

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille, le 21 novembre 2001

Référence à rappeler :

Greffe/LF/sr n° 3470

Lettre recommandée avec AR n°71792 FR

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion de la Commune d'Apt

Monsieur le Maire,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 13 novembre 2001, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses 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

Monsieur Armand DOUCENDE

Maire de la commune d'Apt

Hôtel de Ville

Rue du Docteur Albert Gros

84400 APT

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

3ème section

LETTRE D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE D'APT

Années 1992 à 1998

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune d'Apt à partir de l'année 1992. Le président de la chambre en a informé M. Pierre Boyer, ordonnateur, par lettre en date du 11 avril 2000.

L'entretien de fin d'instruction, proposé le 30 mai 2001, a eu lieu sous forme téléphonique avec M. Boyer, maire en fonction au cours de la période examinée.

Dans sa séance du 12 juillet 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 M. Pierre Boyer ancien maire, et M. Armand Doucende, maire élu en mars 2001. La réponse de M. Boyer a été enregistrée le 22 août 2001 au greffe de la juridiction. Les destinataires des observations provisoires n'ont pas demandé à être entendus par la chambre.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre, 3ème section, a délibéré et adopté, le 14 novembre 2001, ses observations définitives dans la composition suivante : M. Leyat, président de section, M. Maccury, conseiller et M. Matthey, 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 proche 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.

Apt est une commune de 11 488 habitants (recensement de 1999) du Nord-Luberon économiquement éprouvée au cours des dernières années par le départ de l'armée de l'Air du plateau d'Albion et par la baisse de 2 % de sa population qui s'en est suivie.

La commune d'Apt est aujourd'hui engagée dans un processus d'intercommunalité. En 1993 s'est constituée la " communauté de commune du Pays d'Apt " regroupant aujourd'hui 8 communes pour une population de près de 18 000 habitants : Apt, Gargas, Saint Saturnin d'Apt, Saignon, Villars, Caseneuve, Rustrel et Lagarde d'Apt.

Les investigations de la chambre ont essentiellement porté sur les domaines suivants : le personnel, les marchés, les subventions aux associations et la situation financière. Les contrôles dans les trois premiers domaines n'ont pas conduit la Chambre à retenir des observations de gestion. C'est la situation financière de la commune qui a particulièrement retenu l'attention. Les pièces justificatives du compte 1999 de la commune n'étant pas parvenues à la chambre dans les délais, l'examen n'a pu porter que sur l'exercice 1998. Toutefois, les indications obtenues de la commune et de son comptable ont permis la réactualisation de certains points jusqu'en 2000.

La situation financière d'Apt est en effet obérée par la dégradation de ses capacités d'épargne et un endettement important.

1 Les capacités d'épargne de la commune

1.1. Epargne de gestion(1)

Afin de mieux mesurer l'effort d'épargne d'une commune au cours d'un exercice donné, il convient de calculer l'excédent des recettes courantes sur les dépenses de même nature en faisant abstraction des intérêts des emprunts.

L'épargne de gestion, globalement orientée à la baisse, atteint 14,6 MF en 1999 contre 18,03 MF en 1994, soit moins que la moyenne de la période (15,9 MF). Le coefficient d'épargne de gestion (épargne de gestion rapportée aux recettes réelles de fonctionnement) est en baisse constante sur la période : il passe de 21 % à 14 %. Il est tombé à un niveau bien inférieur à celui des communes comparables(2).

La dégradation globale de l'épargne de gestion est due à une croissance constante des charges courantes de fonctionnement supérieures aux recettes de même nature.

En montant, les dépenses réelles de fonctionnement sont passées de 85 MF en 1994 à 96 MF en 1999. Leur structure montre que les charges communales croissent principalement sous l'effet d'une forte augmentation des charges à caractère général (+ 41 % au chapitre 011 pour la période) et des charges de personnel (+ 38 %, sur l'ensemble de la période réactualisée jusqu'en 2000).

Ces dépenses annihilent totalement la baisse des charges financières liée au vieillissement de la dette et à des mesures de refinancement de certains encours. Le niveau des charges courantes place la commune au-dessus des moyennes constatées dans les communes comparables(3).

Selon les dernières sources connues du ministère de l'économie et des finances, le montant total des charges de fonctionnement par habitant s'élevait à 8 047 F pour la commune en 1998, contre 7 981 F pour celles du département et 7 771 F pour celles de la région.

En 1997, les charges de personnel représentent 51,15 % des dépenses réelles de fonctionnement, et en 1999, 53,94 %. Le compte administratif de l'exercice 2000 porte les charges à caractère général à 19 274 466 F et celles de personnel à 50 114 108 F, soit 4 362 F par habitant. Selon les ratios figurant au budget primitif 2001, cette dépense représente, à titre prévisionnel, 57,65 % des dépenses réelles de fonctionnement. Ce taux reste élevé, même si l'on tient compte des remboursements attendus des organismes auprès de qui du personnel municipal est mis à disposition, ce qui, selon l'ancien maire, le ramènerait à 50,63 %. Le taux de référence nationale communément admis par la direction générale des collectivités locales s'élève, en effet, à 48,9 %.

L'ancien maire estime en outre qu'une partie de ces dépenses de personnel est atténuée par des subventions reçues pour les CES, CEC et les emplois jeunes.

La couverture de ces emplois devrait néanmoins être assurée par des recettes pérennes, c'est à dire l'impôt.

