

Chambre régionale des comptes
de Franche-Comté

Le Président,

Besançon, le - 7 AVR. 2009

Recommandé avec AR

N/REF. : N°G 32A

Monsieur le maire,

Par lettre du 27 février 2009, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Saint-Loup sur Semouse. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

Aux termes des articles L. 243-5 et R. 241-17 du code des juridictions financières, vous disposez d'un délai d'un mois à compter de sa réception pour adresser au greffe de la chambre une réponse écrite à ces observations définitives.

A l'issue de ce délai d'un mois, aucune réponse de votre part n'est parvenue au greffe. Je vous notifie donc le rapport d'observations définitives retenu par la chambre.

En application des dispositions de l'article R. 241-17 cité ci-dessus, il vous appartient de le transmettre à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, il doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.


Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations aura été porté à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Après cette date, en application des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Monsieur Michel LEROY
Maire de Saint-Loup sur Semouse
7, rue Henri Guy
70800 SAINT-LOUP SUR SEMOUSE

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du même code, le rapport d'observations définitives est transmis au préfet et au trésorier-payeur général de la Haute-Saône.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le maire, l'expression de ma considération distinguée.

 *Jean Vallernaud*
VALLERNAUD



**Chambre régionale des comptes
de Franche-Comté**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES FORMULEES PAR
LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE FRANCHE-COMTE
SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE SAINT LOUP SUR SEMOUSE**

Exercices 2002 et suivants

Délibéré le 6 février 2009

SOMMAIRE

<i>Synthèse du rapport</i>	3
<i>Eléments de procédure</i>	4
1. Généralités sur la commune de Saint-Loup-sur-Semouse	5
1.1. Présentation de la commune	5
1.2. Evolution démographique de la commune de 1999 à 2006	6
2. Analyse financière	6
2.1. Etude comparative des finances de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse	6
2.1.1. Les ressources fiscales.....	7
2.1.2. L'évolution récente des charges de personnel	10
2.1.3. Un résultat comptable très faible	11
2.1.4. Un autofinancement insuffisant.....	12
2.1.5. Une dette toujours pesante.....	13
2.1.6. Synthèse de l'étude comparative	14
2.2. Etude du budget principal et des budgets annexes	15
2.2.1. Le budget principal de la commune.....	15
2.2.2. Les autres budgets de la commune	22
2.2.3. Consolidation budgétaire	30
3. Examen de la gestion municipale	34
3.1. La situation des services de l'eau et de l'assainissement reste alarmante	35
3.1.1. Un pilotage, notamment budgétaire, de l'activité très insuffisant	35
3.1.2. Un personnel insuffisamment formé	37
3.1.3. La facturation de l'eau et de l'assainissement n'est pas encore complètement remise en ordre.....	37
3.1.4. Des réseaux sous-entretenus et en mauvais état	38
3.1.5. Les perspectives d'équilibre des budgets de l'eau et de l'assainissement	40
3.2. La gestion du personnel mérite plus d'attention	41
3.2.1. L'évolution des effectifs municipaux	41
3.2.2. Les charges de personnel	42
3.2.3. La mise à disposition de personnel auprès de structures externes à la commune	42
3.2.4. La gestion des primes et indemnités (y compris la NBI).....	43
3.2.5. La gestion des heures supplémentaires effectuées pour le recensement.....	44
3.2.6. L'utilisation d'astreintes dans des conditions non conformes à la réglementation.....	45
3.3. Le processus d'achats dans les services techniques doit être revu	46
3.3.1. La nécessité de mettre en place une procédure d'achat écrite	46
3.3.2. Le besoin d'un système de prévision et de suivi des consommations	47
3.4. Le rattachement des charges et le mandatement des dépenses	47
3.4.1. Le rattachement des charges à l'exercice	47
3.4.2. Le mandatement tardif de certaines dépenses d'investissement	48
3.5. La ressource « bois » pourrait être intégrée dans la réflexion budgétaire	48

Synthèse du rapport

D'un point de vue général, la commune de Saint-Loup-sur-Semouse rencontre des difficultés financières, économiques et démographiques, plus ou moins liées à la désindustrialisation qui touche la partie du nord de la Franche-Comté dans laquelle elle se situe.

Par rapport aux autres communes de la même taille et de la même strate, la commune de Saint-Loup-sur-Semouse se singularise assez nettement en termes financiers. En conjuguant un potentiel fiscal ainsi qu'un effort fiscal plus faible que la moyenne (cf. ci-après, points 2.1.1.1 et 2.1.1.2), cette collectivité dispose de ressources financières inférieures de moitié aux ressources moyennes des autres communes de taille comparable (2.1.1.3), alors même qu'elle ne parvient pas correctement à maîtriser ses charges de personnel, qui augmentent plus vite que ses recettes (2.1.2). La commune dispose en conséquence de marges financières particulièrement réduites (2.1.3) qui ne lui permettent pas d'autofinancer ses investissements (2.1.4). Parallèlement, dans la mesure où l'endettement reste important (2.1.5), ce qui l'empêche d'envisager de nouveaux recours à l'emprunt, la commune s'est orientée vers une politique de sous, voire de non investissement, au cours de la période étudiée (2002-2007).

L'analyse financière du budget principal de la commune confirme l'analyse comparative :

- la section de fonctionnement est à peine équilibrée et ne permet pas le financement des investissements (2.2.1.1 et 2.2.1.2) ;
- la capacité d'autofinancement est particulièrement réduite et n'a pas permis le remboursement des emprunts sur la période 2003-2005 (2.2.1.3), obligeant la commune à puiser dans ses réserves ;
- l'endettement, mal suivi (2.2.1.5.1), a diminué à un rythme inférieur à 2 % par an au cours de la période étudiée (2.2.1.5.2) et a même augmenté à l'occasion d'une opération de renégociation d'emprunts (2.2.1.2).

Au total, le fonds de roulement de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse a été divisé par deux entre 2002 et 2007 alors même que sur la même période, la commune n'a quasiment pas investi dans l'entretien ou le renouvellement de ses infrastructures telles que routes, réseaux d'eau et d'assainissement ou encore bâtiments publics (2.2.1.6).

Les autres budgets de la commune présentent également des situations relativement dégradées :

- le lotissement du Vieux Château (2.2.2.1.1) a été clos en 2007 avec un déficit financé par la commune de 126 000 euros, soit 7 000 euros pour chacune des 18 parcelles vendues ; le lotissement Champs la Chèvre apparaît presque à l'arrêt depuis plusieurs années, la commercialisation des parcelles étant subordonnée à leur viabilisation, confiée aux services techniques de la commune (2.2.2.1.2) ;
- les services publics de l'eau et de l'assainissement présentent des résultats budgétaires contrastés (2.2.2.2) ; toutefois, leur situation réelle, particulièrement délicate, a conduit la commune à leur consacrer une analyse spécifique (3.1).

L'analyse budgétaire consolidée des comptes de la commune (2.2.3.1) confirme les conclusions tirées de l'analyse du budget principal : la commune de Saint-Loup-sur-Semouse demeure très endettée (2.2.3.2) ; elle dispose de ressources limitées qui ne lui permettent pas

de financer les investissements nécessaires à son bon fonctionnement (2.2.3.3). Toutefois, sa ressource forestière, qui apparaît abondante et de bonne qualité, constitue un levier potentiel de financement « exceptionnel » qui pourrait être intégré, avec toutes les précautions nécessaires, dans la réflexion budgétaire de la commune (3.5).

L'examen de la gestion communale a porté sur quatre thèmes : l'eau et l'assainissement, la gestion du personnel, les achats dans les services techniques et le rattachement des charges à l'exercice.

Les services de l'eau et de l'assainissement apparaissent en fausse bonne santé. Ils présentent de nombreux points faibles, concernant en particulier le pilotage budgétaire (3.1.1), la formation du personnel (3.1.2) et la facturation (3.1.3). Toutefois, le point le plus sensible est sans doute le sous-entretien des réseaux. Les investissements nécessaires à court terme, non programmés, sont très importants (3.1.4). Leur indispensable mise en œuvre va lourdement peser sur les financeurs de ces services que sont les usagers.

En ce qui concerne la gestion des personnels municipaux, la chambre a constaté que la part consacrée à leur rémunération ne cessait d'augmenter dans le budget communal. Elle est passée, en 2006, au-dessus de celle constatée dans les autres communes de la strate (3.2.2). Le conseil municipal doit délibérer sur les mises à dispositions gratuites de personnel auprès d'organismes extérieurs à la commune, qui sont actuellement mises en œuvre dans des conditions irrégulières (3.2.3). Par ailleurs les organismes bénéficiaires doivent rembourser à la commune le coût des prestations réalisées par les personnes mises à disposition. Enfin, l'exécutif communal doit prendre connaissance et conscience des modalités d'application du régime des astreintes afin que celles-ci ne servent plus, dorénavant, et de façon irrégulière, d'instrument de rémunération complémentaire pour certains personnels (3.2.6).

S'agissant des achats dans les services techniques, l'absence de procédure écrite (3.3.1) apparaît comme un facteur de risque important, tout comme l'absence de prévision et de suivi des consommations (réelles et budgétaires), pourtant importantes dans ce type d'activité (3.3.2). La mise en place d'une procédure écrite d'achat devra être accompagnée de l'identification des personnels habilités à signer des bons de commande.

Enfin, **la rigueur budgétaire de la commune** devra être améliorée en ce qui concerne le rattachement des charges à l'exercice, qui est une obligation comptable, ainsi qu'en ce qui concerne le délai de mandatement des dépenses d'investissement. Pour la seule année 2005, il apparaît en effet que plus de 23 000 euros de dépenses de fonctionnement n'ont pas été inscrites sur l'exercice auquel elles se rapportaient mais ont, au contraire, été basculées sur l'exercice suivant (3.4).

Eléments de procédure

La chambre a inscrit à son programme de contrôle pour 2008 l'examen de la gestion de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse pour les exercices 2002 et suivants, ainsi que le jugement des comptes de cette collectivité pour les exercices 2005 et 2006.

Les lettres d'ouverture du contrôle ont été envoyées le 17 mars 2008 aux deux ordonnateurs concernés.

Les entretiens préalables à la formulation éventuelle d'observations sur leur gestion par la chambre, prévus par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières, ont eu lieu :

- le jeudi 24 juillet 2008 dans la matinée avec M. Leroy, maire en exercice de la commune au moment du contrôle,

- le jeudi 24 juillet 2008 dans l'après midi avec M. Rouiller, maire de Saint-Loup-sur-Semouse de mai 2004 à mars 2008.

Mme Jansen, maire de la commune de mars 2001 à avril 2004 étant décédée au cours de son mandat, la contradiction concernant l'examen de la gestion sur cette période a été réalisée avec MM. Leroy et Rouiller.

L'instruction et la contradiction ont été conduites conformément aux dispositions introduites dans le code des juridictions financières par l'article 64 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale pour renforcer les droits des ordonnateurs sortis de fonction au moment où leur gestion est contrôlée par la chambre régionale des comptes.

En particulier, conformément aux dispositions insérées par la loi du 19 février 2007 au second alinéa de l'article L. 241-6 du code des juridictions financières, aux termes desquelles « *l'instruction conduite par la chambre régionale des comptes dans le cadre de la préparation du rapport provisoire et confidentiel est menée avec, en particulier, l'ordonnateur dont la gestion est contrôlée* », deux questionnaires écrits ont été adressés conjointement à MM. Leroy et Rouiller. Toutefois, M. Rouiller n'a pas répondu aux demandes de renseignements qui lui ont été adressées.

L'instruction a aussi donné lieu à des entretiens avec les personnels de la commune. Le sous-préfet de Lure, le comptable public ainsi que les responsables locaux de l'Office national des forêts ont également été rencontrés dans le cadre du contrôle.

La notification des observations provisoires retenues par la chambre a été faite par le président de la chambre régionale des comptes, par courriers datés du 20 octobre 2008, à différents destinataires (ordonnateur, ancien ordonnateur et tiers mis en cause) :

- M. Leroy, maire de Saint-Loup-sur-Semouse (ordonnateur), a reçu communication de l'ensemble du rapport ;
- M. Rouiller, maire de Saint-Loup-sur-Semouse de mai 2004 à mars 2008 (ancien ordonnateur), a reçu communication de l'ensemble du rapport ;
- M. le trésorier de Saint-Loup-sur-Semouse (tiers mis en cause), a reçu communication d'un extrait relatif à la facturation de l'eau et de l'assainissement, non encore complètement remise en ordre (partie 3.1.3).

Seul M. Leroy, maire en exercice de la commune, a répondu aux observations provisoires de la chambre. Ses réponses ont été prises en compte pour l'établissement du présent rapport d'observations définitives, que la chambre a arrêtées le 6 février 2009.

1. Généralités sur la commune de Saint-Loup-sur-Semouse

1.1. Présentation de la commune

La commune de Saint-Loup-sur-Semouse est le chef lieu du canton qui porte son nom. Elle se trouve dans l'arrondissement de Lure, en Haute-Saône (70).

La collectivité a connu une forte expansion dans la seconde partie du XX^{ème} siècle, en même temps que, et en partie grâce à l'activité meuble du groupe Parisot, leader européen dans la fabrication de meubles en bois et de panneaux de particules.

L'expansion industrielle a fait croître la population de la commune, qui culmina à 4 907 habitants avant de diminuer à partir de 1982.

En 2008, le groupe Parisot reste le principal employeur du bassin économique de Saint-Loup-sur-Semouse, dont la dépendance à cette entreprise est particulièrement importante. Cette dépendance concerne plus spécifiquement la communauté de communes du Val de Semouse, à laquelle appartient la commune de Saint-Loup-sur-Semouse, qui est financée par la taxe professionnelle unique (TPU).

La commune de Saint-Loup-sur-Semouse connaît depuis quelques années une situation financière dégradée, ce qui l'a conduit à être intégrée au réseau d'alerte de la trésorerie générale de la Haute-Saône pour les exercices 2002 à 2005.

La situation financière de la commune a par ailleurs amené le préfet du département à saisir la chambre régionale des comptes de Franche-Comté, pour des budgets en déséquilibre au sens de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales. Ces saisines ont concerné, en 2006, le budget supplémentaire pour 2005 de la commune et, en 2007, le budget annexe de l'eau pour 2007.

1.2. Evolution démographique de la commune de 1999 à 2006

Avec 3 747 habitants en 2006 contre 4 287 en 1999, **la commune a perdu 540 habitants** entre les deux derniers recensements, soit une diminution de sa population de 12,6 % en sept ans. La commune comptait 4 677 habitants en 1990 et même 4 907 en 1982 : elle a donc perdu près d'un quart de sa population au cours des 25 dernières années.

La commune de **Saint-Loup-sur-Semouse a par ailleurs vieilli**, la part des 0 à 19 ans ainsi que celle des 20 à 39 ans ayant diminué, aussi bien chez les hommes que chez les femmes, alors que la part des classes d'âges supérieures à 40 ans a augmenté. La part des moins de 40 ans est ainsi passée à 46 % de la population totale en 2006 contre 54 % pour les hommes et 53 % pour les femmes en 1999.

Cause ou conséquence du vieillissement général, **la population active a diminué** à un rythme supérieur à la baisse de la population (-16,1 % contre -12,6 %). S'agissant des inactifs, la part des retraités et pré-retraités est passée de 17,3 à 24,5 %, alors que celle des élèves, étudiants et stagiaires a, dans le même temps, diminué.

De son côté, **le nombre de logements a augmenté** de 40 unités sur la période 1999-2006, passant de 1 682 à 1 728 (+ 2,7 %). Cette augmentation doit être mise en regard de la diminution de la population sur la même période pour expliquer la forte augmentation du nombre de logements vacants (+ 107 logements vides soit + 85 %).

2. Analyse financière

2.1. Etude comparative des finances de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse

L'étude comparative des finances de Saint-Loup-sur-Semouse permet de **mettre en regard la situation de la commune avec celle des autres communes françaises** qui lui sont comparables. Pour Saint-Loup-sur-Semouse, il s'agit des communes de 3 500 à 5 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (groupement financé par la taxe professionnelle unique, ou TPU).

Cette étude a été réalisée à partir de données, publiées par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, disponibles en ligne à l'adresse : http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/comp_coll/comm.html.

L'étude comparative porte sur la période couvrant les années 2002 à 2006 (derniers chiffres disponibles au moment où elle a été réalisée) et ne concerne que le budget principal de la commune.

Elle doit être regardée comme une comparaison assez générale de la situation de la commune par rapport à celle d'autres communes du même type. L'analyse financière détaillée est présentée plus loin, à la partie 3.

Il convient de rappeler ici que la population de Saint-Loup-sur-Semouse est en diminution régulière depuis un quart de siècle et que cela a une incidence sur l'ensemble des résultats présentés « par habitant ». En effet, la population prise en compte par la direction générale des finances publiques est de 4 388 habitants sur l'ensemble de la période (2002 à 2006), alors que la population réelle était, en 2006, inférieure de 15 % à ce chiffre (3 747 habitants). La majoration du nombre d'habitants a pour effet de minorer les résultats donnés en euros par habitant. Ce biais peut, dans certains cas, amener les ratios à donner une image « dégradée » de la situation de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse par rapport à la réalité, comme par exemple, au point 2.1.1.2, s'agissant du produit fiscal par habitant. Il peut aussi donner une image « améliorée » de la situation de la collectivité par rapport à la réalité : c'est par exemple le cas au point 2.1.5, en ce qui concerne le poids de la dette par habitant.

2.1.1. Les ressources fiscales

2.1.1.1. Un potentiel fiscal en quasi stagnation

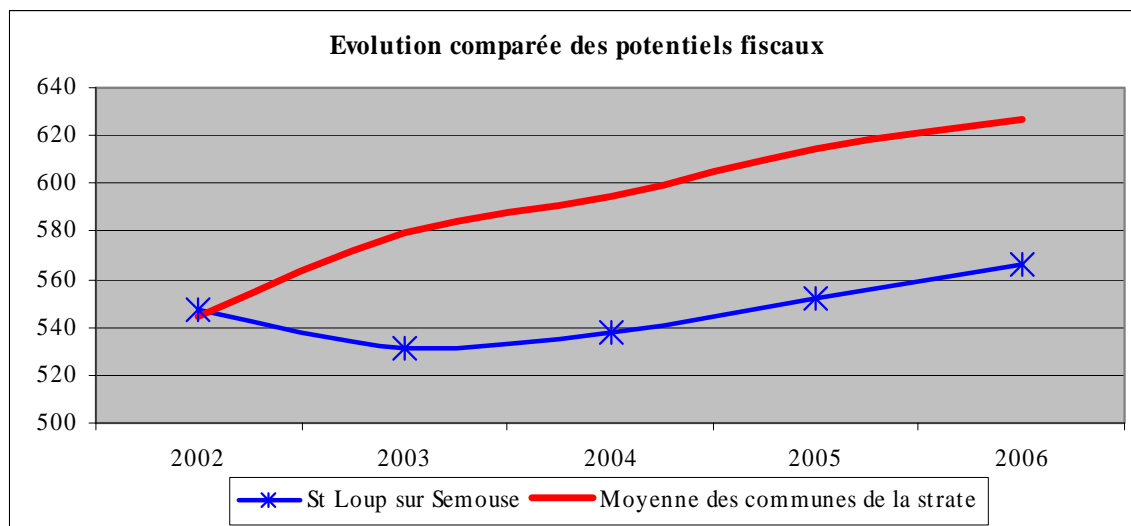
Le potentiel fiscal mesure ce qu'on appelle communément la richesse d'une commune. Il est déterminé par l'application, aux bases communales des quatre taxes directes locales, du taux moyen national d'imposition de chacune de ces quatre taxes (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe professionnelle et taxe d'habitation).

Saint-Loup-sur-Semouse n'est pas une commune « riche » et ses habitants, les lupéens, ne peuvent pas non plus être considérés comme tels. En témoigne le fait que le potentiel fiscal de la commune s'est établi à 566 euros par habitant en 2006, soit un niveau de plus de 10 % inférieur au potentiel fiscal des communes comparables.

Cependant, la faiblesse du potentiel fiscal ne peut pas servir d'explication à l'ensemble des difficultés financières de la commune, ni même être considéré comme une fatalité. Il apparaît en effet, comme le montre le graphique suivant, que cet « indicateur de richesse » était en 2002, pour la commune de Saint-Loup-sur-Semouse, légèrement supérieur à celui de sa strate, avant que l'écart ne cesse de se creuser à son détriment.

Potentiel fiscal (€/hab)	2002	2003	2004	2005	2006
Saint-Loup-sur-Semouse	547	531	538	552	566
Moyenne des communes de la strate	544	579	595	614	627

Source : Les comptes des communes – DGCP



Ainsi, et même si la commune n'est bien entendu pas responsable des fermetures d'entreprises – telle celle de la société de tissage HGP-GAT, intervenue en octobre 2003, qui explique en partie l'évolution à la baisse des bases et donc du potentiel fiscal de la commune constatée cette année-là – il convient de souligner que la situation financière de Saint-Loup-sur-Semouse était déjà précaire en 2002, lorsque son potentiel fiscal était comparable à celui des autres communes de même taille¹.

2.1.1.2. Un effort fiscal inférieur à la moyenne

L'effort fiscal est le rapport entre le produit des trois taxes locales visant les ménages (plus la taxe sur les ordures ménagères) et le potentiel fiscal ramené à ces trois taxes (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties). Ce ratio exclut la taxe professionnelle et mesure donc la pression exercée sur les seuls ménages.

