

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

**SUR LES COMPTES ET LA GESTION DE LA
COMMUNE DE SEYSSES**

EXERCICES 1996 - 2004

1 LA SITUATION FINANCIERE DE LA COLLECTIVITE

Le budget de la ville de Seysses (7 288 habitants en 2004) a été constitué, pendant la période sous contrôle, d'un compte principal ainsi que, à compter de 2002, d'un compte annexe (zone d'activité du Ségla).

Le budget principal – qui supportait, en 2004, 87 % des charges de gestion de l'ensemble des comptes – a connu, sur la période 1997-2004, une augmentation plus rapide des charges (+ 1 259 k€, soit + 66 %) que des produits de gestion (+ 962 k€, soit + 40 %).

Les produits supplémentaires de gestion proviennent, pour un peu plus de la moitié, des impôts « ménages » (qui constituent les seules ressources fiscales dont la commune a conservé la maîtrise depuis son adhésion à un groupement intercommunal à taxe professionnelle unique : la communauté de communes Axe Sud), dont le produit a augmenté de 74 % entre 1998 (793 k€) et 2004 (1 382 k€) en raison tant de l'évolution favorable des bases d'imposition, liée à une forte croissance (+ 25 % entre 1999 et 2004) de la population, que de l'augmentation régulière de la pression fiscale, les taux d'imposition de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier bâti ayant été majorés d'un tiers en six ans.

L'alourdissement des charges de gestion – qui doit lui aussi être mis en relation avec la dynamique démographique – résulte pour l'essentiel de la croissance des dépenses de personnel, qui se sont accrues de 150 % entre 1997 (704 k€) et 2004 (1 762 k€), soit un rythme annuel moyen de 14 %, et ceci alors qu'une partie des compétences faisait l'objet d'un transfert au niveau intercommunal.

La différence entre les rythmes respectifs d'évolution des recettes et des dépenses a engendré une dégradation de la capacité d'autofinancement disponible, qui de 150 k€ en 1997 est devenue nulle dès 1999, puis a été négative chaque année depuis 2000 (- 198 k€ en 2004).

Corrélativement, l'endettement total de la commune (y compris les emprunts imputés au budget annexe) s'est accru de 79 % du début 1997 (2 297 k€) à la fin 2004 (4 107 k€).

Compte tenu de ses difficultés financières, la commune a par ailleurs dû souscrire à partir de 2004 une ligne de trésorerie, dont l'encours (- 143 k€) n'a été ni soldé, ni consolidé en emprunt à la clôture de l'exercice.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a, d'une part indiqué à la chambre qu'un processus de désendettement avait été amorcé dès 2006, et d'autre part mis en relation cet endettement avec « *le fort niveau d'investissement de la commune* ». A cet égard, il convient de préciser que si l'effort d'équipement de la commune (188 €/habitant en moyenne annuelle sur la période 2001-2006) n'apparaît pas exceptionnel en comparaison de celui des communes de la strate des villes de 5 à 10 000 habitants appartenant à un groupement intercommunal percevant la taxe professionnelle unique (278 €/habitant sur la même période), il s'avère néanmoins proportionné à son potentiel fiscal, lequel est inférieur de 45 % à la moyenne de référence.

A cet égard, la comparaison des ratios de la commune de Seysses avec les moyennes (par habitant) de la même strate démographique fait apparaître, pour l'année 2005, une capacité d'autofinancement négative, mais proche de la moyenne, des charges de personnel inférieures d'un tiers à la moyenne, ainsi qu'un encours de la dette lui aussi légèrement inférieur à la moyenne. Ce dernier est toutefois à considérer sans oublier la faiblesse des recettes fiscales de la commune, le produit des impôts locaux s'élevant à Seysses à 222 €/habitant, à comparer à une moyenne de 332.

En outre, si ces comparaisons peuvent également mettre en lumière le niveau relativement modeste des charges – et plus encore la faiblesse des recettes – de fonctionnement (celles-ci étant inférieures, dans des proportions respectives de 40 % et de 47 %, aux moyennes par habitant des communes similaires), elles font principalement ressortir le caractère réduit des marges de manœuvre financière d'une collectivité dont les taux d'imposition ont d'ores et déjà atteint (pour la taxe d'habitation) ou dépassé (s'agissant de la taxe sur le foncier non bâti) les niveaux moyens de la strate.

Compte tenu de l'insuffisance de ses bases de fiscalité, la situation financière de la commune apparaît délicate. Une certaine prudence, tant en matière de dépenses de personnel que d'endettement, semble devoir s'imposer à l'avenir.

2 L'ADMINISTRATION DES FINANCES COMMUNALES

2.1 La qualité de l'information financière

Le code général des collectivités territoriales et l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes prévoient qu'un certain nombre d'annexes doivent être jointes aux documents budgétaires, et notamment aux comptes administratifs.

