Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire

La Présidente

Nantes, le 21 janvier 2011

GREFFE N° 2011-202

Madame le Maire,

Je vous ai adressé par lettre du 13 décembre 2010, le rapport d'observations définitives pour les années 2005 et suivantes concernant la gestion de la commune de Donges, que vous administrez. J'ai également adressé un extrait de ce rapport à Monsieur Drollon, votre prédécesseur.

Aucune réponse n'étant parvenue à la chambre à l'issue du délai d'un mois qui était imparti, la procédure est désormais close et vous trouverez ci-joint le rapport.

En application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, ce rapport doit être communiqué à votre conseil municipal dès sa plus proche réunion. Il doit être inscrit à son ordre du jour, être annexé à la convocation adressée à chacun des membres du conseil municipal et donner lieu à un débat.

A compter de la date de cette réunion, que je vous serais obligée de me faire connaître, la communication du rapport à toute personne en faisant la demande est de droit. J'en transmets par ailleurs une copie au représentant de l'Etat dans le département et au Directeur régional des Finances publiques.

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

Catherine de KERSAUSON

Madame AUFFRET
Maire de Donges
Mairie de Donges
Rue René Laënnec
44480 DONGES

25, rue Paul Bellamy – BP 14119 – 44041 NANTES cedex 1 - ☎ 02 40 20 71 00 – Télécopie 02 40 20 71 01
crcpdl@pl.ccomptes.fr

Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire

Nantes, le 13 décembre 2010

GREFFE N° 2010-143
L1053/CG

Observations définitives concernant la gestion de la commune de Donges

Années 2005 et suivantes

Résumé des observations

La situation financière de la commune de Donges est équilibrée sur la période observée. Cependant, elle connaît ces dernières années une progression sensiblement plus rapide des charges de fonctionnement que des produits, ce qui réduit sa capacité d'autofinancement. Dans un contexte de stabilisation des reversements de fiscalité en sa faveur effectués par la CARENE, la commune a décidé en 2010 d'accroitre de 10 % les taux de la fiscalité locale.

Alors que son encours de dette reste mesuré et que sa situation financière ne le nécessitait pas, la commune de Donges a souscrit des emprunts sous la forme dite de « produits structurés », qui la placent aujourd'hui parmi les communes de Loire-Atlantique ayant la plus forte proportion de ces produits à risque dans leur encours de dette (plus de 61 % au 31 décembre 2009). Le risque pris par la commune dans le cadre du réaménagement de sa dette est devenu plus important au gré de renégociations proposées par le banquier, sans qu'elle semble en avoir pris la pleine mesure. La commune a engagé une démarche visant à une meilleure maîtrise du recours à ces produits structurés et, plus généralement, de la gestion de sa dette à long et moyen terme.

Située sur la rive nord de l'estuaire de la Loire à 10 kilomètres de Saint-Nazaire et de son aire urbaine, la commune de Donges (6 356 habitants en 2006[1]) s'étend sur un territoire de 4 850 hectares, classé pour l'essentiel en zone humide, les marais dits de Donges constituant la partie orientale de la Grande Brière. Est établi sur la commune un site de raffinage de pétrole qui emploie directement 650 salariés et produit plus de 11 millions de tonnes, soit la seconde raffinerie française.

En 2001, Donges a adhéré à la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE) à laquelle elle a transféré ses compétences structurantes (eau, assainissement, déchets, transports, développement économique, aménagement de l'espace, politique de l'environnement, de l'habitat et de la ville, équipements culturels et sportifs).

Le budget de la ville pour 2009 s'élevait à 10,940 M€ de dépenses réelles, dont 8,098 M€ de fonctionnement (dont 55,06 % de charges de personnel) et 2,843 M€ d'investissement.

Le présent rapport de la chambre examine la fiabilité des comptes et la situation financière de la commune, et traite des emprunts structurés souscrits par la commune.

1 La situation financière

1.1 La fiabilité des comptes présentés par la commune

La chambre a contrôlé le respect du calendrier réglementaire d'approbation des comptes de gestion et administratif et de la production des annexes budgétaires d'information, les modalités de rattachement des charges et des produits à l'exercice, le bien-fondé des restes à réaliser. Ces points n'appellent pas d'observation.