Si le potentiel fiscal de Saint-Loup-sur-Semouse n'est plus au niveau de la moyenne des communes comparables, il convient de noter aussi que la collectivité a maintenu, sur la période étudiée, un différentiel fiscal avec les autres communes de sa strate. Les taux de fiscalité locale apparaissent en effet bien plus faibles que ceux en vigueur dans les communes comparables. Ce constat vaut aussi bien en matière de taxe d'habitation que de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Il ressort de l'analyse des taux que la fiscalité de Saint-Loup-sur-Semouse est structurellement très inférieure à celle des communes comparables.

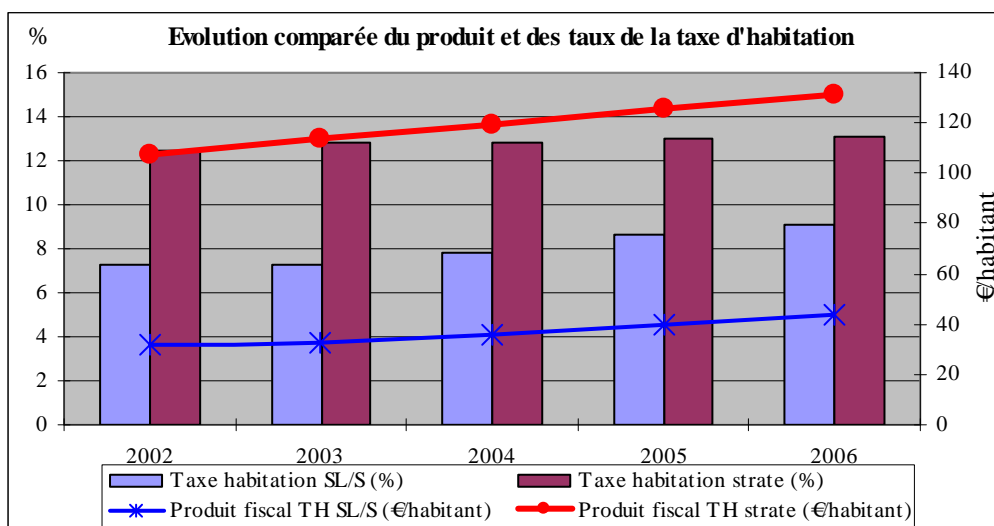
Ainsi, comme cela est présenté ci-après, le taux concernant la taxe d'habitation à Saint-Loup-sur-Semouse a été maintenu entre 2002 et 2006 à un niveau inférieur de 30 % à 40 % à la moyenne des taux pratiqués par les communes de la même strate.

Ainsi les produits de la taxe d'habitation par habitant sont-ils, logiquement, très inférieurs à ceux enregistrés par les autres communes de taille comparable.

Fiscalité : la taxe d'habitation	2002	2003	2004	2005	2006
Taxe habitation SL/S (%)	7,28	7,28	7,86	8,63	9,06
Taxe habitation strate (%)	12,5	12,8	12,86	13	13,07
Produit fiscal TH SL/S (€/habitant)	32	33	36	40	44
Produit fiscal TH strate (€/habitant)	107	114	119	126	131

¹ Conformément au deuxième alinéa de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, jusqu'en 2005, la taxe professionnelle était intégrée dans le calcul du potentiel fiscal, y compris pour les collectivités membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) financé par la taxe professionnelle unique (TPU).

Source : Les comptes des communes – DGCP



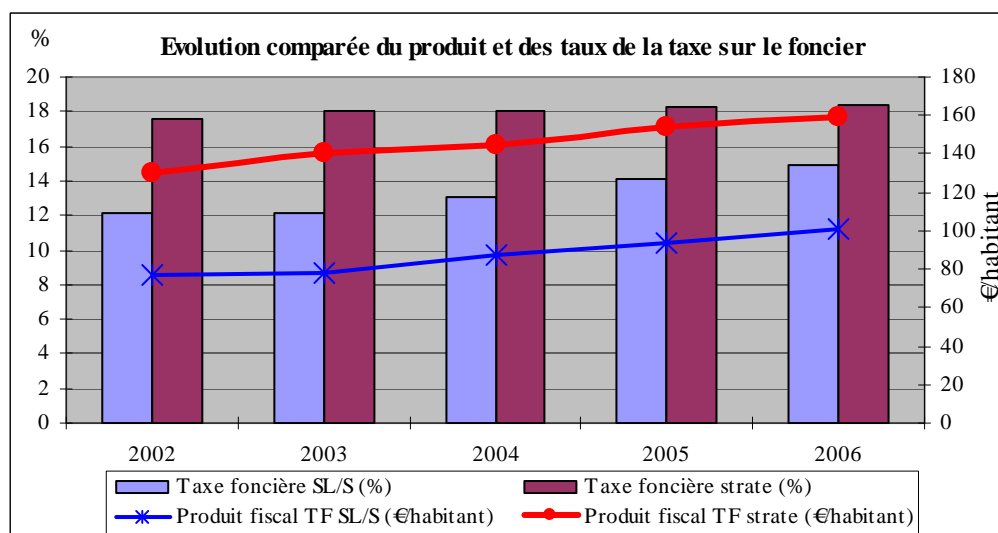
Une vision plus optimiste de la situation permet toutefois de considérer que, à compter de l'année 2004, la commune de Saint-Loup-sur-Semouse a entrepris un effort de rattrapage des taux de la fiscalité locale. Ainsi, concernant la taxe d'habitation, le différentiel constaté par rapport aux communes de la strate a diminué entre 2002 et 2006, passant de 5,22 à 4,01 points.

En ce qui concerne la taxe sur le foncier bâti, qui représente, avec la taxe d'habitation, le principal produit de la fiscalité locale, le constat est presque identique : les taux d'imposition en vigueur à Saint-Loup-sur-Semouse sont passés de 12,14 % en 2002 à 14,86 % en 2006, alors que pour les communes comparables, ils sont passés de 17,52 % en 2002 à 18,36 % en 2006.

Fiscalité : la taxe foncière	2002	2003	2004	2005	2006
Taxe foncière SL/S (%)	12,14	12,14	13,11	14,15	14,86
Taxe foncière strate (%)	17,52	18,01	17,99	18,3	18,36
Produit fiscal TF SL/S (€/habitant)	77	78	87	94	101
Produit fiscal TF strate (€/habitant)	130	140	145	154	159

Source : Les comptes des communes – DGCP

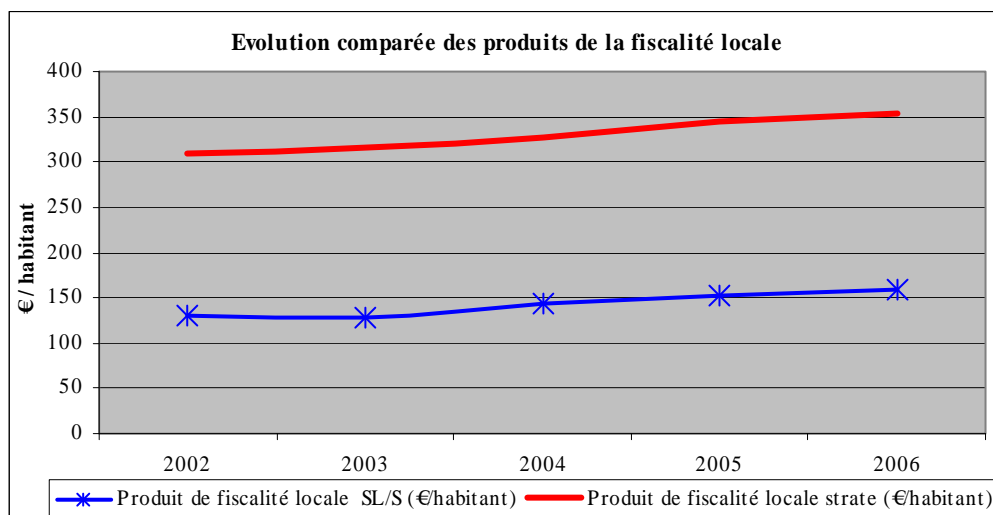
Là encore, il convient toutefois de noter que le différentiel entre les taux appliqués par la commune de Saint-Loup-sur-Semouse et la moyenne de la strate a diminué entre 2002 et 2006, passant de 5,38 à 3,5 points.



2.1.1.3. Des ressources financières limitées

Le produit d'un potentiel fiscal dégradé et de faibles taux d'imposition donne, logiquement, des ressources fiscales particulièrement réduites.

Ainsi, les habitants de Saint-Loup-sur-Semouse ont payé en moyenne, entre 2002 et 2006, **deux fois moins d'impôts locaux**, en valeur absolue, que les habitants des communes comparables.



Source : Les comptes des communes – DGCP

En alignant ses taux de fiscalité locale sur la moyenne des taux constatés dans les communes comparables, la commune de Saint-Loup-sur-Semouse doublerait le produit de sa fiscalité locale, ce qui correspondrait à plus de 600 000 euros supplémentaires chaque année.

2.1.2. L'évolution récente des charges de personnel

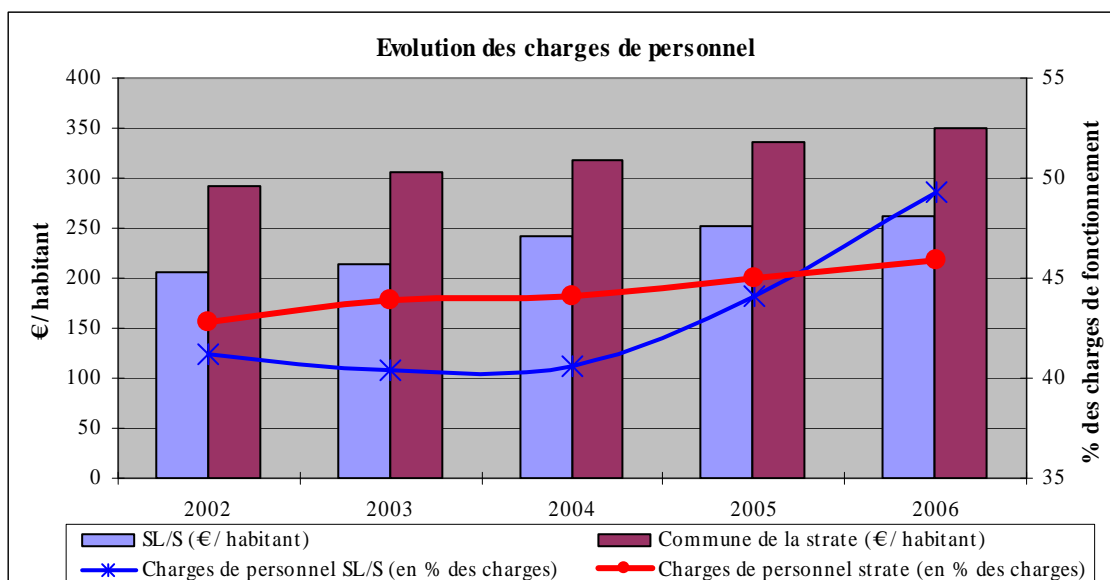
Les charges de personnel de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse sont, d'une façon générale, inférieures à la moyenne constatée dans les communes comparables et ce aussi bien en coût par habitant qu'en pourcentage des charges de fonctionnement de la commune.

Cet équilibre apparent ne doit toutefois pas masquer le fait que le rythme annuel de croissance des charges de personnel est plus rapide à Saint-Loup-sur-Semouse que dans les autres communes (+ 6,3 % contre + 4,6 %).

Cette augmentation des charges de personnel, plus rapide que celle du budget de la collectivité, a entraîné, sur la période étudiée, une augmentation assez sensible de la part des charges de personnel dans le total des charges de fonctionnement de la commune (+ 19,75 %). Il en résulte qu'en 2006, Saint-Loup-sur-Semouse a consacré près de la moitié de son budget de fonctionnement aux charges de personnel, contre 45,86 % en moyenne pour les communes qui lui sont comparables.

Les charges de personnel	2002	2003	2004	2005	2006	VMA
SL/S (€/ habitant)	206	215	243	252	263	6,3%
Commune de la strate (€/ habitant)	292	306	318	336	350	4,6%
Charges de personnel SL/S (en % des charges)	41,17	40,38	40,63	44,15	49,3	4,6%
Charges de personnel strate (en % des charges)	42,78	43,92	44,06	44,98	45,86	1,8%

Source : Les comptes des communes - DGCP



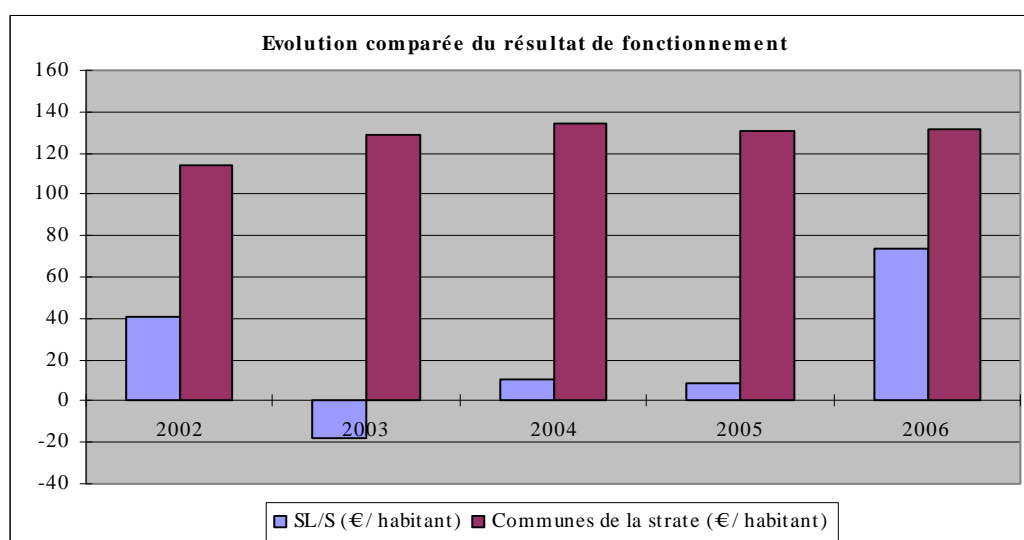
Il convient également de souligner que la hausse de la part des dépenses de personnel dans le budget municipal a été particulièrement forte à compter de 2005, alors qu'elle avait été auparavant bien contenue. Cette évolution est d'autant plus notable que l'encadrement du personnel communal est particulièrement réduit à Saint-Loup-sur-Semouse, qui n'emploie aucun cadre de catégorie A pour un effectif approchant les 50 personnes (voir la partie 3.2.2).

2.1.3. Un résultat comptable très faible

La conjugaison de ressources fiscales particulièrement faibles avec des dépenses de fonctionnement qui n'apparaissent pas aussi maîtrisées que le nécessiterait la situation financière de la collectivité génère, mathématiquement, un résultat comptable qui peut être qualifié de très faible.

Ce résultat, qui correspond au solde des produits et des charges de fonctionnement, peut contribuer, lorsqu'il est positif, au financement des opérations d'investissement de la commune, à travers le virement de section à section.

Au cours de la période étudiée, le résultat de fonctionnement de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse a toujours été très inférieur au résultat des communes comparables.



Les résultats de fonctionnement	2002	2003	2004	2005	2006	Cumulé
SL/S (€/ habitant)	41	-18	10	9	74	116
Communes de la strate (€/ habitant)	114	129	134	131	132	640
%	36,0%	N.S.	7,5%	6,9%	56,1%	18,1%

Source : Les comptes des communes - DGCP

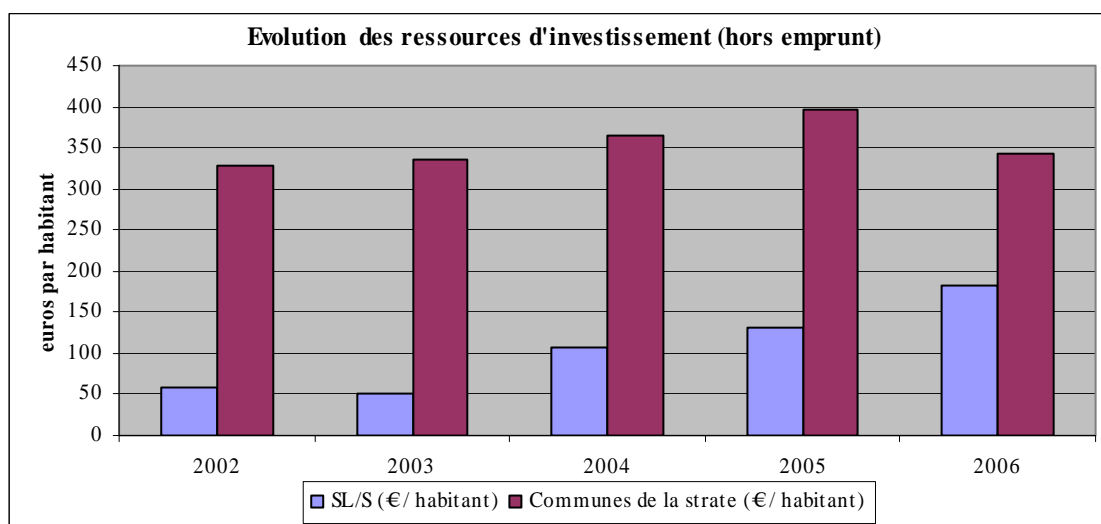
Sur les cinq années étudiées, il ressort que Saint-Loup-sur-Semouse a généré 5,5 fois moins de résultat de fonctionnement par habitant que les communes auxquelles elle peut être comparée.

2.1.4. Un autofinancement insuffisant

Les faibles marges de manœuvre dégagées par la section de fonctionnement de la collectivité ne permettent pas d'alimenter correctement la section d'investissement. Ainsi, les ressources d'investissement, déduction faite des « emprunts et dettes assimilées », sont en moyenne égales à 30 % des ressources généralement constatées dans les communes comparables à Saint-Loup-sur-Semouse.

Les ressources d'investissement hors emprunt	2002	2003	2004	2005	2006	Cumulé
SL/S (€/ habitant)	58	52	107	131	182	530
Communes de la strate (€/ habitant)	328	336	364	397	342	1 767
%	17,7%	15,5%	29,4%	33,0%	53,2%	30,0%

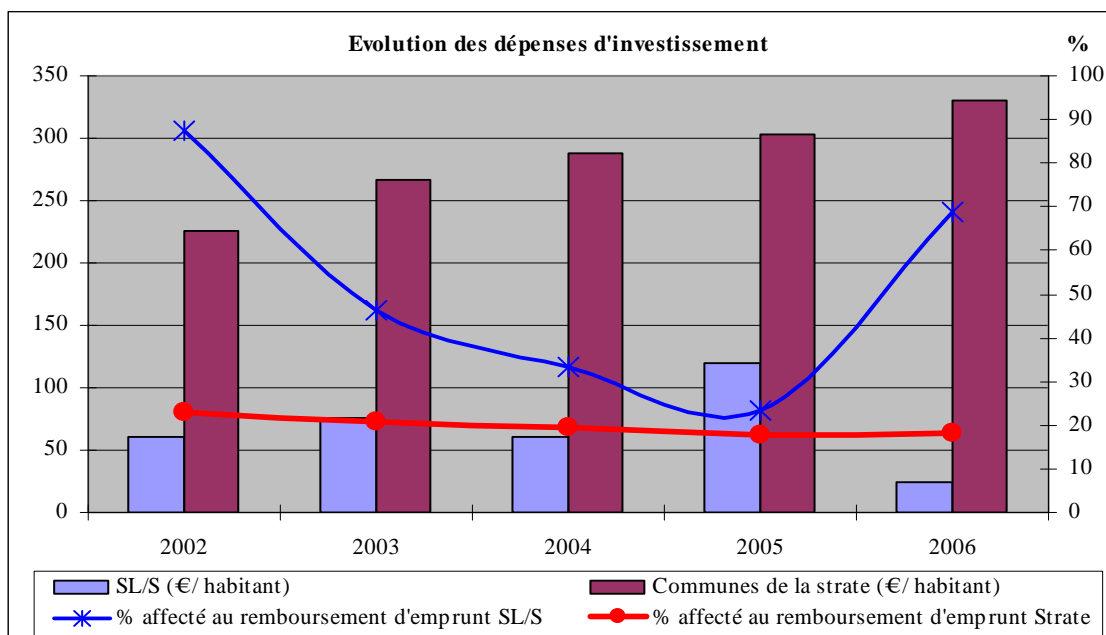
Source : Les comptes des communes – DGCP



Même si les ressources disponibles pour l'investissement ont progressé depuis 2004, force est de constater, d'une part, qu'en 2006, elles restaient inférieures de moitié à la moyenne des communes de la strate et, d'autre part, que les dépenses d'équipement de la commune de Saint-Loup ont été sacrifiées au cours de la période 2002-2006, alors que la part affectée au remboursement des emprunts reste bien plus importante que pour les communes comparables.

