

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

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION DE

LA COMMUNE DE SAINT-REMY-DE-PROVENCE

A COMPTE DE L'EXERCICE 2003

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Saint-Rémy-de-Provence à partir de l'exercice 2003. Par lettre en date du 20 avril 2009, le président de la chambre en a informé M. Chérubini, maire de la commune de Saint-Rémy-de-Provence. Puis par lettres du 7 juillet 2009, le président de la chambre a indiqué respectivement à M. Chérubini, et à M. Palix, maire de la commune de Saint-Rémy-de-Provence jusqu'au 13 mars 2005, que le contrôle envisagerait à compter de l'année 2003 la mise en place de la nouvelle gendarmerie de Saint-Rémy-de-Provence. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu respectivement avec M. Chérubini et M. Palix le 13 octobre 2009.

Lors de sa séance du 6 novembre 2009, la chambre, première section, a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité le 14 janvier 2010 à M. Chérubini, maire en fonction qui en a accusé réception le 15 janvier 2010, et le 14 janvier 2010 pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Celles-ci en ont accusé réception le 15 janvier 2010. M. Chérubini a répondu par lettre du 4 mars 2010, reçue à la chambre le 12 mars 2010, ainsi que la principale du collège de Glanum par lettre du 9 février 2010, enregistrée à la chambre le 11 février 2010.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre, première section, a arrêté, le 28 avril 2004 le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué, à M. Chérubini, en tant que maire en fonctions, et pour la partie le concernant à son prédécesseur en fonctions au cours de la période examinée.

M. Hervé Chérubini a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le Maire à son conseil municipal 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.

Le contrôle de la chambre a porté sur :

- la situation financière de la commune de Saint-Rémy-de-Provence,
- les relations de la commune avec les associations,
- la nouvelle gendarmerie.

1 Présentation de la commune de Saint-Rémy-de-Provence

La commune de Saint-Rémy-de-Provence est située au nord-ouest des Bouches-du-Rhône. Sa superficie est de 89 km². Au 1^{er} janvier 2006, sa population est de 10 203 habitants. Depuis un arrêté du préfet des Bouches-du-Rhône du 30 septembre 1997, la commune est classée parmi les communes touristiques. A ce titre, elle perçoit la taxe de séjour qui s'élevait en 2008 à 193 000 €.

La commune de Saint-Rémy-de-Provence adhère à une dizaine d'organismes intercommunaux. En 2007, le montant total de ses participations était de 286 000 €, dont 197 000 € pour le SIGPEMAC, devenu en 2008, syndicat mixte intercommunal de gestion du personnel des écoles de musique des Alpilles et de la Camargue ou SMIGPEMAC. Elle versait 28 000 € au syndicat mixte du parc naturel régional des Alpilles et 22 000 € au syndicat des vidanges du Vigueyrat.

Outre différents organismes intercommunaux portant sur la régulation des cours d'eau tels que le syndicat des vidanges du Vigueyrat, le syndicat intercommunal du canal des Alpilles septentrionales (SICAS) et le syndicat intercommunal d'assainissement du bassin de l'Anguillon, la commune participe à des syndicats intercommunaux de gestion d'un service public : le SMIGPEMAC précité¹, le SMICTTOM ou syndicat mixte pour la collecte, le transport et le traitement des ordures ménagères Nord Alpilles auquel la commune participe par le biais de la communauté de communes de la vallée des Baux (CCVB) et le syndicat mixte d'énergie du département des Bouches-du-Rhône (SMED13).

La commune de Saint-Rémy-de-Provence est aussi membre de structures de regroupement. Ainsi, outre sa participation depuis 2002 à la CCVB dont le président actuel est le maire de Saint-Rémy², elle est membre du syndicat mixte du Pays d'Arles et du syndicat mixte gérant le parc naturel régional des Alpilles. A ce titre, elle est le siège de la maison du parc naturel dont l'acquisition lui a coûté, outre sa participation de 137 200 € au financement de son achat par le syndicat gérant le parc, la somme de 47 840 € de commission d'agence et de 16 428,47 € correspondant aux honoraires de la vente qu'elle a simultanément effectuée auprès du parc naturel.

¹ Il comprend les communes d'Arles, Saint-Martin-de-Crau, Tarascon et la communauté d'agglomération «Arles Crau Camargue Montagnette». La participation de la commune représente, en 2009, 14 % des recettes envisagées du syndicat.

²La CCVB comprend les communes suivantes : Aureille, Eygalières, Fontvieille, Maussane, Mas-Blanc, Mouriès, Les Baux, Le Paradou, Saint-Etienne-du-Grès et Saint-Rémy-de-Provence La CCVB exerce cinq compétences : le traitement des déchets, la création, l'entretien et la gestion de zones d'activités d'intérêt communautaire, la voirie et l'éclairage public du périmètre intercommunal, la numérisation du cadastre des communes, et la création et la gestion d'une fourrière animale. Par ailleurs, elle est incluse dans le périmètre du parc naturel régional des Alpilles et dans celui du syndicat mixte du pays d'Arles.

2 La situation financière de la commune de Saint-Rémy-de-Provence

2.1 La situation financière actuelle de la commune de Saint-Rémy-de-Provence est délicate

Depuis 2003, les recettes de fonctionnement sont juste supérieures aux dépenses de fonctionnement, sauf en 2007 où elles leur sont inférieures de 97 000 €. La capacité d'autofinancement brut, si elle est positive sur la période 2003 à 2008, n'est pas suffisante pour couvrir le remboursement du capital des emprunts.

Les ressources propres de la commune ne peuvent non plus assurer le paiement de la totalité du remboursement du capital des emprunts, à plus forte raison sont-elles insuffisantes pour assurer l'effort d'investissement annuel de la commune. Celle-ci doit faire appel à l'emprunt et puiser dans son fonds de roulement, qui passe, tous budgets confondus, de 1 651 356 € en 2005 à -323 505 € en 2008.

Comparée aux autres communes de la même strate³, la commune de Saint-Rémy-de-Provence présente cinq spécificités :

- a) Un potentiel fiscal inférieur à celui des communes de la même strate. En 2008, d'après les données du ministère des finances, alors que le potentiel fiscal par habitant était de 666 € à Saint-Rémy-de-Provence, il était de 763 € pur les communes de la même strate.
- b) De même, les recettes réelles de fonctionnement par habitant en 2007 étaient de 1 201 € par habitant à Saint-Rémy-de-Provence, alors que dans les communes touristiques de la même strate elles s'élevaient à 1 581 € par habitant. Par ailleurs, alors que dans les communes de même strate la dotation globale de fonctionnement (DGF) représente plus de 19 % des produits de fonctionnement, cette dotation varie, depuis 2003 entre 12 et 14 % des produits de fonctionnement à Saint-Rémy-de-Provence. En 2007, la DGF par habitant est de 142,70 € à Saint-Rémy-de-Provence alors que dans les communes touristiques de plus de 10 000 habitants la DGF par habitant est de 267 € ;
- c) Les contingents ou participations obligatoires (SDIS, organismes de regroupements) qui représentent moins de 3 % des dépenses de fonctionnement dans les communes de la même strate, s'élèvent à Saint-Rémy-de-Provence à 7 % des dépenses ;
- d) L'effort d'investissement de la commune de Saint-Rémy-de-Provence est près de deux fois supérieur à celui des communes touristiques de la même strate. La commune dépense 833 € par habitant en 2007 pour ses équipements, alors que les communes de la même strate affectent 477 € par habitant à ces mêmes dépenses.