A cet égard, il apparaît que plusieurs états importants n'étaient pas, en 2004, annexés au compte administratif. C'est notamment le cas de :

- la liste des concours attribués aux associations (subventions et aides en nature) ;
- l'état de la dette relatif aux crédits de trésorerie ;
- la présentation des méthodes utilisées pour les amortissements ;
- la liste (incomplète) des organismes de regroupement auxquels adhère la commune.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur – tout en précisant que plusieurs de ces documents étaient joints au budget primitif – s'est engagé à demander à l'avenir à ses services une vigilance particulière en la matière.

2.2 La fiabilité des comptes

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, pour chaque exercice, des écarts relativement importants.

Interrogé à ce sujet lors de l'instruction, l'ordonnateur a formulé des éléments d'explication et exprimé son intention de remédier à l'avenir à ces anomalies.

La chambre souligne, dans un souci d'information et de transparence à l'égard tant de l'assemblée délibérante que des citoyens, l'importance qui s'attache à la production de comptes complets et fiables.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1 Les congés du personnel

La ville de Seysses employait, en 2003, 55 agents (dont 51 titulaires et 4 non-titulaires). Ces agents appartiennent essentiellement aux filières administrative et technique de la fonction publique territoriale.

Consécutivement à la publication de l'article 7-1 de la loi statutaire n° 84-53 du 26 janvier 1984 (article inséré par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale), le conseil municipal a délibéré le 17 avril 2001 sur l'aménagement et la réduction du temps de travail en adoptant un régime de travail annuel, pour un poste à temps complet, de 1 547 heures.

Or, selon les termes employés par le juge administratif dans un cas similaire¹, la ville de Seysses ne pouvait définir une organisation des cycles de travail que dans « *le respect de la durée annuelle de 1 600 heures² du temps de travail* » prévue par le décret du 25 août 2000 précité.

Le régime de travail annuel ainsi défini n'est donc pas conforme aux dispositions réglementaires. Même si la chambre constate que cette situation n'est pas propre à la ville de Seysses 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.

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.

3.2 *L'emploi des personnes handicapées*

La chambre constate que le taux d'emploi de travailleurs handicapés, de mutilés de guerre ou assimilés, qui s'élevait en 2006 à 3,75 % de l'effectif total des salariés de la commune, demeure très en deçà du minimum légal de 6 % prévu par les articles L. 323-1 et 2 du code du travail.

De ce fait, la collectivité a indiqué à la chambre s'acquitter de l'obligation d'emploi instituée par la loi en versant au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique une contribution annuelle pour chacun des bénéficiaires qu'elle aurait dû employer.

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1 *Les marchés passés selon la procédure adaptée*

La chambre a examiné l'application depuis 2004 par la commune de Seysses, dans les domaines des fournitures et des services, 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, qui prévoient 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 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).

Ce contrôle a fait ressortir diverses lacunes dans l'application du code des marchés publics.

C'est ainsi qu'ont été conclus, en 2004, sans aucune mesure de publicité préalable, la plupart des marchés examinés, dont les objets étaient les suivants : rénovation du revêtement du sol du gymnase (pour un montant de 40 664 €) ; travaux de peinture du gymnase (12 043 €) ; acquisitions d'un véhicule utilitaire (11 000 €) et d'une tondeuse (10 500 €) ; achats de fournitures scolaires (29 512 €) ; achats de diverses fournitures d'entretien (21 600 €).

S'agissant plus particulièrement de ces derniers, la procédure suivie par l'ordonnateur, qui considère chaque achat ponctuel comme spécifique, apparaît insuffisante au regard du code des marchés publics selon lequel une définition précise des besoins doit être effectuée en amont, de manière préalable, afin d'estimer la valeur totale des fournitures que l'acheteur considère comme homogènes et qu'il souhaite acquérir.

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, notamment en ce qui concerne le respect des principes de liberté d'accès à celle-ci, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, définis à l'article 1^{er} du code des marchés publics.

Le maire a exprimé son intention de veiller à l'avenir à ces impératifs.

4.2 La transparence de l'attribution des marchés

La chambre attire également l'attention de l'ordonnateur sur les dispositions du code des marchés publics prévoyant que « *la personne publique publie au cours du premier trimestre de chaque année une liste des marchés conclus l'année précédente ainsi que le nom des attributaires* », cette obligation n'ayant pas été respectée jusqu'à présent.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a exprimé son intention de prendre à cet effet toute mesure utile.

5 LES TAXES SUR LES PROPRIETES COMMUNALES SUPPORTEES PAR LA COLLECTIVITE

En 2004, la commune de Seysses a supporté des dépenses de taxes foncières (perçues par les autres collectivités) sur des propriétés affectées, selon les informations communiquées par l'ordonnateur, d'une part à la mairie, et d'autre part à un foyer rural.

Or, l'article 1382-1° du code général des impôts prévoit que les immeubles communaux, lorsqu'ils sont affectés à un service public ou d'utilité générale et non productifs de revenus, sont exonérés de taxes foncières.

L'ordonnateur a exprimé à la chambre son intention de solliciter en conséquence un dégrèvement auprès des services compétents.

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

*

* *