

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE MIDI-PYRENEES

N/Réf. : GO912001

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE DE SAINT -ORENS-DE-GAMEVILLE

DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE

EXERCICES 2001 à 2007

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE MIDI-PYRENEES

SYNTHESE DES OBSERVATIONS PROVISOIRES
SUR LES COMPTES ET LA GESTION
DE LA COMMUNE DE SAINT-ORENS-DE-GAMEVILLE
(HAUTE-GARONNE)

La situation financière de la ville de Saint-Orens-de-Gameville (11 000 habitants) s'est caractérisée par une hausse de ses charges de gestion, notamment en matière de personnel, plus rapide que celle de ses produits. Cette évolution a conduit à une dégradation de l'excédent brut de fonctionnement jusqu'en 2004, cette situation s'étant redressée puis stabilisée les années suivantes. La capacité d'autofinancement disponible s'est avérée négative pour certains exercices en raison de l'intégration, dans son calcul, d'éléments à caractère exceptionnel (réintégration dans le budget des opérations de clôture de la ZAC Champs pinsons en 2004, le remboursement d'un prêt relais en 2007). Elle reste positive pour les autres exercices étudiés, à l'exception de l'année 2002.

Parallèlement, la collectivité s'est engagée sur la voie du désendettement. Elle a également augmenté la pression fiscale permettant ainsi une hausse des recettes. Toutefois, le niveau désormais relativement élevé des impôts locaux réduit les marges de manœuvre de la collectivité.

En outre, la chambre a pu constater des inexactitudes relatives aux indicateurs figurant dans les rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics de la distribution d'eau potable ou des déchets ménagers. Toutefois le transfert de compétence à la communauté d'agglomération du Grand Toulouse, aujourd'hui communauté urbaine du Grand Toulouse, fait désormais peser sur cette dernière l'obligation de transparence sur le prix et la qualité des services concernés. Par ailleurs l'analyse de la qualité de l'information financière a mis en évidence certaines incorrections que la collectivité devra corriger.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, il est relevé, outre la croissance de l'absentéisme du personnel communal, que le régime des congés annuels des agents territoriaux n'est pas conforme aux dispositions réglementaires.

L'attention de l'ordonnateur est également attirée sur la nécessité de renforcer la rigueur juridique de la commande publique.

Concernant le centre Altigone, le contrat conclu par la commune pour la gestion de son centre culturel devrait, s'il était reconduit, faire l'objet d'une nouvelle procédure de mise en concurrence.

Enfin, la chambre expose le bilan résultant, pour les finances communales de la clôture de l'opération d'aménagement de la ZAC Champs Pinsons.

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE MIDI-PYRENEES

RAPPORT D'OBSERVATIONS PROVISOIRES SUR LES COMPTES ET LA GESTION DE LA COMMUNE DE SAINT-ORENS-DE-GAMEVILLE

EXERCICES 2001 A 2007

1 LA SITUATION FINANCIERE DE LA COLLECTIVITE

Le budget principal a connu, sur la période 2001-2007, une évolution de ses charges de gestion (+ 3,3 M€ ou + 36,6%) plus rapide que celles de ses produits de gestion (+ 2,9 M€ ou + 25,3%), en raison notamment de l'augmentation des charges de personnel, qui se sont accrues de 38% de 2001 (5,3 M€) à 2007 (7,3 M€).

Même si cette hausse s'explique par la création de plusieurs services au sein de la collectivité (commande publique, instruction de permis de construire ou collecte des ordures ménagères), ainsi que par l'intégration des emplois aidés dans la commune, il n'en reste pas moins que la comparaison des ratios fait apparaître des recettes et des charges de fonctionnement supérieures à la moyenne de la strate des villes de 10 000 à 20 000 habitants (+ 17% pour les dépenses de personnels).

Par ailleurs, la hausse des dépenses de gestion, parallèle à une diminution des produits de gestion, s'est traduite par une dégradation de l'excédent brut de fonctionnement de 2001 à 2004 (passant de 2 663 000 € à 1 879 000 €). Toutefois ce constat doit tenir compte de la réintégration, dans le budget principal, des opérations de clôture de la ZAC Champs Pinsons; qui impacte le montant de l'excédent brut de fonctionnement pour l'exercice 2004. A partir de 2005, et jusqu'en 2007, l'excédent brut de fonctionnement s'est redressé et stabilisé autour de 2 400 000 €.

