



Chambre régionale des comptes
de Rhône-Alpes

Le Président

Lyon, le 2 Août 2008

N° 1010

Recommandée avec AR

REF : Ma lettre n° 882 du 21 juillet 2008.

ROD - 2

P.J. : 1

Monsieur le Maire,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune d'Andrézieux-Bouthéon au cours des exercices 2002 et suivants.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse écrite.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, auquel doit être jointe votre réponse écrite, à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément à l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, je vous serais obligé de bien vouloir m'indiquer à quelle date ladite réunion aura eu lieu.

En application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au trésorier-payeur général de la Loire.

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

Pour le Président empêché,
Le Président de section

André PEZZIARDI

Monsieur Jean-Claude SCHALK
Maire d'Andrézieux-Bouthéon
Hôtel de Ville
1 avenue du Parc - BP. 32
42161 ANDREZIEUX-BOUTHEON CEDEX



Chambre régionale des comptes
de Rhône-Alpes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE D'ANDREZIEUX-BOUTHEON

(Département de la Loire)

Exercices 2002 et suivants

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	3
1 - RAPPEL DE LA PROCEDURE ET CHAMP DU CONTROLE.....	4
1-1 - RAPPEL DE LA PROCEDURE.....	4
1-2 - CHAMP DU CONTROLE.....	4
2 - PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE.....	4
2-1 - GENERALITES.....	4
2-1-1 Une commune dotée en équipements et infrastructures.....	5
2-2 - L'INTERCOMMUNALITE.....	5
2-2-1 - Les transferts de compétence à la communauté de communes du pays de Saint-Galmier.....	6
2-2-2 - Une intercommunalité élargie.....	6
3 - LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE.....	7
3-1 - L'EQUILIBRE FINANCIER DU BUDGET PRINCIPAL.....	7
3-1-1 - La section de fonctionnement.....	7
3-1-1-1 - Les subventions aux associations.....	8
3-1-1-2 - Les caractéristiques de la fiscalité locale.....	10
3-1-2 - La section d'investissement.....	12
3-1-3 - La structure financière de la commune.....	12
3-1-4 - Conclusion sur la situation financière de la commune.....	13
4 - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	14
4-1 - LES EFFECTIFS.....	14
4-2 - LE RAPPORT SUR L'ETAT DE LA COLLECTIVITE OU BILAN SOCIAL.....	15
4-3 - LE REGIME INDEMNITAIRE.....	16
4-4 - LE RECRUTEMENT DU DIRECTEUR DU CONSERVATOIRE DU PATRIMOINE LIGERIEEN.....	17
5 - LA COMMANDE PUBLIQUE.....	18
5-1 - LES CONDITIONS DE LA PASSATION.....	18
5-2 - LE SUIVI DE GESTION.....	19
5-3 - L'EXAMEN DE QUELQUES MARCHES PUBLICS.....	19

SYNTHESE

Andrézieux-Bouthéon est une commune de taille modeste située au débouché de la plaine du Forez. Sa situation géographique fait de son territoire l'aire de développement naturelle de Saint-Étienne en concentrant une part importante de son dynamisme.

Les abondantes ressources dont elle dispose et sa bonne maîtrise des dépenses de fonctionnement lui assurent une confortable capacité d'autofinancement.

Même si l'endettement de la commune reste important en valeur absolue, sa solvabilité demeure très bonne et son faible coefficient de mobilisation du potentiel fiscal laisse d'importantes marges de manœuvre financières. Elle peut ainsi financer annuellement un important volume d'investissements.

S'agissant de sa gestion administrative, la chambre prend acte de l'engagement de la commune de reconsidérer le cadre juridique du fonctionnement du Théâtre du Parc, notamment, par référence aux articles L. 1411-1 à L. 1411-18 du code général des collectivités territoriales.

La chambre prend, également, acte de la procédure initiée dans le cadre du recrutement du directeur du *Conservatoire du patrimoine ligérien*, destinée à régulariser le précédent recrutement d'un agent contractuel qui apparaissait contestable au regard des dispositions de la loi du 26 janvier 1984 et de la jurisprudence administrative.

En ce qui concerne la commande publique, la chambre a relevé le bon fonctionnement de la « cellule achat ».

1 - RAPPEL DE LA PROCEDURE ET CHAMP DU CONTROLE

1-1 - Rappel de la procédure

La chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, à l'examen de la gestion de la commune d'Andrézieux-Bouthéon pour les exercices 2002 et suivants.

Ce contrôle a été ouvert par courrier du président de la chambre adressé le 1^{er} août 2007 à M. Jean-Claude Schalk, maire de la commune pour toute la période examinée.

Conformément aux dispositions de l'article L. 241-7 du code des juridictions financières, l'entretien préalable a eu lieu le 12 décembre 2007 entre le magistrat rapporteur et M. Jean-Claude Schalk.

Lors de sa séance du 12 février 2008, la chambre a formulé des observations provisoires adressées, dans le cadre de la procédure contradictoire prévue par la loi, au maire de la collectivité. Des extraits ont également été envoyés, pour ce qui les concerne, au président de la CCI de Lyon et au président de la CCI de Saint-Etienne Montbrison.

Les réponses de M. Schalk et du président de la CCI de Lyon, respectivement datées des 27 mai et 11 avril 2008, ont été enregistrées les 2 juin et 24 avril 2008, au greffe de la juridiction.

Lors de sa séance du 7 juillet 2008, la chambre a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1-2 - Champ du contrôle

Le contrôle a porté sur :

- la situation financière de la commune,
- la gestion des ressources humaines,
- la commande publique.