Dépenses d'investissement comparées	2002	2003	2004	2005	2006	moyenne
Dépense d'équipement SL/S (€/ habitant)	60	76	60	120	25	68,2
Communes de la strate (€/ habitant)	226	266	288	303	331	282,8
% affecté au remboursement d'emprunt SL/S	87,62	46,5	33,42	23,48	68,85	52,0
% affecté au remboursement d'emprunt Strate	22,83	20,72	19,41	17,87	18,09	19,8

Source : Les comptes des communes – DGCP



Les dépenses d'équipement ressortent, en moyenne sur la période étudiée, à 68,2 euros par an et par habitant, soit à peu près un quart du montant constaté dans les autres communes comparables.

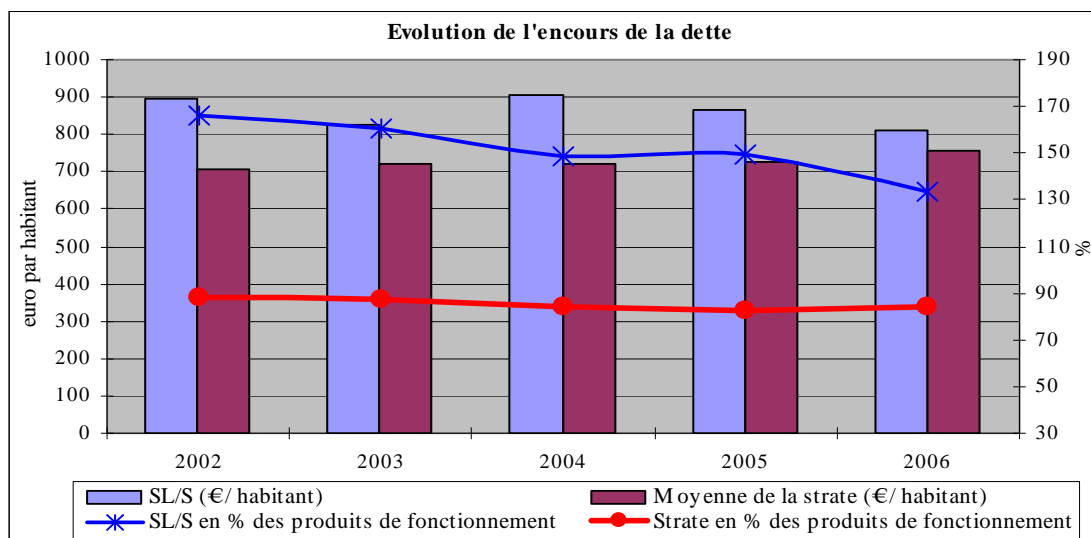
Par ailleurs, et alors même que la commune de Saint-Loup-sur-Semouse a fait le choix de contenir ses investissements à un niveau particulièrement faible, la part des dépenses d'investissement consacrée au remboursement des emprunts reste structurellement très supérieure à la moyenne (elles représentent plus de la moitié des dépenses, contre moins de 20 % pour les communes comparables). Le poids de la dette constitue donc, au même titre que l'insuffisance des ressources, un problème majeur pour les finances communales.

2.1.5. Une dette toujours pesante

La dette de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse, exprimée en euros par habitant, se situe toujours, sur la période étudiée, à un niveau supérieur à celui de la strate. Si l'on corrigeait le ratio pour tenir compte du nombre réel d'habitants (inférieur de 15 % au chiffre utilisé dans le cadre du comparatif, cf. *supra*, point 2.1.), la dette par habitant serait encore plus importante : elle approcherait 933 euros en 2006, à comparer à un montant de 755 euros pour les communes de la strate.

Encours de la dette	2002	2003	2004	2005	2006
SL/S (€/ habitant)	897	825	907	867	812
Moyenne de la strate (€/ habitant)	704	723	719	724	755
SL/S en % des produits de fonctionnement	165,78	160,17	148,91	149,52	133,83
Strate en % des produits de fonctionnement	88,48	87,51	84,13	82,49	84,29

Source : Les comptes des communes - DGCP



L'encours de la dette de Saint-Loup-sur-Semouse est également structurellement très supérieur au total des produits de fonctionnement de la commune (environ 150 % sur la période étudiée, contre moins de 90 % pour les communes de la strate). Cela signifie que la commune dispose d'une capacité de remboursement de sa dette, à partir de ses ressources propres, particulièrement dégradée.

2.1.6. Synthèse de l'étude comparative

La situation financière de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse apparaît particulièrement tendue. Avec un potentiel fiscal dégradé et une politique locale d'imposition qui n'apparaît pas en rapport avec la gravité de la situation financière, la commune parvient tout juste à financer ses charges de fonctionnement et ne dégage pratiquement **pas de résultat de fonctionnement** (23 euros par habitant en moyenne chaque année, contre 128 euros par habitant en moyenne pour les communes comparables).

Comme Saint-Loup-sur-Semouse doit par ailleurs assurer le remboursement d'une dette encore relativement importante, la commune a fait le choix de **réduire drastiquement ses dépenses d'investissements**, au risque d'hypothéquer son avenir.

Dans la mesure où les difficultés financières de Saint-Loup-sur-Semouse s'expliquent par l'insuffisance de ses recettes plutôt que par un niveau de dépenses trop élevé, cette **politique de limitation drastique des investissements** n'a pas permis de redonner des marges de manœuvre à la commune.

Ainsi, la **capacité d'autofinancement** nette du remboursement en capital des emprunts est-elle restée négative sur quatre des cinq derniers exercices. De même, le **fonds de roulement** de la commune apparaît, chaque année, très inférieur à celui des communes comparables, et même négatif en 2005. Enfin le **résultat d'ensemble** de la commune, qui correspond au cumul des sections de fonctionnement et d'investissement, est égal, en moyenne sur la période 2002-2006, à seulement 18,6 euros par habitant, contre 134 euros par habitant pour les communes de la même strate.

Il ressort de cette première analyse que la commune de Saint-Loup-sur-Semouse se trouve dans une situation financière délicate dont l'issue réside sans doute plus dans la mise en place d'une politique volontariste de développement, permettant l'accroissement de l'ensemble de ses recettes (recettes fiscales mais aussi celles liées à l'eau et à l'assainissement), que dans la poursuite d'une politique de sous-investissement.

2.2. Etude du budget principal et des budgets annexes

Après une première étude comparative de la situation de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse au regard de celle de communes de taille similaire, la chambre a réalisé une analyse budgétaire et financière plus classique de la collectivité.

Cette analyse porte tant sur le budget principal que sur les budgets annexes des lotissements et des services publics industriels et commerciaux de l'eau et de l'assainissement.

Elle complète les analyses déjà effectuées par la trésorerie générale de la Haute-Saône dans le cadre du réseau d'alerte auquel la commune de Saint-Loup-sur-Semouse a été intégrée à plusieurs reprises au cours des cinq dernières années.

2.2.1. Le budget principal de la commune

2.2.1.1. La section de fonctionnement

Sources : Comptes administratifs et comptes de gestion

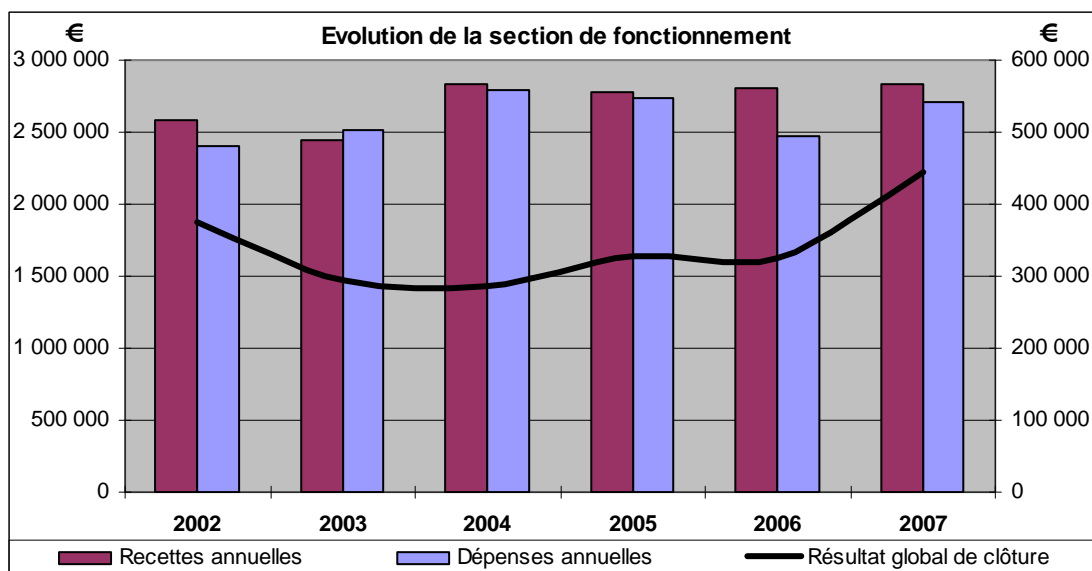
VMA : variation en moyenne annuelle

Recettes	2002	2003	2004	2005	2006	2007	vma
Atténuation de charges	214 242	179 925	158 645	225 672	135 570	105 416	-13.22%
Produits des services	240 388	184 127	157 018	190 916	305 160	151 642	-8.80%
Impôts et taxes	1 255 493	1 248 034	1 314 081	1 361 140	1 388 170	1 452 048	2.95%
Dotations et participations	802 622	765 309	749 591	830 183	874 056	906 594	2.47%
Revenus de gestion courante	41 923	38 488	43 468	56 265	56 727	54 916	5.55%
Produits financiers	131	130	120	19 481	3 777	4 190	99.98%
Transfert de charges	19 022	13 028	280 367				
Produits exceptionnels	14 075	9 868	128 219	44 119	36 021	155 627	61.71%
Indemnités de sinistre				43 566			
Total des recettes réelles	2 587 896	2 438 909	2 831 509	2 771 342	2 799 481	2 830 433	1.81%
<i>Opérations d'ordre</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>113</i>	<i>113</i>	
Recettes annuelles	2 587 896	2 438 909	2 831 509	2 771 342	2 799 595	2 830 546	1.81%
Report résultat de clôture N-1	193 919	375 265	240 034	285 593		326 268	
Recettes de fonctionnement	2 781 815	2 814 174	3 071 543	3 056 935	2 799 595	3 156 814	2.56%

Dépenses	2002	2003	2004	2005	2006	2007	vma
Charges à caractère général	679 583	694 671	703 491	715 851	491 030	462 490	-7.41%
Charges de personnel	1 103 708	1 102 316	1 203 368	1 311 406	1 287 972	1 261 460	2.71%
Autres charges gestion courante	245 192	284 566	276 190	261 508	430 050	567 409	18.27%
Charges financières	262 745	309 402	269 646	176 067	148 210	167 151	-8.65%
Charges exceptionnelles	66	2 983	269 769	155 563	2 149	150 043	369.17%
Total des dépenses réelles	2 291 294	2 393 938	2 722 464	2 620 395	2 359 411	2 608 553	2.63%
<i>Opérations d'ordre (dot. amort)</i>	<i>115 256</i>	<i>124 631</i>	<i>63 486</i>	<i>109 831</i>	<i>113 916</i>	<i>103 207</i>	<i>-2.18%</i>
Déficit N-1				0	0		
Dépenses annuelles	2 406 550	2 518 569	2 785 950	2 730 226	2 473 327	2 711 760	2.42%

Résultat de l'exercice	181 346	-79 660	109 045	41 116	326 268	118 786	-8.11%
Résultat global de clôture	375 265	295 605	285 593	326 709	326 268	445 054	3.47%

Montants en euros



D'un point de vue général, la section de fonctionnement du budget principal de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse apparaît en équilibre précaire, avec un déficit de fonctionnement en 2003 et des résultats annuels globalement très réduits. Il peut toutefois être relevé que les recettes de la fiscalité locale sont en augmentation régulière sur la période étudiée.

Le résultat de clôture a augmenté de 3,47 % en moyenne annuelle entre 2002 et 2007. Cette évolution a résulté du fait que l'augmentation des dépenses (+ 2,42 % en moyenne annuelle) a été plus faible que l'augmentation des recettes (+ 2,56 % en moyenne annuelle).

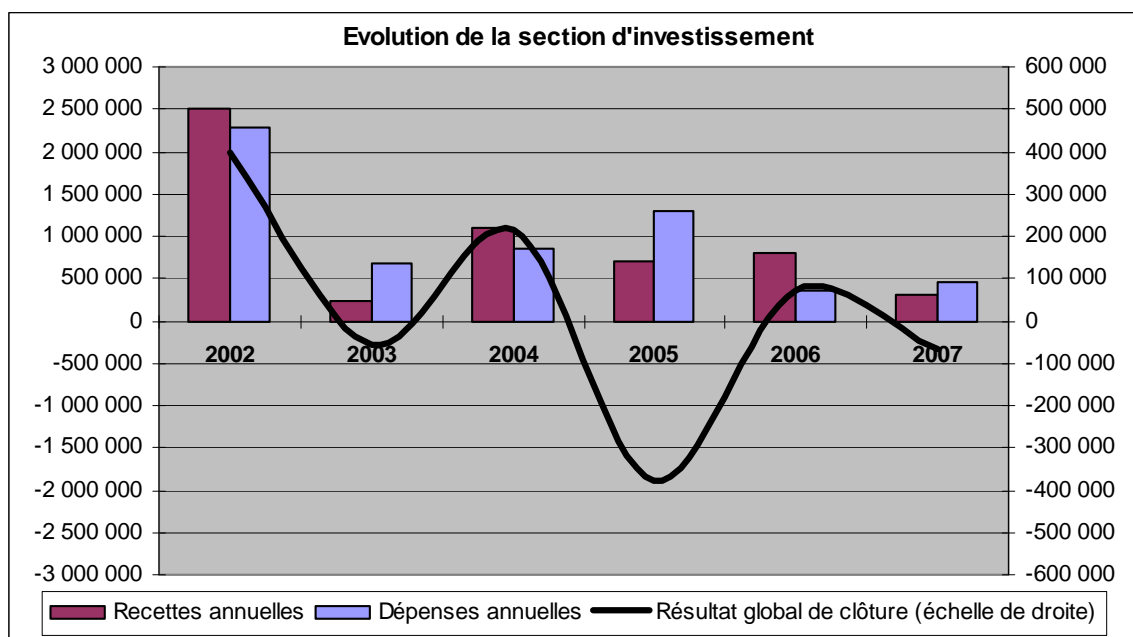
2.2.1.2. La section d'investissement

Sources : Comptes administratifs et comptes de gestion

Recettes	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Subventions d'investissement	52 057	42 437	22 022	211 911	32 685	14 428
Dotation fonds divers réserves	67 602	36 693	37 264	91 866	355 746	77 014
ICNE contrepassation	22 039	22 636	19 985	26 837		
Autres immos financières					294 200	112 300
Remboursements de prêts				35 000		
Emprunts et dettes	2 253 223	0	642 495	130 000		0
Dépôts et cautionnements			221			
Autres ressources propres				135 001		
Immobilisations corporelles		299	268 589			
Amortissements des immo.	52 852	62 228	63 486	56 114		
Dif. sur réalis. d'immobilisations				17 580		
Amortissements des ch. à répartir	62 404	62 403				
Total des recettes réelles	2 510 177	226 696	1 054 062	704 309	682 631	203 742
<i>Opérations d'ordre</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>113 916</i>	<i>103 207</i>
<i>Affectation excédent fonct N-1</i>			55 572			
Recettes annuelles	2 510 177	226 696	1 109 634	704 309	796 547	306 949
<i>Report excédent investissement N-1</i>	<i>177 543</i>	<i>397 156</i>	<i>0</i>	<i>214 214</i>	<i>0</i>	<i>70 549</i>
Total recettes d'investissement	2 687 720	623 852	1 109 634	918 523	796 547	377 498

Dépenses	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Immobilisations incorporelles	455	341	4 377	10 213	0	0
Subventions d'équipement versées	6 497	6 497	2 963	2 926	0	0
Immobilisations corporelles	107 496	137 081	105 702	85 526	73 096	119 741
Immobilisations en cours	155 934	197 245	154 892	432 520	35 885	91 861
Remboursements d'emprunts	2 006 331	315 284	280 029	303 191	240 448	197 117
Dépôts et cautionnements reçus	628	937	660	677	693	291
ICNE contrepassation	13 223	22 039	22 636	19 985		
Autres immob. financières (sauf ICNE)	0			439 248		36 110
Charges à répartir plusieurs exercices			268 589			
Total des dépenses réelles	2 290 564	679 424	839 848	1 294 286	350 122	445 120
<i>Opérations d'ordre</i>	0	0	0	0	113	113
Dépenses annuelles	2 290 564	679 424	839 848	1 294 286	350 235	445 233
<i>Report déficit investissement N-1</i>	0	0	55 572	0	375 763	0
Total dépenses d'investissement	2 290 564	679 424	895 420	1 294 286	725 998	445 233
Résultat de l'exercice	219 613	-452 728	269 786	-589 977	446 312	-138 284
Résultat global de clôture	397 156	-55 572	214 214	-375 763	70 549	-67 735

Montants en euros



La section d'investissement, après une année 2002 atypique au cours de laquelle une opération de renégociation d'emprunt a été effectuée pour plus de 2 millions d'euros, est globalement déficitaire.

Le remboursement d'emprunt effectué en 2002, pour un total de 2 006 331 euros, comprenait 1 703 562 euros de remboursement en capital de prêts renégociés et 302 769 euros de remboursement (normal) de la dette en capital pour l'année 2002.

Le recours à l'emprunt effectué la même année, pour un montant de 2 253 223 euros, concernait le financement des prêts renégociés pour la somme de 1 811 723 euros ainsi qu'un prêt de 441 500 € contracté, auprès de la Caisse d'Epargne, à destination du lotissement du Vieux Château (voir *infra* point 2.2.2.1.1).

Au terme de cette opération, dont le coût, représenté par les pénalités de remboursement anticipé, s'élève à 110 000 euros, la commune a pu emprunter 441 500 euros

qu'elle a mis en 2005 à la disposition du lotissement du Vieux Château. Ainsi, au final, et comme l'indique le tableau ci-dessous, l'opération s'est soldée par un alourdissement de l'endettement de 255 000 euros.

L'évolution de l'endettement en 2002

Détail de la renégociation	Remboursement d'emprunt	Recours à l'emprunt
Capital renégocié	1 703 562	1 811 723
Remboursement capital "normal" de 2002	302 769	N/A
Nouvel emprunt (Vieux Château)		441 500
Sous-total capital de la dette	2 006 331	2 253 223
ICNE contrepassé de 2001	13 223	
ICNE 2002		22 039
Dépôts et cautionnements	628	
Total	2 020 182	2 275 262
Différence	255 080	

Montants en euros

2.2.1.3. La capacité d'autofinancement du budget principal

La capacité d'autofinancement (CAF) est le principal moyen de financement des investissements ou de remboursement des emprunts souscrits pour financer les investissements qui n'ont pas été autofinancés.

La CAF peut être exprimée en CAF brute d'une part et en CAF nette d'autre part. La CAF brute, qui correspond au solde des encaissements et des décaissements de fonctionnement, correspond à la capacité totale d'autofinancement. La CAF nette, qui correspond à la CAF brute moins le remboursement du capital des emprunts, correspond à la capacité d'autofinancement de la commune, une fois rempli son engagement de remboursement des emprunts déjà contractés.

Budget principal	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes réelles de fonctionnement	2 587 896	2 438 909	2 831 509	2 771 342	2 799 481	2 830 433
Dépenses réelles de fonctionnement	2 291 294	2 393 938	2 722 464	2 620 395	2 359 411	2 608 553
Dotations aux amortissements	115 256	124 631	63 486	109 831	113 916	103 207
CAF brute	411 858	169 602	172 531	260 778	553 986	325 087
Remboursement des emprunts en Cal	303 397	315 284	280 029	303 191	240 448	197 117
CAF nette	108 461	-145 682	-107 498	-42 413	313 538	127 970

Source : comptes administratifs ; montants en euros.²

Dans le cas de Saint-Loup-sur-Semouse, la CAF brute étant traditionnellement faible (elle a représenté en moyenne 7 % des recettes de fonctionnement sur la période 2002-2007), et souvent inférieure au remboursement de la dette en capital, la CAF nette est régulièrement négative (ce constat se vérifie pour trois des six exercices examinés).

Comme a aussi pu le constater la trésorerie générale de la Haute-Saône dans le cadre de la surveillance budgétaire de Saint-Loup-sur-Semouse, la CAF de la commune n'a pas permis de financer correctement le remboursement de la dette. Ce remboursement a donc été

² En 2002, la renégociation d'emprunt a été soustraite du remboursement des emprunts en capital afin de rendre comparables les exercices examinés.

réalisé en puisant dans les réserves, affaiblissant ainsi, sur la période étudiée, le résultat d'ensemble (ou fonds de roulement) de la commune.

