

Chambre régionale des comptes de Languedoc Roussillon

Rapport d'observations définitives en date du 2 mars 2007

Commune de Lodève (Hérault)

Destinataire : Monsieur le Député maire de Lodève (Hérault)

Exercices 1999 et suivants,

**Délibérations de la chambre : 26 juillet 2006 (observations provisoires) et
20 décembre 2006 (observations définitives)**

Réponses aux observations provisoires : le 28 novembre 2006

Réponses aux observations définitives : 09 février 2007

Document devenu communicable le 23 mars 2007

Rapport d'observations définitives n° 076/099 du 2 mars 2007

COMMUNE DE LODEVE

Exercices 1999 et suivants

1 - PRESENTATION DE LA COMMUNE

.....2

2 - SITUATION FINANCIERE.....2

2-1 Constat d'une situation présentant quelques signes de tension2

2-2 Une évolution des recettes totales d'investissement qui conduit à un recours à l'emprunt plus conséquent.....3

2-3 Les origines structurelles de ces tensions3

2-4 Les facteurs exceptionnels de l'année 20035

2-5 La politique budgétaire de la commune.....6

3 - LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS.....6

Aux termes de l'article L.211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

La Chambre régionale des comptes a examiné les comptes et la gestion de la commune de Lodève pour les exercices 1999 et suivants.

1 – PRESENTATION DE LA COMMUNE DE LODEVE

La commune de Lodève est chef-lieu d'arrondissement, sous-préfecture de l'Hérault et bourg centre de la Communauté de communes du Lodévois. La population est de 7 101 habitants¹.

La ville, après avoir longtemps été marquée par l'activité textile, a été liée à l'exploitation d'une mine uranifère qui a cessé en 1995-96. Elle a donc en 40 ans connu de profondes mutations porteuses de difficultés sociales et économiques et été touchée par un fort taux de chômage, notamment des jeunes. Ce taux est en moyenne de 20 % sur la période sous contrôle. Aussi, selon la mairie, « un gros effort est donc réalisé pour éviter les dérives et à ce jour la paix sociale a été maintenue grâce à une politique de prévention qui s'appuie sur un contrat de ville avec l'Etat (ce qui est exceptionnel pour des villes de la dimension de Lodève), et qui nécessite bien entendu des efforts financiers importants pour la ville ».

Lodève tente aujourd'hui de relancer son activité économique en misant sur une politique culturelle et le tourisme vert, soutenus par une localisation géographique favorable, à équidistance de Montpellier, Béziers, Sète et Millau. Elle bénéficie d'un accès aisé par le passage de l'autoroute gratuite A 75.

La commune est membre de la Communauté de communes du Lodévois qui regroupe 11 communes pour une population totale de 8 908 habitants.

2 - SITUATION FINANCIERE

2-1 Constat d'une situation présentant quelques signes de tension

Les données sur la situation financière de la commune, publiées par le MINEFI, font apparaître des signes de tension pour les années 2002 et 2003, tels que :

- un endettement représentant 82 % des produits de fonctionnement en 2003 (85 % en 2002)
- un endettement par habitant supérieur à la moyenne de la strate (936 € en 2003, 946 € en 2002)
- une capacité d'autofinancement réduite, notamment après prise en compte du remboursement en capital des emprunts

Globalement toutefois, ce constat doit être relativisé. En effet, si en 2003 par exemple, la capacité d'autofinancement de 600 187 € ne permettait pas à elle seule de couvrir l'amortissement du capital des emprunts de l'année (956 818 €), elle était néanmoins en hausse par rapport à 2002 (172 094 €). Par ailleurs, le coefficient d'autofinancement courant² (CAC) était de 1,07 en 2003. La commune n'apparaît donc pas dans une situation globale compromise.

¹ INSEE 1999 - strate communes de 5 000 à 10 000 habitants/données provisoires 2004 : 7 400 habitants (+7,2 %)

² Le coefficient d'autofinancement courant (CAC) permet de mesurer l'aptitude de la commune à autofinancer ses investissements, après avoir couvert ses charges et les remboursements de dettes.

Selon le maire de LODEVE, la ville connaît une situation « *complexe* » depuis plusieurs années.