2 - PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE

2-1 - Généralités

La commune d'Andrézieux-Bouthéon est située au sud de la plaine du Forez et à 15 kilomètres environ au nord de Saint-Étienne dont elle représente l'aire naturelle de développement économique.

Au dernier recensement, elle comptait 9 329 habitants (données INSEE).

Monsieur Jean-Claude Schalk en est le maire depuis mars 1998.

Le budget de la commune est composé d'un budget principal et de différents budgets annexes : assainissement, eau, et pour quelques opérations réalisées en nom propre ceux du tènement « Via Andrisiaci » (2003), de la réhabilitation du centre bourg (2004-2005) et du lotissement « les Maladières » (2004-2005).

Une importante opération de réhabilitation et de restructuration du Centre Bourg est menée en partenariat avec la Société d'équipement du département de la Loire (SEDL), depuis 2003.

2-1-1 Une commune dotée en équipements et infrastructures

- L'activité industrielle et commerciale, source de revenus fiscaux conséquents, est fortement représentée sur le territoire communal qui accueille huit zones industrielles : ZI Nord, ZI Sud, ZI Gare d'Andrézieux, ZI des Essarts, ZI des Bords de Loire, Centre de Vie, ZAC de Migalon, ZI de la Plaine.

- La commune dispose également d'un certain nombre d'équipements sportifs de conception récente tels le Nautiform, complexe aquatique déclaré d'intérêt communautaire, à proximité du complexe sportif des Bullieux ; un palais des sports d'une capacité de 2 700 spectateurs ; quatre gymnases et un stade inauguré en 1991, pouvant accueillir 3 000 personnes.

- Elle héberge enfin l'aéroport de Saint-Etienne. Celui-ci, géré par la CCI de Saint-Etienne/Montbrison n'accueille plus, actuellement, que des vols à la demande (programmes vacances, charters) depuis la fermeture de la ligne Saint-Étienne/ Paris (Air France) et le récent départ de la compagnie à bas coût (low cost) Ryan Air qui assurait des vols réguliers vers la Grande-Bretagne (Londres notamment), son exploitation est ainsi réduite au strict minimum.

Le développement de l'activité aéroportuaire passe à l'avenir par une relation étroite et complémentaire avec l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry. Un accord en forme de protocole de coopération a été signé à cet égard, le 13 novembre 2006, entre les deux CCI de Lyon et Saint-Étienne /Montbrison, organismes gestionnaires. Ce type d'accord qualifié de « première dans le domaine aéroportuaire »¹ d'après le communiqué de presse du 30 novembre 2006, envisage une coopération effective jusqu'au 31 décembre 2008. Il peut être résumé à une « collaboration dans les domaines du fret, des low cost et des activités liées aux tours opérateurs ».

Il est naturellement prématuré pour se prononcer sur les résultats de cet accord et sur son impact sur le développement du trafic de Saint-Étienne/Bouthéon. Néanmoins, sa pertinence basée sur l'analyse d'une cohérence régionale en termes d'aéroport de proximité semble de nature à ouvrir des perspectives de développement dont la commune d'Andrézieux-Bouthéon ne pourrait que profiter, compte tenu de son existant en infrastructures industrielles, de sa desserte autoroutière et de sa proximité avec la ville de Saint-Étienne.

2-2 - L'intercommunalité

Andrézieux-Bouthéon est membre de la communauté de communes du Pays de Saint-Galmier (CCPSG) dont elle est la principale commune (27 % de l'ensemble de la population). Le maire, Jean-Claude Schalk, en est le premier vice-président depuis le 11 avril 2001 en charge des affaires économiques, des zones d'activités et des pépinières d'entreprises.

Cet EPCI a adopté le régime de la taxe professionnelle unique le 1^{er} janvier 2004.

¹ Cf. protocole du 13 novembre 2006.

2-2-1 - Les transferts de compétence à la communauté de communes du pays de Saint-Galmier²

La communauté de communes exerce de plein droit les compétences suivantes :

- le développement économique, [zones d'activités diverses, dont sur le territoire d'Andrézieux-Bouthéon, les plus importantes : la zone d'activités des Murons (à 25 Kms de Saint-Étienne, desservie par l'A 72), la ZAC des Volons située dans la même aire géographique et pour partie - avec la commune de La Fouillouse - en projet, la zone d'Activités Internationale Loire Sud (ZAIN)],

- l'aménagement de l'espace communautaire (élaboration du schéma de cohérence territoriale ou SCOT - issu de la loi SRU - en partenariat avec Saint-Étienne métropole ; schéma de secteur...),

- la politique du logement social d'intérêt communautaire (OPAH),
- l'élimination et la valorisation des déchets ménagers,
- la protection et la mise en valeur de l'environnement, la politique du cadre de vie,
- la politique sociale (plan local pour l'insertion et l'emploi ou PLIE),
- la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie et des réseaux d'intérêt communautaire,
- l'éclairage public (maintenance du réseau),
- le transport (voie ferrée de Bellegarde-en-Forez à Montrond-les-Bains),
- les actions de développement en faveur des nouvelles technologies.

2-2-2 - Une intercommunalité élargie

La commune adhère, également, à d'autres EPCI tels :

- le syndicat intercommunal des parcs d'Andrézieux-Bouthéon (SIPAB)³ qui gère une zone d'activité intercommunale n'ayant pas vocation à être transférée à la communauté de communes. Le SIPAB n'est pas fiscalisé. Suite au passage en taxe professionnelle unique, c'est la communauté de communes du Pays de Saint-Galmier qui reçoit l'intégralité du produit des taxes professionnelles du territoire. La CCPSG reverse la totalité du produit de la taxe professionnelle relatif à la zone⁴ au syndicat.