Il convient, en revanche, que la commune se rapproche de son comptable afin de finaliser l'état de l'actif, en conformité avec les données comptables. Par ailleurs, les prévisions budgétaires d'investissement sont perfectibles, ainsi que les états de la dette annexés aux comptes administratifs, qui ne sont pas en cohérence avec les données comptables (comptes de gestion).

1.2 La situation financière

Les données ci-après portent sur l'exercice 2008, dernier exercice clos dont le compte administratif est disponible. Les dépenses s'élèvent à 11,3 M€ dont 3,4 M€ pour la section d'investissement, pour le budget principal.

L'analyse financière ci-après porte sur le seul budget principal compte tenu du caractère modeste et globalement équilibré des comptes annexes de la commune.

---

[1] Les résultats statistiques 2006 sont obtenus à partir du cumul des informations collectées lors des cinq enquêtes de recensement de 2004 à 2008. Ils seront actualisés en juillet 2010.

L'*équilibre budgétaire* est constaté avec et sans restes à réaliser. Au 31 décembre 2008, le résultat de clôture du budget principal est de 257 k€ hors restes à réaliser et 669 k€ avec restes à réaliser.

Les charges de fonctionnement ont augmenté plus rapidement que les produits de la même section durant la période 2005 à 2008, soit respectivement + 10,85 % contre + 7,07 % pour les produits de fonctionnement. Cet effet de ciseaux entraîne une détérioration du résultat comptable qui diminue de 21,25 % (soit – 204 k€) de 2005 à 2008, désormais inférieur à la moyenne de la strate, alors qu'il lui était supérieur en début de période. Sur la base des données du compte administratif 2009 non encore approuvé par le conseil municipal, la situation s'est de nouveau détériorée en 2009 : le résultat comptable s'établirait à 477 k€, soit une diminution de 36,9 %, du fait d'une augmentation des charges de fonctionnement de 15,05 % (soit 1,195 M€) à comparer à l'augmentation de 10,52 % (soit 915 k€) seulement des produits de la même section.

Les charges de personnel (96 agents titulaires de la fonction publique territoriale et 30 agents contractuels au 31 décembre 2008) représentent en 2008 près de 51,37 % des dépenses de fonctionnement, ce qui est supérieur à la moyenne de référence (49,57 %). Sur la seule année 2009, les charges de personnel auraient encore augmenté de + 8,41 %, représentant 343 k€, en raison notamment de la revalorisation du régime indemnitaire, et de la reprise en régie directe de l'activité petite enfance confiée jusqu'alors à l'Office Socioculturel de Donges (OSCD). Il a été observé à cet égard que le transfert de charges relatives à la petite enfance ne s'est pas accompagné d'une diminution équivalente des subventions versées aux associations concernées, la commune faisant valoir que les plages d'ouverture désormais plus étendues expliquent pour partie ce constat.

Les produits de fonctionnement évoluent à un rythme moins soutenu que les charges de la même section mais sont sensiblement supérieurs à ceux constatés dans la strate de référence (d'environ 30 %). Ils dépendent principalement du produit de la fiscalité reversée par la communauté d'agglomération (CARENE). L'allocation de compensation (AC) et la dotation de solidarité communautaire (DSC) représentent 55,59 % des produits de fonctionnement de la commune en 2008, les autres produits, *impôts locaux*, et *autres impôts locaux* et de la *DGF* sont sensiblement moins élevés par rapport à la strate de référence. Ce produit de la fiscalité reversée est toutefois peu évolutif.

Compte tenu de l'effet de ciseaux constaté entre l'évolution des charges et des produits de fonctionnement, y compris en 2009, le conseil municipal a décidé dans le cadre du budget primitif 2010, une augmentation de 10 % de chacun des trois taux de fiscalité communale pour restaurer sa capacité à dégager de sa gestion courante, des moyens d'autofinancement de ses investissements.

En matière de fiscalité, Donges pratique « l'abattement général à la base » de 15 % sur les bases de la taxe d'habitation, abattement décidé dans les années 80. Toutefois, la hausse progressive des taux est venue annuler en grande partie le gain théorique pour le contribuable. Une redéfinition du dispositif est en cours de réflexion. En revanche, des marges de manœuvre semblent exister en matière de taxe foncière sur le bâti.

