

Monsieur le Maire,

Je vous ai adressé par lettre notifiée le 28 janvier 2005, le rapport d'observations définitives concernant la gestion de votre collectivité pour les années 1995 à 2002 et suivantes.

Votre réponse a été enregistrée au greffe de la chambre le 11 mars 2005.

La procédure est désormais close.

Vous trouverez ci-joint le rapport complété des réponses.

En application de l'article L 241-11 du code des juridictions financières, ce rapport auquel sera jointe réponse reçue, est à communiquer à votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion.

Il fera l'objet d'une inscription à son ordre du jour et sera annexé à la convocation adressée à chacun des membres du conseil.

A compter de la date de cette réunion que je vous serais obligé de me faire connaître, la communication du rapport et des réponses à toute personne en faisant la demande est de droit. J'en transmets par ailleurs une copie au représentant de l'Etat dans le département et au Trésorier-payeur général.

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

Jean-Michel LAIR

Doyen des présidents de section

Président par intérim

Monsieur Jean-Michel MARCHAND

Maire de Saumur

Hôtel de ville

B.P. 300

49408 SAUMUR cedex

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES CONCERNANT LA GESTION DE LA COMMUNE DE SAUMUR

En janvier 2001, la ville de Saumur a intégré la communauté d'agglomération de Saumur Loire Développement (CASLD), établissement public issu du district urbain de Saumur dissous au 31 décembre 2000.

La logique intercommunale née de cette évolution a modifié la situation financière de la ville, puisque cette dernière ne supporte plus les charges correspondant aux compétences transférées. L'organisation de la ville a également été modifiée, puisque, déchargée de certaines compétences importantes, elle a vu plus de soixante agents rejoindre la CASLD par transfert et mutation.

Si la taxe professionnelle est désormais perçue par la CASLD, la commune perçoit une attribution de compensation dont, en contrepartie, sont déduites les charges transférées.

L'analyse financière de la ville doit donc être appréhendée compte tenu de ces modifications structurelles, en distinguant une analyse rétrospective jusqu'en 2000, date de création de la CASLD, et celle des évolutions postérieures.

1 - Situation financière

1.1 De 1997 jusqu'en 2000

La situation était marquée par une lente dégradation de la capacité d'autofinancement de la commune. L'excédent brut de fonctionnement a diminué du fait d'une croissance plus rapide des charges (5 % en moyenne annuelle) que des produits de gestion (2,80 % en moyenne).

La progression des charges était surtout sensible pour les dépenses de personnel (5 % en moyenne annuelle), qui représentaient en 2000 plus de 40 % des dépenses réelles de fonctionnement.

Face à cette croissance rapide des charges, la progression des produits de gestion a été plus faible. Le produit des quatre contributions directes locales a stagné sur l'ensemble de la période (moins de 1 % de croissance moyenne annuelle mais + 2,85 % après consolidation avec les allocations compensatrices versées par l'Etat), du fait de la volonté des responsables municipaux de ne pas alourdir la fiscalité sur les ménages.

La première conséquence de cette dépréciation du solde de la section de fonctionnement a été la baisse tendancielle très marquée de la capacité d'autofinancement (CAF) de la commune. Si la CAF brute du budget principal a connu une croissance régulière de 1997 à 2000 (5,35 % en moyenne annuelle), à l'exception de l'exercice 1998, elle est restée beaucoup trop faible pour absorber le remboursement du capital des emprunts.

En cumulé sur la période étudiée, la CAF du budget principal s'élevait à 61 MF (9,3 Meuros) tandis que le remboursement du capital des emprunts s'élevait à 102 MF (15,5 Meuros), soit une insuffisance d'autofinancement de 41 MF. Même après intégration de la CAF nette de chacun des budgets annexes, la CAF nette consolidée est demeurée négative.

Les dépenses d'investissement ont progressé de façon constante (+ 4,5 % en moyenne annuelle), avec un stock de dette stable, de l'ordre de 45 Meuros au fil des années.

Le résultat global de clôture avant restes à réaliser a été, à l'exception de l'année 1998, négatif tout au long de la période étudiée, et tendait à se dégrader davantage, passant de moins de 1 % des recettes totales de la section de fonctionnement en 1997 à près de 7 % en 2000.