La commune est confrontée à plusieurs enjeux : l'effondrement de son activité économique avec le coût social que cela induit ainsi que des charges structurelles incompressibles. Elle a notamment choisi de s'engager dans une action culturelle très spécifique pour une commune de sa taille, action générant un flux de visiteurs importants. Le maire dans sa réponse indique que la commune assume également d'importantes charges de centralité, la communauté de communes du Lodévois étant désormais en charge des compétences « tourisme » et « développement économique ».

2-2 Une évolution des recettes totales d'investissement qui conduit à un recours à l'emprunt plus conséquent

L'évolution des recettes totales d'investissement laisse apparaître une grande variabilité. Si une part de ces cycles peut être imputée au système de versement du FCTVA, il n'en demeure pas moins d'autres raisons parmi lesquelles les dotations de subventions. Il en ressort un besoin de financement global tout autant variable suivant les mêmes tendances. Compte tenu de la faible évolution du produit des quatre taxes (puis trois avec le transfert de la taxe professionnelle à la communauté de communes du Lodévois), le recours à l'emprunt se présente dès lors comme le seul moyen de lisser ces variations.

En €	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Recettes réelles d'investissement hors emprunt	1 149 661 €	1 472 914 €	436 926 €	761 302 €	382 326 €	631 801 €
Emprunt de l'exercice	20 733 €	1 011 652 €	635 398 €	532 780 €	881 233 €	919 356 €

2-3 Les origines structurelles de ces tensions

2-3.1 Charges de centralité et démographie

La commune a fait état de « *fortes charges de centralité en qualité de bassin de vie - bassin d'emploi, maintien des services sociaux, scolaires, culturels, sportifs et administrations locales. Ces charges sont encore importantes du fait des transferts rendus difficiles à l'intercommunalité par le caractère très rural des communes environnantes, et d'un périmètre intercommunal bien plus réduit que la zone d'attraction de la ville* ».

A cette problématique de charges de centralité se sont ajoutées sur la période les effets de l'installation à Lodève, où le foncier leur restait abordable, de ménages candidats à l'accession à la propriété, écartés des agglomérations de Montpellier ou de Béziers. Ces ménages sont souvent jeunes avec des enfants en bas âge et dotés de revenus restant dans les tranches d'accès aux dispositifs sociaux.

Lodève est donc confrontée à une poussée démographique, à laquelle elle doit répondre en terme d'équipements et de prestations. Cette pression est moindre que dans la proximité de Montpellier ou sur la bande littorale, l'évolution démographique constatée par l'INSEE faisant état d'une croissance de 7,2 % de la population sur la période 1999-2004³, soit + 500 habitants, contre 22 % pour une commune suburbaine de Montpellier sur la même période et dans la même strate⁴ par exemple. Elle n'en est pas moins sensible, intervenant après une longue période de repli et de difficultés économiques, et porte en germes une incertitude quant à la stabilisation locale de la population nouvelle en cas de retournement du marché immobilier, et l'adéquation du niveau d'équipements et de prestations à assurer durablement pour la commune.

³ Données INSEE provisoires

⁴ Moins de 10 000 habitants.

2-3.2 Un potentiel fiscal faible

La faiblesse du potentiel fiscal de la commune est une réalité. De l'analyse des éléments de fiscalité, il apparaît que le potentiel fiscal est de 358 €/habitant alors qu'il se situe à 625 € pour les communes de la strate, ce qui souligne la forte mobilisation de ce potentiel fiscal.

Le produit de la fiscalité globale a augmenté de façon constante sur la période (de 3 206 188 € en 1999 à 3 658 457 € en 2003). Une telle évolution pèse sur les marges de manœuvre communales, car il paraît difficilement envisageable d'augmenter la pression fiscale sur une population dont le potentiel fiscal est déjà largement mobilisé.

La commune est engagée, en liaison avec la Direction générale des impôts, dans une approche de l'examen des bases, marquées par des absences de déclarations (piscines, réhabilitations, reclassements, ...). Une actualisation en ce domaine permettrait au budget communal de recouvrer des marges de manœuvres potentielles à moyen terme.

La commune fait par ailleurs part de la baisse du produit de la taxe professionnelle en raison de la fermeture des établissements générant le plus de taxe professionnelle. La ville a ainsi dû compenser depuis 2002 une perte annuelle de fonds départemental de péréquation de taxe professionnelle de 150 000 €.