La *capacité d'autofinancement* (CAF) diminue de presque 20 % durant la période 2005 à 2008. En 2009, cette tendance se confirme, avec une diminution de 27,93 %. Après remboursement de l'annuité d'emprunt, la CAF dite « nette » (414 k€), connaîtrait une chute de 38,67 % et représenterait 65 € par habitant et 4,31 % des produits de

fonctionnement, ratios à comparer à 75 € et 6,99 % pour la strate de référence en 2008. La municipalité se déclare attentive à préserver sur le long terme son autofinancement à un niveau conséquent, afin de conserver une capacité de désendettement inférieure au ratio moyen de douze ans, tout en faisant face à ses obligations en matière d'investissement.

L'endettement, est relativement limité et les *dépenses d'investissement* ont jusqu'à présent été réalisées à un rythme adapté aux moyens de financement de la collectivité.

2 La gestion de la dette et les produits structurés

Bien que la commune soit modérément endettée et que les frais financiers ne représentent que 3,70 % de ses dépenses de fonctionnement, les emprunts dits « structurés » représentent, au 31 décembre 2009, 61,75 % de l'encours de dette de la commune. La récente crise financière en a révélé les risques.

2.1 Organisation de la commune de Donges en matière de suivi de la dette

2.1.1 Les modalités de la prise de décision au sein de l'exécutif

Durant la période pendant laquelle ont été contractés les emprunts structurés (2006 à 2008) et jusqu'en mars 2008, le maire décidait des emprunts à contracter, après analyse des offres présentées en commissions d'élus du conseil municipal par le directeur général des services et par le responsable des finances. La commune ne s'est pas dotée alors de procédure dépassant les principes de renégociation des emprunts, en particulier en matière de mise en concurrence, de fourchettes estimatives ainsi que les modalités de consultation du conseil municipal.

Depuis 2009, à l'issue d'études menées par deux cabinets missionnés à cette fin, le conseil municipal a défini le cadre de la délégation au maire pour une gestion active de la dette. Il a autorisé le recours à des opérations de couverture des risques de taux (swap, cap, floor, collar …), limité la durée des contrats de couverture à la durée résiduelle des emprunts auxquels ils sont adossés, et organisé une mise en concurrence des établissements spécialisés.

2.1.2 L'information du conseil municipal

Conformément à l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales, le maire doit rendre compte au conseil municipal des actes de gestion sur les emprunts et opérations financières utiles à la gestion des emprunts, ce qui a été fait lors de la renégociation en 2005 du premier réaménagement intervenu en janvier 2006, puis, en novembre 2007.

2.1.3 Les modalités de suivi de la dette

La commune, de taille modeste, ne dispose pas d'outil spécifique de suivi de la dette, adapté à la nature des produits structurés, en particulier s'agissant d'anticipation de l'évolution des courbes de taux. Toutefois, en 2009, elle a missionné un cabinet d'expertise pour la réalisation d'une analyse financière rétrospective portant sur la période 2005 à 2008 et une analyse approfondie de l'endettement a été réalisée par un autre cabinet.

Enfin, compte tenu des risques de taux apparus sur ces emprunts, la commune s'est abstenue de mobiliser pour l'heure, 900 K€ sur les 2 M€ que lui autorise un contrat de prêt en cours.

2.2 L'historique des produits structurés souscrits par la commune de Donges

2.2.1 La renégociation de la dette en produits structurés

La commune a procédé à un réaménagement de sa dette en trois étapes. La dernière date du mois d'août 2008.

2.2.1.1 Le contrat souscrit le 3 janvier 2006

La commune a souscrit en janvier 2006, un emprunt structuré, destiné au refinancement d'un capital de 2,4 M€ provenant d'un précédent produit structuré contracté en 2002, complété d'un financement nouveau pour 0,6 M€.

L'ancien contrat prévoyait un taux fixe de 5,35 % susceptible d'être transformé en taux variable si un indice (Libor USD 12 mois)[2] devenait supérieur à 7 %. Dans ce cas, c'est le taux Libor USD 12 mois qui s'applique.

Le nouveau contrat prévoyait des taux d'intérêts variables en fonction des périodes, sur la base d'indices de la zone euro.

