

Chambre régionale des comptes
de Rhône-Alpes

Avis n° 2009-172

Séance du 8 juillet 2009

3^{ème} section

AVIS

Article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales

COMMUNE DE ROMANS SUR ISERE

Département de la Drôme

LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE RHONE-ALPES

VU le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1612-14, L. 1612-19, R.1612-8 à R.1612-15, R.1612-26 à R.1612-31 et L. 1612-20 ;

VU le code des juridictions financières, notamment son article L. 232-1 ;

VU les lois et règlements relatifs aux budgets des communes et des établissements publics communaux et intercommunaux ;

VU l'arrêté du président de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes fixant la composition des sections et l'arrêté portant délégation de signature aux présidents de section ;

VU la lettre du 7 avril 2009, enregistrée au greffe le 9, par laquelle le préfet de la Drôme a transmis à la chambre les comptes administratifs 2008 et les budgets 2009 de la commune de Romans suite aux avis 2008-183 et 2008-184 du 27 juin 2008 et 2008-217 du 30 juillet 2008 ;

VU la lettre de son président en date du 17 avril 2009, informant le maire de Romans de la date limite à laquelle peuvent être présentées ses observations, lesdites observations ayant été recueillies oralement, par courrier du 25 mai reçu le 29 mai ou par courriel, le dernier courriel datant du 4 juillet 2009 ;

VU les pièces du dossier transmis par la préfecture ;

VU l'ensemble des pièces du dossier ;

Sur le rapport de M. Vérot ;

VU les conclusions du ministère public ;

Après avoir entendu le rapporteur ;

SUR LA RECEVABILITE DE LA SAISINE

CONSIDERANT qu'aux termes de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : *« lorsque le budget d'une collectivité territoriale a fait l'objet des mesures de redressement prévues à l'alinéa précédent, le représentant de l'Etat dans le département transmet à la chambre régionale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant. Si, lors de l'examen de ce budget primitif, la chambre régionale des comptes constate que la collectivité territoriale n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber ce déficit, elle propose les mesures nécessaires au représentant de l'Etat dans le département dans un délai d'un mois à partir de la transmission prévue à l'alinéa précédent. Le représentant de l'Etat règle le budget et le rend exécutoire après application éventuelle, en ce qui concerne les communes, des dispositions de l'article L. 2335-2. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite »* ;

CONSIDERANT que suite à l'avis 2008-183 et 184 du 27 juin 2008, la commune de Romans est soumise à un plan de redressement devant se réaliser sur les exercices 2008, 2009 et 2010 et qu'en conséquence ses budgets primitifs 2009 et 2010 doivent être transmis à la chambre pour avis après approbation des comptes administratifs 2008 et 2009 pour examen de leur conformité au plan de redressement ; qu'ainsi la saisine est recevable au titre des 2^{ème} et 3^{ème} alinéas de l'article L. 1612-14 du CGCT ;

SUR LE DELAI IMPARTI A LA CHAMBRE POUR STATUER

CONSIDERANT que l'article R. 1612-8 du code général des collectivités territoriales dispose que : *« Lorsque la chambre régionale des comptes est saisie par le représentant de l'Etat d'une décision budgétaire ou d'un compte administratif, le délai dont elle dispose pour formuler des propositions court à compter de la réception au greffe de l'ensemble des documents dont la production est requise »* ;

CONSIDERANT que les délibérations du conseil d'administration de l'OPAC du 3 juillet et du conseil municipal du 6 juillet, ont été portées à la connaissance de la chambre le 7 juillet 2009 ;

SUR LE COMPTE ADMINISTRATIF 2008 DE LA COMMUNE

CONSIDÉRANT que par délibération du conseil municipal en date du 30 mars 2009, les résultats de l'exécution du budget de l'exercice 2008 sont arrêtés :