2.2.1.4. La notion d'équilibre réel appliquée au budget principal

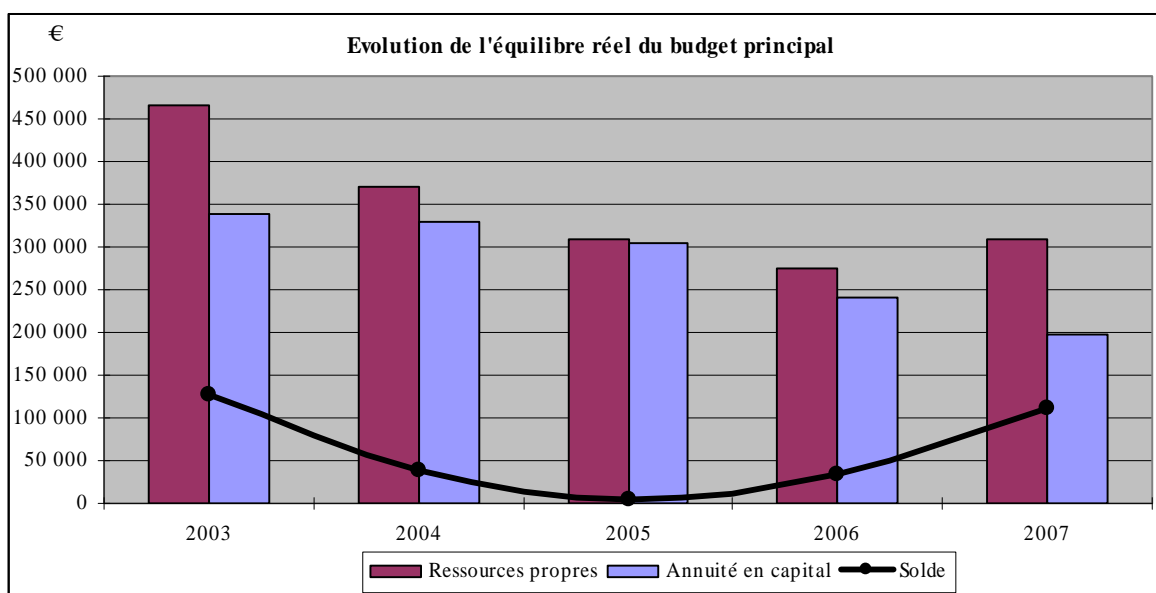
La notion d'équilibre réel du budget est définie à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités locales, qui dispose que le budget d'une collectivité territoriale est en équilibre réel notamment lorsque ses ressources propres lui permettent de rembourser le capital de ses emprunts. Cette prescription vise donc à empêcher la « cavalerie » budgétaire, qui consiste à emprunter pour rembourser un autre emprunt.

Les « ressources propres » d'une collectivité correspondent aux recettes « propres » de la section d'investissement, c'est-à-dire aux ressources déduction faite du recours à l'emprunt, auxquelles on ajoute le montant pris sur la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement.

Avec des remboursements d'emprunts qui représentent, entre 2003 et 2007, plus de 78 % des ressources propres, l'équilibre réel du budget principal de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse est précaire et laisse à la collectivité très peu de marges de manœuvre financière.

Equilibre réel du BP	2003	2004	2005	2006	2007
Ressources propres (€)	466 075	369 338	308 475	274 183	309 352
Annuités en capital (€)	315 284	280 029	303 191	240 448	197 117
Solde (€)	150 791	89 309	5 284	33 735	112 235

Source : comptes administratifs ; montants en euros



2.2.1.5. La commune ne parvient pas à gérer correctement son endettement

2.2.1.5.1. La commune n'est pas en mesure de suivre son endettement

Des divergences importantes apparaissent, en ce qui concerne le suivi de l'encours de la dette, entre les données fournies par les services municipaux et les données produites par les services du comptable public.

La mauvaise prise en compte de l'importante renégociation de la dette, opérée en 2002, explique la plus grande partie de ces écarts, constants depuis 2002.

Même si, comme l'indique le tableau ci-dessous, l'écart entre les deux suivis, qui dépassait le million d'euros en 2002, s'est amenuisé à partir de 2005, il apparaît nécessaire que la commune prenne l'attache des services de la trésorerie afin que ses comptes reflètent la réalité de son activité mais aussi de son endettement.

Encours de la dette au 1er janv n	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007-2002
Commune (budgets primitifs)	4 779 509	4 152 740	3 570 259	3 960 763	3 792 584	3 546 627	-1 232 882
Comptables (bilan CG, état B1)	3 684 114	3 931 006	3 615 722	3 978 188	3 804 997	3 564 549	-119 565
Ecart	1 095 395	221 734	-45 463	-17 425	-12 413	-17 922	

Montants en euros

Sur la base du suivi effectué par le comptable public, il apparaît qu'entre 2002 et 2007, l'endettement de la commune a diminué d'un peu moins de 120 000 euros, soit un chiffre dix fois plus faible que celui issu des budgets communaux, qui affichent une réduction de l'endettement supérieure à 1,2 million d'euros sur la même période.

2.2.1.5.2. La diminution de la dette communale demeure peu significative

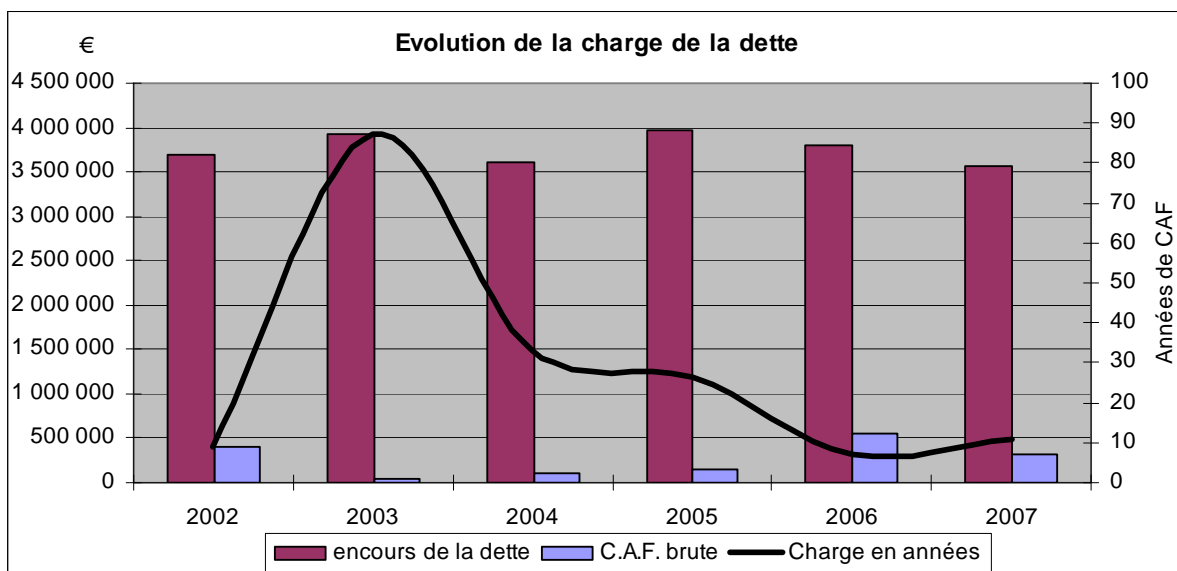
Sur la période allant du 1^{er} janvier 2002 au 1^{er} janvier 2008, la diminution de l'endettement de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse a été peu significative. En effet, l'encours de la dette affiche une diminution d'à peine plus de 10 % sur les six années, ce qui correspond à une diminution moyenne inférieure à 1,9 % chaque année.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Encours de la dette au 1/1/n	3 684 114	3 931 006	3 615 722	3 978 188	3 804 997	3 564 549	3 286 076	
Emprunts contractés en n	2 263 484	2 545	645 040	132 538	0	0	N/A	3 043 607
Emprunts remboursés en n	2 016 592	317 828	282 574	305 729	240 448	278 473	N/A	3 441 644
Solde annuel de l'endettement	246 892	-315 283	362 466	-173 191	-240 448	-278 473	N/A	-398 037

Source : Etat B1 du compte de gestion ; montants en euros.

Par ailleurs, comme le montre le graphique ci-dessous, la charge de la dette, calculée en rapportant l'encours de la dette aux recettes réelles de fonctionnement, affiche également une diminution très faible entre 2002 et 2007. De plus, cette diminution a davantage résulté de l'augmentation des recettes de fonctionnement (+ 13,5 %) que de la baisse de l'endettement (-3 %) sur la période.

Ainsi, si en 2007, le ratio mesurant le nombre d'années de produits de fonctionnement nécessaires au remboursement de la dette s'établissait à 1,13 année, en dessous du seuil critique généralement admis de 1,4 année (correspondant aux 10 % de communes les plus endettées), il demeurait assez proche de ce seuil d'alerte et très au-dessus de la médiane nationale, qui se situe à 0,6 année de produits de fonctionnement. Le niveau préoccupant de l'endettement de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse a notamment justifié la décision prise en 2002 par la trésorerie générale de la Haute-Saône de placer cette collectivité dans son réseau d'alerte.

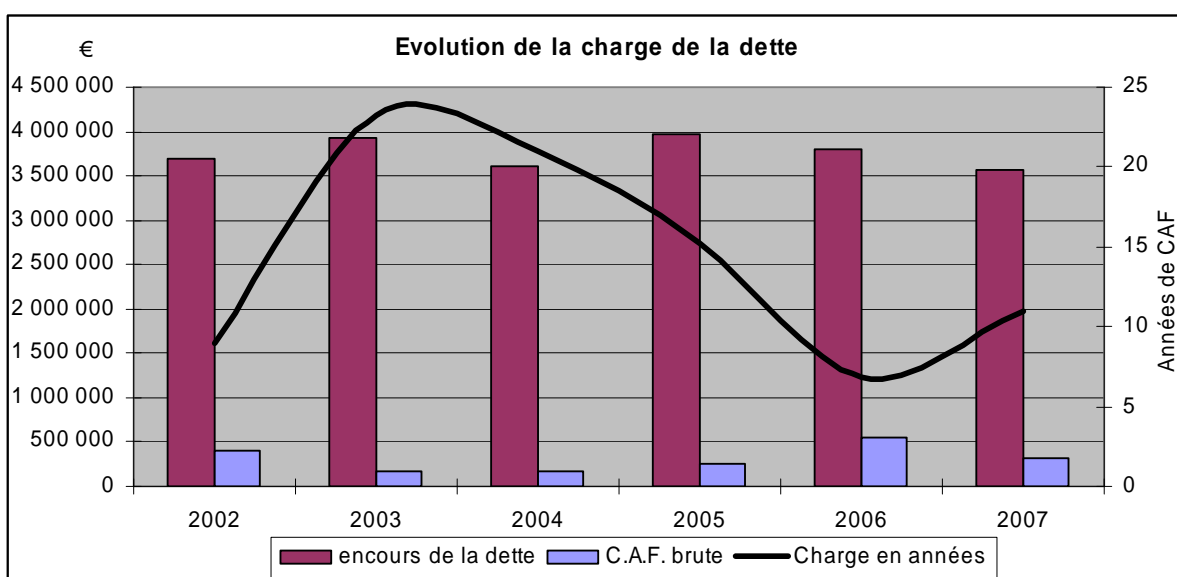


Le rapprochement de l'encours de la dette et de la capacité d'autofinancement brute confirme que la commune est proche d'une situation de surendettement.

Comme le montrent le tableau et le graphique ci-après, la dette a représenté, entre 2002 et 2007, jusqu'à 87 années de CAF brute (en 2003). Certes, depuis le point haut atteint en 2003, le ratio a diminué, mais il s'établissait encore en 2007 à un niveau très élevé (11 années de CAF brute).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Encours de la dette	3 684 114	3 931 006	3 615 722	3 978 188	3 804 997	3 564 549
C.A.F. brute	411 858	44 971	109 044	150 947	553 986	325 087
Charge en années	9	87	33	26	7	11

Montants en euros

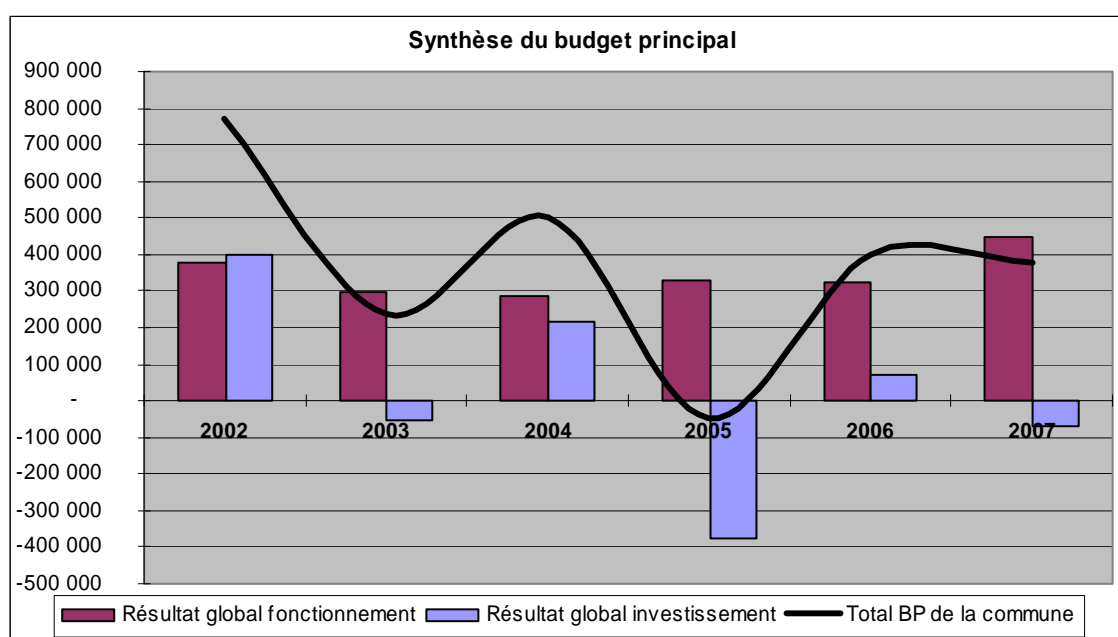


2.2.1.6. Synthèse sur le budget principal

Comme le montre le graphique ci-après, la synthèse des soldes des sections de fonctionnement et d'investissement fait apparaître une tendance à la baisse du résultat d'ensemble du budget principal de la commune.

La hauteur de la courbe, qui représente le fonds de roulement du budget principal de la commune, a été divisée par deux sur la période étudiée, passant de près de 800 000 euros en 2002 à moins de 400 000 euros en 2007.

Il convient par ailleurs de souligner que le déficit d'investissement de l'année 2005, qui a résulté notamment du reversement, au budget annexe du lotissement du Vieux Château, du prêt contracté en 2002 pour cette opération (dépenses de 439 000 euros imputée au compte « autres immobilisations financières ») a placé la commune dans une situation particulièrement préoccupante avec un déficit des deux sections de - 375 763 €, et donc un fonds de roulement négatif.



2.2.2. Les autres budgets de la commune

La commune de Saint-Loup-sur-Semouse dispose, en plus de son budget principal, d'un budget annexe pour chacun des deux lotissements qu'elle a mis en œuvre sur la période étudiée. Il existe aussi un budget annexe pour l'eau et un autre pour l'assainissement, pour lesquels la qualité de services publics industriels et commerciaux implique la séparation budgétaire d'avec les autres activités de la commune.

Dans un premier temps, chacun des budgets a été étudié séparément. Dans un second temps, un travail de consolidation a été effectué afin d'obtenir la vision la plus globale possible de l'état des finances de la collectivité, même si, en théorie, les comptes de l'eau et de l'assainissement ont vocation à s'équilibrer sans interférence avec le budget principal de la commune.

2.2.2.1. Les lotissements

2.2.2.1.1. Le lotissement du Vieux Château

La section de fonctionnement

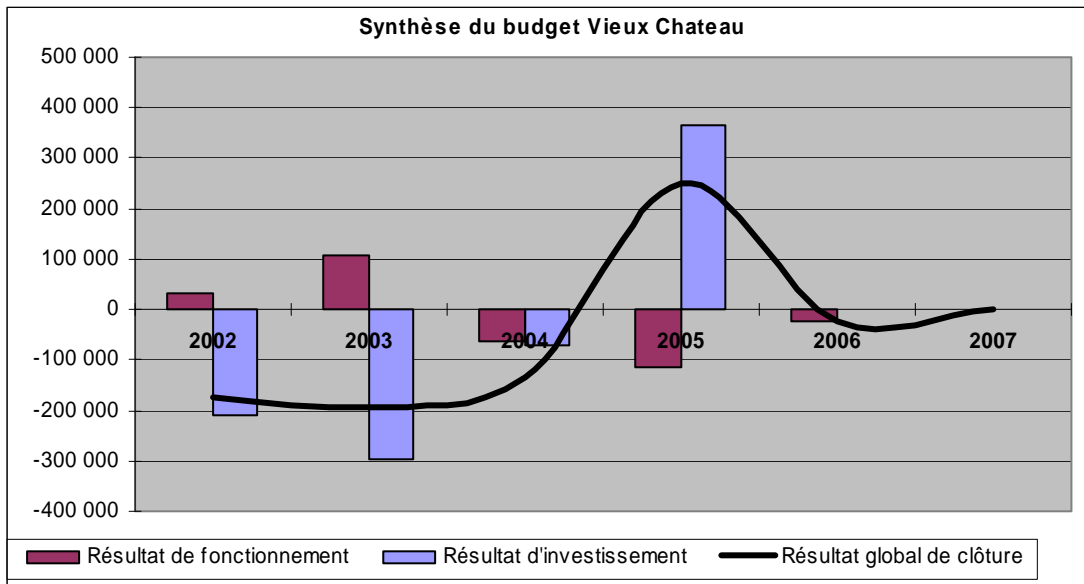
Lotissement : Vieux Château	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes de fonctionnement						
Produit des services	0	58 555	28 951	41 990	32 298	9 371
Variation des stocks	207 676	89 900	73 844	39 575		
Transfert de charges		13 187		17 564		
Produits exceptionnels		2				126 385
<i>Opérations d'ordre entre sections</i>					113 588	
Excédent N-1		33 945	105 688			
Total recettes de fonctionnement	207 676	195 588	208 483	99 129	145 886	135 756
Dépenses de fonctionnement						
Charges à caractère général	173 732	89 900	12 750	92 234	13 558	
Charges financières				17 564	1 288	
Stocks			257 816	42 169		
<i>Opérations d'ordre (production stockée)</i>					39 575	112 300
Déficit N-1				62 083	114 920	23 455
Total dépenses de fonctionnement	173 732	89 900	270 566	214 050	169 341	135 755
Résultat de fonctionnement	33 944	105 688	-62 083	-114 921	-23 455	1

La section d'investissement

Lotissement : Vieux Château	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes d'investissement						
Emprunts reçus				439 248		
Stocks			299 985	73 844	39 575	
Excédent N-1					366 925	
<i>Opérations d'ordre</i>						112 300
Total recettes d'investissement	0	0	299 985	513 092	406 500	112 300
Dépenses d'investissement						
Remboursement d'emprunt				35 000	294 200	112 300
Stocks	207 676	89 900	73 844	39 575	112 300	
Déficit N-1	157	207 833	297 733	71 592		0
Total dépenses d'investissement	207 833	297 733	371 577	146 167	406 500	112 300
Résultat d'investissement	-207 833	-297 733	-71 592	366 925	0	0
Résultat global de clôture	-173 889	-192 045	-133 675	252 004	-23 455	1

Montants en euros

La section de fonctionnement présente un déficit structurel à compter de 2004. Ceci apparaît problématique dans la mesure où le résultat de cette section, qui a vocation à être excédentaire, sert normalement à financer tout ou partie des opérations d'investissement du lotissement. Au lieu de cela, l'excédent de la section d'investissement, constaté en 2005, qui a permis au final d'équilibrer le résultat global de clôture, a résulté en réalité de l'emprunt de 439 000 euros reçu en 2005 (cf. *supra*, points 2.2.1.2. et 2.2.1.6). Cet emprunt a été réalisé sous la forme d'une avance réglée par le budget principal de la commune, qui avait emprunté la somme correspondante en 2002, dans le cadre de la renégociation de sa dette. Le budget annexe l'a ensuite remboursé, sur les exercices 2005, 2006 et 2007.



Le lotissement du Vieux Château, qui a été clos à la fin de l'année 2007, a finalement grevé le budget de la commune d'environ -126 000 euros, ainsi que l'illustre le produit exceptionnel constaté afin d'équilibrer le dernier exercice, en 2007.

Sur la base des 18 parcelles vendues, cela correspond à une subvention communale moyenne de 7 000 euros par parcelle vendue.