³ Source : ministère des finances et ministère de l'intérieur (direction générale des collectivités locales)

Tandis que les dépenses d'équipements des communes de la même strate représentent entre 55 % et 69 % des dépenses d'investissement entre 2003 et 2008, à Saint-Rémy-de-Provence, ce ratio qui était de 70,74 % en 2003, pour redescendre à 63,92 % en 2004, est passé à 72,41 % en 2005, puis 77,57 % en 2006, 88,23 % en 2007 et 85,33 % en 2008. Depuis 2005, la commune a déboursé pour les seules dépenses d'équipement la somme de 28 M€. Les deux principaux postes de dépenses concernent la restructuration de l'école de la République et les stades sportifs :

Principales dépenses d'équipement depuis 2005						
Source CA						
	2005	2006	2007	2008	BP 2009	Total
Dépenses d'équipement	4 336 644	4 147 675	8 610 317	6 159 837	4 365 969	27 620 442
211 Terrains nus	1 434 503		1 873 318			3 307 821
2115 Terrains bâtis			1 256 476			1 256 476
2138 Autres constructions		1 372 000		779 597		2 151 597
13 Restructuration République		377 430	2 464 800	1 449 439	-	4 291 669
40 Bonification stades		380 938	464 618	1 265 974	-	2 111 530
82 Libération Réhab.		486 297				486 297
129 Centre technique municipal					813 000	813 000
109 + 120 Voirie	176 943	423 703	768 293	278 752	300 000	1 947 691
Sous-total	1 611 446	3 040 368	6 827 505	3 773 762	1 113 000	16 366 081

- e) La commune de Saint-Rémy-de-Provence se singularise par la part des subventions reçues pour le financement de ses investissements : en 2008, les subventions représentent pour les communes de la même strate 13,52 % du total des ressources d'investissement, alors qu'à Saint-Rémy-de-Provence, en 2008, cette part est de 34,67 %. Elle était de 44,76 % en 2007.

Subventions d'investissement et FCTVA

DELPHI	2003	2004	2005	2006	2007	2008
FCTVA	391 869	320 348	483 343	412 743	300 480	308 456
Subventions	406 273	1 666 938	1 124 905	848 023	3 888 606	2 641 551
Total	798 141	1 987 286	1 608 248	1 260 767	4 189 087	2 950 008

Pour leur part, les soldes intermédiaires de gestion décrivant la situation budgétaire de commune mettent en valeur la fragilité budgétaire de la commune de Saint-Rémy-de-Provence.

L'excédent brut d'exploitation ou EBE, qui en 2003 représentait 18 % des produits de fonctionnement pour les communes de la même strate, était de 12,3 % pour Saint-Rémy. En 2008, il est de 15,41 % au plan national, mais pour Saint-Rémy, ce ratio n'est que de 9,33 %. En pratique, la capacité de la commune de Saint-Rémy à dégager, sur sa gestion courante, un excédent se détériore depuis 2003.

En 2003, l'EBE représentait 12,3 % des produits de fonctionnement, en 2004, 15,96 %, puis 11,02 % en 2005, 12,31 % en 2006, 7,74 % en 2007 et 9,33 % en 2008.

De même, la capacité d'autofinancement (CAF) qui mesure la capacité de la collectivité à dégager des recettes pour le financement de ses investissements, une fois tenus ses divers engagements (de gestion courante, financiers et exceptionnels) est basse à Saint-Rémy-de-Provence. En effet en 2003, la CAF représentait 6,32 % des produits de fonctionnement, puis 9,43 % en 2004, 4,83 % en 2005, 6,36 % en 2006, 1,9 % en 2007 et 3,7 % en 2008. Sur la même période, ce ratio pour les communes de la même strate était de 14,7 % en 2003, 14,35 % en 2006, 13,88 % en 2005, 13,75 % en 2006, 12,81 % en 2007 et 12,42 % en 2008.

Le ratio représentatif de la capacité d'autofinancement nette après remboursement du capital des emprunts, ratio positif pour l'ensemble des communes de la même strate, est depuis 2003 constamment négatif à Saint-Rémy-de-Provence : d'un montant de 0,492 M€ en 2008.

2.1.1 L'exercice 2009 met en évidence les difficultés budgétaires de la commune de Saint-Rémy-de-Provence

A) La saisine budgétaire de la chambre pour non-paiement d'une dette alléguée de plus de 700 000 € :

Le 6 mai 2009, la chambre a été saisie par une société privée, au titre de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales, en vue d'obtenir l'inscription au budget de la commune de Saint-Rémy-de-Provence d'une somme de 707 737,53 €, qui correspondrait au paiement de loyers prévus dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif ayant pour objet la réalisation d'une gendarmerie et d'une convention de mise à disposition dudit équipement. Ces baux ont été contractés le 9 juillet 2004. Les loyers étaient dus à compter du 10 septembre 2007.

La chambre a rappelé par sa décision du 21 juillet 2009 qu'il appartenait à chacune des parties en cause de mettre en œuvre une procédure de conciliation prévue par chacun des contrats.

A cette occasion, elle a pu constater que le compte administratif de l'année 2008 n'inscrivait aucune somme afférente au crédit-bail immobilier au compte 612 «redevance de crédit-bail». En revanche, le budget primitif 2009 mentionnait à l'article 612-5 «crédit bail immobilier», chapitre 011 «charges à caractère général», une somme de 276 200 €. En outre, l'article 678 «autres charges exceptionnelles» prévoyait une somme de 73 800 €. Enfin, aucune provision (compte 15) n'était inscrite en 2009.

La commune de Saint-Rémy-de-Provence s'est acquittée du paiement d'une somme de 325 031,46 € correspondant à quatre loyers de l'année 2008, par un mandat pris en charge par le comptable le 30 juillet 2009. Par ailleurs, selon les informations apportées par le maire de la commune, une somme de 294 153,00 € correspondant à trois nouveaux trimestres a été réglée au début de l'année 2010.

B) L'exécution du budget de l'année 2009 :

Lors de l'examen de la situation budgétaire de la commune à la mi-septembre de l'année 2009, la chambre a pu constater que le solde d'exécution de la section de fonctionnement et de la section d'investissement du budget principal, était déficitaire. Ce constat était renforcé par les prévisions défavorables effectuées par la commune sur l'évolution des recettes provenant des droits touchant les ventes immobilières.

Cette appréciation, effectuée au début du dernier trimestre de l'exercice 2009, n'est plus d'actualité aux termes des informations apportées par le maire de la commune. Ainsi, les produits tirés des droits de mutation, dont le montant total envisagé pour l'exercice 2009, compte tenu des premières recettes perçues, pouvaient être estimés à 300 000€, se sont redressés au cours du dernier trimestre 2009 pour s'élever sur l'année à 547 000 €, et ce pour une prévision budgétaire initiale de 640 000 €.

Finally, les réalisations de l'exercice 2009, en investissement, présentent un solde excédentaire de 204 450,96 €. Après prise en compte du report négatif d'un montant de 540 193,49 € de l'année 2008, le besoin de financement s'établit à 335 742,53 €. Ce besoin de financement serait couvert par le solde positif des restes à réaliser qui s'élève à 577 173,44 €.

2.1.2 Les principaux soldes budgétaires reflètent depuis 2003 une dégradation des comptes de la commune

L'évolution des charges et des recettes de la section de fonctionnement

Sur la période en contrôle, les charges de fonctionnement s'accroissent de 30 %, alors que les produits de gestion n'augmentent que de 25 %.

Il en résulte un phénomène classique «d'effet de ciseau» qui à terme ne permet plus à la collectivité de dégager les moyens de prendre en charge ses dépenses obligatoires, personnel et dettes, principalement.

En milliers d'euros (Source Mînefi)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Var 03/08
Opérations de fonctionnement							
Total des charges de fonctionnement	10 571	12 058	11 552	13 788	13 573	13 694	30 %
Total des produits de fonctionnement	10 978	12 948	12 138	14 375	13 476	13 761	25 %

Le poids des charges de personnel

Les dépenses de personnel qui représentent en 2008 48 % des charges de fonctionnement, se sont accrues de 31 % depuis 2003. Un examen de la croissance annuelle des charges de personnel depuis 2003 met en évidence une augmentation supérieure à l'inflation, comme le montre le tableau qui suit : ainsi en 2007 et 2008 les dépenses de personnel s'accroissent chaque année de 7 %.