- le SIVOM des Trois Ponts qui gère l'assainissement,

- le syndicat intercommunal de production d'eau du Forez Sud (SIPROFORS), pour la gestion de l'eau.

² La communauté de communes du pays de Saint-Galmier comprend douze communes pour une population de près de 40 000 habitants. Elle a été créée par arrêté préfectoral du 8 janvier 1996.

³ « Le syndicat intercommunal des parcs d'Andrézieux-Bouthéon (SIPAB) a été constitué entre les communes de Saint-Étienne et Andrézieux-Bouthéon par arrêté préfectoral du 2 février 1993. Il a pour objet l'acquisition, l'aménagement, et la commercialisation de terrains situés sur le territoire d'Andrézieux-Bouthéon en vue de la réalisation de parcs d'activité que les deux communes auront décidé d'un commun accord.

Le syndicat a été étendu aux communes de Veauche et Saint-Bonnet-Les-Oules par arrêté préfectoral du 8 décembre 1997 ».

⁴ La solution retenue a été de « limiter l'intervention du SIPAB à un périmètre déterminé » (une zone d'activités de 170 hectares environ). Cf. Rapport d'observations définitives (ROD); rendu par la chambre sur la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole (décembre 2004).

- le syndicat intercommunal d'énergies du département de la Loire (SIEL) qui organise la distribution du service public d'énergie (l'électricité et depuis 1995 le gaz) dans le département de la Loire.

Andrézieux-Bouthéon, de par son positionnement géographique au débouché de la plaine du Forez, « concentre une part importante du dynamisme »⁵ de l'agglomération stéphanoise. La commune est devenue un acteur de premier plan pour le développement économique du bassin ligérien.

3 - LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

3-1 - L'équilibre financier du budget principal

3-1-1 - La section de fonctionnement

Tableau 1 : Les principales dépenses de fonctionnement (en €)

	2002	2003	2004	2005	% 2002/2005
Charges à caractère général	2 868 734	2 817 197	2 649 069	2 571 469	- 10,36
Charges de personnel	4 937 332	4 870 987	4 666 860	4 917 522	- 0,40
Autres charges de gestion courante	2 302 681	2 515 841	2 570 865	2 818 379	+ 22,40
Atténuations de produits	377 726	506 388	1 013 879	-	NS
Charges financières	1 035 674	837 622	674 736	633 581	- 38,82

Source : comptes administratifs

Les charges à caractère général apparaissent maîtrisées sur la période sous revue. Toutefois, cette appréciation doit être nuancée consécutivement au transfert en 2004 de la gestion du centre nautique Nautiform à la communauté de communes du Pays de Saint-Galmier. Il est à l'origine de l'affectation de 27 agents à l'EPCI représentant une charge évaluée en 2004 à 700 000 €⁶.

L'effort de désendettement entrepris par la commune a permis une réduction significative des charges financières.

En 2005, les dépenses de personnel représentaient 41 % de l'ensemble des charges de fonctionnement.

Les dépenses rassemblées au sein du compte 65 « autres charges de gestion » connaissent sur la période examinée une augmentation de 22,40 %.

La forte hausse de la subvention au CCAS (289k€ en 2002, 700 k€ en 2005), au service incendie (302 k€ en 2002, 493 k€ en 2005), et aux différentes associations explique cette évolution.

⁵ Extrait du ROD Communauté d'agglomération Saint-Étienne métropole.

⁶ Source : Débat d'orientation budgétaire 2004.

Tableau 2 : Les principales recettes de fonctionnement (en €)

	2002	2003	2004	2005	% 2002/2005
Produits des services	1 121 518	1 098 125	504 351	610 562	- 45,56
Impôts et taxes, dont notamment :	9 652 375	11 594 240	13 255 590	12 694 439	+ 31,51
- Contributions directes	9 372 211	11 109 429	2 598 274	2 691 777	
- Reversements de fiscalité	-	-	10 339 827	9 623 578	
Dotations et participations, dont notamment :	3 454 997	3 720 552	1 414 370	1 355 557	- 60,76
- Dotation forfaitaire	705 341	713 431	720 317	848 439	
- Compens. sur TP	2 145 960	2 429 996	171 865	150 190	
Autres produits de gestion courante	3 469 913	1 398 146	629 348	656 391	- 80,08
Atténuations de charges	254 564	194 935	145 266	136 612	- 46,33
Produits exceptionnels	2 107 800	732 441	260 681	243 069	NS
Travaux en régie	299 198	309 950	547 236	349 912	+ 16,94

Source : comptes administratifs

- S'agissant des opérations réelles, les observations suivantes peuvent être formulées :

L'importante baisse des produits des services survenue en 2004 est à mettre, comme précisé précédemment, au compte du transfert à la communauté de communes du Pays de Saint-Galmier du complexe aquatique Nautiform.

Les recettes du compte 75 « autres produits de gestion courante » font apparaître d'importants montants au titre des années 2002 et 2003. Ces sommes correspondent aux produits de crédits-bails des tenements immobiliers occupés par la société ERICO (en 2002) et la société civile immobilière STEVAIN (en 2003).

- Les opérations d'ordre, importantes en 2002, résultent pour l'essentiel d'écritures liées à la sortie d'un actif.

3-1-1-1 - Les subventions aux associations

Les subventions versées aux associations ont connu, au cours de la période 2002-2005, une croissance de 12,66 %.