Ce deuxième contrat, se référant à la zone euro, est donc moins exposé au risque de taux.

2.2.1.2 Le contrat souscrit le 16 août 2006

Compte tenu de l'évolution des taux et seulement sept mois après la signature du deuxième contrat, l'organisme prêteur a proposé, en juillet 2007, un réaménagement de ce contrat.

Le taux d'intérêt était alors fixe, à 4,50 % si la différence entre les taux de long terme, à 30 ans, et les taux de court terme, à 1 an, de la zone euro était inférieur à 0,3 %. Dans le cas contraire, le taux était de 6,99 % diminué de 5 fois la différence entre taux longs et taux courts.

Il en résulte mathématiquement que si cette différence est négative, c'est-à-dire que les taux courts sont supérieurs aux taux longs, ce qui n'est pas une hypothèse d'école, le taux effectivement payé peut aisément atteindre voire dépasser 10 %, puisqu'aucune limite à la hausse n'est fixée.

[2] Taux interbancaire offert à Londres pour une période de 12 mois en dollar américain

2.2.1.3 Le contrat souscrit le 14 août 2008

Durant l'été 2008, avec la crise financière, la tendance à l'inversion des taux évoquée ci-dessus a conduit à la signature d'un nouveau contrat destiné à éviter les conséquences d'une application des termes du contrat précédent.

La formule de calcul du taux d'intérêt est voisine de celle du contrat précédent avec une « barrière » de déclenchement de la formule du produit structuré abaissée de 0,30 % à 0,20 %.

A l'occasion de cette renégociation, la durée de l'emprunt s'est accrue de 5 ans, passant de 14 ans et 11 mois, à 20 ans, en contrepartie d'une très faible modification des taux.

2.2.2 L'emprunt nouveau, contracté le 14 novembre 2007

Dans le cadre du financement de travaux de voirie, la commune après consultation, a souscrit un emprunt nouveau auprès d'un autre établissement de crédit, à hauteur de 2 000 000 €, avec phase de mobilisation d'un an et de consolidation sur 20 ans.

Le taux d'intérêt dus par l'emprunteur à chaque échéance annuelle du 15 novembre 2008 au 15 novembre 2028 est de 5,45 % moins 8 fois l'écart des inflations européenne et française.

Comme pour les contrats signés le 16 août 2006 et le 14 août 2008, ce type de formule présente un risque important lorsque la différence en question, ici entre taux d'inflation, devient négative. C'est alors 8 fois l'écart qui s'ajoute au taux de 5,45 %.

Il faut toutefois noter que ce contrat fixe des limites à la stricte application de la formule, de 3,85 % en limite basse et 10,80 % en limite haute.

En 2009, l'inflation française a été plus forte que celle observée sur la zone euro, ce qui a conduit à un taux d'intérêt de 6,34 % en 2009 pour cet emprunt et à des prévisions supérieures à 9 % en 2010.

Sur les 2 M€ de droit de tirage, la commune de Donges n'a effectivement mobilisé pour l'heure que 1,1 M€ : l'ordonnateur n'aurait pas l'intention de mobiliser le solde de 0,9 M€ en raison des risques pesant sur cet emprunt.

2.3 Perspectives et recommandations

La chambre considère que la commune ne se trouve pas aujourd'hui dans la situation d'avoir à se désengager *« à tout prix »* de ces produits, et le montant de chaque indemnité actuarielle qu'elle aurait à supporter, selon l'état actuel du marché, peut apparaître à cet égard dissuasif. Un coût, même minime, devra vraisemblablement être supporté par la commune, qu'elle aura soin d'optimiser.

Toute renégociation intervenant sur tout ou éventuellement partie de ces produits devra se faire dans le cadre d'une mise en concurrence systématique des organismes financiers.

S’agissant des outils de gestion de ce type de dette à la disposition de la commune lors du recours à ces produits, ils paraissent pour l’heure insuffisants. En particulier, et contrairement à son banquier, la commune ne connaissait pas les courbes d’anticipation, afférents aux indices qui servent de référence aux produits structurés actuels ; elle peut désormais accéder à ce type d’informations. La commune précise avoir renoncé à se positionner sur de nouveaux produits structurés.