

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 12 mars 2003

Référence à rappeler :

Gref/RM/SR n° 743

Lettre recommandée avec AR n° 4703 8855 FR

Monsieur le maire,

Par courrier du 4 février 2003, je vous ai adressé le rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune du Pradet au cours des années 1996 à 2001, arrêté par la chambre lors de sa séance du 28 janvier 2003.

En application des dispositions de l'article L 241-11 du code des juridictions financières, dans sa rédaction issue de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001, je vous invitais, dans un délai d'un mois suivant cette réception, à me transmettre votre réponse écrite.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives. Celui-ci devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Je vous serais obligé de bien vouloir aviser le greffe de la chambre de la date de cette réunion, à partir de laquelle ce rapport deviendra communicable aux tiers.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, à l'expression de ma considération distinguée.

Le président,

Alain PICHON

Monsieur Roland JOFFRE

Maire de la commune du Pradet

Hôtel de Ville

83220 LE PRADET

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

3ème section

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE DU PRADET

(Var)

Années 1996 à 2001

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune du Pradet à partir de l'année 1996 qui a été confié à M. Maccury, conseiller. Par lettre en date du 26 avril 2002, le président de la chambre en a informé M. Roland Joffre, maire. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 23 mai 2002 entre

M. Roland Joffre et le rapporteur.

Lors de sa séance du 24 septembre 2002, la chambre, 3ème section, a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1996 à 2001. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Roland Joffre qui a fait parvenir sa réponse au greffe de la chambre le 5 décembre 2002.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre, 3ème section, a arrêté, le

28 janvier 2003, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Leyat, président de section, M. Kovarcik, conseiller, et M. Maccury, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué au maire en fonctions qui n'y a pas apporté de réponse écrite. Ce rapport devra être communiqué par le maire à son l'assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

La commune du Pradet, station touristique située dans l'agglomération toulonnaise, a été surclassée dans la catégorie des villes de 20 000 à 40 000 habitants alors qu'elle ne compte que 11 160 habitants. Outre cette vocation touristique, l'autre trait particulier du Pradet est de nature administrative puisqu'il réside dans le choix précoce de la coopération intercommunale. C'est la raison pour laquelle les crédits budgétaires consacrés aux modes de gestion coopératifs ont toujours été conséquents. Ainsi, les participations s'élevaient à 4,40 MF (0,67 Millions d'euros), en 1999, pour décroître à 3,40 MF (0,52 millions d'euros) en 2001, représentant environ 5 % d'un budget total de près de 90 MF (13,72 millions d'euros). Le Pradet est désormais membre de la communauté d'agglomération Toulon-Provence-Méditerranée créée le 31 décembre 2001.

Les observations du présent rapport ont exclusivement été consacrées à la situation budgétaire et financière de 1996 à 2001, apparue particulièrement fragile en début de période .

De cette analyse, la chambre a retenu deux observations principales mais de sens opposé. D'un côté, elle a noté une amélioration relative des conditions de réalisation de la politique d'équipement de la commune (1) et de l'autre, la persistance d'une pression fiscale élevée pour financer des charges de fonctionnement (personnel, dette) encore trop lourdes (2).

1- Une meilleure maîtrise du financement de l'équipement de la commune

La gestion de l'année 1996, premier exercice examiné, a été dominée par les effets d'une dette élevée héritée des investissements effectués entre 1992 et 1994, dont les charges de remboursement ont entraîné une disparition complète de l'épargne disponible depuis 1992. Mais cette absence de crédits pour le financement d'investissements nouveaux a résulté aussi de causes moins conjoncturelles, notamment de lourdes charges de personnel représentant plus de 50 % des dépenses réelles de fonctionnement contre environ 47 % dans des communes comparables.

Ce manque d'autofinancement s'est avéré particulièrement déstabilisant. En effet, les dépenses d'équipement nécessaires aux besoins de la collectivité doivent non seulement être financées par un autofinancement significatif, mais aussi demeurer proportionnées aux ressources budgétaires de la commune.

Dans un contexte budgétaire difficile, la commune du Pradet a connu une évolution par rapport à la période précédente plutôt favorable, principalement marquée d'une part, par une tendance au renforcement des disponibilités après remboursement des emprunts et par un retour à une politique d'équipement modérée, de l'autre.

L'autofinancement disponible est constitué par les économies réalisées sur la gestion des

services non utilisées pour le remboursement des emprunts. En d'autres termes, cet agrégat est directement déterminé par le degré de maîtrise des charges de fonctionnement atteint par la municipalité, et indirectement, doublement conditionné par l'intensité de la pression fiscale et par le recours à l'emprunt. S'il est généralement admis que disposer d'une trop forte épargne disponible ne constitue pas un objectif de gestion recommandé en raison de sa sensibilité plus forte au niveau d'imposition qu'aux efforts de maîtrise des charges, il est cependant nécessaire de disposer d'une épargne disponible significative pour assurer, dans de bonnes conditions, le financement de politiques nouvelles. Dans ces conditions, compte tenu de la disparition totale de toutes disponibilités budgétaires depuis 1992, la reconstitution, même limitée, d'un autofinancement disponible a pu être considérée comme le signe d'un retour vers une gestion plus assainie. Aussi la chambre a-t-elle estimé cette réapparition comme un signe d'amélioration de la maîtrise de la gestion dans la durée.