En 2005, environ 90 associations ont bénéficié de subventions communales, pour certaines d'entre elles complétées par des mises à disposition de locaux. Au cours de cet exercice, les dix associations les plus subventionnées ont obtenu 79,4 % de l'ensemble des subventions versées par la commune.

Tableau 3 : Les subventions aux associations (en €)

	2002	2003	2004	2005	% 2002/ 2005
Subventions de fonctionnement aux associations (6574)	1 253 436	1 412 500	1 333 733	1 412 142	+ 12,66

Sources : comptes administratifs

Tableau 4 : Les subventions supérieures à 23 000 euros

	2002	2003	2004	2005
Comédie de Saint Etienne	365 878	380 000	380 000	380 000
ASF Football	99 092	135 205	165 000	165 000
ALS Basket-ball	99 092	99 092	120 000	132 000
ACT	23 630	61 000	77 190	101 500
Office municipal des sports	68 602	75 000	81 000	84 000
Comité des fêtes	60 980	68 635	68 635	68 735
Tennis club	60 217	60 218	62 000	62 000
Comité d'organisation du Challenger		45 735	45 735	45 735
Ensemble orchestral contemporain	42 686	42 686	42 686	42 686
FAC Athlétisme	25 154	25 155	35 000	40 000
AB7 Télévision	87 070	140 756		

Sources : comptes administratifs

Ce tableau présente les associations qui ont reçu plus de 23 000 €, ce seuil correspond à l'obligation faite aux collectivités territoriales de conclure avec les bénéficiaires une convention d'objectif⁷. Au titre de l'année 2002, seules trois subventions (Comédie de Saint-Etienne, AB7 et la Fabrique) ont donné lieu à une convention entre la commune et le bénéficiaire.

En revanche, au titre des années 2003, 2004 et 2005, l'ensemble des bénéficiaires de subventions supérieures à 23 000 € avait conclu des conventions avec la commune, conformément à l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

Les subventions versées à certaines associations appellent des remarques particulières :

- L'Association culturelle du théâtre du Parc

La commune d'Andrézieux-Bouthéon a confié l'animation du théâtre du Parc à l'Association culturelle du théâtre du Parc (ACT) par une convention du 8 décembre 2003.

En vertu de cette convention, l'ACT gère le bar du théâtre, les expositions, la location des salles du théâtre et organise des spectacles et manifestations.

En contrepartie, l'association bénéficie d'une subvention municipale et des recettes liées à l'exploitation de l'équipement (abonnements, billetterie, bar et restauration, sponsoring/partenariat).

Au titre des saisons culturelles 2003/2004 et 2004/2005, les chiffres d'affaires nets de l'association ont été respectivement de 123 439 € et de 115 254 €.

La relation contractuelle entre la commune et l'association pourrait être requalifiée de délégation de service public. En effet, l'article L. 1411-1 du CGCT dispose que : « Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service ».

⁷ 3^{ème} alinéa de l'article 10 de la loi 2000-31 du 12 avril 2000 qui impose au-delà d'un certain seuil la signature d'une convention définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention versée. Le seuil en question a été fixé à 23 000 € par l'article 1^{er} du décret 2001-495 du 6 juin 2001.

Dans une situation similaire, la juridiction administrative (TA Lyon, 24 février 1999, préfet du Rhône), a jugé que constituait une délégation de service public la convention d'exploitation d'un restaurant-débit de boissons destiné à accueillir le public d'un service public culturel de loisirs (château-musée). Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans un récent arrêt du 6 avril 2007 "*commune d'Aix en Provence*", les collectivités publiques, dès lors qu'elles décident de confier la gestion d'un service public à un tiers doivent en principe conclure avec un opérateur, quel que soit son statut juridique, un contrat de délégation de service public ou, si la rémunération de leur cocontractant n'est pas substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service, un marché public de service.

Au cours de l'instruction, le maire d'Andrézieux-Bouthéon a indiqué que le mode de gestion du Théâtre du Parc ne donnant pas toute satisfaction⁸, il était envisagé de l'exploiter en régie directe.

La chambre prend acte de la volonté de l'ordonnateur de donner un cadre juridique conforme au CGCT pour la gestion du théâtre du Parc.

- L'Office municipal des sports

L'Office municipal des sports (OMS) bénéficie d'une subvention de fonctionnement annuelle complétée par une subvention au titre des événements exceptionnels. Cette dernière a été d'un montant de 45 734 € en 2002 puis de 50 000 € chacune des années suivantes.

La pratique suivie par la commune a vocation, selon le maire, à distinguer l'aide apportée au fonctionnement de l'OMS de celle destinée à l'organisation de manifestations sportives.

Une clarification des règles d'attribution et d'emploi de la subvention municipale au titre des événements exceptionnels serait, néanmoins, de nature à réserver les subventions spécifiques à ces seuls événements. La chambre prend acte de la volonté de l'ordonnateur de prendre des dispositions en ce sens.

3-1-1-2 - Les caractéristiques de la fiscalité locale

Le tableau ci-dessous retrace l'accroissement du potentiel fiscal pendant la période sous revue :

Tableau 5 : Evolution du potentiel fiscal par habitant (en €)

	2002	2003	2004	2005
Potentiel fiscal par habitant	1 690	1 929	1 978	2 055

Source : Fiches DGCP

En 2005, les recettes fiscales représentaient près de 80 % des recettes de fonctionnement de la commune.

La commune d'Andrézieux-Bouthéon bénéficie ainsi d'un potentiel fiscal important. Il était en 2005 de 2 055 € par habitant tandis que la moyenne des communes de la même strate démographique était de 669 €, et en 2006, de 2 123 € contre 693 € pour les communes comparables.