Evolution des charges et des recettes de fonctionnement d'une année sur l'autre, et part en %

En milliers d'euros (Source Minefi)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Opérations de fonctionnement							
Total des charges de fonctionnement en K€	10 405	10 571	12 058	11 552	13 788	13 573	13 694
dont : Charges de personnel	4 791	5 010	5 196	5 474	5 854	6 293	6 549
Achats et charges externes	2 326	2 106	1 881	1 984	2 289	2 704	2 655
Charges financières	861	884	852	761	821	693	731
Contingents	743	842	812	839	878	912	936
Subventions versées	969	852	884	976	1 112	1 032	1 077
Total des charges de fonctionnement : Var %		2 %	14 %	- 4 %	19 %	- 2 %	1 %
dont : Charges de personnel		5 %	4 %	5 %	7 %	7 %	4 %
Achats et charges externes		- 9 %	- 11 %	5 %	15 %	18 %	- 2 %
Charges financières		3 %	- 4 %	- 11 %	8 %	- 16 %	5 %
Contingents		13 %	- 4 %	3 %	5 %	4 %	3 %
Subventions versées		- 12 %	4 %	10 %	14 %	- 7 %	4 %
Total des charges de fonctionnement : Structure		100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
dont : Charges de personnel		47 %	43 %	47 %	42 %	46 %	48 %
Achats et charges externes		20 %	16 %	17 %	17 %	20 %	19 %
Charges financières		8 %	7 %	7 %	6 %	5 %	5 %
Contingents		8 %	7 %	7 %	6 %	7 %	7 %
Subventions versées		8 %	7 %	8 %	8 %	8 %	8 %

Après une augmentation importante de personnel entre 2001 et 2004 (+ 50 agents), l'effectif a moins varié au cours de la période sous revue. La structure des emplois a été modifiée et la part des titulaires est passée de 80 à 93 %. Cette évolution n'est pas propre à la commune de Saint-Rémy-de-Provence.

Evolution des effectifs du personnel au 1er janvier depuis 2001									
Source mairie de Saint-Rémy-de-Provence									
Effectifs	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Titulaires	123	146	161	169	179	185	188	196	193
Non Titulaires	36	39	40	40	23	15	18	13	14
Total	159	185	201	209	202	200	206	209	207
Structure	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Titulaires	77 %	79 %	80 %	81 %	89 %	93 %	91 %	94 %	93 %
Non Titulaires	23 %	21 %	20 %	19 %	11 %	8 %	9 %	6 %	7 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Evolution	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Titulaires		19 %	10 %	5 %	6 %	3 %	2 %	4 %	- 2 %
Non Titulaires		8 %	3 %	0 %	- 43 %	- 35 %	20 %	- 28 %	8 %
Total		16 %	9 %	4 %	- 3 %	- 1 %	3 %	1 %	- 1 %

L'augmentation des dépenses de personnel enregistrée sur la période est sans rapport avec celle des effectifs. Le maire l'explique par l'application des textes règlementaires et législatifs et par la politique de résorption de l'emploi précaire qui a été menée. L'évolution proposée dans le cadre du budget primitif 2010 devrait, selon le maire, confirmer le ralentissement des dépenses de personnel avec une augmentation prévisionnelle des dépenses de personnel inférieure à 3 %. En 2009, les dépenses de personnel (hors atténuation de charges) auraient représenté 52,16 % des dépenses réelles de fonctionnement.

L'importance des subventions versées aux associations et des participations au SDIS

Le montant des subventions versées n'est pas inhabituel pour les communes de la même strate, mais est important, puisqu'il s'élève en 2008 à plus d'un million d'euros, alors qu'il était de 0,852 M€ en 2003, soit une croissance de 26 %. Par ailleurs, le montant des participations versées aux titre des «contingents et participations obligatoires» (compte 655), souligne l'importance des versements effectués au service d'incendie et de secours du département des Bouches-du-Rhône, qui avec plus de 525 000 € en 2008 représentent le quart des dépenses totales du chapitre 65 «autres charges de gestion courante». Entre 2005 et 2008 leur croissance est de 13 %, comme le montre le tableau suivant :

Evolution des contingents et participations obligatoires						
(source compte administratif sauf 2009)						
		2005	2006	2007	2008	BP 2009
655-3	SDIS	487 863,04	506 168,88	515 251,27	525 122,87	550 500,00
655-4	Org. regroupés	194 047,34	199 643,37	234 713,00	249 681,09	260 000,00
655-8	Autres contrib.	156 641,70	171 942,81	161 688,71	160 946,75	165 000,00
	Total	838 552,08	877 755,06	911 652,98	935 750,71	975 500,00
	Cpte 65	1 939 945,74	2 114 892,56	2 072 331,12	2 174 419,53	2 409 960,00

Les charges financières restent, elles, à un niveau modéré puisqu'elles représentent en 2008 5 % des charges totales de fonctionnement avec un montant de 731 000 €. Depuis 2003, elles ont diminué de 17 % passant de 884 000 € à 731 000€.

2.1.3 Les marges de manœuvre de la commune de Saint-Rémy-de-Provence sont limitées

La marge de manœuvre de la commune de Saint-Rémy-de-Provence compte tenu du montant de recettes absorbées par la prise en compte des charges structurelles est réduite. En effet, son coefficient de rigidité des charges structurelles⁴, qui permet d'apprécier les marges de manœuvre budgétaires dont dispose une commune, est de 60 %, alors qu'il est jugé critique à partir de 55 %.

⁴ Ce coefficient se calcule de la manière suivante : charges de personnel + contingents et participations obligatoires + charges d'intérêts/produits réels de fonctionnement.

Ratio de rigidité budgétaire						
En milliers d'euros (Source Minefi)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
dont : Charges de personnel	5 010	5 196	5 474	5 854	6 293	6 549
Charges financières	884	852	761	821	693	731
Contingents	842	812	839	878	912	936
TOTAL	6 736	6 860	7 074	7 553	7 898	8 216
PRODUITS	10 978	12 948	12 138	14 375	13 476	13 761
Ratio	61,36 %	52,98 %	58,28 %	52,54 %	58,61 %	59,70 %

Le poids de la dette

L'encours de la dette qui représentait 15,242 M€ au 1^{er} janvier 2003 est passé à 14,651 M€ au 1^{er} janvier 2009, soit une décroissance de 5 %. Par ailleurs, la part des remboursements d'emprunts dans les dépenses d'investissement qui représentait 22,96 % est redescendue à 13,98 % en 2008.

Endettement (compte 1641) source CA et CG	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Encours de dette au 01/01	15 242 584	15 414 197	14 874 949	14 278 583	13 104 406	14 037 159
Encours de dette au 31/12	15 414 197	14 874 949	14 278 583	13 104 406	14 037 159	14 651 356
Variation de l'encours	171 613	- 539 248	- 596 366	- 1 174 177	932 753	614 197

L'appréciation de cette évolution positive doit cependant être tempérée au regard de la section de fonctionnement. Depuis 2003, l'encours de la dette est toujours largement supérieur aux produits de fonctionnement : en 2003, l'encours de la dette représentait 142 % des produits de fonctionnement, en 2004, 115 %, en 2005, 118 %, puis en 2006, 92 %, 104 % en 2007 et 106 % en 2008.

Eu égard à la faiblesse de sa capacité d'autofinancement brute, la capacité de désendettement⁵ de la commune de Saint-Rémy-de-Provence n'est pas bonne.

Elle est en 2008 de vingt-huit années, ce qui excède les quinze années couramment admises comme étant la limite supérieure qu'il est souhaitable de ne pas dépasser.

ENCOURS DETTE / CAF BRUTE						
Endettement	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Encours de dette au 01/01	15 242 584	15 414 197	14 874 949	14 278 583	13 104 406	14 037 159
CAF brute	693 743	1 221 520	891 192	914 704	255 792	509 141
Capacité de désendettement (années)	22	13	17	16	51	28

⁵ Ce ratio compare le niveau de l'épargne brute à celui de l'encours de la dette. Il évalue le nombre d'années nécessaire à l'épargne brute pour rembourser la totalité du stock d'emprunt.

La structure de la dette

Au 31 décembre 2008, la dette du budget principal s'élève à 14 651 356 €, pour un taux actuariel de 4,39 %⁶ et une durée de vie résiduelle moyenne des emprunts de dix-sept ans et dix-huit jours, selon l'analyse effectuée à la fin de l'année 2008 par un cabinet privé pour le compte de la commune de Saint-Rémy-de-Provence.