La capacité d'autofinancement disponible s'avère négative en 2004 en raison de la réintégration dans le budget communal de la ZAC des Champs Pinsons (et de son déficit) et, en 2007, suite au remboursement d'un prêt relais. Elle est positive pour les autres exercices à l'exception de l'année 2002.

Concernant l'endettement de la commune, il a diminué de 8 % de 2001 et à 2007, date à laquelle il s'élevait à 1 033 € par habitant (11 % de plus que la moyenne de la strate).

S'agissant de la fiscalité et du produit fiscal, alors que le potentiel fiscal de la commune (711 €/hab en 2007) apparaît très proche de la moyenne (744 €/hab), les recettes provenant des contributions directes locales (taxe d'habitation et taxes foncières) se sont accrues de 34 % entre 2001 (4 384 000 €) et 2007 (5 877 000 €) et ont permis de rattraper intégralement, en six années, la diminution du produit fiscal résultant du transfert (ayant par ailleurs donné lieu au versement d'une attribution de compensation) en 2001 de la taxe professionnelle à la communauté d'agglomération du Grand Toulouse. Ces recettes fiscales supplémentaires résultent, à hauteur de 56 %, de l'intensification de la pression fiscale et pour le reste (44 %) de la croissance des bases d'imposition. La collectivité a, en effet, choisi d'augmenter continûment ses taux d'imposition, à des rythmes se ralentissant toutefois: + 21,9 % en 2001, + 2 à 3 %/an de 2002 à 2005, + 0,7 % en 2006 et 2007.

La pression fiscale a ainsi atteint un niveau relativement élevé. En effet, les taux applicables à Saint-Orens-de-Gameville s'élèvent à 20,21 % pour la taxe d'habitation moyenne de la strate : 15,24 % en 2007) et 24,62 % pour la taxe sur le foncier bâti moyenne de la strate: 21,8) %). Dans ce contexte, la commune dispose de marges de manœuvre se réduisant, la fiscalité additionnelle sur les ménages constituant la seule ressource fiscale dont la commune a conservé la maîtrise.

2 LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE

2.1 La présentation des annexes du compte administratif

Concernant les états annexés au compte administratif, la chambre a constaté que plusieurs d'entre eux ne figuraient pas, en 2007, en annexe du compte administratif. C'est notamment le cas de la liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier, ainsi que de la liste des délégataires de service public. Par ailleurs, l'état intitulé «Eléments du bilan-variation du patrimoine» ne répondait qu'imparfaitement aux obligations réglementaires puisqu'il ne comportait aucune indication relative à ces dernières, alors que devraient y être mentionnées d'importantes précisions telles que les prix de cession et les plus ou moins-values réalisées.

La chambre prend acte que les services financiers de la ville procèdent à la correction des états afin qu'ils soient conformes, à l'avenir, à l'instruction M14 et permettent une meilleure lisibilité des documents.

2.2 L'information sur l'encours de la dette

Le rapprochement des mentions de l'état de la dette annexé annuellement au compte administratif avec les écritures comptables figurant au compte de gestion fait ressortir, en ce qui concerne le compte principal, des écarts relativement importants pour chacun des exercices 2001 à 2006. Pour cette dernière aimée, l'écart atteignait 2,7 M€ (1 323 987 € selon le compte de gestion, 10 468 258 € au compte administratif). Certains éléments d'explication d'un tel écart, notamment l'omission au compte administratif d'un prêt relai de 1 300 000 € mobilisé courant 2006 et remboursé en 2007, ont pu être apportés par les services municipaux.

La chambre rappelle la nécessaire rigueur qui s'attache à la tenue de l'état de la dette et au respect de la maquette annexée à l'instruction comptable M14 afin de faciliter le suivi de la structure de la dette de la collectivité.

2.3 L'inscription comptable des biens concédés

Concernant l'inscription comptable des biens concédés, la chambre souligne que les écritures comptables réglementaires relatives à la délégation du service public de l'eau potable n'ont pas été effectuées. En effet, le compte de gestion 2006 ne comporte aucune rubrique relative au compte 241 « immobilisations mises en concession ou affermage », et ceci alors que, par un avenant n° 3 au contrat de concession signé le 15 février 2005, de nouveaux ouvrages ont été intégrés dans le périmètre initialement concédé alors qu'ils auraient logiquement dû faire l'objet d'un additif à l'inventaire (précisant notamment l'âge des ouvrages et leur état technique) prévu à l'article 53 du cahier des charges du service de l'eau en date du 19 septembre 1991.

