage de porter directement les ouvrages dans ses comptes, la société d'économie mixte

n'étant plus, dès lors, qu'une " coquille vide ". Dans ces conditions, la Chambre estime que l'intérêt pour la ville de rester actionnaire de la SEM n'apparaît plus clairement.

2-Le cadre financier

2-1 Le capital de la SEMAE est de 1 000 000 F (152 449,02 euros). Or, eu égard à l'objet de la SEM, tel qu'il est défini par les statuts " construction de locaux industriels destinés à la location ", le capital aurait dû être au moins égal à 1 500 000 F (228 673,53 euros), en application de l'article L 1522-3 du Code général des collectivités territoriales.

2-2 Le plan de financement

La construction de la station d'épuration est achevée à ce jour. Sa réalisation, compte tenu notamment de difficultés techniques, s'est révélée beaucoup plus onéreuse que le coût estimé lors du projet (le coût est environ deux fois plus élevé). Le financement des travaux réalisés pour le compte de la commune, soit 43 712 791 F (6 663 972,03 euros), est le suivant :

avance agence de l'eau : 3 222 000 F

subvention agence de l'eau : 8 936 000 F

subvention versée à la SEMAE par SKW : 3 915 082 F

subvention région : 6 862 500 F

emprunt long terme : 14 127 293 F

récupération TVA : 6 649 914 F

La ville a déjà remboursé à la SEM , au titre de l'avance faite par cette dernière, la somme de 19 797 078 F. Il lui reste une dette de 4 414 714 F. En définitive, compte tenu des autres sources de financement qui viennent d'être rappelées, le coût financier de cette opération directement supporté par la ville , au-delà de sa participation au capital, correspond au montant de l'emprunt de 14 127 293 F (2 153 691,93 euros).

2-4 Les problèmes soulevés par l'opération SEM

La collectivité avait garanti en 1997, à concurrence de 50 %, une ligne de trésorerie souscrite par la SEM auprès du Crédit du nord, d'un montant de 27,5 MF, et ce, en méconnaissance des dispositions de l'article L 2252-1 du Code général des collectivités territoriales. En effet, la faculté ouverte aux communes d'accorder leur garantie ne concerne que les seuls emprunts auxquels sont applicables les ratios fixés par cet article (CE 16 janvier 1995 ville de Saint-Denis). Cette

ligne de trésorerie a depuis lors été soldée, la garantie accordée par la ville n'ayant jamais été appelée à jouer.

Par ailleurs, les opérations financières correspondant aux travaux effectués pour le compte de la ville n'ont fait l'objet d'aucune écriture dans les comptes de la commune, le comptable refusant de viser les pièces justificatives qui lui ont été soumises.

Enfin, la Chambre souligne le risque lié à l'insuffisance du niveau de la taxe d'assainissement versée à la ville, au regard de l'équilibre du budget annexe du Service de l'assainissement, lorsque les constructions seront portées par la commune. (au titre de 1999, la taxe versée est de 4 MF (0,61 Millions d'euros).

Le président de section

A. LEYAT

Le président

A. PICHON

Terminologie employée :

dépenses courantes = dépenses hors opérations d'ordre, charges financières et exceptionnelles

produits de gestion = recettes de fonctionnement hors opérations d'ordre, produits financiers et exceptionnels

épargne de gestion = produits de gestion - charges courantes de fonctionnement

épargne brute = épargne de gestion - intérêts de la dette

épargne nette ou marge d'autofinancement courant = épargne brute - capital remboursé de la dette