78 % de la dette de la commune est détenue par une grande banque française spécialisée dans le secteur des collectivités locales. Sur quatorze emprunts actuellement en cours, neuf sont souscrits à taux fixes et cinq à taux variables : ces cinq emprunts représentent 80 % du total de l'encours de la dette.

Parmi ces cinq emprunts l'un, dénommé «ToFix FixMS» d'un montant de 3 650 571,89 € et d'une durée dix-huit ans et trois mois à compter du 1^{er} janvier 2007, présente des risques pour la collectivité. Il s'agit d'un «produit de pente» dans la mesure où le taux d'intérêt payé dépend de l'écart entre des index ressortant de la différence entre taux à long terme et les taux de court terme. Durant 2 ans, à compter du 1^{er} janvier 2007, le taux d'intérêt applicable est de 4,58 %, puis après interviennent des indices qui rendent aléatoire toute prévision.

Selon le cabinet qui a réalisé une étude sur la dette de la commune de Saint-Rémy-de-Provence, ce contrat représentait en août 2009, 23,2 % de la dette globale. Selon cette même étude, selon l'évolution des indices en cause (CMS : 30 ans et CMS : 2 ans), les taux réellement payés par la commune pourraient osciller entre 7 % et 11 %.

Par ailleurs, un autre emprunt dénommé DIGI CMS d'un montant de 5 660 811,05 €, et dont la durée est de vingt ans, est lui aussi un produit de pente lié à la variation entre taux longs et taux courts d'indices bancaires européens. Durant une première période de quinze ans, le taux pourra varier entre 3,79 % et 4,95 %. Puis, une deuxième phase d'amortissement de cinq ans intervient avec un taux fixe maximum de 3,95 %.

Ainsi que le souligne, le maire de la commune de Saint Rémy de Provence, les deux emprunts précités ont été conclus dans le cadre d'un réaménagement de la dette communale. La commune n'a pas fait appel à l'emprunt en 2009, l'encours de la dette a ainsi été ramené à 13,8 M€ au 31 décembre 2009 et représente 103 % des produits de fonctionnement. Globalement l'encours de la dette a diminué de plus de 1,4 M€ sur la période alors que parallèlement plus de 27 M€ de dépenses d'équipement ont été réalisées au cours des 5 dernières années.

Les marges de manœuvre fiscale

Les produits de gestion sont majoritairement constitués par la fiscalité, avec une part prépondérante provenant de la fiscalité directe (taxes d'habitation, sur le foncier bâti et non bâti). La fiscalité directe représente environ plus du tiers de l'ensemble des produits de gestion, pourcentage relativement stable sur la période 2003 à 2008.

⁶ Le taux actuariel est le taux d'intérêt réel que rapporte un placement, ou que coûte un prêt, compte tenu de son taux nominal, du montant de l'intérêt payé, de la date et de la périodicité du paiement de celui-ci, des primes d'émission ou de remboursement pour les placements, etc. Ici, le taux actuariel est égal au taux d'équilibre d'une dette à un instant T et de l'ensemble des flux que celle-ci occasionne (amortissement, paiement des intérêts et des frais divers) jusqu'à l'extinction de la dette.

Source DELPHI	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Contributions directes	3 640 789	3 798 324	3 895 842	3 918 587	4 149 794	4 374 668
Autres impôts et taxes	3 619 252	3 982 713	4 028 591	4 670 842	4 681 511	4 739 800
DGF	1 439 874	1 589 070	1 705 959	1 725 247	1 755 811	1 705 728
Autres dotations, subv. et participations	907 744	1 096 011	628 878	1 199 245	868 493	735 592
Produits des services et du domaine	505 831	428 780	420 200	406 197	593 673	695 963
Autres recettes	236 711	102 787	117 675	143 618	98 189	457 995
Produits de gestion	10 350 200	10 997 685	10 797 145	12 063 735	12 147 472	12 709 746
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Contributions directes	35 %	35 %	36 %	32 %	34 %	34 %
Autres impôts et taxes	35 %	36 %	37 %	39 %	39 %	37 %
DGF	14 %	14 %	16 %	14 %	14 %	13 %
Autres dotations, subv. et participations	9 %	10 %	6 %	10 %	7 %	6 %
Produits des services et du domaine	5 %	4 %	4 %	3 %	5 %	5 %
Autres recettes	2 %	1 %	1 %	1 %	1 %	4 %
Produits de gestion	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

La taxe d'habitation représente 50 % des bases et des produits de la fiscalité directe de la commune. Sur la période 2003 à 2008, l'évolution des produits et des bases est concomitante : les bases de la taxe d'habitation et ses produits augmentent de 29 %. De même, les bases de la taxe foncière sur le bâti s'accroissent de 24 % ainsi que ses produits. En revanche les bases et les produits du foncier non bâti baissent de 7 %.

La commune a par délibération du 24 mars 2009 augmenté le taux de chacune des trois taxes locales : le taux de la taxe d'habitation a été fixé à 17,71 %, le foncier bâti à 18,61 % et le foncier non bâti à 48,11 %.

La commune de Saint-Rémy-de-Provence est membre de la communauté de communes Vallée des Baux et des Alpilles, qui recouvre le produit de la taxe professionnelle de chacune des communes membres. La commune de Saint-Rémy-de-Provence, en retour, reçoit une attribution de compensation (1,5 M€) qui se maintient à un niveau constant depuis 2005 et une dotation de solidarité qui diminue sur les trois années suivantes (2006 : 0,70 M€ ; 2007 : 0,54 M€ ; 2008 : 0,39 M€).

La taxe additionnelle sur les droits de mutation représente en 2008 plus du tiers de la fiscalité indirecte. Cette taxe est sensible à l'évolution du marché immobilier. Après une croissance de 46 % entre 2003 et 2008, passant de 372 K€ à 916 K€, cette recette est de 547 000 € en 2009.

2.1.4 La ligne de trésorerie

Depuis 2006, la commune utilise les facilités accordées par l'usage d'une ligne de trésorerie. Chaque année le conseil municipal vote une ou des délibérations permettant au maire de souscrire et d'augmenter l'encours de la ligne de trésorerie. L'encours initial était de 300 000 € (délibération du 28 novembre 2005), pour passer à 1,5 M€ (délibération du 12 juin 2006) puis à 2 M€ (délibération du 27 novembre 2006), et à 3 M€ (délibération du 20 mars 2007). Depuis une délibération du 27 octobre 2008 l'encours maximal est redescendu à 2,5 M€. Il est maintenant de 2 M€ depuis une délibération du 1^{er} octobre 2009. Le coût de la ligne de trésorerie atteint près de 200 000 € depuis sa mise à œuvre à compter du 1er janvier 2006.

L'usage de cette ligne de trésorerie ne répond pas aux conditions développées par la réglementation. Aux termes de la circulaire ministérielle du 22 février 1989, une ligne de trésorerie est un concours financier à court terme qui permet de mobiliser des fonds à tout moment et très rapidement pour pallier une insuffisance de disponibilités.

Dans la limite d'un plafond fixé conventionnellement, l'emprunteur peut tirer des fonds lorsqu'il le souhaite, et en autant de fois qu'il le souhaite. Il les rembourse à son gré, et chaque remboursement reconstitue, à concurrence de son montant, le droit de tirage. Ainsi, «*La ligne de crédit permet de faire face à tout risque de rupture de paiement dans des délais très courts*». La circulaire rappelle que «*les crédits de trésorerie n'ont pas à vocation à financer l'investissement et ne procurent aucune ressource budgétaire*». Elle précise que «*Ces prêts de trésorerie doivent permettre aux ordonnateurs une meilleure maîtrise de leurs flux financiers et un assouplissement des rythmes de paiement. Les collectivités locales peuvent ainsi faire face à des besoins passagers de liquidités sans qu'il leur soit nécessaire de mobiliser par avance les emprunts budgétaires affectés au financement de l'investissement*». Ces principes ont été rappelés par la circulaire du ministre de l'intérieur du 7 février 1995 sur le contrôle de légalité et budgétaire.