En conclusion, la situation, tendue, restait néanmoins maîtrisée, du fait d'une imposition et d'un endettement volontairement contenus.

1.2 La situation financière de la ville de Saumur à compter de 2001

Cette situation est analysée dans le contexte de la nouvelle intercommunalité. On assiste à une amélioration de la situation à partir de 2001 et 2002, due essentiellement à une dynamique de réduction des charges de fonctionnement plus importante (- 7,7 % en moyenne annuelle) que celle des recettes (- 4,35 % en moyenne annuelle).

1.2.1 Les recettes réelles de fonctionnement

La progression continue des recettes réelles de fonctionnement a été interrompue en 2001 du fait de la création de la Communauté d'agglomération et de l'instauration de la taxe professionnelle unique perçue désormais par la CALSD. Si, en contrepartie de la perte de la taxe professionnelle, la commune perçoit une attribution de compensation (AC) versée par la communauté d'agglomération, cet apport n'a, pour autant, pas permis de maintenir le niveau global antérieur de recettes : 30 Meuros en 2002 contre 32,8 Meuros en 2000, soit une baisse objective de 8,5 % sur la période.

En 2001, avec un montant de 4,927 Meuros, l'AC est légèrement inférieure au produit retiré par la commune de la taxe professionnelle en 2000, mais la bonne progression des produits fiscaux de la commune lui a permis d'augmenter légèrement son revenu global (impôts et attribution de compensation, soit 14,1 Meuros), par rapport aux recettes fiscales encaissées en 2000 (13,1 Meuros).

En 2002, la tendance s'inverse car sont déduites du montant initial de l'AC les nouvelles charges transférées par la ville (tourisme, équipements sportifs et culturels, zones d'activité économique) et l'annuité de la dette correspondant aux piscines, théâtre et médiathèque transférés à la CASLD.

Le revenu global issu des impôts sur les ménages et de l'attribution de compensation ne s'élève plus qu'à 12,39 Meuros (contre 14,1 en 2001 et 13,1 en 2000).

La dotation globale de fonctionnement

La part de la DGF reste stable sur la période, avoisinant 26 % des recettes réelles de fonctionnement. La DGF perçue à Saumur paraît supérieure de 4 % environ, à ce que perçoivent les communes de la même strate : en 2002, 249 euros à Saumur pour 223 euros en moyenne.

La fiscalité

L'augmentation des taux en 2001 (due à la restitution à la commune de la fiscalité antérieurement perçue par l'ex district), conjuguée à l'évolution dynamique des bases enregistrée en 2002, a amené une croissance significative du produit des trois taxes entre 2000 et 2002 : + 18 % pour la taxe d'habitation, + 15,6 % pour le foncier bâti et + 14 % pour le foncier non bâti.

Toutefois, le produit des impôts locaux demeure très inférieur aux moyennes : en 2002, 301 euros/habitant à Saumur pour 384 euros/habitant en moyenne. Le constat est le même pour le potentiel fiscal qui, bien qu'en augmentation sensible depuis 2000 (+ 6,77 %), reste nettement inférieur (en euro/habitant) aux moyennes : en 2002, 489 euros à Saumur pour 609 euros en moyenne.

Néanmoins, la ville dispose d'une certaine marge de manœuvre fiscale avec des taux de fiscalité inférieurs aux moyennes régionales et nationales. En 2002, le taux de taxe d'habitation n'est que de 15,41 % pour une moyenne régionale à 20,16 % et nationale à 16,46 %. Et si le taux du foncier bâti se situe dans les moyennes, celui du foncier bâti est très inférieur : 42,97 % pour une moyenne régionale de 58,33 % et nationale de 55,35 %.

Ainsi qu'ils l'ont indiqué à la chambre, les responsables de la commune se sont fixés comme ligne de conduite de maintenir le niveau des taux d'imposition, tout en entreprenant une démarche avec les services fiscaux pour revaloriser les bases ; un gain de 5 % serait attendu. L'amélioration de la capacité d'autofinancement de la ville passe bien par une réflexion sur les trois taxes locales, tant sur les bases que sur les taux, conjuguée à une maîtrise des charges de fonctionnement.