La chambre invite la ville de Saint-Orens-de-Gameville à prendre les mesures appropriées pour régulariser une situation affectant l'image fidèle de son patrimoine et qui est de nature à entraîner d'importantes difficultés lors du contrôle, à l'expiration du contrat de délégation, du juste retour à la collectivité des biens concédés.

En effet, en cas de reprise par le délégataire de moyens de financement tels que des emprunts non entièrement amortis, l'absence de passation des écritures de mise à disposition du patrimoine pourrait constituer un élément d'explication des écarts substantiels évoqués précédemment entre les états de la dette tenus par l'ordonnateur d'une part, par le comptable d'autre part.

Au total, la chambre souligne, dans un souci de bonne information à l'égard tant de l'assemblée délibérante que des citoyens, l'importance qui s'attache à une stricte application des règles comptables en matière financière.

3 LA TRANSPARENCE SUR LE PRIX ET LA QUALITE DES SERVICES PUBLICS

L'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales dispose que le maire présente au conseil municipal, aussi bien en ce qui concerne le service public de l'eau potable que les services municipaux de collecte, d'évacuation et de traitement des ordures ménagères, un rapport annuel sur le prix et la qualité du service destiné notamment à l'information des usagers.

La chambre a pu constater des écarts entre le prix affichés dans les rapports publics et les prix réels calculés de ces services, en matière de services publics de distribution d'eau potable et de collecte des ordures ménagères.

Concernant le service de distribution d'eau potable, le prix affiché dans le rapport annuel 2006 destiné à l'information des usagers sur, le prix et la qualité du service public de l'eau potable était de 3,07 € par mètre cube consommé (pour un client ayant consommé 120 m³). Or, ce prix ainsi affiché ne tenait compte ni du coût de l'abonnement, ni de la TVA. Si l'on réintègre ces composantes dans le total, celui-ci s'élevait en réalité à 3,57 €/m³.

Concernant le service des déchets ménagers, le prix affiché dans le rapport annuel 2006 s'élevait à 90,82 € par habitant. Or, la prise en compte de l'ensemble des dépenses de fonctionnement aboutissait à un coût réel de 123,47 € par habitant.

Ainsi, les informations portées à la connaissance du public par ces rapports ne reflétaient pas la totalité du coût du service.

Toutefois, la chambre a pris acte des actions engagées par la collectivité afin de bénéficier d'informations plus précises sur la qualité et le prix des services publics. A cet égard l'ordonnateur précise que la ville s'est associée, au sein du groupement de commande, à la communauté d'agglomération du Grand Toulouse pour lancer un audit qualitatif, juridique et financier du contrat de concession. Il indique, en outre, que depuis le 19 septembre 2008, les compétences « eau potable » et « déchets ménagers » ont été transférées à la communauté urbaine du Grand Toulouse, à qui incombe désormais l'obligation de transparence sur le prix et la qualité des services concernés.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 *Les congés du personnel*

L'organisation générale du travail a été définie par une délibération du conseil municipal en date du 14 décembre 2001. Cette délibération a adopté le principe d'une durée du travail de trente-cinq heures, sur la base de cycles de travail définis selon les services. Par ailleurs, il résulte du rapport sur l'état de la collectivité établi pour 2005 que le personnel bénéficie, outre les vingt-cinq jours de congés annuels réglementaires, de onze jours « supplémentaires ou exceptionnels accordés à l'ensemble du personnel (fêtes locales, ponts. . .) hors jours de fractionnement » et hors jours de récupération du temps de travail.

Or, si la loi autorise le maintien des « avantages acquis » antérieurement dans le cas où le régime de travail s'avèrerait plus favorable que celui fixé par le décret n° 2000- 815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'Etat, celle-ci ne reconnaît que les droits acquis localement en matière de réduction du temps de travail et non en matière de droits à congés proprement dits, lesquels ne sont régis que par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985. Ce dernier fixe les droits à congés des fonctionnaires territoriaux à cinq fois les obligations hebdomadaires de service, soit vingt-cinq jours annuels. Ce même décret prévoit l'attribution d'un ou de deux jours supplémentaires lorsqu'un certain nombre de jours de congés sont pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre.