2-3.3 Des charges de fonctionnement, notamment de personnel, en progression

Les charges de fonctionnement sont en constante progression sur la période 1999-2003, à l'exception de cette dernière année qui a vu le transfert du coût des ordures ménagères vers la Communauté de communes. Ces charges s'établissent à un niveau supérieur à celui des communes de même strate. A titre d'exemple, s'agissant de l'année 2002 (2003 nécessitant la réintégration du coût précédemment cité), les charges représentaient 1 113 € par habitant contre 793 € pour la moyenne de la strate. Le poids des charges de fonctionnement apparaît dans le taux des postes achats et charges externes sur recettes : toujours pour l'année 2002, celui-ci s'établissait à 37,08 % des charges contre 25,08 % pour la moyenne de la même strate.

Les charges de personnel sont en constante augmentation sur la période, mais à un niveau inférieur à la moyenne. Même si la masse salariale semble contenue, ce qui peut être constaté par son évolution d'une année à l'autre (7,48 % 1999/2000 ; 3,23 % 2002/2003), elle est toutefois en constante augmentation sur la période alors que le transfert de charges vers la Communauté de communes aurait dû se traduire par des économies d'échelle et de personnel.

En comparaison avec les communes de même strate, figurant notamment sur les fiches publiées par le MINEFI, la commune présente des charges de personnels supérieures, constaté à tempérer par le fait que ces charges rapportées au budget principal seul ne représentent que 37,22 % contre 47,51 %.

2-3.4 L'endettement reste élevé mais la solvabilité de la commune progresse

L'endettement par habitant est supérieur à la moyenne de la strate (936 € en 2003, 946 € en 2002). La dette représente en 2003 près de 11 années d'autofinancement, niveau élevé. Cet endettement doit toutefois être relativisé. En effet rapporté aux produits de fonctionnement, pour une moyenne de 85,53 % pour les communes de la même strate en 2003, il représentait 82,79 % de ces produits en 2003 et 76,09 % en 2004. Cette relativisation peut être confortée par l'amélioration rapide du ratio mesurant le désendettement de la commune. En effet, le ratio dette sur produits de fonctionnement courants s'établissait à moins d'un an en 2003 (88 %). De même, le ratio « encours de dette/épargne brute », qui atteignait 39 années en 2002, s'améliore et s'établissait à 11 années en 2003, puis 5,56 années en 2004. Le poids de l'annuité dans les ressources de fonctionnement de 15,40 % en 2004 est conforme à la norme de strate. L'encours global de la dette est passé à 6,5 M€ fin 2004 (contre 7,6 M€ en 2000).

Dans sa réponse, le maire fait valoir :

- d'une part et s'agissant des achats et charges externes, que le niveau effectivement supérieur aux moyennes constatées se justifie par l'activité culturelle spécifique de la ville. Depuis plusieurs années déjà, la ville de Lodève organise annuellement des manifestations culturelles (grandes expositions et festival des Voix de la Méditerranée) dont l'importance et l'attractivité dépassent largement le cadre local. Le coût annuel de ces événements culturels, justifie à lui seul cette différence. C'est pourquoi, hors effet de ces manifestations, la ville se situe dans les normes de charges à l'habitant pour son fonctionnement courant, étant précisé que les ressources propres de fonctionnement sont elles aussi, du même fait, bien supérieures à la moyenne nationale. En effet, la charge nette de ces manifestations est faible à l'échelle de leur coût global et de leurs retombées économiques, puisque la qualité de ces dernières génère pour le budget communal des recettes propres à la fréquentation (entrées, achats d'ouvrages), ainsi que des subventions (Europe, Etat, Région, Département) de même que des partenariats privés.

- d'autre part, et pour ce qui concerne la progression des charges de personnel, que l'ancienneté de la création de la communauté de communes du Lodévois et la nature des compétences exercées ne sont pas de nature à avoir généré des transferts effectifs et substantiels de masse salariale. De plus, à des fins d'économie budgétaire, certaines tâches d'administration (gestion du personnel, de l'informatique et des finances) sont toujours effectuées sous forme de mise à disposition d'agents communaux compétents. La quotité de temps de ces missions a été intégrée à l'attribution de compensation versée par la communauté à la ville : aussi, leur coût effectif n'est pas déduit du chapitre 012 (charges de personnel et frais assimilés), dont la progression réelle est diminuée d'autant.