1.2.2 Les dépenses réelles de fonctionnement

Après la forte progression enregistrée sur la période 1997-2000 (+ 11,83 %), les dépenses réelles de fonctionnement ont chuté de plus de 7 % entre 2000 et 2001, et encore de 5 % l'année suivante. Cette réduction est le résultat d'une politique de maîtrise des coûts imposée par la situation financière, mais surtout du transfert de la gestion des équipements (piscines, médiathèque et théâtre) à la communauté d'agglomération Saumur Loire Développement à compter de 2001. Le montant moyen des dépenses constaté à Saumur reste ainsi sensiblement

inférieur aux moyennes (en 2002, 848 euros/habitant à Saumur pour une moyenne à 1 110 euros).

Les dépenses de personnel

Les années 2001 et 2002 marquent une rupture par rapport aux années précédentes avec une légère régression des charges de personnel : - 0,21 % la première année et - 5,5 % la deuxième. Cette diminution est la conséquence du transfert des 51 agents partis vers la communauté d'agglomération dans le cadre des transferts de compétences.

Les dépenses de personnel de la ville de Saumur sont nettement inférieures aux moyennes de la strate démographique de référence, encore qu'il convienne de relativiser la portée de ces ratios qui ne tiennent pas compte des modes d'interventions des collectivités (en régie ou par délégation de services publics) soit, en 2002 : 379 euros/habitant à Saumur pour 559 euros en moyenne.

Cependant, les données financières de la ville n'intègrent pas les derniers recrutements et titularisations intervenus depuis 2002 et qui contribueront sensiblement à relever ce niveau.

Les autres charges d'exploitation

Les charges à caractère général, les contingents et les participations obligatoires ont suivi la même évolution que l'ensemble des dépenses de fonctionnement : une diminution de 20 à 30 %, conséquence immédiate, d'une part des transferts des charges d'exploitation de certains équipements vers la communauté d'agglomération et, d'autre part, de la substitution de cette dernière à plusieurs établissements publics de coopération intercommunale auxquels la commune adhérerait jusqu'en 2001.

De même, avec le transfert des compétences développement économique, transport et tourisme, les subventions et participations de la ville ont baissé en 2001 et 2002 d'environ 1,5 Meuros.

1.2.3 La capacité d'autofinancement

Après une croissance moyenne annuelle de 5,35 % entre 1997 et 2000, la capacité d'autofinancement brute (CAF) s'est accrue de 14,23 % en 2001 et de 46 % en 2002 pour atteindre 2,860 Meuros en fin de période. Cette progression globale de près de 50 % sur la période 1997/2002 repose essentiellement sur une maîtrise des charges d'exploitation et notamment des charges financières hors intérêts de la dette.

Malgré cette amélioration, le montant de la CAF, exprimé en euros par habitant, demeure faible par rapport aux moyennes de la strate : en 2002, 90 euros à Saumur pour une moyenne de 133 euros. Son niveau demeure insuffisant pour couvrir le remboursement de la dette en capital de la ville.

La capacité d'autofinancement disponible (ou CAF nette du remboursement en capital des emprunts), représente l'excédent réellement dégagé par l'exploitation pour la couverture des autres dépenses d'investissement, pour lesquelles les autres emprunts et la variation du fonds de roulement constituent les deux sources complémentaires de financement. Cette capacité est restée négative sur la période (- 1,1 Meuros en 2002).

1.2.4 Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'équipement ont retrouvé leur niveau précédent en 2002 (près de 5,9 Meuros en 2002 pour 6,1 Meuros en 2000). Les dépenses d'équipement sont plus faibles à Saumur que dans les autres communes de la même strate en 2002 : 188 euros/habitant à Saumur pour une moyenne à 210 euros. Pourtant, l'importance du patrimoine de la ville entraîne l'ouverture d'importants chantiers qui pèsent lourdement sur le programme d'investissement, tels que celui des travaux de réfection des remparts du château (3,6 Meuros jusqu'à présent, auxquels il faudrait ajouter 1,9 Meuros jusqu'en 2007, selon les estimations communiquées).

Le financement des dépenses d'équipement

L'amélioration conjuguée des ressources définitives d'investissement et celle (très relative) de la capacité d'autofinancement ont contribué à une évolution favorable du financement propre disponible en fin de période : 11,042 Meuros en 2002 contre 5,434 Meuros en 2000.