En conséquence, la chambre relève que, selon les termes employés par le juge administratif dans un cas similaire¹, la ville de Saint-Orens-de-Gameville «ne pouvait décider de conserver les jours de congés accordés antérieurement en plus des jours de congés légaux sans définir une organisation des cycles de travail, excédant le cas échéant 35 heures par semaine, qui concilie cette décision avec le respect de la durée annuelle de 1 600 heures² du temps de travail» prévue par le décret du 25 août 2000 précité. Le maintien des jours de congés supplémentaires, au-delà de ceux réglementairement prévus, octroyés à ses agents par la collectivité n'est donc pas conforme aux dispositions réglementaires. Même si la chambre constate que cette situation n'est pas propre à la ville de Saint-Orens-de-Gameville et qu'elle caractérise aussi d'autres collectivités de la région, elle n'en estime pas moins qu'il lui appartient de la relever et d'inviter les collectivités à faire une juste application des textes en vigueur.

4.2 *L'absentéisme*

La croissance des effectifs s'est accompagnée d'une augmentation sensible de l'absentéisme du personnel, puisque le nombre moyen de jours d'absence par an et par agent s'est accru, passant de 19,6 en 2001 à 28,4 en 2003 et à 29,1 en 2005. Même si en 2007 ce taux a été réduit à 21,7, il demeure supérieur à la moyenne nationale (19 journées par an et par agent en 2005).

1 Cour administrative d'appel de Paris, département des Hauts-de-Seine, 31 décembre 2004

2 Durée portée à 1 607 heures depuis le décret n° 2004-1307 du 26 novembre 2004.

Cette évolution résulte essentiellement de l'augmentation des absences pour maladie ordinaire, qui se sont accrues d'un millier de journées entre 2003 (1 708 jours) et 2007 (2 726 jours), les autres motifs d'absence (congé longue maladie ou longue durée, accident du travail ou de trajet, congé maternité) ayant, à l'inverse, régressé. Ainsi, alors qu'en 2003 moins d'un jour d'absence sur trois était le fait d'une maladie ordinaire, c'est le cas de plus d'un jour sur deux en 2007.

La pyramide des âges du personnel communal peut constituer un facteur d'explication de cette évolution.

Par ailleurs, la collectivité a mis en place certaines mesures destinées à réduire le niveau de l'absentéisme, telles que la création du « service Hygiène, sécurité, formation qui est chargé de l'élaboration du «document unique» et des politiques de prévention ainsi que l'affectation d'un agent à temps complet sur les fonctions de mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO) et un effort particulier sur les dotations des agents en équipements de protection individuelle (EPI).

Enfin, la chambre note que *les* dernières évolutions constatées démontrent que la tendance à la baisse observée en 2007 est confirmée en 2008.

4.3 L'emploi des travailleurs handicapés

La chambre constate que la ville de Saint-Orens-de-Gameville respecte l'obligation pour tout employeur, résultant des articles L. 323-1 et 2 du code du travail, d'employer des travailleurs handicapés, des mutilés de guerre et assimilés dans la proportion de 6 % de l'effectif total de ses salariés.

5 LA COMMANDE PUBLIQUE

La chambre a examiné l'application des dispositions réglementaires relatives à la passation des marchés selon la « *procédure adaptée* » définie par les articles 28 et 40 du code des marchés publics, en vigueur durant la période sous contrôle. Ces dispositions prévoient, pour la période considérée, que « *tout marché doit être précédé d'une publicité suffisante permettant une mise en concurrence effective* » selon des modalités choisies librement par la personne publique en fonction du montant et de la nature des fournitures ou des services en cause, étant entendu que, pour la période sous contrôle, seuls *les* marchés « *d'un montant inférieur à 4 000 € HT peuvent être passés sans publicité ni mise en concurrence préalables* » (décret n° 2004-1298 du 26 novembre 2004).

La chambre s'est attachée à un examen attentif des commandes réalisées par la ville de Saint-Orens-de-Gameville dans les domaines des fournitures et des services en 2006. Ce contrôle a fait ressortir diverses lacunes dans l'application du code des marchés publics.

C'est ainsi qu'ont été conclus, sans aucune mesure de publicité préalable, certains marchés concernant des achats ponctuels.

Par ailleurs, aucune mesure de publicité n'a précédé la conclusion de marchés relatifs à l'acquisition de produits homogènes tels que les carburants (39 829 € ayant fait l'objet de mandats émis en 2007) ou les télécommunications (65 194 €).

La chambre prend acte des mesures internes récemment mises en place par la commune, notamment la diffusion d'informations auprès des agents concernés grâce à l'élaboration d'un guide interne et la création d'un service de la commande publique qui sont de nature à améliorer la procédure de passation de la commande publique.