Or en pratique, à Saint-Rémy-de-Provence, chaque matin un agent du service financier téléphone au trésorier municipal pour connaître les disponibilités de la commune, évaluer les mandats à payer en priorité et décider de l'appel à la ligne de trésorerie. De fait, la ligne de trésorerie sert de source de financement budgétaire permanent, sans laquelle, la commune ne pourrait prendre en charge ses dépenses quotidiennes.

Un examen des deux comptes qui retracent la situation des disponibilités du compte au trésor et de la ligne de trésorerie au 31 décembre de l'exercice, montre que sur chacune des années 2006, 2007 et 2008, sans l'apport de la ligne de trésorerie, la situation du compte au trésor serait négative.

Evolution du compte au Trésor et des crédits de trésorerie			
<i>Source compte de gestion</i>			
	2006	2007	2008
515	885 556,93	926 246,90	87 564,47
51931	1 000 000,00	990 000,00	250 000,00
Solde	- 114 443,07	- 63 753,10	- 162 435,53

A cet égard, il faut constater que la ligne de trésorerie n'a pas été remboursée en totalité en fin d'année, entre 2006 et 2008, alors qu'en application du principe de l'annualité budgétaire, une ligne de trésorerie doit être ramenée à zéro en fin d'exercice. En 2006, le solde de fin d'exercice inscrit au compte de gestion du compte retraçant la ligne de trésorerie (compte 519-31) est de 1 M€, en 2007 de 990 000 € et en 2008 de 250 000 €.

Cependant, selon le maire de la commune, l'utilisation de la ligne de trésorerie permet de pallier les décalages entre les dépenses d'équipements et la réception des recettes. La ligne de trésorerie ne serait donc pas utilisée comme une ressource budgétaire, mais pour éviter à la commune de contracter des emprunts classiques dans l'attente de l'encaissement des subventions d'investissement. Au cours des années 2007 et 2008, le recours à cette ligne de trésorerie a porté sur des montants élevés du fait de l'importance des opérations d'investissement engagées durant cette période.

A partir du deuxième semestre 2009, l'encaissement de plus de 3,4 M€ de subventions, correspondant à des opérations d'équipement achevées, a permis de limiter le recours à la ligne de trésorerie qui, contrairement aux années précédentes, a été ramenée à zéro à la fin de l'exercice 2009.

2.2 La commune doit améliorer la sincérité de ses comptes

2.2.1 Des anomalies anciennes, mais non résolues atténuent la fiabilité et la sincérité des comptes de la commune

Des opérations comptables de tenue du bilan tardent à être effectuées. Ces retards ont pourtant fait l'objet de remarques du comptable du Trésor. La qualité du bilan de la collectivité est par là même insatisfaisante. En outre, dans les cas où la commune ne pourrait s'assurer des éléments lui permettant de dénouer des opérations, maintenant anciennes, il conviendrait que son budget enregistre la clôture, au besoin en constatant les pertes.

▪ Le compte 23 «immobilisations en cours» a normalement pour vocation à inscrire la valeur des immobilisations non achevées à la fin de chaque exercice. Ce compte doit faire l'objet de virements réguliers aux comptes d'immobilisations 21 par des opérations d'ordre non budgétaire, lorsque la réalisation des biens est terminée ou lorsque ces biens sont mis en service. Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. En fin d'exercice, le compte 23 doit donc faire apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées.

L'examen de ce compte dans la comptabilité de Saint-Rémy-de-Provence montre que hormis l'année 2006, le compte 23 est constamment supérieur au compte 21.

	2005	2006	2007	2008
Compte 23	26 248 796,22	28 542 246,09	33 100 885,17	37 993 041,07
Compte 21	25 640 572,18	29 075 569,63	31 720 492,51	32 799 877,52

Sur la période examinée, le compte 23 augmente de façon continue pour atteindre près de 38 M€ à la fin de l'année 2008. Ainsi, pour une moyenne annuelle «d'entrée» de 3,4 M€ (débits), 0,18 M€ ont été crédités.

	Bilan d'entrée	Opération débit	Opération crédit	Solde
2005	24 455 633,66	1 793 162,56	0,00	26 248 796,22
2006	26 248 796,22	2 293 458,31	8,44	28 542 246,09
2007	28 542 246,09	4 558 720,63	81,55	33 100 885,17
2008	33 100 885,17	5 078 612,80	186 456,90	37 993 041,07

La chambre rappelle que conformément aux dispositions de l'instruction M. 14, le compte relatif aux immobilisations en cours doit être soldé dès que l'opération est achevée.

Au sein du compte des immobilisations en cours, et aux termes de l'article 1.2.1.1. du chapitre 3 du titre III du tome 2 du volume I de l'instruction M. 14 relative aux communes, les avances et acomptes versés à des mandataires de la collectivité sont imputés au compte 237 ou 238 où ils subsistent, tant que l'utilisation de ces avances et acomptes n'est pas justifiée. Au vu des pièces justifiant l'exécution des travaux, la subdivision concernée du compte 231 ou 232 est débitée par le crédit du compte 238 ou 237 (opération d'ordre budgétaire). Un solde débiteur des comptes 237 et 238 correspond à une avance non soldées.

L'examen du compte 238 fait apparaître un solde débiteur de 4 791 797,03 € en balance de sortie 2005. A la fin de l'exercice 2007, ce solde est d'un montant de 6 044 469,90 €, pour enregistrer fin 2008 un solde débiteur de 7 465 589,07 €. Les sommes en cause paraissent ressortir d'opérations antérieures à 1999 effectuées pour le compte de la commune par une société privée.

En tout état de cause, s'il s'avérait que cette somme de plus de 7 M€ ne pouvait plus faire l'objet d'une restitution dans les comptes de la commune, la commune de Saint-Rémy-de-Provence serait contrainte d'enregistrer une perte d'un égal montant.

- Le compte 454 est un compte budgétaire. Ce compte enregistre les travaux exécutés d'office pour le compte de tiers défallants et les facturations correspondantes à ces tiers. Il est subdivisé de manière à distinguer les opérations de dépenses de celles de recettes. Pour cela, le compte est complété respectivement du chiffre 1 «Dépenses» (compte 4541) et du chiffre 2 «Recettes» (compte 4542). Le compte ainsi complété est par ailleurs prolongé par un numéro d'opération unique pour l'ensemble des travaux exécutés d'office pour le compte de tiers défallants et les facturations correspondantes à des tiers. A la clôture de l'opération, la subdivision «dépenses» et la subdivision «recettes» présentent un montant égal. Les comptes 4541 et 4542 sont alors soldés réciproquement par une opération d'ordre non budgétaire.

Ces deux comptes enregistrent un solde débiteur de 519 230,81 € pour le 4541 et un solde créditeur de 1 314 295,61 € pour le 4542. Il s'agit en fait de travaux réalisés pour le compte de tiers dans le cadre de lotissements communaux qui seraient intervenus en 1996 et qui n'auraient pas donné lieu à toutes les écritures comptables requises.

- De plus, l'examen des comptes révèle que des soldes débiteurs de 208 296,33 € au compte 27633 «créances sur le département» et de 333 423,37 € au compte 2768 «créances sur d'autres établissements publics» correspondent en fait à des subventions ou des participations versées au département ou à une association pour réaliser des travaux d'équipement. Ces sommes concernent les années 1988, 1989 et 1990. En l'occurrence, les opérations de régularisation n'ont toujours pas été effectuées.

- Enfin, en 2005, l'inscription comptable des cessions d'immobilisation n'est pas complète. En effet, la commune a inscrit les cessions en produit (compte 775) pour une somme de 1 227 756 €. Mais elle a omis d'inscrire au compte 676 en débit la plus-value sur la cession d'immobilisation, soit 305 000 €, qui aurait dû normalement abonder la section d'investissement (compte 19).

La chambre appelle l'attention de la commune sur la nécessité de procéder, en liaison avec le comptable public, aux régularisations comptables qui s'imposent.

En réponse aux observations de la chambre, le maire de la commune souligne que des mesures de régularisations seront prises, notamment en 2010 pour le compte 238.