Concrètement, ce rétablissement progressif de l'autofinancement disponible a surtout résulté de deux facteurs. D'abord, du rétablissement de l'épargne brute. La chambre a, en effet, relevé qu'elle avait progressé. Avoisinant 5 MF

(0,76 millions d'euros) en début de période, elle a ensuite été en moyenne d'environ 8 MF (1,22 millions d'euros) entre 1997 et 2000, même si cette dernière année elle s'est réduite à 6,80 MF (1,04 millions d'euros). En 2001, ce solde d'épargne s'est ensuite très légèrement rétabli à 7,20 MF (1,10 millions d'euros). Il en a résulté un taux d'épargne d'environ 15 %, qui se situait dans la moyenne observée par la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Cette amélioration de l'épargne brute aurait été toutefois très insuffisante si elle ne s'était accompagnée d'une modération des dépenses d'équipement. Précédemment, l'intensification de l'effort d'équipement avait provoqué une tension des équilibres budgétaires de la commune. Le retour à un volume de dépenses d'équipement plus réduit d'environ 10 MF (1,52 millions d'euros), plus en rapport avec les capacités d'investissement de la commune, au surplus conjugué à partir de 1998 avec une diminution conjoncturelle des charges financières (baisse des taux d'intérêt), a finalement permis la restauration progressive des capacités d'autofinancement disponible.

Ce retour à des dépenses d'équipement plus modérées s'est traduit par la forte diminution observée entre 1996/1997 et 2001. Cette baisse est devenue particulièrement significative après 1998, année où ces dépenses ont atteint

30 MF. Le repli du taux d'équipement (1) à un niveau inférieur de cinq points à la strate démographique -12,29 contre 17,60 %- est, à cet égard, particulièrement significatif de la fin d'un cycle d'investissement. En fin de période, les dépenses annuelles d'équipement par habitant étaient devenues inférieures d'environ 100 euros : 871 F (132,78 euros) contre 1 540 F (234,77 euros). Cependant, dans cette tendance à la modération, les années 1997 et 1998 ont fait exception. En effet, durant cette période, la commune a engagé de fortes dépenses d'équipement, en particulier pour la construction et l'aménagement de l'espace culturel "L'Espace des Arts" (13

MF + 7 MF de travaux d'abords et d'études). Cette dépense a d'ailleurs été l'investissement immobilier le plus important de la période sous revue. Mais, à l'exception de ces deux années, la moyenne annuelle des dépenses d'équipement a été stabilisée depuis 1996 à environ 13 MF, ce qui se traduit par une dépense par habitant d'environ 1 150 F (175,32 euros). Cette dépense reste en deçà de la moyenne de la strate d'environ 350 F (53,36 euros).

Ces deux effets additionnés ont abouti à la légère amélioration des disponibilités budgétaires, mesurable à travers l'évolution d'un agrégat comptable : l'épargne ou l'autofinancement net. Etant entendu que cet indicateur reste à lui seul insuffisant pour apprécier le niveau des disponibilités budgétaires, si des corrections et des compléments ne lui sont apportées, afin de tenir compte notamment de la politique d'emprunt choisie.

Ainsi, l'épargne nette, qui est restée négative jusqu'à la fin de la gestion 1996, n'a retrouvé un niveau positif qu'en 1997, atteignant 2,6 MF, puis 1 MF en 1998 et 2 MF en 1999. A la fin de la période sous revue, elle a été de nouveau négative, - 4 MF (0,61 millions d'euros). Cette évolution, à première vue défavorable, doit toutefois être mise en relation avec l'incidence de la renégociation de la dette intervenue durant cette période. En sorte qu'au total, depuis 1997, le financement hors emprunt grâce à l'augmentation des ressources propres d'investissement (2) s'est situé aux environs de 8 MF, avec un léger repli en 2001 à 6,4 MF. Ces financements non empruntés ont progressivement représenté environ la moitié des immobilisations engagées sur la même année, soit une proportion par rapport au financement bancaire des équipements plus satisfaisante que par le passé.

Pour autant, les difficultés du contexte budgétaire n'ont pas disparu durant la période examinée. Ceci est particulièrement perceptible eu égard à la faiblesse relative des volumes budgétaires constatés en fin de période. Par habitant en 2001, les dépenses et les recettes réelles de fonctionnement restaient inférieures d'environ 1 000 F (152,45 euros) à celles des communes comparables.

Cette situation traduit la persistance de l'étroitesse des marges sur lesquelles peut agir la commune. Elle explique aussi pourquoi, afin de préserver les équilibres budgétaires, l'amélioration des paramètres de gestion s'est inscrite dans un contexte où la pression fiscale est restée nécessairement élevée.