⁸ De 859 au cours de la saison en 2002/2003, le nombre d'abonnés est passé à 192 en 2006/2007.

Tableau 6 : Les bases d'imposition (en €)

	2002	2003	2004	2005
Taxe d'habitation				
- Bases brutes	8 220 077	8 423 015	8 653 492	9 028 112
- Abattements	2 488 254	2 486 516	2 554 211	2 647 058
- Bases nettes imposables	5 731 823	5 936 499	6 099 281	6 381 054
Foncier bâti				
- Bases brutes	12 459 166	12 940 612	14 526 237	15 450 561
- Bases exonérées	90 743	108 143	142 431	109 689
Bases nettes imposables	12 368 423	12 832 469	14 383 806	15 340 872
Foncier non bâti				
- Bases nettes imposables	149 926	129 405	155 520	145 339
Taxe professionnelle				
- Bases brutes	84 028 292	97 091 451	89 598 714	96 710 652
- Bases exonérées	16 203 308	18 064 048	89 598 714	96 710 652
- Bases nettes imposables	67 824 984	79 027 403	0	0

Sources : DGI

Les bases d'imposition de la taxe d'habitation sont modérées par les abattements pratiqués par la commune. L'abattement général à la base et ceux pour personnes à charge s'appliquent aux taux maximum. Seul l'abattement spécial à la base n'est pas appliqué.

Aucune exonération facultative n'a été mise en place en matière de taxes foncières ou de taxe professionnelle (pour la période 2002-2003).

Tableau 7 : Les taux d'imposition

	2002	2003	2004	2005
Taux d'imposition communaux				
Taxe d'habitation	5,92 %	6,04 %	6,97 %	6,97 %
Foncier bâti	12,15 %	12,39 %	14,00 %	14,00 %
Foncier non bâti	26,36 %	26,89 %	30,02 %	30,02 %
Taxe professionnelle	11,01 %	11,34 %	-	-
Taux d'imposition du groupement				
Taxe d'habitation	0,62 %	0,93 %	-	-
Foncier bâti	1,08 %	1,61 %	-	-
Foncier non bâti	2,10 %	3,13 %	-	-
Taxe professionnelle	0,90 %	1,56 %	12,79 %	12,65 %

Sources : DGI

Les taux d'imposition se situent nettement en deçà des taux moyen nationaux qui, en 2005 étaient de 13,84 % pour la taxe d'habitation ; 20,10 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et 56,47 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Le constat est le même concernant l'année 2003, dernière année avant le passage de la commune en TPU. Son taux était alors de 11,34 % contre 15,21 % en moyenne nationale.

Les produits de la taxe sur le foncier bâti sont importants. Ils atteignaient en 2006 un montant d'environ 2 252 000 €, soit, à cette date, 241 € par habitant au lieu de 193 € pour les communes comparables.

La pression fiscale exercée par la commune d'Andrézieux-Bouthéon peut être considérée comme relativement faible.

3-1-2 - La section d'investissement

Le tableau qui suit retrace les dépenses de la section d'investissement de 2002 à 2005.

Tableau 8 : Les dépenses d'investissement (en €)

	2002	2003	2004	2005	% 2002/2005
Reversement et reprises de dotations			36 304		-
Provisions réglementées (reprises)		4 193	215 686		-
Remboursement d'emprunts	5 627 140	3 524 477	2 687 425	2 146 115	- 60,79
Affectations (budgets annexes et régies)		271 487	96 358		-
Moins-values de cession	2 079 467	504 973	96 200	2 641	-
Immo. corporelles (hors opérations)	26 575	14 408	2 194	8 019	- 69,82
Opérations d'équipement (total)	2 316 121	4 406 738	5 407 892	4 229 333	+ 82,60
Mises à disposition	461 121		9 600 531 ⁹	60 609	- 86,86
Charges à répartir sur plusieurs exercices.	170 615		20 000		-
Total dépenses	10 681 039	8 726 276	18 162 590	6 446 717	- 39,64

Sources : comptes administratifs

Au cours des quatre exercices examinés, la moyenne annuelle des dépenses d'équipement est de 4,09 M€, soit 438 € par habitant, en net accroissement depuis 2003. Sur la même période, la dépense d'équipement des communes comparables a été de 268 € par an et par habitant.

Le taux de consommation des crédits d'équipement est faible pour chacun des exercices contrôlés (52 % en 2004, 39 % en 2005).

Dans le même temps, le montant des remboursements d'emprunts est passé de 5,6 à 2,1 M€ par an.

Le financement des dépenses d'équipement de la commune repose, pour l'essentiel, sur les excédents dégagés par la section de fonctionnement.

3-1-3 - La structure financière de la commune

Les importants produits de fonctionnement, essentiellement de nature fiscale, permettent à la commune d'Andrézieux-Bouthéon de dégager un excédent brut de fonctionnement supérieur à 5 M€ par an.

Tableau 9 : La capacité d'autofinancement (en k€)

	2002	2003	2004	2005
Produits de fonctionnement	19 298	17 021	15 910	15 919
Charges de fonctionnement	13 855	12 432	11 538	11 722
Résultat comptable (R)	5 443	4 589	4 372	4 197
Ressources d'investissement	8 787	8 979	18 981	5 296
Emplois d'investissement	10 681	8 726	18 212	6 457
Besoin de financement section d'investissement (E) hors restes à réaliser	1 894	- 253	- 769	1 162
Résultat d'ensemble (R-E)	3 549	4 842	5 141	3 035
.../...				