2.2.2.1.2. Le lotissement Champs la Chèvre

La section de fonctionnement

Recettes de fonctionnement						
Lotissement Champs la Chèvre	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Produit des services						13 646
Variation des stocks			60 416			
Transfert de charges					121 583	66 836
<i>Opérations d'ordre entre sections</i>						
<i>Excédent N-1</i>				33 245	28 816	9 296
Total recettes de fonctionnement	0	0	60 416	33 245	150 399	89 778

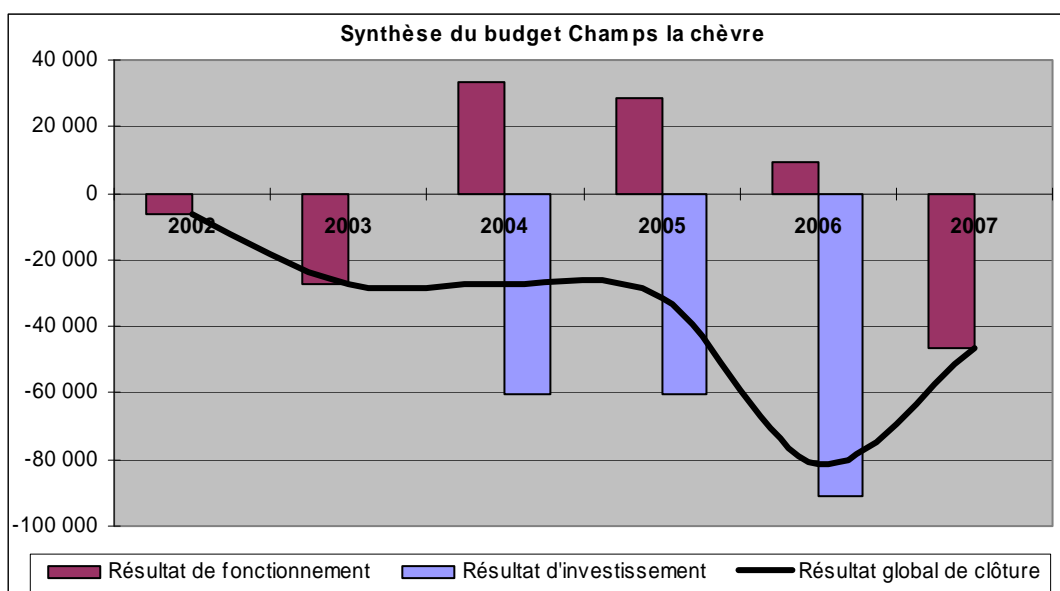
Dépenses de fonctionnement						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Charges à caractère général		21 192		4 429	49 962	14 552
Charges financières				0	0	
Stocks						
<i>Opérations d'ordre (production stockée)</i>					91 141	121 583
Déficit N-1	5 980	5 980	27 172	0	0	
Total dépenses de fonctionnement	5 980	27 172	27 172	4 429	141 103	136 135
Résultat de fonctionnement	-5 980	-27 172	33 244	28 816	9 296	-46 357

Montants en euros

La section d'investissement

Lotissement : Champs la Chèvre	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes d'investissement						
Emprunts reçus						36 110
Stocks					91 141	
Excédent N-1						121 583
<i>Opérations d'ordre</i>						
Total recettes d'investissement	0	0	0	0	91 141	157 693
Dépenses d'investissement						
Remboursements d'emprunts						
Stocks			60 416		121 583	
<i>Opérations d'ordre</i>						66 836
Déficit N-1				60 416	60 416	90 858
Total dépenses d'investissement	0	0	60 416	60 416	181 999	157 694
Résultat d'investissement	0	0	-60 416	-60 416	-90 858	-1
Résultat global de clôture						
	-5 980	-27 172	-27 172	-31 600	-81 562	-46 358

Montants en euros



Il n'est pas aisé d'établir un diagnostic précis sur ce lotissement pour lequel il n'existe ni budget initial ni programme prévisionnel établi au moment de la validation du projet.

Il apparaît toutefois que le pilotage du projet a été déficient. Seules deux des douze parcelles prévues ont été vendues six années après le lancement du projet et les travaux apparaissent à la fois en retard et mal comptabilisés.

En effet, le temps passé par les équipes techniques de la commune, qui ont en charge la quasi-totalité du travail de viabilisation du lotissement, alors qu'elles ne disposent pas des compétences et de l'expérience nécessaires, n'est pas comptabilisé dans les comptes du budget annexe. Le déficit du budget annexe du lotissement est donc en réalité supérieur à celui affiché, à hauteur du coût de la main d'œuvre utilisée depuis cinq ans. Selon les éléments transmis par la commune en réponse à son rapport d'observations provisoires, le montant des dépenses de personnel non prises en compte atteindrait 7 286 euros, qui s'ajoutent au déficit cumulé, d'un montant de 46 358 euros, constaté à la fin de l'exercice 2007.

2.2.2.2. Les services de l'eau et de l'assainissement

Les services de l'eau et de l'assainissement font l'objet d'une analyse spécifique au paragraphe 3.1. D'une façon générale, l'ensemble de l'activité (distribution d'eau et assainissement) est gérée en régie directe par la commune, à l'exception de la gestion de la station d'assainissement, qui est gérée par le syndicat intercommunal d'assainissement.

2.2.2.2.1. Le service de l'assainissement

La section d'exploitation

Assainissement	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes de fonctionnement						
Ventes de produits, prestations	288 489	447 233	224 066	160 936	178 620	262 184
Subvention d'exploitation	0			0		
Produits exceptionnels	1 966	31 388	1 965	1 965	2 295	2 281
Atténuation de charges						1 367
Excédent N-1	82 064	141 201	387 997	350 031	291 943	334 556
Total recettes de fonctionnement	372 519	619 822	614 028	512 932	472 858	600 388
Dépenses de fonctionnement						
Charges à caractère général	10 113	16 226	166 813	154 448	48 691	44 850
Impôts, taxes et verst assimilés	119 066	105 357	7 127			
Charges financières	27 619	25 249	19 038	12 162	11 571	10 685
Charges de personnel				7 164	3 618	
Autres charges de gestion courante	0		7 986		25 851	42 168
Charges exceptionnelles		1 636	476	104	1 460	150 285
<i>Dotations aux amortissements</i>	48 788	49 033	46 461	47 111	47 111	52 091
Déficit N-1						
Total dépenses de fonctionnement	205 586	197 501	247 901	220 989	138 302	300 079

Résultat de fonctionnement	166 933	422 321	366 127	291 943	334 556	300 309
-----------------------------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

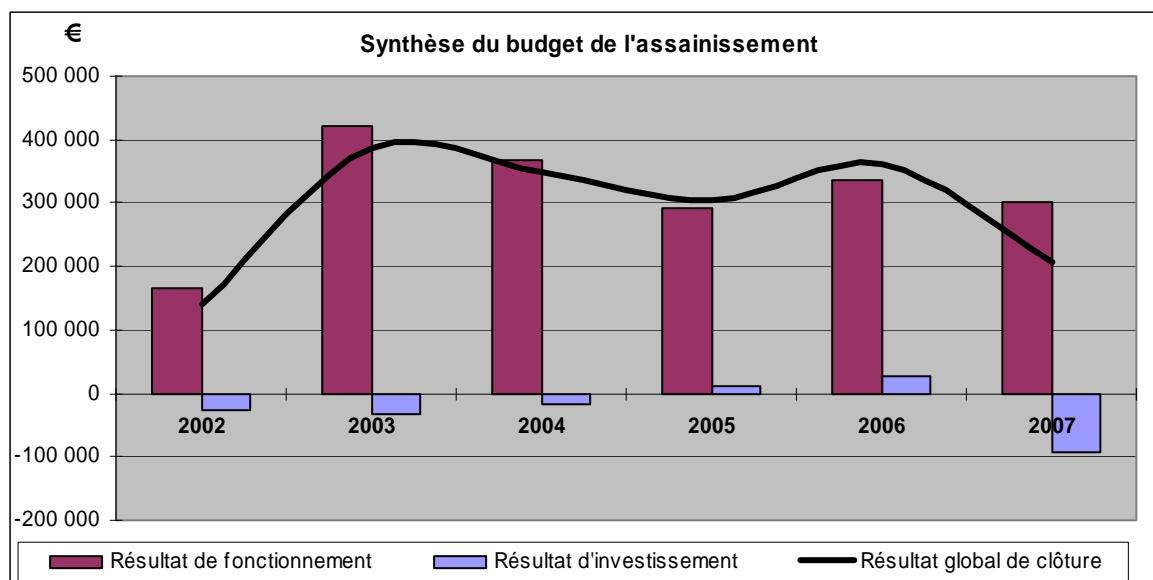
Assainissement	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes d'investissement						
Emprunts reçus	76 349		2 825			
ICNE					1 367	1 216
Amortissements des immos	48 788	49 033	46 461	47 111	47 111	47 182
Dotations fonds divers réserves	26 309	25 733	34 324	16 096		
Provisions pour dépréciations						4 909
Excédent N-1					11 078	27 834
Total recettes d'investissement	151 446	74 766	83 610	63 207	59 556	81 141
Dépenses d'investissement						
Remboursements d'emprunts	144 490	75 103	58 019	34 067	24 839	16 554
Subventions d'investissement	1 965	1 965	1 966	1 966	1 966	3 332
Immobilisations corporelles						
Immobilisations en cours	4 414	6 289	5 397		4 917	3 633
Autres immobilisations financières						150 000
Déficit N-1	26 309	25 733	34 324	16 096		
Total dépenses d'investissement	177 178	109 090	99 706	52 129	31 722	173 519

Résultat d'investissement	-25 732	-34 324	-16 096	11 078	27 834	-92 378
----------------------------------	----------------	----------------	----------------	---------------	---------------	----------------

Résultat global de clôture	141 201	387 997	350 031	303 021	362 390	207 931
-----------------------------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

Montants en euros

Dans les comptes de l'année 2007, on remarquera, en « charges exceptionnelles » d'exploitation, le transfert réalisé au bénéfice du service de l'eau et, par ailleurs, en « autres immobilisation financières », l'avance faite au profit du même service de l'eau.



L'assainissement est l'activité qui, de fait, « finance » l'ensemble des budgets communaux. C'est grâce à ce budget excédentaire que la situation consolidée de la commune reste inscrite dans des limites tolérables. Dès 2004, au demeurant, la trésorerie générale de la Haute-Saône indiquait, à propos de la situation de la commune à la fin de l'année 2003 : « *c'est grâce au service assainissement que la CAF consolidée couvre presque toute la dette annuelle* ».

La chambre souligne que la politique de sous-investissement constatée dans le domaine de l'assainissement « améliore » les comptes de l'activité. Toutefois, les dépenses très importantes (plusieurs centaines de milliers d'euros) qui devront être réalisées à court et moyen terme pour assurer le bon fonctionnement du réseau doivent être prises en considération pour obtenir une image fidèle de l'économie de cette activité (voir la partie 3.1 consacrée à l'analyse des activités de l'eau et de l'assainissement).

2.2.2.2. Le service de l'eau

La section d'exploitation

Eau	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes de fonctionnement						
Ventes de produits, prestations	258 534	155 371	148 593	160 913	196 814	314 031
Subvention d'exploitation	306	4 139	615	625	0	0
Atténuation de charges	39 567	39 956	41 239	43 330	44 271	52 557
Produits exceptionnels	58 592	62 413	59 078	58 775	63 974	208 770
Excédent N-1						
Total recettes de fonctionnement	356 999	261 879	249 525	263 643	305 059	575 358
Dépenses de fonctionnement						
Charges à caractère général	75 629	70 540	73 410	78 726	80 537	81 676
Impôts, taxes et verst assimilés	9 519	391	0			
Charges financières	38 338	31 954	30 681	32 200	19 794	20 465
Charges de personnel	78 813	87 294	89 278	95 853	93 002	85 967
Autres charges de gestion courante	0	0	3 838		2 002	3 365
Charges exceptionnelles	681	1 297	152		421	288
<i>Dotations aux amortissements</i>	58 590	62 393	58 770	59 356	59 584	61 675
Déficit N-1	160 137	64 708	56 698	63 302	65 794	16 075
Total dépenses de fonctionnement	421 707	318 577	312 827	329 437	321 134	269 511

Résultat de fonctionnement	-64 708	-56 698	-63 302	-65 794	-16 075	305 847
-----------------------------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

Eau	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes d'investissement						
Emprunts reçus	0	0		12 505		150 000
ICNE					1 794	1 598
Amortissements des immos	58 590	62 393	58 770	59 356	59 584	57 520
Dotation fonds divers réserves						
Provisions pour dépréciations						4 155
Excédent N-1				0	0	
Total recettes d'investissement	58 590	62 393	58 770	71 861	61 378	213 273
Dépenses d'investissement						
Remboursements d'emprunts	74 930	80 580	77 910	54 136	38 691	29 154
ICNE						1 794
Subventions d'investissement	58 590	62 393	58 770	58 770	58 770	58 770
Immobilisations corporelles	988	9 796			1 060	0
Immobilisations en cours	3 660	863	553	9 137	4 713	2 728
Déficit N-1	71 022	150 600	241 839	320 302	370 484	412 340
Total dépenses d'investissement	209 190	304 232	379 072	442 345	473 718	504 786

Résultat d'investissement	-150 600	-241 839	-320 302	-370 484	-412 340	-291 513
----------------------------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------

Résultat global de clôture	-215 308	-298 537	-383 604	-436 278	-428 415	14 334
-----------------------------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------	---------------

Montants en euros

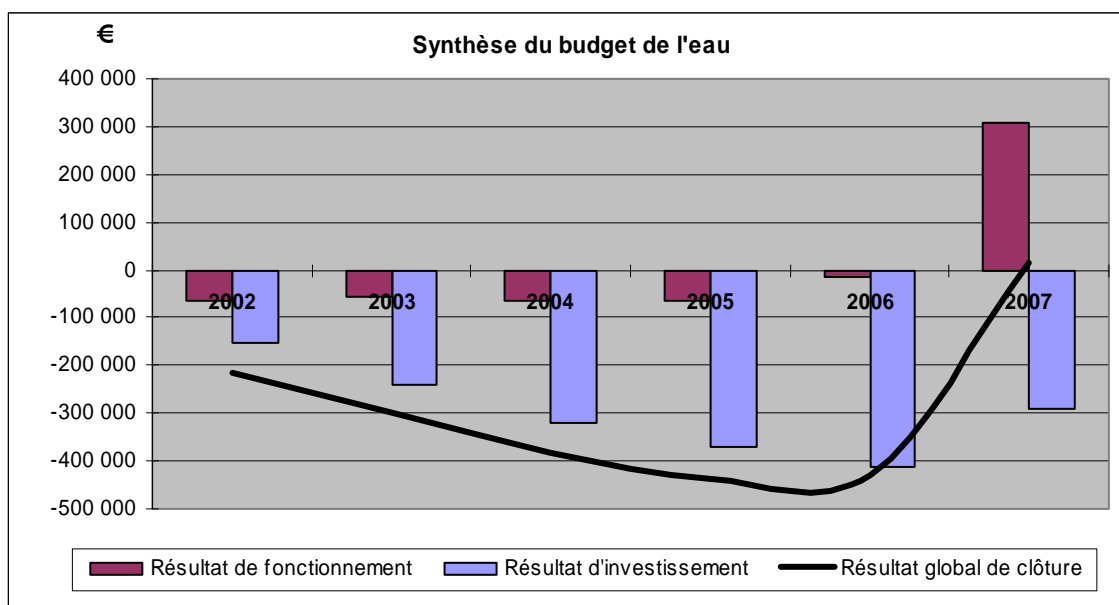
La situation budgétaire du service de l'eau apparaît en net redressement sur l'exercice 2007. Le retour à l'équilibre s'explique par la combinaison de plusieurs opérations qui ont été mises en place à la suite d'un contrôle budgétaire effectué par la chambre régionale des comptes de Franche-Comté en 2007, après que le préfet de la Haute-Saône a saisi la juridiction précisément en raison du déséquilibre de ce budget (cf. les avis de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté des 15 juin et 26 juillet 2007).

S'il peut être regretté que la commune n'ait pas jugé bon de suivre l'ensemble des recommandations conjointes de la chambre régionale des comptes et du préfet en matière

d'augmentation des tarifs, celle-ci a toutefois procédé à une remise en ordre de sa facturation en constatant, à la fin de l'année 2007, la consommation de l'année 2007. Dans la mesure où, traditionnellement, la commune facturait en N+1 les consommations de l'année N, cette régularisation a suscité une forte augmentation des recettes de fonctionnement pour l'exercice 2007. La partie 3.1.3 montre en quoi cette opération n'a fait, en réalité, que reporter le problème à la fin de l'année 2008.

Le conseil municipal a toutefois procédé à une augmentation du prix de l'eau ainsi qu'à la mise en place d'un transfert de 300 000 euros depuis le budget de l'assainissement. La moitié de cette somme, considérée comme une avance, a vocation à être remboursée par le budget de l'eau.

La conjugaison de ces trois actions a permis au budget de l'eau d'afficher le premier résultat de fonctionnement positif depuis au moins 5 ans et de présenter un résultat global de clôture en équilibre à la fin de l'exercice 2007.



Toutefois, le rétablissement opéré n'est qu'apparent, pour deux raisons.

Au niveau budgétaire, en premier lieu, il faut considérer, d'une part, que les comptes pour 2007 incluent, en recettes de fonctionnement, une ressource exceptionnelle de 150 000 euros (transfert depuis le budget de l'assainissement) et, en investissement, l'avance de 150 000 euros qui devra être remboursée sur les prochains exercices et, d'autre part, que la facturation de l'exercice 2007 est atypique dans la mesure où le SPIC a procédé à deux facturations. On constate d'ailleurs que les recettes de fonctionnement ont presque doublé en 2007 par rapport à 2006.

La modification du calendrier de la facturation ne pourra être rééditée et ne saurait traduire une amélioration récurrente des recettes de l'activité. De la même manière, le prélèvement exceptionnel de 150 000 euros effectué sur le budget annexe de l'assainissement et le versement de l'avance de même montant, financée également par le budget annexe de l'assainissement, constituent des mesures non reconductibles.

Sur le plan opérationnel, en second lieu, il convient de souligner le mauvais état du réseau d'eau, sous-entretenu depuis bien longtemps et dont la remise en état va coûter plusieurs centaines de milliers d'euros dans les années à venir (voir la partie 3.1 consacrée à l'analyse des activités eau et assainissement).

2.2.3. Consolidation budgétaire

2.2.3.1. Consolidation des résultats budgétaires

La consolidation des différents budgets permet de donner une vision d'ensemble des finances communales.

Cependant cet exercice n'a de portée qu'indicative. En effet, le code général des collectivités territoriales organise un strict cloisonnement des budgets annexes des services publics industriels et commerciaux. Ainsi, aux termes de l'article L. 2224-1 de ce code, « *les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par la commune doivent être équilibrés en recettes et en dépenses* ». L'article L. 2224-2 dispose que, sauf cas exceptionnels, « *il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses* » au titre de ces services. Cette interdiction se justifie par le souci d'éviter que le contribuable communal participe au financement de services dont l'équilibre du budget doit être assuré par les redevances des usagers. Elle n'est pas applicable dans les communes de moins de 3 000 habitants, mais la population de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse est supérieure à ce seuil.

La consolidation est présentée dans un premier temps « par section » pour chaque budget et ensuite par budget (sections de fonctionnement et d'investissement confondues).

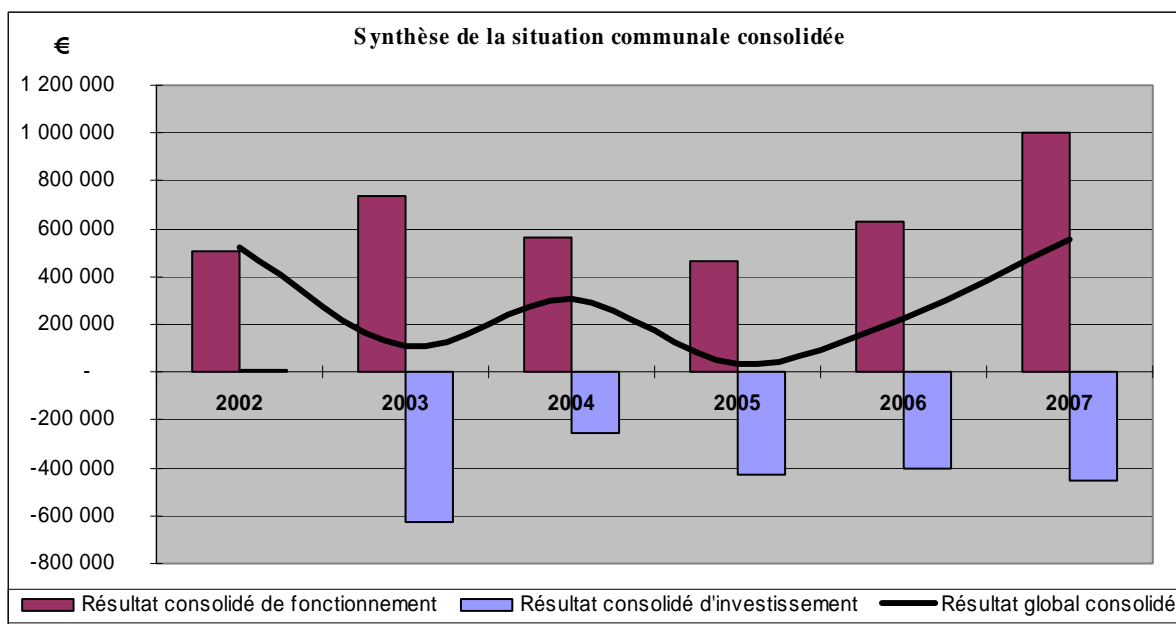
2.2.3.1.1. Consolidation par section

Consolidation des sections de fonctionnement						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Budget principal	375 265	295 605	285 593	326 709	326 268	445 054
Lotissement Vieux Château	33 944	105 689	- 62 083	- 114 921	- 23 455	1
Lotissement Champs la chèvre	- 5 980	- 27 172	33 244	28 816	9 296	- 46 357
Assainissement	166 933	422 321	366 127	291 943	334 556	300 309
Eau	- 64 708	- 56 698	- 63 302	- 65 794	- 16 075	305 847
Résultat consolidé de fonctionnement	505 454	739 745	559 579	466 753	630 590	1 004 854

Consolidation des sections d'investissement						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Budget principal	397 156	- 55 572	214 214	- 375 763	70 549	- 67 735
Lotissement Vieux Château	- 207 833	- 297 733	- 71 592	366 925	-	-
Lotissement Champs la chèvre	-	-	- 60 416	- 60 416	- 90 858	1
Assainissement	- 25 732	- 34 324	- 16 096	11 078	27 834	- 92 378
Eau	- 150 600	- 241 839	- 320 302	- 370 484	- 412 340	- 291 513
Résultat consolidé d'investissement	12 991	- 629 468	- 254 192	- 428 660	- 404 815	- 451 627

Résultat global consolidé	518 445	110 277	305 387	38 093	225 775	553 227
----------------------------------	----------------	----------------	----------------	---------------	----------------	----------------

Montants en euros



Avec un résultat global consolidé (fonds de roulement global) proche de zéro en 2003 et en 2005, la consolidation de l'ensemble des budgets communaux confirme que la situation financière de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse est préoccupante.