2.2.2 La reprise par le budget principal en 2006 des excédents des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement

Par délibération du 14 décembre 1999, la ville de Saint-Rémy-de-Provence a repris en gestion directe à compter du 1^{er} octobre 2000 le service de l'eau et de l'assainissement qui était exploité jusqu'à cette date par voie d'affermage. A cette occasion une délibération du 17 mai 2000 a créé une régie de l'eau et de l'assainissement sous forme de deux budgets annexes, l'un pour eau et l'autre pour l'assainissement.

Par délibération du 29 mars 2006, le conseil municipal de la commune a décidé de clôturer les anciens budgets annexes ouverts avant la création de la régie précitée et de reverser chacun des excédents de l'exercice 2005 des budgets annexes clôturés au budget principal, soit les excédents suivants :

Excédent de l'exercice 2005	
Eau	
Fonctionnement	64 480,75
Investissement	212 906,49
Assainissement	
Fonctionnement	285 570,40
Investissement	399 163,25
TOTAL	962 120,89

En outre, par délibération du 1^{er} mars 2006, le conseil municipal de la commune a décidé de clôturer le budget annexe du service des transports scolaires et de reprendre dans le budget principal les résultats prévisionnels 2005, soit un excédent de fonctionnement de 145 569,88 € et un excédent d'investissement de 62 347,12 € (207917 € au total.)

En définitive, le budget principal de l'exercice 2006 a bénéficié de l'apport de 1 170 037,89 € en intégrant les résultats excédentaires des trois budgets annexes.

L'intégration des excédents des deux budgets annexes de l'eau et de l'assainissement dans le budget principal de la commune de Saint-Rémy-de-Provence a été effectuée en contradiction avec la loi.

En effet, si la règle d'équilibre des budgets annexes des services publics industriels et commerciaux posée aux articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales ne fait pas obstacle à l'affectation au budget général de l'excédent dégagé par un tel budget annexe, le reversement au budget général des excédents du budget annexe d'un service public industriel et commercial ne saurait, sans erreur manifeste d'appréciation, concerner des excédents nécessaires au financement de dépenses d'exploitation ou d'investissement qui devraient être réalisées à court terme (Conseil d'Etat, 9 avril 1999, commune de Bandol).

Ainsi, comme le souligne une réponse ministérielle (Assemblée nationale, Q. n° 30839, 7 juin 1999) le principe d'équilibre et de transparence des services publics industriels et commerciaux défini à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales précise que le budget général d'une commune n'a pas vocation à équilibrer le budget annexe d'un service public industriel et commercial. Inversement, le budget annexe des services publics industriels et commerciaux n'a pas vocation à alimenter le budget général.

L'examen des deux budgets annexes de l'eau et de l'assainissement pour les années 2006, 2007, et plus spécifiquement dans le cas de la régie de l'eau en 2008, montre de manière explicite que des travaux effectués durant les trois années 2006, 2007 et 2008 nécessitaient le reversement sur chacun de ces nouveaux budgets en régie des sommes excédentaires des budgets annexes clôturés.

Pour le budget annexe de l'assainissement

En 2006, ce budget a réalisé en dépenses d'investissement, 1 215 179 €. Alors qu'il n'avait que 238 599 € de capacité d'autofinancement disponible, il a perçu en recettes d'investissement des subventions d'un montant de 446 238 €, auxquelles s'est ajouté un emprunt de 588 000 €. Il est manifeste que si l'excédent total de budget annexe d'assainissement clôturé et reversé au budget principal de la commune d'un montant de 684 733,65 € avait été, comme cela eût été normal, versé au budget en régie, celui-ci n'aurait pas eu besoin de faire appel à l'emprunt.

Pour le budget annexe de l'eau

En 2006, ce budget annexe a réalisé des dépenses d'investissement d'un montant de 335 754 €. La capacité d'autofinancement disponible était de 305 385 €. Pour assurer le financement des investissements nouveaux, le budget avait besoin de 30 369 €. Une somme de 500 000 € a été empruntée. Là aussi, force est de constater que les excédents de fonctionnement et d'investissement du budget annexe affermé et clôturé et intégré au budget principal auraient pu éviter l'appel à un financement extérieur du budget annexe de la régie.

En revanche, l'intégration des excédents des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement a permis au budget principal de la commune en 2006, alors qu'il réalisait 4 M€ de dépenses d'équipement, de ne pas emprunter.

3 La commune de Saint-Rémy-de-Provence et les associations

Les subventions de la commune de Saint-Rémy-de-Provence aux associations s'élèvent en 2008 à 884 000 €. Elles représentent 6 % des dépenses de fonctionnement. Elles sont accompagnées de diverses aides en nature que la chambre peut actuellement estimer au minimum à la somme de 280 000 €.

Eu égard à la situation financière et budgétaire de la commune, l'examen a porté sur les relations entre la commune de Saint-Rémy-de-Provence et ses associations afin d'évaluer les conditions dans lesquelles la commune détermine le montant des subventions allouées, valorise les aides en nature apportées, et effectue les contrôles de leur emploi.

La place des associations dans les subventions versées par la commune

Les dépenses concernant les associations sont passées de 740 000 € en 2005 à 884 000 € en 2008 (+ 20 %).

En euros	Compte	2005	2006	2007	2008
Subvention de fonctionnement	6574	702 711,13	794 912,30	852 220,00	844 025,37
Autres organismes publics	65738	36 979,21	137 200,00	0,00	22 710,00
Subventions exceptionnelles	6745	0,00	32 000,00	70 316,48	17 405,00
TOTAL		739 690,34	964 112,30	922 536,48	884 140,37
% Fonctionnement		95,00 %	82,45 %	92,38 %	95,46 %
% Exceptionnelles			3,32 %	7,62 %	1,97 %
% Autres		5,00 %	14,20 %	0,00 %	2,60 %
		100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

A ces aides à des associations peuvent s'ajouter les subventions apportées par la commune au centre communal d'action sociale (compte 657-36), soit en 2005, 214 000 €, puis 180 000 € en 2006 et 2007. En 2008, le montant alloué au CCAS est de 210 000 €.

Ainsi au total sur la période 2003 à 2008, le montant alloué sous forme de subventions au seul titre des dépenses de fonctionnement oscille entre 7 % et 8 % de l'ensemble des dépenses totales de fonctionnement.

	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008
Subventions	851 929	883 505	976 140	1 112 112	1 032 220	1 076 735
Dépenses totales de fonctionnement	11 386 700	12 757 361	12 123 530	13 899 422	13 642 049	13 815 842

	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008
Subventions	7,48 %	6,93 %	8,05 %	8,00 %	7,57 %	7,79 %
Dépenses totales de fonctionnement	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Sur les seize associations les plus importantes qui en 2008 représentaient près de 89 % du total du compte 657-4 «subventions de fonctionnement aux associations et autres organismes de droit privé», trois associations avaient reçu 60 % du montant des subventions attribuées au compte 657-4 : l'office du tourisme reçoit 26 % des subventions et le comité des fêtes 11 %. Pour sa part, le centre de loisirs sans hébergement perçoit 20 % des subventions communales.

Les aides en nature apportées par la commune de Saint-Rémy-de-Provence

La chambre a essayé d'évaluer le montant des aides en nature apportées aux associations. En effet, la ville de Saint-Rémy-de-Provence consent aux associations selon les manifestations des prêts de personnels ou de matériels : ainsi à l'occasion de festivités organisées par le comité des fêtes ou la prise en charge de dépenses téléphoniques. Ces aides ne sont pas valorisées.

De même, la commune assure la prise en charge du loyer de l'association Ciné Palace pour un montant annuel en 2007 de 15 245 €. En 2006, selon son compte de résultat joint au compte administratif 2007, le centre de loisirs, outre sa subvention, a reçu une aide en nature de 58 948 €.

Par ailleurs, la commune met à la disposition des associations une maison des associations dont le coût, selon les éléments apportés par la commune, en personnel et en fonctionnement (prise en charge des flux énergétiques) est de 140 000 € en 2008, et elle met en plus à la disposition de cette maison trois agents chargés de l'encadrement sportif dont le coût des seuls salaires en 2008 est de 113 000 €. Par ailleurs, le CCAS met à disposition du foyer des anciens un agent dont la charge est en 2008 de 27 000 €.