Mais cette amélioration des ressources définitives d'investissement repose sur une opération de cession de terrain réalisée par la ville dans le cadre d'une vente d'un montant de 5,860 Meuros, qui a donné lieu à paiement différé par l'acquéreur en 2002 et 2003.

Sans cette cession, le financement propre disponible aurait été réduit à 5,181 Meuros, soit un niveau équivalent à celui des deux années précédentes, trop faible pour financer l'ensemble des dépenses d'investissement de l'année.

La ville de Saumur envisage d'autres cessions d'actifs à hauteur de 3,5 Meuros par an, afin de pouvoir poursuivre son effort d'investissement tout en limitant le recours à l'emprunt. Il est encore trop tôt pour dire si cette politique de cession des actifs va permettre à la ville de retrouver une réelle capacité de financement, ou si l'amélioration constatée n'aura été que ponctuelle.

1.2.5 L'endettement

Evolution de l'encours de dette sur la période 1997-2002

De 1997 à 2001, l'endettement de la ville est stable avec un encours de dette moyen de 45,6 Meuros et environ 3 Meuros d'emprunts nouveaux chaque année. Seule l'annuité de la dette

diminue très sensiblement (- 35 %) du fait de l'extinction d'une quarantaine de prêts depuis 1998 et, surtout, à la faveur d'une interruption sur deux années de l'amortissement de 15 contrats de consolidation de lignes de crédit.

2002 marque une rupture avec deux évènements majeurs : la vente d'un terrain pour 5,860 Meuros, déjà évoqué, et le transfert de dette vers la communauté d'agglomération à hauteur de 4,2 Meuros.

Malgré ces deux facteurs d'amélioration, la ville a de nouveau été contrainte de recourir à un nouvel emprunt de 7,5 Meuros d'une durée de 15 ans en 2003 pour couvrir ses dépenses d'équipement, emprunt dont seulement une partie (3,104 Meuros) a été tirée. En 2004, la ville devra donc au minimum réaliser le solde de ce prêt, soit 4,396 Meuros. Ce sera le montant d'emprunts nouveaux le plus élevé de la période, puisque, comme il vient d'être dit, et en neutralisant l'année 2002, la moyenne se situait aux environs de 3 Meuros par an.

* les renégociations de dette

Quatre autres contrats de prêts ont pour objet la renégociation de dette ancienne, dont deux portent sur le refinancement d'anciennes lignes de trésorerie consolidées.

Entre 1991 et 1994, la ville avait en effet obtenu la consolidation en prêts de 15 lignes de crédit pour un montant total de 118,475 MF (18 Meuros), avec une échéance à 12, 14 ou 15 ans, soit une fin de contrat entre 2005 et 2008. En 2000 et 2001, la ville a fait jouer la clause de ces contrats lui permettant de suspendre l'amortissement sans allonger la durée de remboursement, donc en augmentant d'autant le remboursement en capital des années suivantes.

En 2002 et 2003, ces prêts ont fait l'objet de deux nouvelles renégociations, visant à rééchelonner la durée d'amortissement de la dette tout en bénéficiant de la baisse des taux d'intérêts. Le terme a été reporté à 2013 ; en fin de compte, des lignes de trésorerie négociées au début des années 1990, qui ne devaient que faiblement peser sur l'endettement de la ville, se sont transformées en prêts à long terme amortis seulement en 2013, soit 24 ans après le premier contrat.

La gestion de ces anciennes lignes de trésorerie est révélatrice des difficultés provoquées par le poids de la dette, même si la ville estime que l'allègement d'annuité qui a résulté de ces opérations lui a permis de dégager des ressources importantes pour financer de nouveaux investissements, lesquels ont généré des subventions et des remboursements par l'Etat au titre du fonds de compensation de TVA, toutes ressources qu'elle n'aurait donc pas perçues si elle n'avait pas renégocié ces prêts.

* les lignes de trésorerie

Chaque année, la ville recourt à une ligne de trésorerie afin de faire face à ses besoins de

trésorerie à court terme. En 2003, la ville en a négocié deux, d'un montant maximum de 3,048 Meuros chacune.