- pour le budget principal, avec un déficit de fonctionnement de 1 051 586,26 €, un déficit d'investissement de 1 424 525,17 € soit après reprise des résultats précédents, un résultat de clôture cumulé déficitaire de 5 589 082,11 € ;
- pour le budget annexe « service de l'eau », avec un déficit de fonctionnement de 77 079,67 €, un excédent d'investissement de 337 536,49 € soit un résultat cumulé excédentaire de 517 721,18 € ;

- pour le budget annexe « service d'assainissement », avec un excédent de fonctionnement de 473 47,38 €, un déficit d'investissement de 12 127,19 € soit un résultat cumulé excédentaire de 3 320 592,24 € ;
- pour le BIZA avec un excédent de fonctionnement de 379 096,26 €, un déficit d'investissement de 80 216,67 € soit un excédent cumulé de 1 134 644,42 € ;
- pour le FANAL avec un excédent de fonctionnement de 30 281,12 €, un déficit d'investissement de 13 516,24 € soit un excédent cumulé de 22 718,52 € ;
- pour le PAE Hameau de Plaisance avec un déficit de fonctionnement de 0,70 €, un excédent d'investissement de 205 223,71 €. soit un excédent cumulé de 276 122,07 € ;
- pour la ZAC des 3 croix avec un déficit de fonctionnement de 0,40 €, un excédent d'investissement de 205 223,71 € soit un excédent cumulé de 35 200,12 € ;
- pour le RCI avec un excédent de fonctionnement de 250 613,74 €, un déficit d'investissement de 4 888,49 € soit un excédent cumulé de 64 456,01 € ;
- pour le PAE Coquillard avec un déficit d'investissement de 9 855,78 € soit un déficit cumulé de 442 722,48 € ;
- pour la gendarmerie avec un excédent cumulé de 649 025,78 € ;
- pour le CNOR avec un excédent de fonctionnement de 321 827,15 €, un excédent d'investissement de 105 646,35 € soit un excédent cumulé de 144 727,19 € ;
- pour le PAE les Vignards avec un excédent d'investissement de 157 176,03 € soit un déficit cumulé de 65 918,63 € ;
- pour le budget annexe « les biens loués à l'Etat », avec un excédent de fonctionnement de 356 487,44 €, un déficit d'investissement de 1 215,72 € soit un déficit cumulé de 583 333,27 € ;
- pour le budget annexe « réseau très haut débit », avec un excédent de fonctionnement de 29 699,87 € et un excédent d'investissement de 802 898,94 € soit un déficit cumulé de 83 228,01 € ;
- ce qui donne pour l'ensemble des comptes de la commune de Romans un excédent de l'exercice 2008 de 827 329,54 € et un déficit cumulé de 599 076,97 €.

CONSIDERANT qu'au compte administratif 2008 est retracé l'ensemble des charges et des produits de l'exercice, contrairement à ce qui avait été constaté pour celui de 2007 ; qu'ainsi les dépenses et les recettes de l'exercice 2008 ont bien été rattachées et ont fait l'objet de prises en charge conformément à la réglementation ;

CONSIDERANT que l'augmentation de 9 % de la fiscalité locale, et les régularisations comptables effectués aux comptes de l'exercice 2008 ont abouti à une situation où les charges réelles de fonctionnement ont progressé plus vite que les produits (6,1 % et 3,2 %) ; que l'autofinancement reste quasiment nul et la capacité d'autofinancement nette est négative à hauteur de - 2 267 k€, ce qui prive la collectivité de toute marge de manœuvre ;

SUR LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

CONSIDERANT que la dette consolidée s'établit à 83 224 707,97 €, soit pour une population de 33 665 habitants, un montant de 2 472 € par habitant ; qu'elle est essentiellement constituée d'emprunts dits « structurés » contractés pour une durée longue sans rapport avec la durée de vie des immobilisations financées ; que, à la suite de renégociations, ces emprunts structurés ont remplacé des emprunts classiques, ce qui a eu pour conséquence d'augmenter le montant du capital restant dû et les durées de remboursement (45 ans pour un cas, 25 ans pour la plupart) ;