La commune de Saint-Rémy-de-Provence ajoute aux subventions versées par le budget général des aides qui représentent, au moins, et sans que cela soit exhaustif, une somme de 350 000 €.

Les relations de la commune avec les associations subventionnées

La chambre a examiné les conditions d'instruction des demandes de subventions et les conditions des choix de la municipalité. Elle constate que les procédures actuelles ne sont pas menées avec rigueur et qu'elles doivent être améliorées.

L'instruction des dossiers de demande de subventions par les associations, si elle s'appuie sur un dossier fourni par la mairie conforme au dossier type préconisé par la circulaire du Premier ministre en date du 24 décembre 2002, n'est pas effectuée de manière systématique et complète. La rubrique «aides indirectes» est rarement renseignée. Les budgets prévisionnels ne figurent pas toujours au dossier.

Le service des associations donne le dossier de demande, reçoit les réponses des associations et vérifie si le dossier est complet, il le transmet au directeur de l'action éducative qui indique sur une fiche de synthèse le montant de la subvention demandée et son importance relative au regard du budget global de l'association. Le dossier, rempli plus ou moins complètement, est adressé à chaque directeur de service concerné par l'activité de l'association.

Pour leur part, les dossiers de demande de subventions du comité des fêtes, de l'office du tourisme et de l'amicale du personnel sont adressés directement à l' élu référent. Deux avis doivent être donnés : celui du directeur de service et celui de l' élu concerné. En pratique, ces avis peuvent être omis.

Le conseiller délégué aux finances rassemble les dossiers qui sont examinés dans le cadre de la réunion des «élus majoritaires». Ensuite interviennent la commission vie locale (composée d'élus de la majorité et de l'opposition), puis la commission des finances. Il revient alors au conseil municipal d'approuver le montant des subventions allouées.

Il n'existe pas de document interne fixant la procédure d'examen des dossiers de demande de subventions, ni ses critères d'attribution. Il n'y a pas de procès-verbal des commissions retraçant les choix de subventionnement des associations.

Par ailleurs, uniquement en 2006 a été présenté un document répondant aux préconisations de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales qui exige que : *«Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 2343-2, sont assortis en annexe : [...] 2° de la liste des concours attribués par la commune aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions ; [...] 4° de la liste des organismes pour lesquels la commune : détient une part du capital ; a garanti un emprunt ; a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme».*

Si la commune met en application l'article 1^{er} du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, demandant à ce que toutes les associations bénéficiant d'une subvention dépassant le montant de 23 000 € aient signé une convention, elle ne paraît pas exercer le droit de contrôle qui lui est donné par l'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que *«toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée»*.

Ainsi, la chambre a noté que la commune a versé des subventions au collège des Glanum et à son foyer socio-éducatif qui se sont élevées pour le collège à 2 160 € en 2005, 7 000 € en 2006 et 11 000 € en 2008, et, pour le foyer à 3 807 € en 2005, 3 500 € en 2006 et 4 000 € en 2007. Un examen des comptes financiers du collège permet de constater qu'en 2006, le collège n'a employé que 126,75 € de la subvention versée. En 2007, la subvention versée est restée inutilisée. En 2008, le collège a entièrement disposé de la subvention versée, mais le reliquat non utilisé est de 7 140,85 € sur les années antérieures.

D'après les éléments apportés par le collège du Glanum, les subventions octroyées par la commune sont essentiellement utilisées pour l'organisation de voyages et de sorties culturelles. Ces mêmes informations font ressortir l'importance croissante des reliquats dont bénéficie le collège d'une année sur l'autre depuis l'année 2005 : ainsi le reliquat restant après utilisation des subventions de la commune qui était de 3 507,00 € en 2005, passe à 6 873,25 € en 2006, puis 7 819,85 € en 2007, 7 140,85 € en 2008 et atteint en 2009 8 838,85 €.

Il conviendrait, à cet égard, que la commune de Saint-Rémy-de-Provence module le montant de la subvention accordée à cet établissement d'enseignement en fonction des besoins avérés.

4 La nouvelle gendarmerie de Saint-Rémy-de-Provence

4.1 Le choix du recours aux procédures prévues par la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI)

A l'origine, la commune de Saint-Rémy-de-Provence avait envisagé de prendre en charge la construction d'une nouvelle gendarmerie, aidée par des subventions du ministère de la défense et du conseil général des Bouches-du-Rhône. Ainsi, le conseil municipal le 15 janvier 2002 en avait acté le principe, et avait été informé que le coût envisagé s'élevait à 3 M€, dont 1,8 M€ à la charge de la commune après déduction des subventions. Puis, par délibération du 14 octobre 2003, le conseil municipal annulait la délibération du 15 janvier 2002, la commune n'étant pas en mesure d'assurer la maîtrise d'ouvrage de l'opération. La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 permettant de recourir à la procédure du bail emphytéotique jusqu'au 31 décembre 2007, c'est cette procédure qui a été retenue par la commune pour construire la gendarmerie.

La procédure du bail emphytéotique administratif permet aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale de construire des ensembles immobiliers pour les besoins de la gendarmerie en faisant appel à des partenaires privés.

Elle repose sur la mise à disposition d'un terrain leur appartenant au profit d'un opérateur qui assure le financement et la construction de l'ouvrage en contrepartie d'un loyer financier versé par la collectivité territoriale.

Par délibération du 20 janvier 2004, le maire rappelait au conseil municipal la consultation effectuée de trois groupements d'entreprises et de financeurs. Il indiquait qu'étaient choisies deux sociétés : l'une comme constructeur et l'autre comme maître d'ouvrage.

Puis, par délibération du 20 juin 2004, étaient approuvés les termes du contrat du bail emphytéotique administratif qui prévoit la mise à disposition d'un terrain pour 28 ans pour un loyer annuel de 1 € HT (1,20 € TTC) à charge du maître d'ouvrage de réaliser la gendarmerie.

La même délibération approuvait les termes de la convention de mise à disposition par cette société de la gendarmerie auprès de la commune : pour une durée de vingt-huit ans, et le paiement par la commune d'un loyer à taux variable. Il était précisé qu'«à titre indicatif sur la base de l'Euribor trois mois du 30 novembre 2003, soit 2,154 % + 0,67 points, les 108 loyers financiers trimestriels s'élèvent pour une assiette de financement de 5 023 200 € TTC à 66 545 € TTC chacun, soit 266 180 €/an».

Le 9 juillet 2004, à la suite de cette délibération, la commune et le maître d'ouvrage ont conclu un bail emphytéotique administratif (BEA), assorti d'une convention de mise à disposition signée le même jour.

Le bail emphytéotique porte sur la remise à la société maître d'ouvrage, pour une durée de vingt-huit ans, d'un terrain d'une superficie totale de 9 716 m², appartenant au domaine privé de la commune, à la suite d'un acte de vente du 21 décembre 1990. Sur ce terrain, la société confie à un promoteur par le biais d'un contrat de promotion immobilière la conception et la construction de la gendarmerie et de ses annexes. En contrepartie de la mise à disposition du terrain d'assiette des biens, la société verse à la commune de Saint-Rémy une redevance annuelle de 1 € hors taxes. Par avis du 4 mai 2004, le service des domaines confirmait la validité de ce montant.

Par délibération du 29 juin 2005, le maire était autorisé à signer deux avenants respectivement au bail emphytéotique et à la convention de mise à disposition afin de tenir compte des modifications des constructions. L'avenant n° 1 à la convention de mise à disposition du 9 juillet 2004 a été signé le 1^{er} août 2005. Il prévoit, notamment dans ses clauses financières qu'«à titre indicatif, sur la base de l'Euribor trois mois du 4 juin 2004, soit 2,101 % majoré de 0,67 point, les 112 loyers financiers trimestriels terme échu, pour une assiette de financement prévisionnel de 5 339 261,56 € TTC, tel que figurant à l'article III-3, s'élèvent à 69 015,00 € TTC chacun». Le maître d'ouvrage faisait de même avec la société constructrice en adjoignant un avenant au contrat de promotion immobilière.