En 2002, la cession de terrain susmentionnée a permis d'engager une politique de désendettement. La ville avait accepté d'encaisser le prix de cette vente en deux temps : 2,930 Meuros en décembre 2002 et la même somme en décembre 2003 ; en attendant de percevoir le solde, elle a renégocié ses emprunts et aussi largement usé des lignes de trésorerie.

Si l'on cumule ces deux lignes d'ouverture de crédit, on constate que pendant une période de deux mois, du 10 octobre au 16 décembre, la ville a mobilisé sans discontinuité 4,150 Meuros pendant 25 jours puis 4,650 Meuros pendant 43 jours. Le coût de ces 68 jours de tirage est de 17 000 euros (36 617 euros pour toute la période) et le remboursement intégral des sommes empruntées a été réalisé presque un mois après la date fixée.

Un rapprochement peut aussi être fait avec la conclusion, le 24 novembre 2003, du prêt de 7,5 Meuros susmentionné. En ne mobilisant que 3,104 Meuros en 2003, la ville n'a prélevé que le strict nécessaire pour couvrir le remboursement de ces lignes de trésorerie.

La gestion très tendue de la dette montre que la ville doit assumer une dette ancienne qui, bien qu'en diminution, pèse encore lourd. La période actuelle reste dans la continuité des années antérieures : malgré une cession importante de son patrimoine, malgré plusieurs renégociations de dette et l'étalement dans le temps des lignes de trésorerie consolidées, malgré le recours intensif à la ligne de trésorerie de l'année 2003, la ville a dû souscrire un nouvel emprunt pour assurer ses charges d'investissement, dans les conditions déjà évoquées.

En conclusion de cette analyse financière, la chambre attire l'attention de la collectivité sur la fragilité persistante de sa situation, qui impose une maîtrise de ses coûts, tenant compte des recettes d'exploitation qui sont actuellement les siennes.

Dans ce contexte, la ville gagnera, comme elle se propose de le faire, à engager une étude sur l'évolution à long terme de son endettement et de son potentiel fiscal, d'autant qu'elle va investir dès 2004-2005 dans un projet pluriannuel de rénovation urbaine, estimé aujourd'hui à 90 Meuros, pour lequel une prospective financière est en cours de réalisation. Ce projet peut sans doute bénéficier d'aides et de subventions importantes mais la ville risque de se heurter à d'importantes difficultés pour dégager sa propre part de financement.

2 - Les modalités de passage à la communauté d'agglomération Saumur Loire Développement

2.1 L'attribution de compensation et les charges transférées

La Commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLETC), composée des représentants des communes membres de la CASLD, n'a pas élaboré de grille de référence pour

le calcul du montant des charges transférées à la CASLD. Il est donc difficile d'apprécier l'exactitude des évaluations et d'établir un bilan financier pour ce qui concerne les charges d'investissement.

L'évaluation définitive du coût des charges transférées est réalisée sur la base de plusieurs données réparties en cinq catégories :

- la fiscalité additionnelle perçue par le district auquel adhérerait la commune avant la communauté d'agglomération ;
- les participations versées par la commune à des syndicats intercommunaux dont les compétences ont été reprises par la communauté d'agglomération ;
- l'évaluation des charges nouvelles qui auparavant étaient exercées par la commune elle-même ;
- la dette transférée ;
- les participations et contributions laissées à la charge de la commune et déduites du montant des charges transférées.

En 2001, l'attribution de compensation a été calculée sur la base du produit de la taxe professionnelle perçue par la commune en 2000 (TP et compensations de l'Etat), déduction faite des impôts sur les ménages perçus à titre additionnel par le district auquel adhérerait la commune auparavant et repris par celle-ci.

L'essentiel des transferts a été réalisé en 2002 et concerne principalement les équipements sportifs et culturels, les zones d'activité économique, la politique de la ville et de l'habitat, le développement touristique (office du tourisme et pôle touristique international) ainsi que la mission locale. Le montant définitif des charges transférées a été fixé à 3 776 373,87 euros, celui de l'attribution de compensation arrêté à 2 912 385,94 euros.

