

Commune - Laval - Mayenne

Chambre régionale des comptes

CRC Pays de la Loire

Lettre d'observations de gestion de CRC

Date du document 12/03/1998

Date(s) de séance(s) 12/03/1998

Destinataire(s)

Lettre d'observations au maire

Texte

Monsieur le Maire,

Je vous ai fait parvenir par lettre du 10 novembre 1997 le texte des observations provisoires concernant la gestion de votre collectivité au cours des années 1992 et suivantes que la chambre avait retenues lors de sa séance du 22 octobre 1997. Le conseiller-rapporteur vous les avait présentées lors de l'entretien préalable le 3 octobre 1997.

Vous m'avez adressé le 20 janvier 1998 vos réponses à ces observations.

A l'issue de la procédure prévue par les articles L. 241-7 et L. 241-9 du code des juridictions financières, la chambre, dans sa séance du 26 février 1998 a arrêté ses observations définitives dont je vous transmets ci-joint le texte.

Je vous précise que les vérifications qui ont été faites conjointement avec la préparation du jugement rendu sur les comptes produits par le comptable au titre des exercices 1992 à 1995 ont porté sur les secteurs suivants : la situation financière et la gestion du personnel. Les observations retenues qui tiennent compte de la contradiction réalisée, concernent ces deux points.

J'ajoute qu'en application de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, les présentes observations définitives sont à communiquer au conseil municipal dès sa plus proche réunion. Elles feront l'objet d'une inscription à son ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée.

A compter de la date de cette réunion, que je vous serais obligé de me faire connaître, leur communication à toute personne en faisant la demande est de droit. J'en transmets par ailleurs copie au représentant de l'Etat et au trésorier-payeur général.

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

Charles DECONFIN

Conseiller référendaire

à la Cour des comptes

Monsieur d'AUBERT

Maire de Laval

Hôtel de ville

Place du 11 novembre

B.P. 1327

53013 LAVAL

Observations définitives sur la gestion de la ville de LAVAL

Années 1992 et suivantes

I - La situation financière

La situation financière de la commune de Laval se caractérise depuis plusieurs années par une insuffisance d'épargne et un niveau élevé d'endettement.

L'évolution plus favorable de la section de fonctionnement et l'amélioration de l'autofinancement, au cours des derniers exercices, ne permettent cependant pas de retrouver des marges de manoeuvre significatives en raison de l'importance des charges financières supportées par la collectivité.

1. Le fonctionnement

1.1 - Les produits

Après une hausse soutenue au cours des exercices précédents, les ressources de fonctionnement ne progressent que très faiblement depuis 1994 (+0,1%).

La création de la Communauté de communes du Pays de Laval (CCPL) a profondément modifié la structure des recettes de la collectivité. Elles se trouvent amputées à partir de 1995 de la taxe professionnelle qui constituait jusqu'alors plus de la moitié (51,6% en 1994) des ressources fiscales de la ville.

Si le nouveau régime s'accompagne d'une importante redistribution à travers les recettes de dotations de compensation et de solidarité, la commune ne dispose plus du levier de la taxe professionnelle, seule contribution qui, en raison de son taux modéré et de la croissance de ses bases, offre encore une marge de progression.

Les autres contributions directes perçues par la commune se caractérisent en effet par leurs taux élevés, supérieurs aux moyennes régionale et nationale, notamment pour les taxes d'habitation et sur le foncier bâti. La chambre constate toutefois que ces taux ont été stabilisés depuis 1994.

Dans ces conditions, l'amélioration du rendement des ressources fiscales ne peut être attendue que d'un élargissement des bases. Or ces bases, qui traduisent la richesse fiscale de la commune, sont nettement inférieures aux moyennes nationales.

Pour y remédier, vous précisez que vous souhaitez favoriser la construction de logements sur le

territoire de votre commune.

1.2 - Les charges de fonctionnement

La réduction des dépenses d'interventions économiques transférées à la CCPL, la suppression des participations aux anciennes structures de coopération intercommunale et la départementalisation des services Incendie ont favorisé la stabilisation des dépenses (- 0,8 % depuis 1994).

Les charges de personnel progressent désormais moins rapidement (+4,2% en 1995, +1,8% en 1996). Cette évolution a été favorisée par la nouvelle organisation des services Incendie qui a permis, à elle-seule, une économie annuelle de l'ordre de 10 MF, soit environ 5% de la masse salariale.

Vous indiquez que la maîtrise de la masse salariale sera poursuivie tout en procédant à la réintégration dans le personnel municipal de plusieurs agents précédemment mis à disposition d'organismes subventionnés à ce titre par la commune. Vous estimez à 0,7 MF le gain ainsi réalisé.

Au demeurant, les charges de personnel représentent en 1996 une dépense de 3984 F par habitant soit 21% de plus que la moyenne régionale. Elles participent avec le service de la dette à la rigidité structurelle des dépenses de la commune.

1.3 - L'autofinancement

Au total, en dépit de l'évolution moins défavorable de la section de fonctionnement depuis 1994, celle-ci ne dégage toujours pas une épargne suffisante pour couvrir le remboursement en capital de la dette.

De ce fait, la marge d'autofinancement courant, qui est la part disponible des produits de fonctionnement après déduction des charges courantes et de l'annuité des emprunts, a été constamment négative de 1992 à 1996. Le montant des charges courantes et de l'annuité de la dette excède de plus de 10 MF les recettes réelles de fonctionnement de la collectivité en 1996.