⁹ Mise à disposition de la communauté de communes du Pays de Saint-Galmier de l'équipement *Nautiform*.

	2002	2003	2004	2005
Excédent brut de fonctionnement	6 980	6 073	5 569	5 450
Capacité d'autofinancement	6 118	5 270	4 869	4 818
CAF nette du remboursement en capital des emprunts	3 371	2 589	2 260	2 769

Source : fiches DGCP

La commune d'Andrézieux-Bouthéon dispose, ainsi, d'une capacité d'autofinancement nette disponible particulièrement confortable, puisqu'elle se situe aux alentours de 2,75 M€ par an, en moyenne, au cours de la période examinée.

En 2005, la moyenne des communes de la même strate démographique était de 168 € par habitant, tandis que celle d'Andrézieux-Bouthéon dépassait les 500 €.

Tableau 10 : L'évolution de la CAF (en €)

Exercices	2002	2003	2004	2005
Capacité d'autofinancement par habitant	656	585	522	516

Source : Fiches DGCP

Cette confortable situation financière a permis à la commune de réduire l'encours de sa dette de 4,3 % par an en moyenne entre 2002 et 2005.

Tableau 11 : L'encours de dette par habitant (en €)

	2002	2003	2004	2005
Encours de la dette par hab. au 31/12/N	2687	2435	2477	2256

Source : Fiches DGCP

L'encours par habitant était de 2 256 € en 2005 contre 816 € pour les communes de la même strate démographique.

Toutefois, la structure financière de la commune lui permet, en dépit de cet important endettement, de conserver une très bonne solvabilité et de maintenir sa capacité de désendettement potentielle à environ quatre ans.

3-1-4 - Conclusion sur la situation financière de la commune¹⁰

La commune dégage des excédents comptables en fonctionnement très largement excédentaires (4 766 000 € environ en 2006).

Elle peut ainsi financer un important volume d'investissements chaque année en n'ayant désormais qu'un recours modéré à l'emprunt.

Si l'endettement de la commune reste important en valeur absolue, sa solvabilité demeure très bonne et son faible coefficient de mobilisation du potentiel fiscal lui procure d'importantes marges de manœuvre financières.

¹⁰ Un rapport d'analyse financière de la commune conduit par la trésorerie de Saint-Just-Saint-Rambert, à partir des données des exercices 2003, 2004, 2005 concluait en octobre 2006 à « une situation financière de la commune d'Andrézieux-Bouthéon en tout point satisfaisante, dans la mesure où tous les équilibres de structure, garants d'une bonne gestion sont respectés ».

4 - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

En 2005, les charges liées au personnel s'élevaient à 4,917 M€, soit 41 % des charges de fonctionnement de la commune contre 32 % en 2002. Cette évolution est essentiellement liée à une diminution de l'ensemble des charges de fonctionnement (versements de fiscalité, charges exceptionnelles dues à des cessions d'immobilisations).

4-1 - Les effectifs

Au 31 décembre 2005, les effectifs de la commune d'Andrézieux-Bouthéon étaient les suivants :

Tableau 12 : Le tableau des effectifs

Grades ou emplois	Autorisés par le conseil municipal	Pourvus
Secteur administratif		
Directeur général des services ¹¹	1	0
Attaché	2	2
Rédacteur chef	4	2
Rédacteur principal	2	1
Rédacteur	2	0
Adjoint administratif 1 ^{ère} classe	2	0
Adjoint administratif 2 ^{ème} classe	4	3
Adjoint administratif	6	4
Agent administratif qualifié	39	30
Sous total	62	42
Secteur technique		
Ingénieur subdivisionnaire	1	1
Technicien supérieur chef	2	1
Technicien supérieur principal	1	0
Contrôleur	2	0
Agent de maîtrise principal	1	1
Agent de maîtrise qualifié	1	1
Agent de maîtrise	3	2
Agent technique en chef	1	1
Agent technique principal	6	6
Agent technique qualifié	9	6
Agent technique	9	9
Agent des services techniques	95	71
Sous total	131	99
Secteur police municipale		
Chef de police municipale de classe supérieure	1	1
Chef de police municipale de classe normale	1	0
Brigadier chef	1	1
Gardien principal	4	3
Gardien	5	1
Sous total	12	6
Secteur social		
Assistant socio-éducatif	1	1
Agent social	2	0
ATSEM 1 ^{ère} classe	2	2
ATSEM 2 ^{ème} classe	3	3
Sous total	8	6

¹¹ Jusqu'au récent arrêté du maire en date du 30 novembre 2007, le poste de DGS n'était pas statutairement pourvu, une « Responsable des services administratifs », attachée territoriale, assurait dans les faits la direction des services administratifs. L'arrêté en question met fin à cette situation en comblant le poste.

Grades ou emplois	Autorisés par le conseil municipal	Pourvus
Secteur culturel	1	1
Directeur conservatoire	2	2
Professeur de musique	8	7
Assistant spécial enseignement artistique	3	2
Assistant enseignement artistique	1	0
Animateur	1	1
Agent du patrimoine		
Sous total	16	13
Secteur animation	2	2
Agent d'animation qualifié		
Total	231	168

Source : compte administratif 2005

A cette date, seuls 72 % des postes créés par le conseil municipal étaient réellement pourvus. Ce phénomène est particulièrement marqué dans la filière administrative avec seulement 67 %.

Tableau 13 : L'évolution des effectifs

Effectif des services communaux	2002	2003	2004	2005
Effectif budgétaire	188	211	209	231
Effectif réel	134	146	156	168
Agents non titulaires	67	34	28	13

Source : comptes administratifs

Un examen des tableaux des effectifs des exercices précédents atteste de la constance de cette situation.