En application de la législation alors applicable organisant l'intercommunalité, l'attribution de compensation devait être calculée une fois pour toutes. Or, la CLETC a décidé que le montant de l'AC continuerait à varier en fonction du montant réel de l'annuité de dette se rapportant aux équipements transférés jusqu'à extinction de celle-ci.

2.2 Les charges d'investissement et la dette

Les charges retenues par la CLETC sont exclusivement des coûts d'exploitation. Aucune charge d'investissement récurrente n'a été prise en compte dans le calcul de l'attribution de compensation. La communauté d'agglomération a donc sous-évalué le poids financier des équipements qu'elle a pris en charge et s'oblige à verser, de manière continue, une attribution de

compensation surestimée aux communes membres en se privant de ressources financières pour assurer ces nouvelles charges.

Quant au capital de la dette liée aux équipements transférés, il a été formellement pris en charge dans le calcul de l'attribution de compensation par la communauté d'agglomération qui, en conséquence, déduit l'annuité du montant de l'AC versée chaque année aux communes. De fait, en subissant cette réduction sur l'AC qui lui est versée, la commune continue à payer son annuité jusqu'à extinction de celle-ci. La CLETC a décidé que l'annuité en question ne serait pas figée une fois pour toutes, mais équivaldrait chaque année au montant exact qui aurait été versé par la commune elle-même si le transfert des équipements n'avait pas eu lieu.

Ces deux décisions de la CLETC sont présentées comme un équilibre voulu par les élus, entre les intérêts financiers de la communauté et des communes, la non prise en compte des charges d'investissement favorisant en apparence les communes, tandis qu'en sens inverse, le financement par celles-ci de leurs annuités, jusqu'à extinction, est à l'avantage de la communauté. Mais à l'extinction de la dette, chaque commune devrait retrouver la plénitude de son attribution de compensation alors même que la communauté, conduite à réparer et renouveler les équipements, devra en assurer le financement, sans pouvoir déduire les charges correspondantes de l'attribution de compensation. Pour que le bilan reste équilibré, sans préjuger d'une possible révision des attributions de compensation, évoquée par les responsables de la communauté d'agglomération sur la base des nouvelles dispositions législatives, un accroissement net des produits de la TPU à percevoir par la communauté au titre des zones d'activité économique transférées sera nécessaire.

Quoiqu'il en soit, ce bilan chiffré ne pourra être effectué puisque les charges d'investissement n'ont pas été préalablement calculées. Cependant, du point de vue de l'affichage budgétaire et de l'analyse financière, l'impact est important pour la commune. En effet, le montant de dette en capital diminue considérablement en section d'investissement (moins 4,2 Meuros), tandis que les recettes de fonctionnement sont diminuées à hauteur de l'annuité de dette, qui est déduite de l'attribution de compensation.

2.3 Les transferts de patrimoine et la définition du périmètre des compétences transférées

A Saumur, les transferts de patrimoine concernent essentiellement le service des ordures ménagères, les compétences relatives à la culture, au sport et à l'activité économique. Ce sont donc le théâtre, la médiathèque et deux piscines qui ont été transférés, mais aussi trois zones d'activité économique et deux déchetteries.

Si la CLETC a choisi de ne pas prendre en compte les charges d'investissement liées aux équipements transférés, cette décision, qui influe sur le niveau de l'attribution de compensation versée à la commune, est indépendante de la procédure de transfert du patrimoine qui elle, est obligatoire et concomitante au transfert des compétences attachées. Pour autant, à l'exception

des zones d'activités économiques, aucun transfert n'est réalisé à ce jour, en raison notamment d'une définition souvent imprécise du périmètre des compétences transférées.

En application de l'article L1321-1 du Code général des collectivités locales (CGCT), la conséquence de la reconnaissance d'intérêt communautaire doit être le transfert des équipements par mise à disposition de la communauté d'agglomération sur la base d'un procès-verbal précisant " la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci ". Or, bien que la ville et la communauté agissent comme si les structures avaient été réellement transférées, aucune opération de mise à disposition n'a encore été réellement finalisée.