Le « retour à la normale » constaté en 2007 n'est qu'apparent, compte tenu :

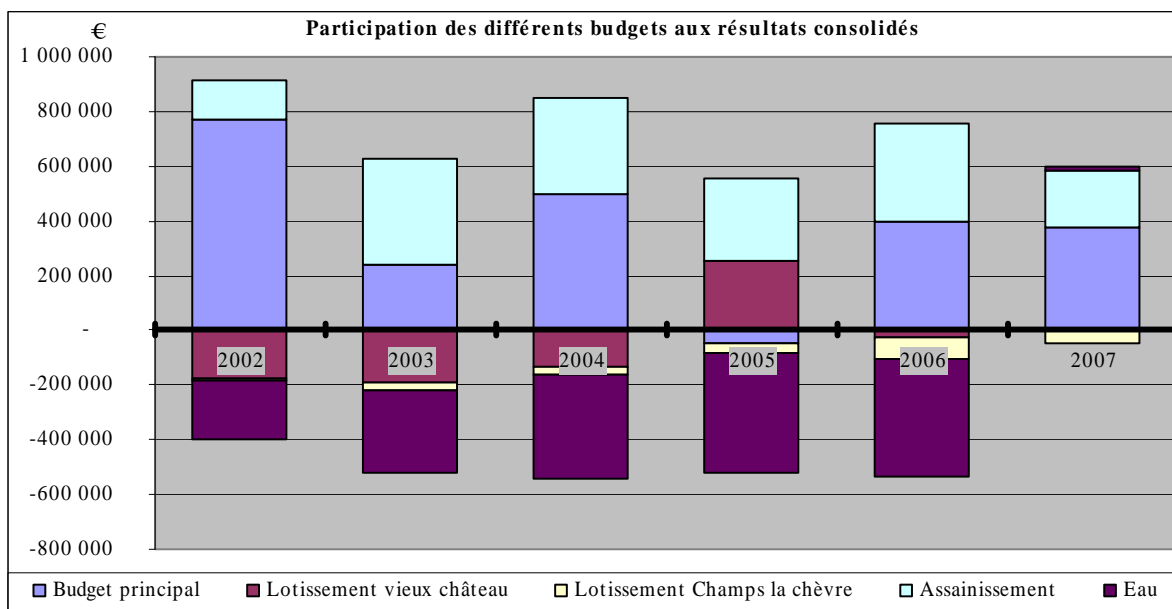
- de la facturation exceptionnelle dans le domaine de l'eau (+ 120 K€ environ) qui ne sera bien entendu pas reconduite dès lors qu'elle résulte du rattrapage de la facturation, qui est dorénavant effectuée sur l'exercice auquel elle se rapporte et non plus l'année suivante ;
- du sous-investissement notoire constaté, au cours de la période étudiée, autant au niveau du budget principal que des services publics industriels et commerciaux (eau et assainissement) ; selon l'administration municipale, les premières estimations effectuées feraient état d'un besoin d'investissement de près d'un million d'euros pour le service de l'eau et autant pour le service de l'assainissement ; le sous-investissement des années 2002-2007 a entraîné la dégradation d'une partie importante du réseau routier communal, dont la remise en état sera aussi très coûteuse : près de 40 % du réseau serait en mauvais ou très mauvais état selon le responsable des services techniques de la commune.

2.2.3.1.2. Consolidation par budget

Présentation par budget, fonctionnement et investissement confondus						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Budget principal	772 421	240 033	499 807	- 49 054	396 817	377 319
Lotissement Vieux Château	- 173 889	- 192 044	- 133 675	252 004	- 23 455	1
Lotissement Champs la chèvre	- 5 980	- 27 172	- 27 172	- 31 600	- 81 562	- 46 358
Assainissement	141 201	387 997	350 031	303 021	362 390	207 931
Eau	- 215 308	- 298 537	- 383 604	- 436 278	- 428 415	14 334
Résultat global de clôture consolidé	518 445	110 277	305 387	38 093	225 775	553 227

La consolidation par budget met en lumière le caractère structurellement déficitaire du budget annexe de l'eau. Avec plus de 1,74 million d'euros de déficit cumulé sur la période étudiée, le déficit de ce service public industriel et commercial est tout juste couvert par l'excédent, lui aussi structurel, de l'activité d'assainissement, dont le montant cumulé sur la période 2002-2007 a atteint 1,75 million d'euros.

Le budget principal a été excédentaire au terme de cinq des six exercices étudiés, mais cet équilibre n'a été atteint à plusieurs reprises que grâce au recours à l'emprunt et à une politique de non investissement, reportant les enjeux sur les années à venir. Ceci est illustré à la partie 2.4, où il est montré que la commune de Saint-Loup-sur-Semouse a, sur les années 2002-2006, investi en moyenne quatre fois moins que les autres communes pour chacun de ses habitants.



2.2.3.2. Evolution de l'endettement consolidé

Source : comptes administratifs

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Budget principal	2 253 223	0	642 495	130 000	0		3 025 718
Lotissement Vieux Château	0	0	0	439 248	0		439 248
Lotissement Champs la chèvre	0	0	0	0	0	36 110	36 110
Assainissement	76 349	0	2 825	0	0	0	79 174
Eau	0	0	0	12 505	0	150 000	162 505
Total emprunté	2 329 572	0	645 320	581 753	0	186 110	3 742 755

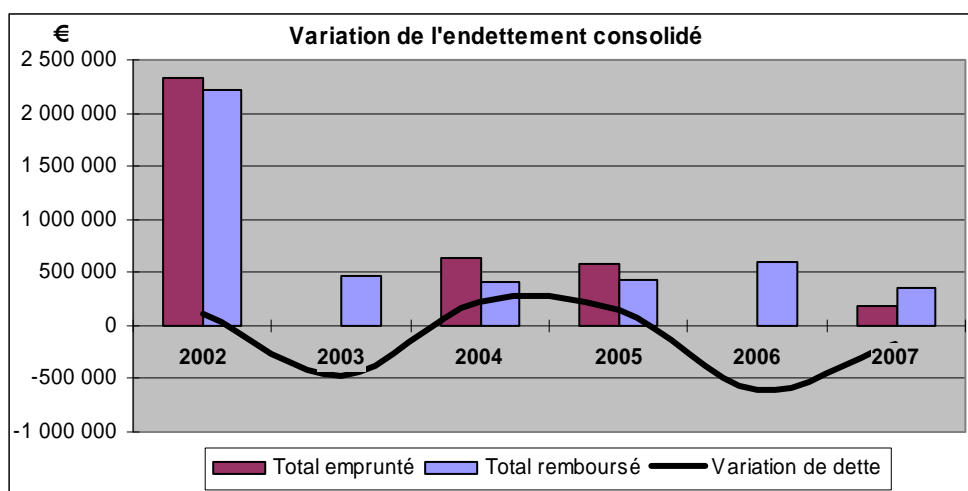
Emprunts remboursés							
	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	Total
Budget principal	2 006 331	315 284	280 029	303 191	240 448	197 117	3 342 400
Lotissement Vieux Château	0	0	0	35 000	294 200	112 300	441 500
Lotissement Champs la chèvre	0	0	0	0	0		0
Assainissement	144 490	75 103	58 019	34 067	24 839	16 554	353 072
Eau	74 930	80 580	77 910	54 136	38 691	29 154	355 401
Total remboursé	2 225 751	470 967	415 958	426 394	598 178	355 125	4 492 373

	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	total
Variation de dette	103 821	-470 967	229 362	155 359	-598 178	-169 015	-749 618

Montants en euros

NB : les 150 000 euros avancés au service de l'eau en 2007 ont été apportés en interne par le budget général de la commune et doivent être remboursés sur trois ans (2008-2010). Si l'avance a été effectivement versée au budget de l'eau et si elle a effectivement induit la mobilisation de 150 000 euros de crédits au budget principal de la commune, l'endettement global externe n'a toutefois pas été affecté par ce transfert.

La dette consolidée de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse a globalement diminué entre 2002 et 2007, et plus particulièrement au cours de l'exercice 2006. Cet exercice a fait suite à trois années particulièrement mauvaises d'un point de vue budgétaire, qui avaient vu le fonds de roulement de la commune fondre et l'endettement de la collectivité atteindre un niveau alarmant.



Il convient cependant de tempérer ce qui pourrait apparaître comme un bon résultat, dans la mesure où la diminution de l'endettement constatée sur la période a résulté, comme indiqué plus haut, d'une politique de sous-investissement, notamment dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et de la voirie. Il ne fait malheureusement pas de doute que cette politique coûtera, en définitive, bien plus que ce que peuvent pour le moment laisser croire les comptes.

2.2.3.3. Consolidation de la capacité d'autofinancement et du fonds de roulement

Budgets consolidés	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes réelles fonctionnement	3 443 027	3 341 053	3 470 276	3 297 016	3 552 924	3 817 866
Dépenses réelles fonctionnement	2 932 181	3 081 031	3 560 547	3 373 746	2 948 577	3 277 044
Dotations aux amortissements	222 634	236 057	168 717	216 298	220 611	216 973
CAF brute	733 480	496 079	78 446	139 568	824 958	757 795
Remboursement des emprunts en capital	522 189	471 904	416 619	427 071	598 178	355 125
CAF nette	211 291	24 175	-338 173	-287 503	226 780	402 670

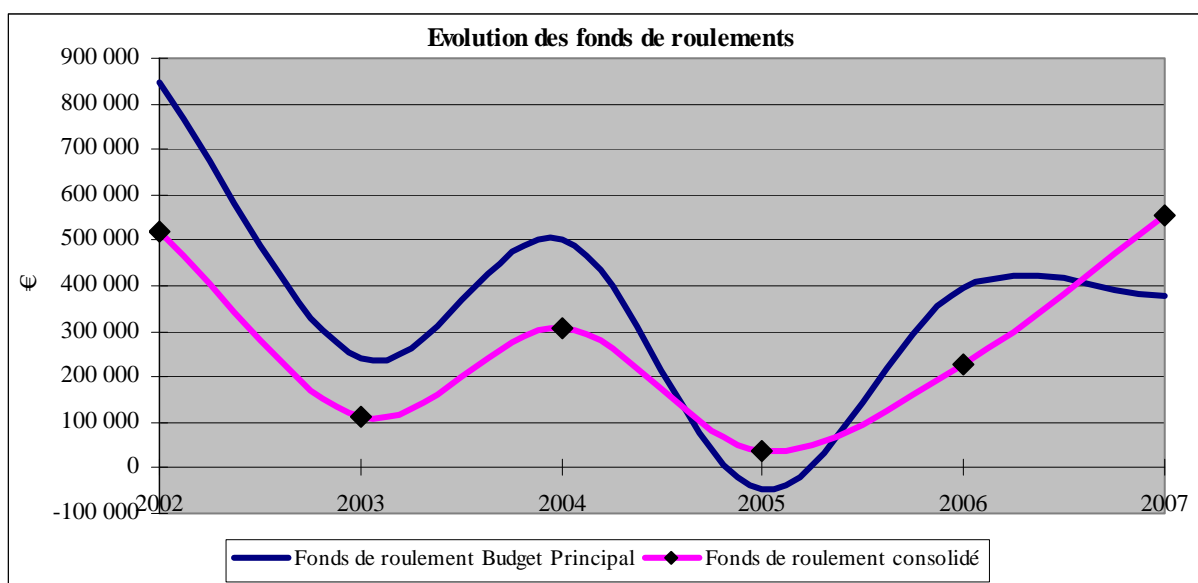
Montant en euros

NB : Pour 2002, la renégociation d'emprunt au budget principal n'est pas prise en compte dans le remboursement des emprunts en capital.

La consolidation des budgets permet d'afficher une CAF brute positive, qui s'établit toutefois à un niveau globalement faible : en 2004 et 2005, elle a été insuffisante pour pourvoir au remboursement en capital de la dette.

Equilibres financiers budgets consolidés	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes réelles de fonctionnement (a)	3 443 027	3 341 053	3 470 276	3 297 016	3 552 924	3 817 866
Dépenses réelles de fonctionnement (b)	2 932 181	3 081 031	3 560 547	3 373 746	2 948 577	3 277 044
Epargne brute (c=a-b)	510 846	260 022	-90 271	-76 730	604 347	540 822
Remboursement de dette hors refinanct (d)	522 189	471 904	416 619	427 071	598 178	355 125
Epargne nette (e=c-d)	-11 343	-211 882	-506 890	-503 801	6 169	185 697
Recettes d'investissement (hors emprunt) (f)	364 332	338 122	816 562	727 783	593 334	420 745
Recettes disponibles à l'investis. (g=e+f)	352 989	126 240	309 672	223 982	599 503	606 442
Dépenses d'investissement hors rembst (h)	561 526	534 409	760 105	1 099 866	414 290	465 099
Besoin de capitaux externes (i=h-g)	208 537	408 169	450 433	875 884	-185 213	-141 343
Produits des emprunts hors refinanct (j)	510 753	0	645 542	608 590	3 161	186 110
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	302 216	-408 169	195 109	-267 294	187 681	327 453
Fonds de roulement consolidé	518 446	110 277	305 387	38 093	225 777	553 229

Montants en euros



Montants en euros

Après un point critique en 2005, lorsque le fonds de roulement négatif du budget principal a mis en péril l'ensemble de l'équilibre financier de la collectivité, la situation s'est, en apparence, améliorée. En 2007, le rétablissement opéré a été assuré par les budgets annexes, notamment grâce à l'adoption de mesures dans le domaine de l'eau (voir partie 2.2.2.2).

Le fonds de roulement consolidé de la collectivité est revenu, à la fin de l'exercice 2007, au niveau qu'il connaissait en 2002, alors même que, en dehors de la rénovation du pont d'Avignon, la commune n'a pas procédé à de réels investissements sur cette période de six années.

Ainsi, en tenant compte du vieillissement qu'a connu l'ensemble du patrimoine de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse entre 2002 et 2007 (bâtiments publics, voirie, réseaux d'eau et d'assainissement, gros matériels tels que véhicules...), la collectivité s'est en réalité appauvrie de cette usure non compensée sur la période considérée.

3. Examen de la gestion municipale

En complément de l'étude comparative des finances de Saint-Loup-sur-Semouse et de l'analyse budgétaire qui a suivi, l'examen de la gestion de la commune a porté sur des aspects plus opérationnels.

En l'absence d'opération importante d'investissement réalisée au cours des dernières années, et donc des marchés publics correspondants, le contrôle a naturellement été ciblé sur d'autres aspects de la gestion municipale.

Les principaux enjeux qui ont été identifiés, et sur lesquels le contrôle a porté, concernent le domaine de l'eau et de l'assainissement, la gestion du personnel et le processus des achats dans les services techniques. La fiabilité budgétaire a aussi été étudiée au travers du rattachement des charges à l'exercice. Enfin la question de la ressource en bois, qui apparaît importante à Saint-Loup-sur-Semouse, fait l'objet d'un bref développement à la fin du rapport.

3.1. La situation des services de l'eau et de l'assainissement reste alarmante

En apparence, et comme cela a déjà été indiqué à la partie 2.2.2.2, les services de l'eau et de l'assainissement affichent des résultats contrastés, qui se compensent à peu près si l'on consolide les deux budgets. En effet, le budget de l'eau est, en moyenne sur les six années étudiées, déficitaire de 290 000 euros, alors que le budget de l'assainissement est, sur la même période, excédentaire d'environ 292 000 euros.

Toutefois, les comptes de ces services publics industriels et commerciaux (SPIC) ne reflètent pas la réalité de leur situation. En effet, l'exécution des budgets de ces activités, régulièrement votés de façon insincère (voir la partie 3.1.1.1), traduit un sous-investissement notoire. Pour chacun des deux SPIC, des mesures drastiques et douloureuses pour les usagers devront être prises à court ou moyen terme.

Il convient d'ailleurs de souligner que les consommateurs du service de l'eau payent déjà indirectement les effets de la gestion très aléatoire de ce service public. En effet, au-delà de la gestion budgétaire, la sécurité de l'approvisionnement, du traitement et de la distribution de l'eau n'est déjà pas complètement assurée, de même que la défense incendie de certains quartiers de la commune (cf. le point 3.1.4.4).

3.1.1. Un pilotage, notamment budgétaire, de l'activité très insuffisant

Le premier élément de pilotage déficient est sans aucun doute l'inexistence, sur la période 2002-2007, du rapport annuel sur le prix et la qualité de l'eau. Ce rapport aurait dû, normalement, en application de l'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales, être présenté chaque année au conseil municipal et ensuite être mis à la disposition du public, pour son information. Ce manque de transparence, sur une activité qui est économiquement déficitaire et dans une situation fragile d'un point de vue sanitaire, est particulièrement regrettable. Le seul rapport fourni à la chambre, établi par la nouvelle équipe municipale, a été présenté le 24 juin 2008.

3.1.1.1. En termes de prévisions de recettes sur les budgets de l'eau

Comme l'indique le tableau suivant, les prévisions de recettes sur le budget de l'eau sont très imprécises et n'ont jamais été réalisées sur les six exercices étudiés.

Recettes de fonctionnement/années	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation
C/70 Produits de gestion courante	348 000	258 534	491 340	155 371	533 708	148 593	613 614	160 913	223 373	196 814	523 530	314 031
C70 Subvention d'exploitation	306	306	5 306	4 139	300	615	615	624	0	0	0	0
C/77 Produits exceptionnels	58 591	58 592	62 394	62 413	62 394	59 078	58 771	58 775	58 771	63 974	358 771	208 770
013/ Atténuation de charges	38 000	39 567	40 000	39 956	41 200	41 239	45 200	43 330	45 959	44 271	46 794	52 558
Total	444 897	356 999	599 040	261 879	637 602	249 525	718 200	263 642	328 103	305 059	929 095	575 359
Pourcentage d'exécution	80,24%		43,72%		39,13%		36,71%		92,98%		61,93%	

Source : comptes administratifs ; montant en euros

Avec trois exercices sur cinq qui affichent un taux de réalisation des recettes inférieur à 45 % des prévisions inscrites au budget primitif, il ressort que la commune a pris l'habitude de présenter des budgets insincères : les prévisions de recettes ont été systématiquement majorées de façon à assurer l'équilibre du budget primitif.

3.1.1.2. En termes de prévisions d'investissement pour les deux activités

Pour le service de l'eau, le tableau suivant présente les prévisions et les réalisations d'investissements.

Travaux/années	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Prévisions	Réalisé°	Prévisions	Réalisé°	Prévisions	Réalisé°	Prévisions	Réalisé°	Prévisions	Réalisé°	Prévisions	Réalisé°
C/215 Immobilisations corporelles	1 600	988	10 000	9 786	3 000	0	7 000	0	4 250	1 060	13 700	0
C/2315 immobilisations en cours	25 481	3 660	124 300	863	102 000	553	148 900	9 137	4 750	4 713	29 800	2 728
Total	27 081	4 647	134 300	10 649	105 000	553	155 900	9 137	9 000	5 773	43 500	2 728
Pourcentage d'exécution	17%		8%		1%		6%		98%		6%	

Source : comptes administratifs ; montants en euros

Le total des investissements réalisés au cours des six exercices étudiés s'est élevé à 33 487 euros, soit 7 % des 474 781 euros qui ont été budgétés sur les mêmes exercices.

Au-delà de ce taux de réalisation, qui peut être qualifié d'anecdotique, il doit être souligné la faiblesse des investissements en valeur absolue. En effet, avec moins de 5 600 euros d'investissements annuels, sur le réseau d'une commune de près de 4 000 habitants, l'entretien de l'existant apparaît très insuffisant.

Mis à part l'estimation sommaire des services techniques, présentée à la partie 2.2.3.1.1, il n'existait pas, au moment du contrôle, de chiffrage précis du retard accumulé en termes d'investissements sur le réseau d'eau. Un inventaire des principaux points sensibles est toutefois présenté à la partie 3.1.4.

Pour le service de l'assainissement, le tableau suivant présente les prévisions et les réalisations d'investissements.

Travaux/années	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Prévisions	Réalisé°	Prévisions	Réalisé°	Prévisions	Réalisé°	Prévisions	Réalisé°	Prévisions	Réalisé°	Prévisions	Réalisé°
C/215 Immobilisations corporelles	0	0	0	0	3 000	0	0	0	0	0	0	0
C/2315 immobilisations en cours	4 500	4 414	102 000	6 289	102 000	553	322 000	0	19 650	4 917	3 634	3 633
Total	4 500	4 414	102 000	6 289	105 000	553	322 000	0	19 650	4 917	3 634	3 633
Pourcentage d'exécution	98%		6%		1%		0%		25%		100%	

Source : comptes administratifs, montants en euros

L'entretien des réseaux d'assainissement, pour lesquels 20 039 euros ont été investis en six ans au lieu des 579 365 euros prévus (3,46 % de taux de réalisation), a été également très insuffisant au cours de la période étudiée.