Cette situation pourrait cependant s'améliorer avec la mise en place de l'intercommunalité, la commune d'Apt constituant le seul pôle urbain dans un milieu rural, et les communes voisines n'ayant pas jusqu'alors contribué financièrement aux services communautaires qu'elle rendait.

Par ailleurs, le mode de fonctionnement des services en régie peut également expliquer un niveau de dépenses de personnel un peu plus élevé qu'ailleurs, mais la politique municipale de gestion des services ne peut justifier la progression relativement importante de ces dépenses ces dernières années, alors que leur niveau déjà élevé aurait dû inciter la commune à plus de prudence.

Face à ces dépenses, les recettes de fonctionnement ne se sont accrues que grâce à l'augmentation des bases des quatre contributions directes, les taux des quatre taxes fiscales, en dépit de quelques fluctuations, n'ayant guère varié.

Or, si le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (produit des impositions directes rapporté au potentiel fiscal) baisse lentement pendant la période en passant de 1,40 en 1997 - par rapport à un coefficient de 0,94 pour la strate communale concernée et 0,78 pour les communautés de commune - à 1,29 en 1999, son niveau montre que la pression fiscale demeure élevée par rapport

à la moyenne nationale.

1.2. L'autofinancement

L'épargne brute, qui reflète la capacité de la commune à rembourser sa dette, sans recourir à des ressources exceptionnelles, et à autofinancer ses investissements, atteint 7,2 MF en 1999. Ce montant n'assure pas un taux d'épargne brut (autofinancement brut/RRF) convenable : sur les six dernières années de la période d'examen ce montant reste à peu près stable aux environs de 7 % soit un ratio bien inférieur à celui des communes comparables (environ 15 %).

L'épargne brute ne suffit pas à couvrir le capital de sa dette, ce que démontrent les niveaux négatifs de l'épargne nette. Le manque d'épargne disponible s'est aggravé de 52 % durant la période, passant de - 3,2 MF à -6,6 MF, sous l'effet d'une épargne de gestion trop faible et d'un accroissement de l'annuité de la dette (17,417 MF en 1994 et 22,839 en 1999).

2. L'endettement

La commune a vu le montant de sa dette s'accroître de 10 MF durant la période (117 MF en 1994, 127 MF en 1999). Une relative stabilité perceptible en fin d'exercice 2000 n'empêche pas la commune d'être très endettée comparativement aux communes de sa strate démographique. Son indice d'endettement (encours de la dette/ recettes réelles de fonctionnement) est égal à 1,31 en 1999(4) et reste évalué à 1,29 au budget primitif 2001 contre 0,89 pour les communes comparables. Cet indice comparatif, de nature économétrique, ne permet cependant pas d'en déduire un endettement excessif par rapport aux capacités financières de la commune.

La capacité de désendettement(5) (quotient de l'encours de dette sur l'épargne brute exprimée en années) qui mesure le poids structurel de la dette permet d'apprécier si les ressources propres internes de la collectivité permettent un remboursement normal de l'encours de dette. Il est admis que la situation devient préoccupante si l'épargne communale ne permet pas d'apurer le stock d'emprunts en moins de 12 ans et qu'au-delà de 15 ans la solvabilité n'est plus assurée.

Avec une capacité dynamique de 17 ans en 1999, la commune se situe dans la zone de risque et n'est plus en mesure de respecter la durée d'amortissement des emprunts communaux dont la durée moyenne est de 15 ans. La Chambre observe qu'en moyenne, les communes de même strate ont la capacité théorique de rembourser leur dette en 6 ans.

L'ancien maire remarque que 23 % du capital remboursable sont couverts par des recettes provenant du loyer d'équipements publics. Cependant, les revenus immobiliers de la commune ont un caractère permanent. En outre, la vente éventuelle des biens communaux constituerait, certes, un apport financier, mais aussi un appauvrissement patrimonial sans rapport avec l'analyse de la dette. Ces circonstances ne sont donc pas de nature à limiter les risques induits par le niveau d'endettement de la commune.

3. Conclusion

En conséquence, pour rétablir sa situation financière, la commune pourrait se fixer l'un des deux objectifs suivants :

Soit, si elle souhaite garder le niveau de service offert à la population, ramener le volume de l'encours communal à un niveau raisonnable, en profitant d'une certaine dégrèvement de son endettement. Perceptible en 2000, elle devrait se confirmer si le recours à des emprunts nouveaux reste raisonnable et inférieur aux sorties de stock.

Soit, si elle veut retrouver ses capacités d'investir, s'attacher à reconstituer son épargne de gestion en combinant une augmentation étalée de la fiscalité en donnant si possible la préférence à l'augmentation des bases plutôt que des taux, et une surveillance constante des charges qu'il doit être possible de maîtriser dans de nombreux domaines et particulièrement celui des dépenses de personnel.

Le président de section,

A. LEYAT

Le président de la chambre

A. PICHON

(1) Epargne de gestion = recettes réelles de fonctionnement moins charges courantes de fonctionnement

(2) 21,04 % source Bouinot 1997 et 23,6 source ministère de l'intérieur 1998 - finances des groupements de communes à fiscalités propre.

(3) en 1997, 6752 F/hbt à Apt, 5.123 F/hbt dans les communes de même strate

(4) source : compte administratif 1999

(5) la capacité de désendettement mesure le temps nécessaire à la collectivité pour rembourser son encours si elle y consacrait la totalité de son épargne brute.