La nouvelle gendarmerie comprend les locaux suivants :

- 1 bâtiment à usage de locaux administratifs et de garages de 395,04 m² + 35 m² (avenant n° 1) environ de surface hors d'œuvre nette(Shon) ;
- un ensemble de bâtiments à usage d'habitation comprenant :
 - 12 logements de 4 pièces, Shon de 113,39 m² chacun, soit 1 360,68 m² ;
 - 1 logement de 3 pièces, Shon de 91,20 m² (avenant n° 1) ;
 - 7 logements de 5 pièces de 136,99 m² de Shon chacun, soit 958,93 m² ;
 - 3 studios pour gendarmes adjoints de 97,96 m² de Shon Chacun, soit 113,89 m².Soit un total de 430,04 m² de locaux administratifs et 2 524,70 m² d'habitation.

La mise à disposition de l'ensemble immobilier a été acceptée par la commune le 10 septembre 2007. Aux termes du procès-verbal de mise à disposition des biens, signé par le maire et par le représentant du maître d'ouvrage, cette date constitue le point de départ des loyers versés par la commune à la société maître d'ouvrage.

Par ailleurs, la commune sous-loue l'ensemble immobilier à la gendarmerie nationale dans le cadre d'un bail de neuf années conclu le 17 juillet 2007, et perçoit en conséquence un loyer annuel de 276 192 € TTC. Ce loyer est invariable pendant toute la durée du bail. D'après les informations apportées par le comptable de la commune, la gendarmerie s'acquitte de ses obligations.

4.2 Les loyers versés par la commune de Saint-Rémy-de-Provence au maître d'ouvrage

Aux termes de l'article III-5 de la convention de mise à disposition signée par la commune de Saint-Rémy-de-Provence, les loyers financiers sont calculés sur la base d'un coût global dit «assiette de financement». Une formule de fixation des loyers faisant intervenir, d'une part, un tableau d'amortissement analogue aux conditions de remboursement d'un emprunt et, d'autre part, un index bancaire européen, l'EURIBOR⁷, est ensuite appliqué à l'assiette de financement.

L'assiette de financement est constituée selon l'article III-3 de la convention de mise à disposition de trois éléments :

- a) Les montants TTC décaissés par la société durant la période de réalisation, conformément à l'article 9 du contrat de promotion immobilière qui précise les modalités d'établissement du coût de réalisation des travaux ;
- b) Les pré-loyers afférents au paiement des travaux au fur et à mesure de leur réception par le maître d'ouvrage (article III-2 a de la convention de mise à disposition) soit 245 218,17 €. Il s'agit en fait de la mise à la charge de la commune du préfinancement des travaux de construction effectués par le promoteur immobilier pour le compte du maître d'ouvrage. En pratique, celui-ci facture des intérêts qui courent entre le moment où il paie la société constructrice et la mise à disposition du bien à la commune (le 10/09/2007) ;
- c) Les frais de montage et d'exercice de la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article III-2 b de la convention de mise à disposition : soit 30 139,20 €.

Par ailleurs, le promoteur a intégré dans l'assiette de financement des frais de gardiennage qui ne sont pas prévus dans les contrats signés par la commune et le maître d'ouvrage. Leur montant est de 116 145,23 € TTC auquel s'ajoutent des agios de 1 137,19 € TTC.

Ainsi, le montant total de l'assiette de financement, soit 6 187 700,76 €, servirait de base de calcul des loyers financiers versés par la commune de Saint-Rémy-de-Provence.

⁷ L'Euribor consiste dans la fixation d'un taux moyen d'intérêts de prêts entre banques d'un échantillon de cinquante-sept grandes banques européennes, calculé chaque jour ouvré à 11 heures, heure française, publié par la Fédération bancaire européenne (FBE).

Tableau récapitulatif de la détermination de l'assiette de financement

	HT	19,60%	TTC
Montant prévisionnel (BEA)	4 200 000,00	823 200,00	5 023 200,00
Travaux supplémentaire	151 970,00	29 786,12	181 756,12
Coût total Investissement	4 351 970,00	852 986,12	5 204 956,12
Actualisation	282 508,03	55 371,57	337 879,60
Révision	210 890,67	41 334,57	252 225,24
Sous total (1)	9 197 338,70	1 802 678,39	5 795 060,97
Pré loyer ou agios de préfinancement			245 218,17
Frais de montage			30 139,20
Coût supplémentaire (frais de gardiennage)			116 145,23
Agio sur coût supplémentaire			1 137,19
Sous total (2)			392 639,79
Total (1) + (2)			6 187 700,76

La fixation des loyers financiers

L'article III-5 de la convention de mise à disposition précise les conditions de calcul des 112 loyers financiers trimestriels que doit verser la commune de Saint-Rémy-de-Provence au maître d'ouvrage sur une période de vingt-huit ans. Le point de départ de la première trimestrialité est le 10 septembre 2007, date de livraison des immeubles.

Chaque loyer financier facturé sera la somme de deux éléments : d'une part l'amortissement financier tel que prévu au tableau d'amortissement financier établi sur la base du dernier EURIBOR trois mois connu à la date de réception par la société du procès-verbal de mise à disposition des biens, majoré de 0,67 point, et d'autre part, des intérêts décomptés sur l'encours en capital de la période trimestrielle au taux de référence sur la base du nombre de jours exact de la période considérée rapportés à une année de 360 jours.

Au final, au montant des intérêts financiers dus sur la période, ici 84 806,21 €, sont ajoutés les amortissements financiers du capital de ladite période établi à partir du tableau d'amortissement contractuel, soit 23 844,74 €. Le montant de l'échéance du premier loyer financier due par la commune de Saint-Rémy-de-Provence est donc de 108 650,95 €.

A cette première échéance, et ce, conformément à l'article III-2-2 du bail emphytéotique administratif et de l'article III-8 alinéa 1 de la convention de mise à disposition, s'ajoute le paiement par la commune de Saint-Rémy-de-Provence des taxes d'urbanisme d'un montant de 69 409,00 €, réglées par le maître d'ouvrage. En outre, la convention de mise à disposition prévoit, comme cela est habituel, le paiement d'intérêts de retard.

Les effets des variations de l'Euribor trois mois durant l'année 2008

Ayant choisi un loyer financier indexé sur l'Euribor, la commune de Saint-Rémy-de-Provence a pâti de l'évolution de cet indice bancaire européen en raison de la crise économique et financière et de ses effets sur la variation des taux bancaires.

En effet, lorsque la commune a envisagé l'opération en novembre 2003, le taux de l'Euribor trois mois se stabilisait à plus ou moins 2 % depuis janvier 2003. Puis, lorsque le conseil municipal de la commune de Saint-Rémy-de-Provence a délibéré en janvier 2004 puis en juin 2004, ce taux n'avait pas augmenté. En revanche, lorsque le procès-verbal de réception de la gendarmerie a été signé en septembre 2007, le taux de l'Euribor s'élevait à 4,752 %. Puis durant l'année 2008, il n'a cessé d'augmenter pour atteindre 5,39 % le 8 octobre 2008.

Ainsi, en 2008, si le taux de l'Euribor était resté au taux envisagé par l'avenant n° 1 à la convention de mise à disposition, signé le 1er août 2005, de 2,101 %, le montant de la trimestrialité du loyer financier due par la commune aurait été 69 015 €, et les quatre trimestrialités payées par la commune de 276 060 €. Cette somme était, dans cette hypothèse, couverte par le loyer de la gendarmerie qui s'élève pour une année de location à 276 192 €.

En fait durant l'année 2008, la croissance de l'Euribor a été telle que la commune a dû faire face à la prise en charge d'un loyer financier de 441 124,59 €, soit un surcoût de 165 064 €. Cependant, l'évolution actuelle de l'Euribor paraît plus favorable pour la collectivité

Bertrand SCHWERER

REPONSE DE M. Hervé CHERUBINI

MAIRE DE SAINT-REMY-DE-PROVENCE