Là encore, les investissements réalisés sont de portée très limitée : ils ont consisté uniquement en réparations et raccordements d'habitations. Avec 3 300 euros d'investissements moyens annuels, le budget de l'assainissement affiche certes des résultats et un fonds de roulement positifs, mais se trouve confronté à de redoutables défis : tôt ou tard, le réseau va devoir être remis à niveau et les tarifs devront être réévalués de façon à couvrir les coûts du service.

La mise en place d'une programmation pluriannuelle des investissements apparaît aussi nécessaire qu'urgente afin d'améliorer la lisibilité économique de l'activité ainsi que la sécurité opérationnelle des installations.

3.1.2. Un personnel insuffisamment formé

Parmi les trois agents employés par le service annexe de l'eau, un seul a participé à des formations concernant spécifiquement ce domaine d'activité au cours des exercices 2002 à 2007.

Cet agent, qui intervient autant sur le service de l'eau que sur celui de l'assainissement, a en effet suivi des formations sur des thèmes aussi variés que ceux de la fontainerie, du traitement de l'eau, de la loi sur l'eau, de l'analyse physico-chimique des eaux usées urbaines ou encore de la recherche de fuites sur les réseaux d'eau potable. Avec un total de 11,5 jours de formation répartis sur les années 2002 à 2007 (soit en moyenne 2 jours par an), il peut être considéré comme la seule personne formée aux métiers de l'eau, et dans une moindre mesure de l'assainissement, dans les services de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse.

Un deuxième agent a suivi une unique formation de 12 heures sur l'entretien d'une station d'épuration.

La chambre ne peut que regretter cette concentration des compétences sur une seule personne, qui ne permet pas de sécuriser, de façon satisfaisante, la gestion des installations d'eau et d'assainissement de la ville. Il est à craindre, par exemple, que la gestion d'une pollution ne puisse être correctement assurée durant une absence ou une indisponibilité du seul agent véritablement apte à la traiter. La qualité de l'eau captée (agressive, acide et par moment polluée) nécessite par ailleurs des traitements adaptés, avant la mise en distribution, qu'il ne serait pas raisonnable de laisser sous la responsabilité d'une personne non qualifiée.

La formation des personnes qui interviennent dans la gestion de l'eau est d'autant plus importante que la qualité de l'eau distribuée à Saint-Loup-sur-Semouse n'est pas toujours parfaite. Le bilan 2007 de la DDASS a fait en effet apparaître des risques de contamination fécale, des dépassements occasionnels des limites de la qualité bactériologique, ainsi qu'une valeur maximale mesurée de pesticides supérieure de 20 % à la limite de qualité.

3.1.3. La facturation de l'eau et de l'assainissement n'est pas encore complètement remise en ordre

La facturation de l'eau et de l'assainissement a longtemps été décalée d'une année, la facturation de la consommation de l'année N intervenant à la fin de l'année N+1.

La situation critique que le service public a connue en 2007 a toutefois amené la municipalité à revenir sur ce décalage. Toutefois, le dispositif mis en place présente la particularité d'avoir reporté sur la fin de l'année 2008 un problème pourtant constaté au début de l'année 2007.

Pour accroître les recettes de fonctionnement du budget annexe de l'eau pour 2007, la commune a procédé, à la fin de l'année, à l'émission de titres correspondant à la facturation de 2007 ; toutefois, à la demande de l'ordonnateur, le comptable n'a pas expédié les factures correspondantes. Le produit a donc été constaté sur l'exercice 2007, mais l'encaissement n'a été réalisé qu'en 2008. Le montant des produits non encaissés était de 165 265 euros, à rapprocher des 171 000 euros d'augmentation des produits de fonctionnement constatés sur l'exercice 2007 par rapport à 2006.

La facturation de la consommation de l'année 2008 devait intervenir à la fin de l'année 2008, sur la base des relevés de compteurs qui sont réalisés, comme chaque année, entre le mois d'août et le mois d'octobre.

Il ressort de ce dispositif que, sur le plan budgétaire, le problème du retard de paiement a été réglé sur l'exercice 2007 avec la constatation, sur cet exercice, du produit de deux

années de consommation d'eau (2006 et 2007). En revanche, les usagers ne devaient prendre conscience de la modification du calendrier de la facturation qu'à la fin de l'année 2008.

Il était à peu près certain, au moment de l'achèvement du contrôle de la chambre, que les usagers n'avaient pas pris conscience du fait qu'ils seraient facturés deux fois en 2008. En effet, dans la mesure où les factures d'eau n'indiquent pas la période de consommation à laquelle elles se rapportent, ils risquaient de ne pas comprendre la deuxième vague de facturation de l'eau qu'ils devaient recevoir à la fin de l'année 2008.

Cette incompréhension risquait même d'être amplifiée par l'erreur affectant l'explication du dispositif qui a été insérée dans les factures adressées au début de l'année 2008. Ces dernières indiquaient en effet, et de façon erronée, que la consommation de 2007 serait payée fin 2008, alors que c'était bien la consommation de 2008 qui devait être facturée à la fin de l'année. La bonne explication est toutefois correctement présentée dans une note que la municipalité a éditée à l'attention des usagers au tout début de l'année 2008.

Plus fondamentalement, la fixation du prix de vente n'a fait l'objet d'aucune remise en ordre. Ainsi, comme l'indique le schéma directeur de l'eau, réalisé par la communauté de commune du Val de Semouse et en dépit des augmentations déjà réalisées du prix de l'eau, le prix de vente au mètre cube (1,22 € pour une consommation de 120 m³) reste pour le moment inférieur au coût de revient (1,83 € toujours sur une base de 120 m³).

Ainsi, tant que le prix de vente ne permettra pas de couvrir les frais de fonctionnement et l'amortissement des structures, le budget annexe de l'eau continuera de présenter une situation structurellement déséquilibrée.

Il convient de rappeler que le prix moyen pondéré du mètre cube d'eau en Haute-Saône atteignait, en 2005, selon une enquête de l'agence de l'eau, 2,66 euros, soit un montant bien supérieur au prix actuellement en vigueur à Saint-Loup-sur-Semouse.

3.1.4. Des réseaux sous-entretenus et en mauvais état

Les deux réseaux assurant, d'une part, la distribution de l'eau et, d'autre part, l'assainissement, souffrent d'un sous-investissement notoire. Si le chiffrage du coût de la remise à niveau de l'ensemble n'a pu être réalisé dans le cadre de l'examen de la gestion de la commune, il est à peu près certain qu'il dépassera les deux millions d'euros : l'effort d'investissement à réaliser est donc considérable. Au moment du contrôle, la commune entamait une réflexion sur le sujet, notamment dans le cadre du schéma directeur de l'eau, en concertation avec la communauté de communes du Val de Semouse à laquelle elle appartient.

La chambre attire particulièrement l'attention de la commune sur les six domaines suivants qui nécessiteront, à court ou à moyen terme, des investissements souvent conséquents. Les chantiers correspondants conditionnent l'amélioration du rendement pour l'instant médiocre du réseau de la commune (36 % en 2006 et 42 % en 2007). Leur mise en œuvre apparaît également indispensable à la préservation de la qualité de l'eau servie à ses administrés. Il reviendra à la commune de hiérarchiser ces priorités, notamment en fonction des paramètres sanitaires et de sécurité.

3.1.4.1. Le captage aux puits de Magnoncourt doit être protégé

Avec une eau qui, en 2007, selon la DDAS, a présenté des risques de contamination fécale, et qui présente occasionnellement des dépassements des limites de qualité, la protection du captage de l'eau de Saint-Loup-sur-Semouse apparaît particulièrement nécessaire. A la date d'achèvement du contrôle de la chambre, le puits n'était pas protégé. Il convient que la commune mette en œuvre l'ensemble des moyens dont elle dispose pour se

conformer aux exigences des lois du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution et du 3 janvier 1992 sur l'eau.

3.1.4.2. Le transport de l'eau à la sortie du captage doit être sécurisé

La portion de trois kilomètres entre la station de pompage de Magnoncourt et le château d'eau de Bouligney est vitale puisqu'elle relie le captage au lieu de traitement et de stockage de l'eau. Malheureusement, cette canalisation vieillissante est en très mauvais état. Elle a nécessité cinq interventions d'importance de la part des services techniques au cours des trois dernières années. La commune ne peut pas faire l'économie de son remplacement, ou d'une rénovation complète, au cours des années à venir. Le coût de cet investissement pourrait, selon les premières estimations effectuées par les services techniques de la commune, approcher les 800 000 euros.

3.1.4.3. La suppression des 174 branchements en plomb doit être planifiée

Le remplacement au coup par coup des branchements en plomb résiduels, qui se traduit, selon les indications données oralement par les services techniques, par le remplacement de 5 à 7 branchements par an, est notoirement insuffisant.

Sur la base du rythme actuel, il faudrait en effet une trentaine d'années pour supprimer l'ensemble de ces branchements, alors que les normes entrant en application le 25 décembre 2013 nécessiteront sans doute la suppression de toute présence de plomb sur les réseaux. En effet, le site internet du ministère de la santé fait apparaître que « *pour respecter le seuil de 10 µg/L, les instances nationales d'expertise indiquent qu'il faut éviter tout contact entre l'eau et le plomb des canalisations. Ainsi, le seul traitement de l'eau ne suffira plus ; seule la réhabilitation ou le remplacement de l'ensemble des canalisations en plomb présentes dans les réseaux de distribution publics et les réseaux intérieurs avant le 25 décembre 2013 permettra de respecter cette nouvelle limite* » (source : www.sante.gouv.fr).

Par ailleurs, ce remplacement au coup par coup, qui découle de l'absence de planification et ne répond qu'à l'urgence des situations, ne permet pas à la commune de bénéficier des financements qu'elle pourrait solliciter, à ce titre, notamment auprès de l'agence de l'eau.

Une planification étudiée en concertation avec les services de l'Etat permettrait sans aucun doute de répondre plus rapidement et à moindre coût à ce troisième enjeu. La chambre prend acte de la volonté affichée, dans le rapport sur l'eau pour 2008, de mettre en place un programme prévisionnel de remplacement des branchements.

3.1.4.4. Le réseau de défense incendie devra être mis aux normes

La visite des quarante poteaux d'incendie, effectuée par le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) en juillet 2007, a fait apparaître que 40 % d'entre eux ne répondaient pas aux normes indiquées dans la circulaire n° 465 du 10 décembre 1951 relative aux règles de défense contre les incendies. Par ailleurs, les pompiers indiquent que six bornes (15 % du total) devraient être repeintes, sont difficiles à manœuvrer ou présentent un coffre cassé. Le SDIS a également relevé que quatre quartiers, dont deux comportant de nombreuses habitations, ne disposaient d'aucun poteau d'incendie et ne pouvaient être correctement défendus.

La mise aux normes des poteaux d'incendie dont le débit est insuffisant ne sera, dans de nombreux cas, rendue possible que par l'augmentation du débit du réseau d'eau qui alimente ces installations (canalisation d'un diamètre minimum de 100 mm). Elle devra donc

être prise en compte dans le cadre des investissements réalisés sur le réseau, tandis que l'entretien proprement dit des poteaux (peinture, graissage...) doit être assuré en continu.

3.1.4.5. Certaines parties du réseau devront être renouvelées

Certains investissements qui ont déjà été envisagés, concernant à la fois les réseaux de distribution d'eau et ceux de l'assainissement, devront être mis en œuvre dans les prochaines années.

Selon les services municipaux, les réseaux de la place des Fusillés et de la rue de l'Étang devront faire partie des rénovations prioritaires. Le coût des travaux correspondants pourrait dépasser 500 000 euros.

Le nombre de poteaux d'incendie présentant des débits insuffisants, associé à la faiblesse des rendements constatés sur le réseau en 2006 (36 %) et en 2007 (42 %), illustre bien le mauvais état général des installations.

3.1.4.6. Le rythme de changement des compteurs devra être revu

Les compteurs d'eau ont, selon leur type de fonctionnement, une durée de vie qui peut être estimée entre 10 et 15 ans, que ceux-ci soit de technologie « volumétrique » (plus précis) ou « vitesse » (moins coûteuse à l'achat). Au-delà de cette durée, leur précision n'est plus garantie.

A Saint-Loup-sur-Semouse, en considérant d'une part les 1 500 compteurs installés, et d'autre part le rythme de renouvellement des compteurs, qui s'est établi à 32,5 en moyenne annuelle sur les années 2004-2007 et à 21,5 sur les années 2006-2007, il apparaît que la durée d'utilisation moyenne, par compteur, s'inscrit dans une échelle de 46 à 70 ans. Cette durée apparaît très supérieure à la durée de vie souhaitable d'un instrument de mesure qui doit être en suffisamment bon état pour garantir à l'utilisateur, comme à la commune, une facturation représentant la réalité de la consommation.

3.1.5. Les perspectives d'équilibre des budgets de l'eau et de l'assainissement

La consolidation des budgets de l'eau et de l'assainissement a montré que sur la période 2002-2007, l'excédent du budget de l'assainissement a compensé les pertes du budget de l'eau (cf. point 2.2.3.1.2.).

Cette compensation, outre qu'elle est contraire au principe d'équilibre « propre » du budget des SPIC, prévu par les articles L. 2224-1 et 2 du code général des collectivités territoriales (cf. *supra*, point 2.2.3.1.), offre une vision tronquée de la réalité de la situation de ces services.

En effet, les tarifs de l'eau et de l'assainissement sont établis à un niveau tout juste suffisant pour permettre aux deux services de fonctionner. Ils sont en revanche insuffisants pour financer les investissements nécessaires à l'entretien des réseaux.

Il convient par ailleurs de rappeler ici que le budget de l'eau a reçu une aide exceptionnelle de 150 000 euros (transfert mentionné dans l'avis de la CRC de Franche-Comté du 15 juin 2007) et qu'il devra par ailleurs rembourser l'avance de même montant qui lui a été consentie la même année.

Enfin, le budget de l'assainissement devrait connaître une augmentation de ses charges de personnel, qui étaient jusqu'à présent sous-estimées. En 2008, en effet, la commune a modifié les clés de répartition des salaires de ses agents travaillant pour les SPIC de l'eau et de l'assainissement, afin que les comptes représentent mieux la réalité de ces activités.

Pour le budget de l'assainissement, ces ajustements devaient se traduire, à compter de l'exercice 2008, par la facturation de 0,8 équivalent temps plein supplémentaire, correspondant à l'imputation de 20 % et 80 % des salaires de deux agents, en partie compensée par le départ à la retraite d'un troisième agent, dont le salaire était imputé à hauteur de 20 % sur le budget de l'assainissement.

3.2. La gestion du personnel mérite plus d'attention

Avec des frais de personnel qui représentent près de 50 % des dépenses réelles de fonctionnement, la gestion du personnel apparaît comme un enjeu important pour la commune de Saint-Loup-sur-Semouse.

3.2.1. L'évolution des effectifs municipaux

Catégories de personnel	2002	2003	2004	2005	2006
Secteur administratif	5	5	6	7	6
temps complet	5	5	6	7	6
temps non complet	0	0	0	0	
Secteur technique	26	27	23	27	29
temps complet	19	19	15	18	24
temps non complet	7	8	8	9	5
Secteur social	5	4	4	4	4
temps complet	3	3	3	3	3
temps non complet	2	1	1	1	1
Secteur animation	0	0	1	0	2
temps complet					1
temps non complet			1	0	1
Police municipale	0	1	2	2	2
temps complet			2	2	2
temps non complet					
Emplois non cités	3	13	10	5	3
emploi jeunes		2	2	1	
CEC ou CES		11	8	4	3
TOTAL temps complet	30	41	36	35	39
TOTAL temps non complet	9	9	10	10	7
Total général	39	50	46	45	46

(Effectifs moyens par exercice)

La commune de Saint-Loup-sur-Semouse employait 46 personnes en 2006, soit un effectif en hausse de 18 % par rapport à l'année 2002, alors même que la population de la commune a diminué de plus de 12 % entre 1999 et 2006. Les conditions de réalisation de ces recrutements n'ont pas fait l'objet de vérifications spécifiques dans le cadre du contrôle.

Ces évolutions divergentes ont fait apparaître peu à peu un décalage entre les emplois et les ressources, d'autant plus préoccupant que la commune dispose de ressources fiscales limitées.

Les services techniques, qui mobilisent environ les deux tiers des effectifs sur la période étudiée, apparaissent particulièrement bien dotés en personnels.

3.2.2. Les charges de personnel

Exercice	Charges de personnel	Remboursement de rémunération	Charges réelles de personnel	D.R.F.	SL/S : %charges/DRF	Strate : % charges/DRF
2002	1 103 708	201 019	902 689	2 291 294	39%	43%
2003	1 102 316	157 886	944 430	2 393 938	39%	44%
2004	1 203 232	136 008	1 067 224	2 722 464	39%	44%
2005	1 311 406	205 687	1 105 719	2 620 395	42%	45%
2006	1 287 972	134 431	1 153 541	2 359 411	49%	46%
2007	1 261 460	104 644	1 156 816	2 458 553	47%	NC

DRF : dépenses réelles de fonctionnement de la commune ; montants en euros

NB : Pour l'année 2007, le total des dépenses réelles de fonctionnement a été corrigé de la dépense exceptionnelle de 150 000 euros que la commune a transféré au service de l'eau ; cette dépense exceptionnelle a été soustraite du total « général » des dépenses réelles de fonctionnement qui, comme indiqué au tableau 2.2.1.1, a atteint cette année-là 2 608 553 euros.

La commune de Saint-Loup-sur-Semouse met un certain nombre d'agents à disposition de plusieurs organismes (par exemple le collège Masson et le syndicat intercommunal d'assainissement) et pour des quotités de travail variables. Dans un certain nombre de cas, comme cela apparaît normal, ces organismes procèdent en retour au remboursement des rémunérations correspondantes. Il convient de tenir compte de ces remboursements, qui tendent à réduire les charges de personnel réelles de la commune, dans l'appréciation de leur montant et de leur évolution.

Cependant, et comme cela a déjà été montré à la partie 2.1.2, le poste des charges de personnel a connu une progression relativement importante au cours de la période étudiée. En effet, il a augmenté de plus de 14 %, soit une variation moyenne annuelle de 2,71 %. Cette progression des charges de personnel, intervenue alors que la commune doit limiter l'ensemble de ses dépenses (d'investissement et de fonctionnement), explique l'augmentation de la part qu'occupent les charges de personnel dans le total des dépenses de fonctionnement de la collectivité.

Passé de 39 % à 47 %, le ratio « charges de personnel sur dépenses de fonctionnement » affiche une croissance de plus de 20 %. En 2006, il s'est établi à un niveau supérieur au niveau de la strate à laquelle appartient la commune de Saint-Loup-sur-Semouse.

Il est à noter que cette évolution est intervenue alors même que la commune s'est séparé, en 2005, du directeur des services qu'elle avait recruté et que ce dernier n'avait pas été remplacé au moment du contrôle. Le taux d'encadrement des services municipaux, qui ne comportent pas de cadre de catégorie A pour un effectif de près de 50 personnes, apparaît particulièrement faible. Il explique en partie les difficultés de pilotage des activités de la commune plusieurs fois évoquées dans le présent rapport.

3.2.3. La mise à disposition de personnel auprès de structures externes à la commune

Plusieurs fonctionnaires de la commune sont mis, gratuitement et sur leur temps de travail, à la disposition de structures externes à la commune. Bénéficient de ce dispositif deux associations sportives (le SCL - Sporting Club Lupéen et l'USAP - Union Sportive Amicale Portugaise, deux clubs de football), le syndicat d'initiatives (association loi 1901), le collège André Masson.

En ce qui concerne les interventions auprès des clubs de football, elles ont lieu le mercredi après midi de 13 heures 30 à 17 heures 15 (soit 3 heures 45 par agent et par semaine) et sont assurées par quatre personnes : il s'agit de M. A (agent technique à temps

complet), de M. B (adjoint administratif principal à temps complet), de M. C (agent des services techniques à temps complet) et de Monsieur D (agent de maîtrise à temps complet).

L'intervention auprès du collège, dans le cadre d'une « classe foot collège » a lieu le lundi et le jeudi de 10 heures 15 à 12 heures 30 (soit 4 heures 30 hebdomadaires) et est assurée par M. A, agent technique à temps complet.

Enfin, le syndicat d'initiatives bénéficie de la présence de Mme E, agent des services techniques à temps partiel, à raison de 6 heures par semaine.

Le volume horaire assuré par ces fonctionnaires municipaux correspond donc, selon le décompte fourni par les services de la commune, à 26 heures et 25 minutes hebdomadaires, soit un peu plus de 75 % d'un temps plein (23 % pour le seul M. A).

La commune n'a pas été en mesure de fournir les délibérations du conseil municipal autorisant ces différentes mises à disposition, qui sont donc irrégulières.

Outre le fait que ces personnes sont salariées d'une entité et travaillent, en partie, pour une autre entité juridique, ce dispositif a, d'un point de vue financier, pour conséquence que le contribuable loupéen participe au fonctionnement et donc au financement des trois structures bénéficiaires sans que ses représentants élus n'aient pu se prononcer sur le sujet.

