

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon

Rapport d'observations définitives en date du 20 juin 2007

Commune de Lézignan-Corbières (Aude)

Destinataire : Monsieur le Maire de Lézignan-Corbières (Aude)

Exercices 1999 et suivants

**Délibérations de la chambre : 7 juin 2006 (observations provisoires)
et 3 avril 2007 (observations définitives)**

Réponses aux observations provisoires : 22 janvier 2007

Réponses aux observations définitives : 24 mai 2007

Document devenu communicable le 28 juin 2007

**Rapport d'observations définitives n° 076/267
du 20 juin 2007**

COMMUNE DE LEZIGNAN-CORBIERES (11)

Exercices 1999 et suivants

1. PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE ET DES COMPTES	2
1.1 PRESENTATION GENERALE	2
1.2 LES REGIES DE RECETTES	3
1.3 L'ETAT DE L'ACTIF.....	5
2. ELEMENTS FINANCIERS CARACTERISTIQUES A LA CLOTURE DE L'EXERCICE2004.....	5
2.1 L'EVOLUTION DES CHIFFRES CLES.....	6
2.2 L'ORIGINE DE LA DEGRADATION DE LA SITUATION FINANCIERE ENTRE 2000 ET 2004	7
2.3 LA RECHERCHE DE SOLUTIONS ET LES MOYENS PRIS PAR LA COLLECTIVITE EN VUE DU RETABLISSEMENT DE LA SITUATION FINANCIERE.....	9
3. LA GESTION DEFICITAIRE DE L'AERODROME	12
3.1 UN SERVICE COMMUNAL STRUCTURELLEMENT DEFICITAIRE, 65 000 €EN MOYENNE PAR AN ENVIRON.....	12
3.2 UNE ABSENCE DE COMPTABILITE LISIBLE DE CE SERVICE, NOTAMMENT DANS SA PARTIE COMMERCIALE SOUMISE A TVA.	13
3.3 LES PERSPECTIVES D'AVENIR : LE TRANSFERT EN PLEINE PROPRIETE DES BIENS DE L'ETAT A LA COLLECTIVITE	13
4. L'AFFERMAGE DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT	14
4.1 CONCERNANT LA COMPTABILITE.....	14
4.2 CONCERNANT LE CONTROLE DE L'ACTIVITE DU DELEGATAIRE ET LE SUIVI DE L'ETAT DU RESEAU	14

1. PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE ET DES COMPTES

1.1 Présentation générale

La commune de Lézignan-Corbières comptait une population de 8 485 habitants au dernier recensement INSEE, et connaît depuis lors une augmentation évaluée par la mairie à 7%, liée notamment à la création d'entreprises et d'emplois. Selon le maire, dans sa réponse, le nombre d'habitants aurait dépassé 10.000 en 2006, un recensement étant annoncé pour 2007.

Les inondations de 1999 ont causé de graves dégâts dans la commune, dont le maire a, dans sa réponse, souhaité souligner les effets dévastateurs et l'impact durable sur l'action municipale. Les crues exceptionnelles ont entraîné des pertes humaines et matérielles avec des répercussions financières sur les exercices suivants. Les prévisions de travaux de reconstruction des immobilisations endommagées s'élevaient à plus de 8 M€, financés à 80% par l'Etat et le Département de l'Aude. Parallèlement à la reconstruction la commune a procédé à des améliorations des équipements dont le coût est resté à sa charge.

Depuis, la commune a mis en place divers outils de prévention, à travers un plan de sauvegarde en collaboration avec les services météorologiques et la construction d'ouvrages de rétention. La commune adhère au syndicat du bassin de la Jourre lui-même intégré dans le syndicat mixte compétent pour intervenir au niveau du bassin versant (SMMAR, syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières), dont les travaux ont été évalués à 8 M€ sur 5 ans pour l'ensemble des communes adhérentes.

La situation financière de la collectivité, durant la période sous revue, apparaît particulièrement fragile, avec des signes, depuis 2005 notamment, de mesures de redressement. Les actions stratégiques visant à optimiser la fiscalité locale et intercommunale ont entraîné une augmentation des produits de fonctionnement.

En matière d'investissement, la commune compte sur l'encaissement de taxes nouvelles (*autorisées par arrêté préfectoral du 28/09/2005, telles que la participation pour voies nouvelles et réseaux (délibérations n° 179 et 180 de 2005), la taxe locale d'équipement, la participation pour raccordement à l'égout notamment*), dont les effets se feront sentir sur les exercices 2006 et suivants, et elle a pratiqué une politique importante de cession du patrimoine (pour 2 M€ en 2005), accompagnée d'un ralentissement des dépenses d'équipements.