2- Le desserrement des contraintes de gestion demeure à réaliser

En fin de période, trois contraintes limitent encore les possibilités budgétaires du Pradet : la lourdeur relative des charges de personnel, la faiblesse de la marge fiscale et l'importance de la dette

En effet, de longue date, de trop fortes charges de personnel ont restreint le dégagement d'une épargne de gestion substantielle. Or, les efforts de maîtrise de ce poste de dépense sensible sont

restés mesurés. Cette singularité a créé les conditions objectives au maintien d'une pression fiscale élevée.

Certes, entre 1996 et 2001, l'effectif municipal, de 158 agents en début de période, n'a continué à croître que très légèrement (+ 3 agents), pour des raisons relevant principalement du renforcement de l'encadrement administratif.

De même, en termes de coût, la masse salariale n'a progressé que modérément :

+ 8 MF (1,22 millions d'euros) en 6 ans, soit une progression d'un peu plus de 1% par an, en euros courants, et elle a même légèrement diminué en euros constants. Au final, les charges de personnel ont donc relativement moins progressé qu'auparavant. Malgré ce, ces charges ont continué de représenter un poids croissant et plus lourd que dans des communes comparables. Ce constat vaut pour toute la période. En 1997, elles correspondaient à 52,8 % des charges de fonctionnement ; elles restaient à un niveau de 54% en 2000, et à un peu moins de 53% en 2001 : soit une charge supérieure de 3 points à la moyenne de la strate.

Ce niveau élevé des charges de personnel laisse persister un besoin élevé de recettes fiscales, sous peine de voir s'accroître les facteurs de fragilisation de l'équilibre budgétaire. Cette situation est d'autant plus difficile que le potentiel fiscal est limité alors que la nécessité de l'effort fiscal est forte.

Le Pradet a un potentiel fiscal restreint par la faiblesse du produit de la taxe professionnelle. Le produit fiscal direct est, en effet, alimenté à plus de 80% par l'impôt sur le foncier bâti, et par la taxe d'habitation (TH) et seulement pour 13% par le produit de la taxe professionnelle (TP).

Depuis 1996, les bases fiscales ont connu une évolution opposée à celle des assiettes. D'un côté, les bases d'imposition des impôts sur les ménages ont augmenté. De l'autre, celle de la taxe professionnelle a diminué. Au final, en euros courants, il en est résulté une faible progression des bases fiscales, d'environ 2 points, qui a correspondu, en réalité, à une baisse d'au moins 2 % en euros constants. Les taux ont, pour leur part, très faiblement progressé : moins d'un point en six ans. Mais ce recours limité à la hausse de la fiscalité s'inscrit dans un contexte de départ où les taux votés les situaient, et les situent toujours, au-dessus des moyennes comparables, quand bien même l'écart ait eu tendance à diminuer.

Au total, la pression fiscale continue d'être relativement élevée. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est de 1,33 -calculé à partir des chiffres de 1999- soit compte tenu de la contribution fiscalisée aux structures intercommunales, un surcroît de pression fiscale de l'ordre de 10 % environ par rapport aux collectivités nationales de même importance

Ces limitations s'inscrivent, en outre, en période de remboursement de la lourde dette du dernier cycle d'investissement. En cinq ans, l'encours de dette après avoir culminé en 1998 à 103 MF

(15,70 millions d'euros) a été réduit à 91 MF (13,87 millions d'euros) en 2000. L'endettement par habitant qui était, en 1996, d'environ 9 000 F contre 6 000 F pour les communes de même strate, s'est, en fin de période sous revue, rapproché de l'encours moyen : 8 278 F pour 8 210 F. Malgré un accroissement d'environ 20 MF (3,05 millions d'euros) en cinq ans, cet endettement ne représente pas un risque majeur pour la collectivité car le ratio de désendettement, qui mesure habituellement la capacité théorique de remboursement, est égal, en fin de période, à 11 ans, ce qui le situe dans les moyennes observées. Toutefois, cette source de financement doit être impérativement maîtrisée afin d'éviter la survenance de toute crise de surendettement.

En conclusion, la situation budgétaire du Pradet, fin 2001, malgré l'étroitesse des marges de manœuvre, ne présentait pas de risques budgétaires immédiats, sous réserve que les dépenses d'équipement restent modérées, que l'effort fiscal ne se relâche pas et que la maîtrise des dépenses de fonctionnement s'améliore.

En l'état, cette situation implique donc une gestion rigoureuse afin de préserver des équilibres budgétaire et comptable particulièrement fragiles. Cette analyse mériterait d'être renouvelée dans le cadre de la nouvelle intercommunalité toulonnaise afin d'en apprécier l'impact réel sur les finances communales.

Le président de section,

Alain LEYAT

Le président

Alain PICHON

(1) Ratio qui mesure l'effort budgétaire de la commune en matière d'équipement

(2) Taxes locales d'équipement, subventions reçues, épargne