Il est à noter, par ailleurs, que des heures supplémentaires ont été payées, soit en 2005 soit en 2006, à quatre des cinq agents concernés par ce dispositif. Le constat que les agents mis à disposition effectuent des heures supplémentaires illustre le fait que la commune paye sur ses fonds les prestations que ces agents fournissent gratuitement à des tiers. L'instruction a également permis de constater que Monsieur A avait perçu 1 500 euros de « frais de déplacement » sur l'année 2003-2004, alors qu'il est intervenu sur son temps de travail, payé par la commune de Saint-Loup-sur-Semouse.

Il convient que le conseil municipal de Saint-Loup-sur-Semouse soit appelé à délibérer sur les soutiens apportés à ces différentes structures et conclue des conventions avec les bénéficiaires. A la date de clôture de l'instruction, la mise à disposition auprès du syndicat d'initiatives était la seule qui avait fait l'objet d'une convention entre la commune et l'organisme bénéficiaire.

Enfin, eu égard notamment à la situation financière de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse, il est indispensable que les organismes bénéficiaires remboursent à la collectivité les prestations fournies par les personnels communaux.

3.2.4. La gestion des primes et indemnités (y compris la NBI)

Le contrôle des bulletins de paye de l'ensemble des agents de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse pour les exercices 2005 et 2006, fait apparaître que les différentes primes octroyées ont été retracées dans un arrêté municipal, établi en début d'exercice. Cet arrêté fixe par ailleurs le taux de modulation dont l'agent pourra bénéficier, selon la façon dont il a servi au cours de l'année écoulée. Par ailleurs, aucune NBI (nouvelle bonification indiciaire) n'a été versée.

Dans le cadre des réponses qu'il a apportées aux observations provisoires de la chambre, le maire en exercice a souhaité indiquer que, selon lui, la volonté de la précédente équipe municipale n'était pas d'individualiser les niveaux de primes en fonction de la manière de servir, mais qu'elle était plutôt d'instaurer un traitement différencié visant à donner à chaque agent des services techniques une prime mensuelle d'environ 170 € et à chaque agent du service administratif une prime voisine de 500 €.

Sur ce point, le rapprochement qui a pu être effectué entre l'appréciation des agents, d'une part, et l'évolution du taux de primes versées, d'autre part, a cependant permis de

constater la réalité de la relation entre l'évaluation faite par la chaîne hiérarchique et le niveau des primes attribuées. Sur un échantillon examiné de 45 fiches de notation (soit une fiche par agent pris sur différentes années civiles), 42 fiches présentent une évaluation manuscrite et individualisée de la valeur professionnelle de l'agent faite par le maire de la commune, et deux fiches présentent une modification, toujours à l'initiative du maire de la commune, de la note attribuée initialement par le chef de service (évaluation revue une fois à la hausse et une fois à la baisse).

3.2.5. La gestion des heures supplémentaires pour le compte du recensement

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires dispose que le nombre des heures supplémentaires accomplies ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures.

Il convient aussi de définir les heures complémentaires. Celles-ci sont attribuées aux agents à temps non complet dans la limite d'un temps complet effectif (151,67 heures mensuelles).

Toutefois, les agents à temps partiel ayant atteint le seuil d'un temps complet avec des heures complémentaires, peuvent en sus bénéficier d'heures supplémentaires au même titre que les agents à temps complet. Ces heures supplémentaires, qui viennent s'ajouter aux heures complémentaires, sont toutefois réservées aux agents de catégorie C, ainsi qu'aux agents de catégorie B dont la rémunération est au plus égale à celle qui correspondent à l'indice 380. Pour les fonctionnaires non éligibles à ce dispositif (agents de catégorie B dont l'indice est supérieur à 380), le dispositif adapté est l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaire (IFTS).

Les heures complémentaires doivent, par définition, rester contenues dans un volume raisonnable. Un agent à temps partiel qui effectuerait régulièrement un volume important d'heures complémentaires devrait *de facto* bénéficier d'une modification de sa durée de travail contractuelle.

C'est le cas pour deux fonctionnaires de Saint-Loup-sur-Semouse, qui ont régulièrement effectué des heures complémentaires et supplémentaires au cours de l'année 2005, dont 6 mois avec plus de 45 heures en plus de leur temps de travail normal, qui avait été fixé à 50 % d'un temps plein. La situation de ces deux personnes a été en grande partie régularisée en 2006, puisque leur durée de travail est passée de 50 % en 2005 à 77 % en 2006 pour l'une, et de 50 % à 80 % pour l'autre.

L'instruction a également montré que les heures supplémentaires avaient parfois été utilisées pour rémunérer des travaux accessoires à l'emploi de certains agents. Ainsi, dans le cadre du recensement de la population qui a eu lieu, sur un mois, à Saint-Loup-sur-Semouse, entre le 19 janvier et le 18 février 2006, les trois agents de la commune qui ont participé à l'opération ont été rémunérés par l'attribution de 25 heures supplémentaires pendant 3 ou 5 mois consécutifs. Ces trois personnes étant à temps complet, les 25 heures attribuées représentaient le maximum légal.

Pour effectuer le recensement, la commune a mis en place une équipe constituée de 9 personnes :

- une partie de l'équipe, constituée de 6 agents non titulaires, a été recrutée spécialement pour l'opération et rémunérée selon un barème arrêté par une délibération municipale en date du 16 décembre 2005 ; le barème a défini une rémunération qui était fonction du nombre de bulletins renseignés (0,7 euro pour les bulletins collectifs et de logement et 1,2 euro pour les bulletins individuels) ;

- le reste de l'équipe était constitué de trois fonctionnaires de la commune de Saint-Loup-sur-Semouse ; ils ont été rémunérés, en application de la même délibération municipale du 16 décembre 2005, par le biais de 25 heures supplémentaires mensuelles ajoutées à leurs salaires des mois de février, mars et avril 2006 pour deux agents (75 heures), le troisième ayant aussi perçu des indemnités pour heures supplémentaire en mai et en juin, portant son total à 125 heures.

La chambre ne relève pas d'irrégularité concernant la différence de traitement entre les deux catégories de recenseurs, le choix de la composition de l'équipe et de sa rétribution étant laissé à l'appréciation du conseil municipal. Elle souligne toutefois que le coût de traitement des bulletins a été sensiblement différent selon qu'ils ont été renseignés par l'une ou par l'autre catégorie de recenseurs.

Il ressort, en effet, des chiffres fournis par la commune, que le coût moyen d'un bulletin rempli par les trois agents de la collectivité a représenté 166 % du coût moyen d'un bulletin rempli par les recenseurs contractuels.

La différence est particulièrement importante pour celui des trois agents qui a perçu des heures supplémentaires étalées sur 5 mois, puisque cette personne a perçu une somme égale à 185 % de ce qu'elle aurait perçu si elle avait fait le même travail en étant rémunérée sur la base de calcul arrêtée pour les recenseurs contractuels (1 379 euros contre 746 euros).

Au total, le recours à la main d'œuvre communale, payée sur une base de rémunération différente de celle appliquée aux contractuels, s'est soldé par un surcoût d'environ 1 243 euros pour la commune.

3.2.6. L'utilisation d'astreintes dans des conditions non conformes à la réglementation

Une période d'astreinte s'entend comme une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité, afin d'être en mesure d'effectuer, dans un délai très court, un travail au service de l'administration (cf. l'article 5 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature).

La durée de cette éventuelle intervention est, pour ce qui la concerne, logiquement considérée comme un temps de travail effectif. En dehors de la rémunération du temps de travail correspondant à l'intervention proprement dite, le régime d'indemnisation ou de compensation des astreintes diffère selon la filière dont relève l'agent. En termes d'organisation générale du travail, il revient à l'organe délibérant de déterminer les emplois concernés, les modalités d'organisation ainsi que les modalités de rémunération ou de compensation des astreintes (article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale).

A Saint-Loup-sur-Semouse, plusieurs agents de la filière technique, principalement les agents de maîtrise, bénéficient, dans des conditions régulières, d'une indemnisation pour des astreintes effectuées le week-end, du vendredi soir 18 heures au lundi 8 heures.

Cependant, la commune de Saint-Loup-sur-Semouse a également recours aux astreintes pour rémunérer des périodes de travail effectif. Cette pratique irrégulière est d'ailleurs parfaitement assumée puisque, en réponse à une question sur l'organisation du cycle de rotation des astreintes, la commune a indiqué que celles-ci « *sont effectuées (...) suivant les travaux urgents* ».

Un exemple assez éloquent est celui de Monsieur K, qui a totalisé à lui seul 15 périodes d'astreintes en 2005. La commune justifie le nombre de ces astreintes par les activités de l'intéressé, telles que l'aide à la traversée de la route pour les enfants devant les écoles le samedi matin, l'affichage des décès dans les panneaux communaux le samedi ou le dimanche, les inhumations au columbarium ou encore, de façon plus étonnante, sa présence sur le marché le lundi matin.

Ces différentes activités ne sauraient être considérées et rémunérées sur la base d'astreintes alors même qu'elles sont habituelles, que certaines d'entre elles sont programmables et ont lieu en semaine et, surtout, qu'elles représentent dans tous les cas un travail effectif qui devrait être rétribué comme tel, sur le temps de travail normal ou en heures supplémentaires.

Une évaluation de l'ensemble des activités de Monsieur K, qui perçoit par ailleurs des heures supplémentaires, permettrait de remettre à plat son régime de travail et de le rémunérer sur la base de son activité réelle.

Un autre exemple de rémunération abusive reposant sur l'utilisation des astreintes, concerne le référendum du 29 mai 2005. A cette occasion, trois agents communaux ont été indemnisés par le biais d'astreintes pendant quatre week-ends consécutifs alors que, par définition, si l'organisation du référendum a pu susciter des travaux effectifs sur un week-end, elle n'a pu nécessiter que les agents se tiennent à la disposition de l'administration pendant quatre week-ends.

Il est à noter par ailleurs que les quatre astreintes ont été rémunérées aux trois agents communaux au tarif de la filière technique, alors qu'un tarif administratif spécifique existe et aurait normalement dû être appliqué à l'agent qui relevait de cette filière. Dans une réponse adressée à la chambre, la commune a indiqué : « *les astreintes payées correspondent au règlement des agents qui ont travaillé pour les élections du 29 mai 2005* » et « *le tarif appliqué est le même que pour ses deux collègues du technique qui étaient présents le même jour pour la même raison à la demande des élus* ».

Cette explication, qui confirme que par un dévoiement de la réglementation en vigueur, les astreintes ont été instituées pour rémunérer des travaux effectifs, n'apparaît pas recevable dès lors que chaque agent doit être indemnisé selon la filière professionnelle à laquelle il appartient. Dans le cas présent, les agents de la filière technique étant indemnisés selon un barème plus favorable que les agents de la filière administrative, la commune a trop versé à l'agent administratif.

3.3. Le processus d'achats dans les services techniques doit être revu

La commune de Saint-Loup-sur-Semouse a fait le choix de ne pas doter ses services techniques de magasin. Ce choix permet de limiter les coûts liés au stockage ainsi que le risque, toujours réel lorsque le stock est important, d'évasion de matériel. Il n'appartient pas à la chambre de le discuter.

Il lui revient, en revanche, de souligner que le dispositif retenu se traduit par un volume important de petites commandes de matériels dont la rationalité doit être améliorée.

3.3.1. La nécessité de mettre en place une procédure d'achat écrite

La chambre a constaté que les bons de commande sont signés indifféremment par l'ensemble des agents des services techniques de la commune, en fonction de leurs besoins immédiats en matériel. La quasi-totalité des approvisionnements est réalisée auprès d'une quincaillerie pour des montants très variés, s'inscrivant dans une échelle de cinq euros pour

les fournitures destinées à l'atelier de petit entretien à plusieurs centaines d'euros lorsqu'il s'agit d'entretenir ou d'acquérir de gros matériels.

La possibilité ainsi donnée aux utilisateurs de passer des commandes sans qu'il y ait besoin d'une validation écrite de la part d'un tiers (ligne hiérarchique ou service administratif), résulte de l'absence de procédure relative aux achats. Selon le responsable des services techniques, la procédure (orale) voulait, entre 2002 et 2007, que les services techniques passent les commandes directement jusqu'à hauteur de 75 euros, avec l'accord verbal d'un élu pour les achats d'un montant supérieur à 75 euros.

La chambre recommande à la commune de mettre en place, le plus rapidement possible, une procédure écrite d'achat pour l'ensemble des services municipaux, en particulier pour les services techniques qui émettent une part non négligeable des bons de commandes émis par la ville.

La mise en place de cette procédure pourra utilement être accompagnée d'une mise à plat de la gestion des délégations de signatures : dans chaque service, la ou les personnes habilitées à engager les finances de la commune en signant les bons de commande doivent être précisément identifiées.

3.3.2. Le besoin d'un système de prévision et de suivi des consommations

La mise en place d'une procédure écrite concernant les achats devra également être accompagnée de l'instauration d'un système de prévision et de suivi des dépenses. Les services municipaux doivent prévoir, en fonction de leur activité prévisionnelle, la quantité d'achats qui leur sera nécessaire.

Ce procédé aurait l'avantage de fiabiliser les prévisions budgétaires, mais aussi de permettre, pour certains matériels, la réalisation d'achats groupés ou la conclusion de marchés incluant des droits de tirage annuels.

Le passage d'un système d'achat au coup par coup à une procédure dans laquelle les achats sont anticipés et quantifiés permettra sans aucun doute de négocier au mieux les prix auprès de chacun des fournisseurs.

3.4. Le rattachement des charges et le mandatement des dépenses

3.4.1. Le rattachement des charges à l'exercice

Depuis l'entrée en vigueur de l'instruction budgétaire et comptable M14, le 1^{er} janvier 1997, les principes de l'annualité des dépenses et du rattachement des charges à l'exercice s'appliquent pleinement aux comptes des communes de plus de 3 500 habitants. Ces principes visent à ce que la comptabilité des communes reflète le mieux possible la réalité de l'exécution budgétaire annuelle.

En ce qui concerne Saint-Loup-sur-Semouse, des vérifications effectuées sur les mandats payés au début de l'année 2006 et correspondant à des dépenses imputées aux comptes 60 (achat stockées – matières premières), 61 (autres charges externes) et 62 (autres services extérieurs), montrent très clairement que, volontairement ou non, certaines dépenses n'ont pas été imputées sur l'exercice auquel elles se rapportaient (2005) et ont été reportées sur l'exercice suivant (2006). Selon le recensement effectué, les opérations irrégulièrement imputées sur l'exercice 2006, en section de fonctionnement, ont atteint 23 556,63 euros.

On remarque ainsi qu'en dépenses de fonctionnement, des travaux d'entretien divers ou d'entretien de véhicules, réalisés dans le courant du mois de novembre 2005, pour lesquels la facture est parvenue dans le courant du mois de décembre, ont été imputées sur le budget de l'année 2006.

Cette pratique est en contradiction avec les principes présentés ci-avant, qui s'appliquent depuis une dizaine d'années.

Il convient de rappeler ici que, d'un point de vue budgétaire, c'est le service fait qui doit amener la commune à constater la dépense dans sa comptabilité au cours de l'exercice correspondant. Ainsi, pour un achat de matériel effectué, par exemple, en décembre 2005, la commune doit constater la charge dans ses comptes de l'année 2005, même si elle n'a pas reçu la facture lorsqu'elle effectue la clôture de l'exercice au début de l'année 2006. La prise en compte de l'ensemble des dépenses engagées au cours de l'exercice incombe à l'ordonnateur, à qui il revient d'émettre les mandats correspondant aux factures non parvenues, le comptable les inscrivant ensuite au compte de tiers 408 (fournisseurs – factures non parvenues).

3.4.2. Le mandatement tardif de certaines dépenses d'investissement

Le mandatement de certaines dépenses d'investissement intervient lui aussi de façon parfois trop tardive. Des factures d'un montant total de 11 865,22 € ont été enregistrées sur l'exercice 2006, alors que leur mandatement aurait pu être réalisé en 2005. A titre d'exemple, on peut citer une facture correspondant au solde des travaux du pont d'Avignon, d'un montant de 2 798,64 €, éditée le 30 novembre 2005, reçue en mairie le 1^{er} décembre mais mandatée l'année suivante et enregistrée sur le budget 2006.

* * * * *

Toutes sections confondues, si les comptes de la commune avaient été tenus avec diligence en 2005, le résultat de l'exercice aurait été minoré des sommes finalement reportées sur 2006 (35 421,85 euros). Le résultat de la section de fonctionnement serait passé de 41 116 euros à 17 560 euros tandis que le déficit de clôture en investissement aurait été de son côté majoré des 11 865,22 euros reportés sur l'exercice 2006.

Le fait que la non application récurrente du rattachement des charges à l'exercice ne fausse la comptabilité que du solde existant entre les reports de l'année n et ceux de l'année n-1 ne permet pas de justifier cette pratique. Il convient que la commune de Saint-Loup-sur-Semouse améliore le suivi des dépenses engagées, respecte la règle du rattachement des charges à l'exercice et procède sans délai au mandatement des dépenses d'investissement en fin d'exercice. Il serait opportun que, sur ces questions, la collectivité sollicite l'assistance technique du comptable public.

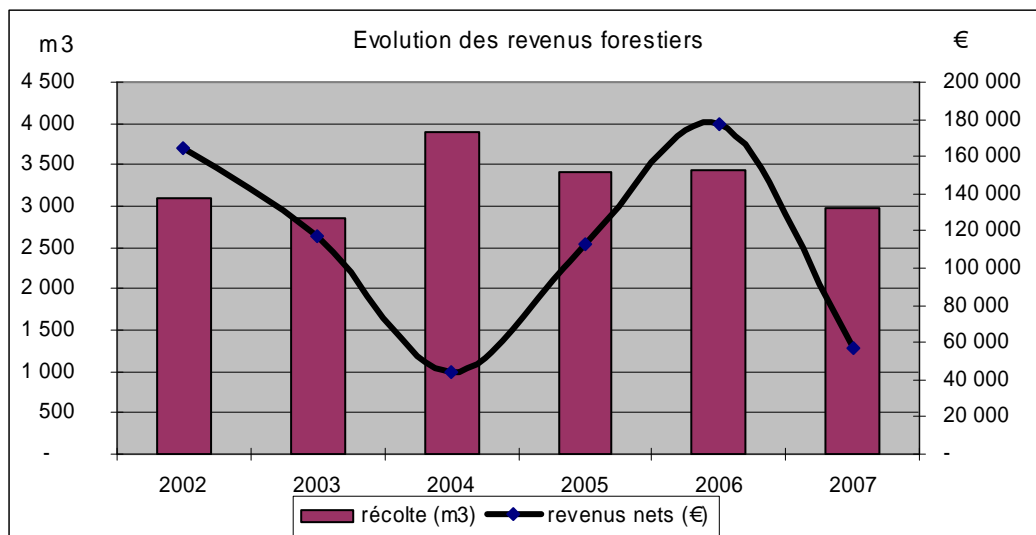
3.5. La ressource « bois » pourrait être intégrée dans la réflexion budgétaire

Avec 722 hectares de forêt, dont une partie non négligeable est constituée, selon l'Office National des Forêts (ONF), de chênes de bonne qualité, les ressources forestières représentent un capital et des revenus substantiels pour la commune de Saint-Loup-sur-Semouse.

Sur la période allant de l'année 2002 à l'année 2007, et comme le montrent le tableau et le graphique ci-après, les recettes financières de la commune, nettes de l'ensemble des frais payés à l'ONF (frais de garderie, de travaux sylvicoles et d'infrastructure), ont atteint 111 k€ en moyenne annuelle.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Récolte (m3)	3 094	2 845	3 895	3 412	3 427	2 984
Revenus nets (€)	164 054	116 800	43 601	112 689	177 131	56 783
Revenus bruts	199 992	157 998	107 496	157 740	231 301	121 942
Frais ONF	35 938	41 198	63 895	45 051	54 170	65 159

Source : ONF : montants en euros



A prélèvement constant, ces revenus pourraient augmenter au cours des années à venir, le cours du chêne ayant augmenté de près d'un tiers entre 2007 et 2008.

Par ailleurs, avec une récolte annuelle moyenne de 3 276 m³ sur la période, pour une quotité calculée par l'Office National des Forêts de 3 030 m³, les prélèvements effectués sont globalement conformes à la programmation des coupes prévues par l'ONF pour la commune de Saint-Loup-sur-Semouse. Ainsi, selon les modalités d'avance de coupe, que la commune peut assez facilement négocier auprès de l'ONF, il apparaît donc que Saint-Loup-sur-Semouse dispose, à partir de sa ressource forestière, d'une réelle capacité de mobilisation financière : à titre indicatif, une année d'exploitation représente entre 100 000 et 150 000 euros de ressources mobilisables.

Cette possibilité de recourir à une avance de coupe doit être considérée comme la faculté de dégager des ressources par anticipation. En effet, il va de soi que les années « avancées » sont ensuite déduites des revenus des années suivantes. Ce dispositif correspond à une forme « d'emprunt sans intérêt » auquel la commune pourrait avoir recours dans le cadre d'un projet d'investissement bien identifié et dans la mesure où le cours du chêne resterait soutenu.