Cette pratique a pour effet de priver de sens l'autorisation de création de postes donnée par l'assemblée délibérante, et rend nécessaire de procéder à une actualisation du tableau des effectifs pour le faire correspondre aux réels besoins de la collectivité.

A cet égard, la chambre a pris acte de la décision de l'assemblée délibérante en date du 20 décembre 2007, après avis favorable du CTP, de procéder à la suppression des postes non pourvus sur le tableau des effectifs du personnel communal.

4-2 - Le rapport sur l'état de la collectivité ou bilan social

La collectivité s'acquitte correctement de son obligation de produire tous les deux ans son bilan social. La chambre s'est fait communiquer les bilans 2003 et 2005 pour examen.

Ces documents au demeurant très complets comportent, toutefois, quelques différences avec les informations contenues dans le compte administratif. Ainsi, au 31 décembre 2005, l'état du personnel figurant en annexe au compte administratif recense 168 agents, alors même que le bilan social dénombre 165 fonctionnaires titulaires et stagiaires.

Sur ce point l'ordonnateur a décidé d'apporter les corrections nécessaires lors de l'établissement du prochain bilan social, « afin de mettre un terme à ces anomalies ».

Une concordance de ces deux documents ne paraît pas davantage assurée s'agissant des rémunérations brutes versées par la commune, même si l'écart apparaît peu important. Ainsi en 2003, selon les chiffres du bilan social, la ville a versé un total de rémunérations brutes, primes et indemnités comprises (hors charges sociales employeurs) de 2 683 615 € aux agents titulaires et stagiaires, quand dans le même temps, le compte administratif indique 2 457 766 €. En 2005, les montants sont respectivement de 3 071 510 € et de 2 912 938 €.

La commune explique cette discordance par le fait « que les chiffres du bilan social cumulent dans la catégorie fonctionnaires, les agents titulaires et stagiaires cotisant à la CNRACL et ceux, à temps non complet, relevant du régime général.

Quant aux chiffres du compte administratif, ils portent sur les seuls fonctionnaires titulaires et stagiaires cotisant à la CNRACL ».

Toujours selon le bilan social, le nombre de journées d'absence¹² (hors formation, journées de grève et absences syndicales) est en légère diminution passant de 3 181 en 2003 à 3 124 en 2005.

S'agissant des journées et actions de formation dont le personnel de la collectivité est censé pouvoir bénéficier, il est constaté que les éléments afférents aux journées de formation suivies par les agents fonctionnaires et non titulaires ne sont pas servis ni au titre du bilan 2003, ni au titre de celui de 2005. Le coût de la formation n'est pas, non plus, indiqué dans le bilan 2003 à l'exclusion du montant de la cotisation obligatoire versée au CNFPT. Si quelques tableaux mensuels apparaissent dans l'édition 2005, ils ne livrent aucune donnée chiffrée.

La commune explique ces imperfections par l'absence dans le logiciel CIVITAS utilisé pour la gestion des ressources humaines d'un module relatif à la formation. Son intention est de remédier à cette carence, d'autant que les services administratifs ne sont pas en mesure d'établir par un autre moyen le suivi des actions de formation et celui des catégories de personnels concernées.

4-3 - Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire a été révisé par une délibération du 30 octobre 2003 prenant en compte les modifications apportées par plusieurs décrets publiés le 14 janvier 2002¹³.

Les sondages effectués sur l'exercice 2004 n'ont pas relevé d'anomalies dans l'application de ces décrets.

¹² Maladie ordinaire, longue maladie, accident du travail, maternité, autres.

¹³ Décret 2002-60 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) ;
Décret 2002-61 relatif à l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) ;
Décret 2002-63 relatif aux indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires des services déconcentrés.
Nb : ces textes concernent la fonction publique d'Etat, mais sont applicables aux fonctionnaires territoriaux en application du principe de parité.
Ils ont été commentés par la circulaire NOR : LBL/02/10023C du 11 octobre 2002 relative au nouveau régime indemnitaire des heures et travaux supplémentaires dans la fonction publique territoriale.

4-4 - Le recrutement du directeur du conservatoire du patrimoine ligérien¹⁴

La loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale énonce, dans ses articles 3, 38, 47 et 110, les cas dans lesquels les collectivités peuvent avoir recours au recrutement d'agents contractuels.

Ces dispositions ont pour objectif de permettre aux collectivités de faire face à des missions spécifiques, ponctuelles ou occasionnelles, de pourvoir des postes spécifiques ou de recruter à des emplois de cabinet.

Par un courrier du 9 août 2005 adressé au sous-préfet de l'arrondissement de Montbrison, le maire d'Andrézieux-Bouthéon faisait part de son intention de recruter à partir du 1^{er} septembre un attaché contractuel dont le poste serait créé avec effet rétroactif fin septembre.

Dans sa réponse datée du 23 août 2005, le sous-préfet indiquait qu'il ne faisait pas obstacle à ce recrutement dans le cadre d'un besoin occasionnel et demandait que l'assemblée délibérante soit saisie à titre de régularisation lors de sa prochaine réunion.

La délibération créant ce poste na été adoptée par le conseil municipal que le 29 septembre 2005. Sa justification réside en la nécessité de disposer très rapidement des services d'un directeur pour assurer la gestion et la promotion du futur équipement.

Le recours à un contractuel ne paraît pas justifié dans le cas présent. En effet, selon une réponse ministérielle, il est admis qu'un besoin occasionnel est *ponctuel et exceptionnel*¹⁵.