Le lancement de procédures d'achat conformes au code des marchés publics pour les télécommunications et les carburants vont également dans ce sens.

Les améliorations en cours sont d'autant plus importantes à finaliser que la modification du code des marchés publics relève à 20 000 € HT le seuil en-deçà duquel aucune obligation ne s'impose et parallèlement étend la procédure adaptée aux marchés de travaux d'un montant compris entre 20 000 et 5 150 000 € HT. Cette extension du champ d'application de la procédure adaptée, si elle n'est pas encadrée de manière rigoureuse par les services de la collectivité, notamment au travers de procédures internes clairement formalisées, pourrait être source de contestations (et donc de contentieux) plus nombreuses. La ville a donc tout intérêt à conduire les réformes des procédures internes qu'elle a engagées.

D'une manière générale, la chambre attire l'attention de l'ordonnateur sur la nécessité de renforcer tant la gestion prévisionnelle que la rigueur juridique de sa commande publique. A cet égard, l'on ne peut que souligner l'intérêt qui s'attache à la mise en place de procédures garantissant une traçabilité des démarches accomplies.

6 LA GESTION DU CENTRE CULTUREL

La gestion du centre culturel de Saint-Orens-de-Gameville (comprenant une salle de spectacle, un hall d'exposition et un bar) est confiée depuis 1992 à une société d'économie mixte, la SEM ALTIGONE, dont la commune détient la majorité du capital. Plusieurs contrats de gérance ont été conclus successivement pour des durées de trois ans.

Le dernier contrat a été signé en 2007 (pour la période 2008-2010) en application du 1° de l'article 3 du code des marchés publics excluant du champ d'application de celui-ci les prestations intégrées dites « in-house ».

Or, il résulte d'une jurisprudence bien établie de la Cour de Justice des Communautés Européennes³ que l'exception « in-house », qui permet d'échapper aux règles usuelles de mise en concurrence, ne trouve pas à s'appliquer aux sociétés d'économie mixte françaises, puisque celles-ci ne sont pas détenues à 100 % par le pouvoir adjudicateur et réservent une part du capital social à des opérateurs privés.

En conséquence, le contrat relatif à la gestion du centre culturel devrait, s'il était reconduit à son expiration, faire l'objet d'une nouvelle procédure de mise en concurrence.

3 18/11/1999 Tecka/ Sr!; 11/01/2005 Stadt Halle; 06/04/2006 ANA V

La collectivité a précisé dans sa réponse que « *dans le cadre de la définition de son programme culturel 2008-2013, (elle) s'interroge actuellement sur les politiques pouvant être mises en œuvre par le centre culturel Altigone. Notamment, elle déterminera les modalités de gestion adéquates du centre culturel et en tirera alors toutes les conséquences quant au montage juridique à mettre en œuvre.* »

7 LA ZAC CHAMPS PINSONS

La création d'une zone d'aménagement concerté sur le territoire de la commune de Saint-Orens-de-Gameville a été décidée en 1987 et a initialement fait l'objet d'une concession d'aménagement à une société d'économie mixte, rachetée en 1994 par la collectivité qui a créé alors un budget annexe pour retracer les opérations relatives à la ZAC.

La commune a vendu les ultimes terrains disponibles en 2003 et 2004.

Par délibération en date du 16 décembre 2004, le conseil municipal a clôturé le budget annexe dans les conditions suivantes:

- reprise, par le budget principal, d'un déficit de clôture de 2367 164,61 €, financé à hauteur de 1 732 000 € par les fonds propres de la commune (reprise d'une provision constituée à partir de 2001) et de 635 164,61 € par emprunt (sur une durée de 15 ans),

- reprise par le budget principal de l'encours de la dette, qui s'élevait à 2 603 725,37 € au 31/12/04.

Ainsi, la charge totale pour les finances locales a donc été de 4 970 889,98 €.

Cette charge doit être mise en relation avec l'ensemble des avantages résultant, pour la collectivité, de l'existence de cette zone d'activités, notamment sur les plans de la fiscalité locale (perception des produits de la taxe foncière bâti et de la taxe professionnelle, évalué pour cette dernière à 300 K€ en 1997, par la suite intégrés et pérennisés dans l'attribution de compensation reversée par la Communauté d'agglomération), et de l'emploi (850 à 900 actifs sur la zone en 2002).

*

* *

Telles sont les observations définitives que la chambre a décidé de vous communiquer.