Les difficultés semblent porter essentiellement sur le contour des équipements transférés : emprise, parkings, voiries..., sans même évoquer les problèmes quotidiens d'entretien des bâtiments et zones transférés, eux-mêmes non encore résolus définitivement par conventions. En ne régularisant pas la situation, la ville et la CASLD entretiennent une confusion sur leurs responsabilités respectives : tant que la mise à disposition n'a pas été constatée, la commune demeure juridiquement seule responsable de tout ce qui touche à la vie de l'équipement, notamment en cas de contentieux en responsabilité contre le propriétaire des installations. Actuellement, la communauté d'agglomération exerce des droits du propriétaire (travaux, perception de droits d'entrée, gestion des contrats...) sur des biens qui ne figurent pas dans ses comptes.

3 - Les transferts de personnel

Aux termes de l'article L5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), introduit par l'article 46 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargée de sa mise en œuvre. Ainsi, à compter de l'entrée en vigueur de ces dispositions, les agents affectés au fonctionnement d'un service transféré à un EPCI sont eux-mêmes concernés par ce transfert, sans que leur accord préalable soit nécessaire.

Mais l'absence de dispositions particulières aux transferts de personnels avant la loi du 27 février 2002, a conduit les collectivités concernées à adopter parfois des solutions différentes.

A Saumur, les solutions mises en œuvre ont été diverses. Elles vont du transfert intégral au partage d'agents entre la ville et la communauté d'agglomération dans le cadre d'autorisation de cumul d'activités publiques en passant par la création de pôles de compétences communs aux deux entités, ainsi que par l'adoption de conventions de facturation de prestations.

3.1 Les agents transférés intégralement

Au 1er janvier 2001, 15 agents de la ville de Saumur ont été mutés vers la communauté d'agglomération dans le cadre du transfert du service des ordures ménagères. En 2002, le transfert des équipements culturels (médiathèque et théâtre) et sportifs (piscines) de la commune s'est accompagné de la mutation de certains personnels affectés au fonctionnement desdits équipements.

En 2001 et 2002, 51 transferts ont eu lieu, dont 47 mutations d'agents titulaires. Par ailleurs, depuis 2001, 13 agents, dont plusieurs cadres de l'administration municipale, ont demandé leur mutation volontaire vers la communauté d'agglomération.

3.2 Le partage en pôles de compétences

De 2001 à 2003, la ville et la CASLD ont créé à titre transitoire des pôles communs de compétences pour économiser leurs moyens. Toutefois, les dispositions statutaires prévoyaient la mise à disposition des agents et la nécessité de conventions. De telles conventions n'ont été signées que récemment avec effet rétroactif, induisant des remboursements de charges de la communauté envers la ville (257 364,19 euros pour 2001 et 338 159,80 euros pour 2002).

Actuellement, ne fonctionnent plus en pôles communs que les compétences informatique et communication avec une bonne part d'agents contractuels ; ces pôles ont donné lieu à deux nouveaux projets de conventions de mise à disposition, élaborés par la ville.

3.3 Les tarifs des mises à disposition hors pôles de compétences

Outre les conventions spécifiques précitées, la ville a accepté de mettre à la disposition de la communauté d'agglomération, mais aussi des autres communes membres ainsi que de " divers organismes de droit public ou privé ", des moyens humains et matériels pour l'exercice de leurs missions respectives.

Dans ce cadre, le conseil municipal a voté un tarif forfaitaire modulé selon l'objet de la mise à disposition (personnel, véhicules et engins et matériels) mais aussi selon la catégorie d'agents concernés : un tarif pour le personnel administratif et deux tarifs pour le personnel technique. En outre, la délibération prévoit une revalorisation annuelle des tarifs de 5 %.

La chambre observe que le vote de ces tarifs ne saurait dispenser la ville de signer des conventions de mise à disposition avec la CASLD. Le seul système durable et généralisé qui puisse être retenu est la mise à disposition calculée et facturée au cas par cas.

3.4 Le recours aux cumuls d'emplois publics

Au 31 décembre 2003, six agents de la ville exercent une activité accessoire pour le compte de la CASLD et, réciproquement, trois agents de la CASLD pour la ville, malgré la séparation des

services et le recadrage des effectifs. Antérieurement, le cumul d'activité entre la ville et le district concernait davantage d'agents : neuf à la ville pour le compte de la communauté d'agglomération et, inversement, cinq agents.