CONSIDERANT que cette situation est principalement liée à l'importance des dépenses courantes du budget principal par rapport aux ressources de fonctionnement (les charges représentent 1 259 € par habitant contre 1 169 € en moyenne régionale) ; que, dès lors, les ressources propres ne permettent pas de dégager une marge de manœuvre suffisante ; qu'à l'évidence, le périmètre d'intervention de la commune dépasse les moyens dont elle dispose et qu'aucune mesure de réduction des dépenses au niveau des moyens dont dispose la commune n'est encore effective ;

SUR L'EQUILIBRE DU BUDGET PRIMITIF 2009 DE LA COMMUNE

CONSIDERANT que l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales dispose que « *le budget d'une collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice* » ;

CONSIDERANT que l'équilibre s'apprécie budget par budget et que le budget de la commune de Romans se compose d'un budget principal et de six budgets annexes après rattachement au budget principal de ceux du FANAL, de Plaisance, des Trois Croix, du PAE Coquillard, du PAE Vignards et des Biens loués à l'Etat ;

CONSIDERANT que le budget primitif 2009, après reprise des résultats de l'exercice précédent y compris les restes à réaliser, est présenté en équilibre, tant en section de fonctionnement que d'investissement ;

CONSIDERANT que le conseil municipal, bien qu'il n'ait pas estimé utile malgré la situation délicate de recourir à une augmentation des taux de fiscalité a toutefois supprimé certaines exonérations ;

CONSIDERANT que l'équilibre de ce budget est essentiellement fondé sur une recette inscrite au c/7788 « produits exceptionnels » pour un montant de 5 100 000 € correspondant au produit de la vente à une société privée du bâtiment de la gendarmerie ; que cette recette est justifiée par l'existence d'un projet de bail emphytéotique dont le principe a été adopté par délibération du 16 mars 2009 laquelle prévoit irrégulièrement l'imputation de la dite recette au compte 752 « revenus des immeubles » ;

CONSIDERANT que les dispositions de ce bail prévoient un versement de 1,7 M€ par an ; qu'ainsi la recette attendue au titre de 2009 sera de ce montant et non pas de 5 100 000 € ;

CONSIDERANT qu'une seconde possibilité a été portée à la connaissance de la chambre, le bien en cause étant cédé à l'Office public (OPAC du pays de Romans) pour le même montant de 5,1 M€, qui serait versé en une seule fois ;

CONSIDERANT que l'une comme l'autre de ces solutions conduit la commune à céder un bien pour 5 100 000 €, alors qu'il est inscrit au bilan pour une valeur de 7 148 762 € au 31 décembre 2007 ; que, selon les documents comptables, il a été financé par diverses subventions d'un montant de 2 244 510 € et un emprunt d'un montant initial de 5 500 000 € dont le capital restant dû est aujourd'hui de 5 277 266 € auquel il faudrait ajouter des pénalités pour remboursement anticipé de 1 022 000 €, ce montant élevé étant dû aux dispositions très pénalisantes pour un remboursement anticipé d'un emprunt dit structuré ; que, par ailleurs, la location de ce bien constitue pour la commune une recette annuelle de 383 289 € ;

CONSIDERANT que la première solution conduit la collectivité à établir un budget en équilibre apparent mais génèrera un déficit de trésorerie de 3,4 M€ que la commune n'est pas en mesure d'assumer sans un apport financier externe ou une augmentation de la fiscalité du même montant qui représenterait 18,86 % du produit fiscal actuel ; que cette solution ne serait, de fait, acceptable que si le budget proposait en parallèle une diminution des charges de 3,4M€, ce qui n'est pas le cas ;

CONSIDERANT que la seconde solution aboutit à un transfert de charges de la commune vers une autre structure publique qui devra s'endetter pour y faire face ; que le même bien fera alors l'objet de deux remboursements d'emprunts simultanés, sauf à ce que la commune affecte le produit de cession au remboursement de son propre emprunt, ce qui conduirait au quasi maintien du déficit budgétaire ;

CONSIDERANT qu'au cas d'espèce, seule une réduction des dépenses de fonctionnement accompagnée d'une hausse progressive de la fiscalité peut permettre sur les deux ans qui viennent un retour à l'équilibre ; que dans le cas contraire la chambre devrait être à nouveau saisie des comptes et budgets de la commune ;