A cet égard, vous précisez que le déséquilibre, moins important qu'au cours des exercices précédents, a diminué en 1996.

2. Les investissements

La commune, sous contrainte financière forte, a dû réduire ses investissements : leur volume a ainsi été divisé par deux depuis 1992.

Le transfert de la compétence économique à la CCPL a également contribué à cette diminution importante.

Celle-ci a entraîné un moindre recours à l'emprunt qui finance cependant encore à plus de 70% les investissements directs réels de la collectivité.

3. L'endettement

L'encours de la dette a progressé de plus de 18% depuis 1992 pour atteindre, selon le solde du compte de gestion de votre comptable, 595 millions de francs à la fin de l'exercice 1996. Il représente un montant de 11 124 F/h, supérieur de 40% à la moyenne régionale.

L'annuité de la dette, 1563 F/h en 1996, en dépit de sa stabilisation depuis 1995, demeure supérieure de 17% à la moyenne régionale.

Rapproché des excédents annuels de fonctionnement disponibles, l'endettement de la commune nécessiterait, toutes choses égales par ailleurs, une durée de l'ordre de 20 ans pour que le capital actuel soit remboursé, ce qui excède la moyenne des communes de la même strate géographique (8 ans) et le seuil considéré comme critique de 15 années.

II - Le personnel

1. Le personnel titulaire

a) Le cumul de fonctions et de rémunérations

La chambre a pris acte de la délibération du 7 février 1997 de la CCPL annulant la décision du 17 février 1994, reconduite en septembre 1995, qui instaurait un complément de rémunération, sans réelle corrélation avec le service fait, pour trois secrétaires généraux adjoints de la ville.

Il a également été constaté que, du 1er septembre 1995 au 30 juin 1997, le directeur de cabinet du maire de la commune a occupé un emploi de directeur territorial à

temps partiel à la CCPL. La chambre enregistre qu'il a été mis fin à ce cumul, contraire à l'article 2 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 qui dispose que " la qualité de collaborateur de cabinet est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent d'une collectivité territoriale ".

La chambre note toutefois le maintien du cumul de fonctions pour le secrétaire général de la ville qui occupe également le poste de directeur général de la communauté de communes. L'importance de ces activités et la dimension des deux collectivités concernées appellent, à court terme, une nouvelle organisation adaptée à l'élargissement et à l'approfondissement des compétences transférées au nouvel établissement de coopération intercommunale.

Enfin, la chambre prend acte de votre décision de tenir un compte de cumul conformément aux dispositions du décret n° 58-430 du 11 avril 1958.

b) Le logement de fonction du secrétaire général

Le secrétaire général actuellement en poste bénéficie, comme son prédécesseur, d'un logement par nécessité absolue de service et de la gratuité des fluides. Un tel avantage ne peut être accordé que si le fonctionnaire ne peut exercer son activité sans être logé.

En l'espèce, cette condition ne semble pas remplie. Le Conseil d'Etat (11 juillet 1988, Commune de Fréjus) a eu l'occasion d'indiquer qu'un secrétaire général n'avait pas vocation à être logé par nécessité absolue de service.

Vous indiquez que vous attendez l'issue du contentieux en cours alors même que l'article R. 99 du Code du domaine de l'Etat, qui dispose que les concessions de logement sont précaires et révocables à tout moment, vous autoriserait à rapporter l'arrêté attributif.

c) Les avantages en nature:

Plusieurs cadres de la commune sont autorisés pour leurs besoins professionnels et personnels à utiliser un véhicule municipal ainsi qu'une carte permettant de se fournir en carburant et de régler les péages autoroutiers ; un tel avantage déroge au principe de parité entre les fonctions publiques d'Etat et territoriale rappelé par le Conseil d'Etat (2 décembre 1994, Préfet du Nord).

A cet égard, vous précisez que ces dispositions font l'objet d'une remise en cause et que les véhicules municipaux ne devraient plus être utilisés que pour les besoins exclusifs du service.

2. Le personnel contractuel

La chambre a relevé, pour plusieurs recrutements fondés sur l'article 3.1 de la loi du 27 janvier 1984, l'absence de délibération préalable créant l'emploi et le renouvellement de ces contrats au-delà de la durée maximale d'un an.

Certaines reconductions de contrats seraient intervenues, selon vous, pour permettre aux intéressés de se présenter aux concours de la fonction publique territoriale.

III - La construction de l'hôtel de police

Aux termes d'un protocole d'accord signé par la ville de LAVAL et l'Etat le 9 janvier 1991, la ville de LAVAL s'est engagée à construire, sur un terrain lui appartenant, un ensemble immobilier à usage d'Hôtel de police pour le compte de l'Etat.

Les conditions de la cession ont reçu l'aval du service des domaines et la transaction a été consentie pour un montant de 19 500 000 F, toutes taxes comprises (TTC), tel qu'il figure dans l'acte de vente.

L'examen des états des dépenses réelles d'investissement servant de base de calcul pour l'attribution du FCTVA a permis à la chambre de constater que les dépenses concernant cet hôtel de police étaient incluses dans le total des dépenses servant de base à la liquidation de ce fonds pour les exercices 1992 à 1995.

Or l'article 2 du décret du 6 septembre 1989 exclut expressément des dépenses éligibles au FCTVA les travaux réalisés pour le compte de tiers.

Dans ces conditions, la chambre relève que la commune de Laval a perçu indûment une compensation de TVA estimée à 2 858 328 F.