Par un nouvel arrêté du maire daté du 21 novembre 2005, il a été pourvu à l'emploi de directeur du conservatoire du patrimoine ligérien, pour la période du 1^{er} décembre 2005 au 30 novembre 2006.

Dans cet arrêté, le recours à un agent non titulaire a été justifié par l'absence de candidature parvenue suite à la déclaration de vacance de poste enregistrée le 27 octobre 2005 par le centre de gestion de la Loire.

Or, compte tenu des courts délais entre la création du poste par le conseil municipal et le recrutement, il apparaît que la commune n'a pas mis en œuvre toutes les conditions propices au recrutement d'un fonctionnaire.

Le recrutement d'un contractuel n'a donc pas été précédé d'une réelle tentative de comblement de l'emploi par un fonctionnaire territorial puisqu'un délai raisonnable, au sens de la jurisprudence administrative, n'a pas été respecté entre l'information transmise aux centres de gestion et le recrutement du contractuel. Pour le juge administratif, un délai de vingt jours entre la déclaration et la nomination est trop court pour que les fonctionnaires intéressés soient en mesure de postuler¹⁶, mais est suffisant un délai de trois mois entre la publication d'une déclaration de vacance d'emploi et la décision de son comblement par un contractuel¹⁷.

¹⁴ Le conservatoire est installé sur le site du château de Bouthéon.

¹⁵ Réponse Min. n° 10045 : JOAN Q 22 juin 1998, p. 3447.

¹⁶ CE, 16 juin 1997, n° 149088, CCAS ville du Mans.

¹⁷ CAA Marseille, 9 mars 2004, n° 00MA01956, préfet Corse-du-Sud.

Dans sa réponse à l'observation, l'ordonnateur soutient que l'urgence a fait droit dans les circonstances de l'espèce au recrutement d'un agent contractuel et que par la suite « le recours à un agent non titulaire s'est imposé en l'absence de candidatures de titulaires après la déclaration de vacance de poste faite au CDG de la Loire. » mais que « la commune initie actuellement une procédure pour le recrutement (dans le cadre d'emploi des attachés) du nouveau directeur du Conservatoire (cf. annonce Gazette du 21 avril 2008) ».

La justification tenant à l'urgence du recrutement n'est, ainsi, pas de nature à exonérer la collectivité du respect des procédures de recrutement dans un cadre d'emploi statutaire de la fonction publique territoriale pour un poste pouvant être tenu, en l'espèce, par un titulaire.

L'ambiguïté de la situation ne lui a, toutefois, pas échappé puisqu'il est procédé, actuellement, au recrutement du directeur du Conservatoire dans le cadre d'emploi des attachés.

5 - LA COMMANDE PUBLIQUE

5-1 - Les conditions de la passation

- L'article 27 du code des marchés publics du 7 mars 2001 avait imposé, au 1^{er} janvier 2003 la référence à une nomenclature pour les fournitures et les services. Aussi l'obligation de recenser et de regrouper les achats par famille a conduit la commune d'Andrézieux-Bouthéon à créer une « Cellule achat » opérationnelle à compter de cette dernière date.

Ce service, exclusivement dédié à la commande publique et à la centralisation des achats, était à l'origine composée de deux agents. L'effectif de la cellule achat a, lors de l'application du code de janvier 2004, été renforcé et porté à trois personnes (une adjointe administratif principale et deux adjoints administratifs).

Le maire a souhaité, à cette occasion, replacer au centre de la procédure d'achat pour l'ensemble des services de la mairie, l'évaluation prévisionnelle des besoins ainsi que la programmation des achats par famille de produits ou de services homogènes. Cette organisation n'appelle pas d'observations de la chambre.

- La CAO, présidée par le maire et composée de membres titulaires et de membres suppléants (respectivement cinq et quatre) est une émanation de l'assemblée délibérante.

Le fonctionnement de cet organe n'appelle pas de remarque du représentant de la DDCCRF de la Loire, ni du contrôle de légalité exercé par le sous-préfet de Montbrison.

- Au cours de cette période, les délais de passation des marchés sur appel d'offres ouvert (du dossier de consultation des entreprises à la notification du marché) ont été d'environ 4 mois pour les prestations de services et achats de fournitures. Concernant les travaux, ce délai était d'environ 4 mois et demi en 2002 et 2003. Il a été réduit à environ 3 mois et demi en 2004 et 2005.

Ces délais n'appellent pas d'observations particulières de la chambre.

5-2 - Le suivi de gestion

Faute d'avoir trouvé sur le marché un logiciel de gestion des achats correspondant à ses besoins, la cellule achat a utilisé des outils bureautiques jusqu'en 2006. Un logiciel de suivi des achats, développé en interne et mis en application début 2007, devrait permettre d'établir un bilan annuel des achats.

Un état des engagements et crédits disponibles est toutefois communiqué trimestriellement aux services gestionnaires et un état mensuel est fourni en matière d'opérations en capital aux responsables des opérations.

- L'activité de la cellule achat est importante. En 2005, 22 marchés à procédure adaptée et 10 marchés à procédure formalisée ont été conclus.

- Enfin, le délai moyen de mandatement des factures a été réduit entre 2002 et 2005. Il a été ramené de 22 jours en 2002 à 15 en 2005.

5-3 - L'examen de quelques marchés publics

La chambre a procédé à l'examen de deux opérations significatives menées au cours de la période sous revue : la construction de salles de réception, et également, la rénovation du parc et du château de Bouthéon.

Les procédures suivies et l'exécution de ces marchés n'appellent pas d'observations de la chambre.

* * *

Réponse