S'agissant des directeurs généraux des services de la communauté et de la ville, la somme des activités accessoires que chacun effectue dans l'autre entité équivaut, en termes de coût pour les deux budgets, à un demi poste de cadre de direction. Pourtant, ces agents sont nommés sur des postes budgétaires appartenant à des entités désormais distinctes et doivent consacrer l'essentiel de leur temps aux missions qui leur sont confiées dans la collectivité à laquelle ils appartiennent.

Il convient de rappeler que l'exercice d'activités accessoires doit conserver un caractère exceptionnel et limité dans le temps, parce qu'il déroge au principe posé par l'article 25 de la loi n° 83-34 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires aux termes duquel " les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées ", ainsi qu'à l'article 7 du décret-loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions, indiquant que nul ne peut exercer simultanément plusieurs emplois rémunérés sur les budgets des collectivités publiques.

Ces textes impliquent que les autorisations accordées ne sont que des tolérances, devant être justifiées et limitées dans le temps. Les arrêtés doivent indiquer non seulement la nature des fonctions confiées au titre de l'activité accessoire mais aussi la quotité de travail qu'elle représente et la durée de l'autorisation.

Les recrutements conséquents effectués tant par la ville que par la CASLD pour leur permettre de faire face à leurs nouvelles missions et organisation, devraient permettre de mettre fin à ces pratiques.

3.5 Les conséquences des transferts dans les effectifs de la commune

Absence de bilan social

Le contrôle des évolutions des effectifs de la commune et de la CASLD relève l'impossibilité dans laquelle la collectivité se trouve d'assurer un suivi rigoureux de son personnel, faute d'outils fiables. La présentation d'états annexes budgétaires fiables est exigible en vertu de l'obligation, pour la collectivité, de présenter une information sincère et complète du conseil municipal sur l'état de la collectivité. En outre, le décret n° 97-443 du 25 avril 1997 modifié par le décret n° 2000-120 du 9 février 2000 impose de présenter " chaque année paire, à chaque comité technique paritaire placé auprès d'elle, un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement, du service ou du groupe de services dans lequel ce comité a été créé ".

La lourdeur de la charge de travail, invoquée par la ville ne saurait justifier l'absence de bilan social, ainsi que l'imprécision d'états du personnel mêlant agents titulaires, contractuels

permanents, agents horaires et contractuels saisonniers.

Les évolutions

Même si les ratios des dépenses de personnel mettaient en évidence l'infériorité des charges par rapport aux moyennes nationales, la réorganisation liée à la mise en place de l'intercommunalité aurait dû logiquement provoquer une stabilisation des effectifs. Le solde de créations de postes paraît très élevé à Saumur. La ville, déchargée de missions lourdes comme la gestion d'équipements sportifs et culturels, et celle des ordures ménagères, qui représentent l'équivalent de 51 postes transférés à la CASLD, a, dans le même temps, créé 60 postes, dont 15 par voie de titularisations et environ 27 pour compenser l'impact de la réduction du temps de travail, soit un accroissement net de 18 postes.

De son côté, la CASLD a renforcé ses propres effectifs avec, d'une part l'arrivée des personnels transférés par les communes mais aussi la création d'une quarantaine de postes supplémentaires.

Si ces quarante postes répondent aux objectifs de l'intercommunalité et aux missions non assurées jusqu'ici, les recrutements et titularisations opérés par la ville constituent pour elle une charge financière significative sans accroissement corrélatif de ses ressources courantes. La ville indique que les 18 postes (tels que calculés ci-dessus) sont justifiés par de nouveaux services adaptés à la situation économique et sociale, qui exige des recrutements pour des filières traditionnellement peu représentées dans les services saumurois : enfance, citoyenneté, projet de rénovation urbaine, éducateurs sportifs, culturels, aide à la scolarisation... La chambre relève toutefois que, selon les indications de la ville, le budget primitif 2005 pourra faire l'objet d'un remaniement " restituant " un peu plus d'une dizaine d'emplois, ce qui devrait se traduire par une réduction de dépenses.

Première réponse de l'ordonnateur :

[PLO21030501.pdf](#)

Deuxième réponse de l'ordonnateur :

[PLO21030502.pdf](#)