2-4 Les facteurs exceptionnels de l'année 2003

Dans ses réponses en cours de contrôle, la commune a mis en évidence l'incidence de deux événements survenus au cours de l'année 2003 qui ont contribué à la déstabilisation de l'équilibre déjà précaire du budget communal.

Le premier est la grève des intermittents du spectacle qui a conduit à l'annulation du festival « Les Voix de la Méditerranée 2003 » alors qu'une part significative des charges avait été engagée. Or, selon le maire « *ces manifestations étaient jusqu'alors neutres grâce aux financements obtenus et aux recettes de la fréquentation importante* ».

Le deuxième est relatif aux conditions climatiques exceptionnelles et défavorables de 2003 et 2004. La ville a été classée à diverses reprises en catastrophe naturelle du fait des inondations. Et la commune précise qu'à la suite de ces intempéries, « *des effondrements de murs soutenant des voies communales sont intervenus et ont contraint la ville à les rétablir rapidement, faisant un effort important et imprévu. La ville a engagé des contentieux pour une prise en charge par les assurances qu'elle défend à ce jour et qui n'ont toujours pas abouti* ».

2-5 La politique budgétaire de la commune

Face à ces constats de tensions et de marges de manœuvre financières limitées, la question a été posée à la commune de la définition de sa stratégie financière et budgétaire, et des résultats obtenus.

Dans sa réponse, la commune indique avoir pour principe de ne pas s'écarter des indicateurs suivants dans la définition de ses choix budgétaires :

- «- *recherche d'un encours maximum de dette ne dépassant jamais 90 % des recettes réelles de fonctionnement,*
- *une annuité de la dette jamais supérieure à 15 % de ces mêmes recettes*
- *une épargne nette structurellement positive.*

L'objectif d'épargne nette conditionne l'évolution des enveloppes de fonctionnement et au besoin les revalorisations fiscales, l'objectif de dette conditionne le plan pluriannuel d'équipement de la ville, qui se situe pour l'avenir à environ 1,9 M€ de dépenses d'équipement brutes en moyenne annuelle (sous réserve des subventions envisagées). ».

La chambre prend acte du fait que, malgré le contexte, l'équilibre réel du budget a toujours été respecté (prise en charge de la dette par les ressources propres) et qu'aucune saisine au titre des articles L. 1612-5 et L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales n'a été enregistrée.

3 - LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

La chambre a examiné le cadre global des relations de la commune avec les associations, qui font figure de partenaires majeurs pour la ville fortement impliquée dans la mise en valeur de son patrimoine historique, naturel, et culturel, facteurs d'animation et de développement économique d'importance stratégique pour elle.

La chambre a notamment sollicité de la commune la production de documents régissant ses relations avec les quatre associations les plus subventionnées, et de lui indiquer, plus généralement, si les services municipaux procèdent régulièrement à des évaluations de l'emploi des fonds publics versés aux associations, à un suivi des disponibilités ou trésorerie de ces organismes préalablement à l'octroi des concours municipaux, et si les engagements de contrôle de l'emploi des fonds éventuellement prévus dans les conventions, donnent lieu à des procédures formalisées.

Il apparaît ainsi que, si les dossiers à l'appui des demandes de subventions n'étaient pas toujours complets, le conseil municipal a institué, dans sa délibération du 26 avril 2004, la mise en place de conventions d'objectifs avec les associations bénéficiant de subventions supérieures à 1 500 €. La ville a affirmé s'être dotée de moyens nécessaires au contrôle en étoffant le service chargé du suivi des associations à partir d'octobre 2004, et fait part de son engagement actif en 2005 dans le contrôle de l'utilisation des locaux mis à leur disposition, sans toutefois entraver le bénévolat.

Il ressort toutefois des documents collectés que les échanges entre les associations et la commune conservent un caractère formel et limité aux éléments basiques tels que rapports, moral, d'activité, financier, ainsi que les perspectives et le budget prévisionnel. Si tous ces éléments sont effectifs et correctement servis, ce qui est le cas des associations examinées, il conviendrait de les compléter par des indicateurs permettant de mesurer le degré de réalisation des objectifs ayant fait l'objet d'une contractualisation.

Dans sa réponse, le maire indique veiller à une mise en application de tels indicateurs.

Délibéré à la Chambre régionale des comptes de Languedoc Roussillon, le 20 décembre 2006.

[Lien vers la réponse de l'ordonnateur](#)