CONSIDERANT que la collectivité a décliné un certain nombre de mesures propres à diminuer ses charges de fonctionnement notamment dans les secteurs social, culturel et sportif en prévoyant la fermeture de certains équipements et la diminution de quelques subventions ; que toutefois, l'effet financier de telles mesures ne peut être que progressif ; qu'ainsi, l'économie à prévoir en 2009 devrait être dans ces secteurs de l'ordre de 1 M€ ;

CONSIDERANT que seule une augmentation du produit fiscal de l'ordre de 5 % pourra assurer un fonctionnement financier de la commune acceptable, sans pour autant permettre le rétablissement de l'équilibre budgétaire dès cette année ;

PAR CES MOTIFS

- Article 1** **DECLARE** recevable la saisine du préfet de la Drôme qui intervient dans le cadre du plan de redressement arrêté suite à l'avis 2008-217 du 30 juillet 2008 ;
- Article 2** **CONSTATE** que le compte administratif (compte principal et comptes annexes) 2008 de la commune de Romans reprend les charges et produits de l'exercice ainsi que les restes à réaliser ; qu'il affiche un déficit global de clôture cumulé de 599 076,97 €, celui du seul compte principal étant déficitaire de 5 589 082,11 € ;
- Article 3** **CONSTATE** que les efforts entrepris dans la perspective d'un retour à l'équilibre envisagé fin 2010 sont insuffisants, les mesures prises n'ayant pas encore produits tous leurs effets et des mesures plus contraignantes n'étant pas encore mises en place ;
- Article 4** **CONSTATE** que la collectivité n'a pas estimé nécessaire d'augmenter la fiscalité en 2009, le budget primitif (budget principal et budgets annexes) 2009 étant présenté en équilibre apparent ; que toutefois les recettes inscrites sont contestables au plan de l'équilibre financier de la commune ;
- Article 5** **CONSTATE** qu'en dépit de la volonté de maintenir et accélérer les réformes structurelles dans le cadre du plan de redressement qui doit se terminer en 2010, la situation financière de la commune de Romans n'est pas encore rétablie pour l'exercice 2009 ;
- Article 6** **PROPOSE**, afin d'accompagner et de conforter ces mesures qui redéfinissent le périmètre d'intervention de la ville, de procéder à une légère augmentation de la fiscalité en 2009 de l'ordre de 5 % et de prévoir des économies de fonctionnement au cours de l'exercice 2009 de l'ordre d'1 000 000 € ;
- Article 7** **RAPPELLE** que l'échéance du plan de redressement doit permettre d'atteindre l'équilibre financier fin 2010, faute de quoi la chambre serait de nouveau saisie au titre du budget 2011 ;
- Article 8** **DIT** que le présent avis sera notifié au préfet de la Drôme, au maire de Romans et qu'une copie sera adressée au trésorier-payeur général de la Drôme ;
- Article 10** **RAPPELLE** que le conseil municipal doit être tenu informé, dès sa plus proche réunion, du présent avis, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-19 susvisé du code général des collectivités territoriales ;

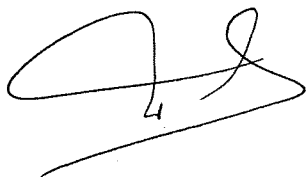
Fait et délibéré en la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, 3^{ème} section, le huit juillet 2009

Présents : M^{me} OULION, présidente de séance

MM. ROUSSON, MONLEON, FLACHER, premiers conseillers

M. VEROT, rapporteur

le rapporteur

A handwritten signature in black ink, consisting of a large loop followed by a horizontal line and a vertical stroke.

Julien VEROT

la présidente de séance

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical stroke followed by a horizontal line and a small loop.

Yvette OULION

le président de la chambre
régionale des comptes

A handwritten signature in black ink, consisting of a large loop followed by a vertical stroke and a horizontal line.

Michel-Pierre PRAT