Toutefois, à ce jour, parmi les objectifs affichés par l'équipe municipale figure toujours la constitution de réserves foncières en vue de l'implantation de nouvelles industries, de commerces, ou d'établissements scolaires (la création d'un lycée est envisagée dans le cadre de la structure intercommunale). Ces objectifs restent cependant porteurs de dépenses, dans un premier temps.

La commune est au centre de la communauté de communes de la région de Lézignan (CCRL), créée le 19 décembre 2002, à taxe professionnelle unique (TPU), impliquant la dissolution du SIVOME (syndicat intercommunal à vocation multiple équipement), auquel adhérait la commune, dont les compétences ont été reprises par la communauté de communes nouvellement créée.

1.2 Les régies de recettes

Les montants des encaissements annuels de l'ensemble des régies sont tous supérieurs à 215 000 €, et pour les régies les plus importantes, notamment le restaurant scolaire ou les droits de place, les montants annuels pour 2004 ont atteint respectivement 90 422 € et 70 258 €.

Malgré l'importance des fonds maniés, il a été constaté des lacunes dans les contrôles, notamment de la part de l'ordonnateur.

Montant des recettes, en Euros

Nom de la Régie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Bibliothèque	3 054	3 529	2 941	2 863	2 834	2 899	18 120
Aérodrome	59 073	66 051	57 589	38 662	41 217	30 470	293 061
Restaurant scolaire	54 678	60 674	64 621	64 573	66 914	90 422	401 882
Centre de loisirs	25 095	21 704	19 511	17 184	26 742	30 712	140 948
Conservatoire	17 998	19 802	19 244	20 194	20 904	25 045	123 187
Droits de place (police)	45 215	43 407	57 591	62 097	66 110	70 258	344 676
Piscine	11 732	9 598	9 982	8 288	13 715	9 951	63 266
	216 845	224 765	231 479	213 860	238 436	259 756	1 385 140

1.2.1 Les montants des cautionnements n'ont jamais été actualisés au cours de la période considérée

Certains arrêtés de nomination sont très anciens, et n'avaient jamais été actualisés notamment en ce qui concerne les montants des cautionnements encore estimés en francs, comme en témoignent les exemples non exhaustifs ci après :

- Pour la régie de l'aérodrome l'arrêté date de 1988, aucune mise à jour n'a été effectuée, l'indemnité globale de responsabilité du régisseur est fixée à 240,00 Francs, le montant du cautionnement est de 2 000 Francs (304,90 €), alors même que cette régie a connu des recettes pouvant s'élever jusqu'à 66 051 €.
- Pour la cantine scolaire, il en va de même : les recettes sont passées entre 1999 et 2004 de 54,6 K€ à 90,4 K€, alors que le montant du cautionnement est resté pratiquement inchangé depuis la création de la régie en 1983, fixé alors à 2 000 F (304,90 €), et toujours au même montant.
- Pour la régie des droits de place (régie de police), créée en 1975, le montant du cautionnement, alors fixé à 1 000 F (152,45 €), n'a pas été révisé depuis 1992, date à laquelle il est passé à 2 000 F (304,90 €), alors qu'en 2004, les recettes s'élèvent à 70 258 € (460 862 F).

Selon le barème actuellement en vigueur, tel que fixé par le Ministre du budget (arrêté du 30 septembre 2001), le cautionnement en € concernant l'exercice 2004 aurait dû s'élever aux montants suivants :

Nom de la Régie	Montant des recettes en n-1	Montant du cautionnement applicable en 2004	Montant appliqué en 2004
Aérodrome	41 217 €	4 600 €	304.90 €
Restaurant scolaire	66 914 €	5 300 €	304.90 €
Droits de place	66 110 €	5 300 €	304.90 €

Le cautionnement des régisseurs est destiné à garantir les fonds qui lui sont confiés, et dont il est personnellement responsable en vertu des dispositions du décret du 15 novembre 1966 modifié. Le cautionnement est déterminé sur la base de la moyenne mensuelle des recettes encaissées au cours de l'année écoulée. Il convient donc au début du mois de janvier de chaque année, de procéder en accord avec le comptable assignataire, à la révision éventuelle du montant du cautionnement, sur la base des recettes encaissées au cours de l'année écoulée, par application du barème, en application de l'instruction codificatrice de la comptabilité publique n° 98-037 A-B-M du 20 février 1998 alors en vigueur, remplacée par l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 dont la rédaction est inchangée sur ce point.

1.2.2 Aucun contrôle sur pièce ou sur place n'a été effectué par les services de l'ordonnateur au cours des exercices sous revue

Aux termes du décret de 1966 et de l'instruction précitée, l'ordonnateur doit veiller au respect des modalités de fonctionnement déterminées par l'acte de création de la régie. Ce contrôle doit s'exercer selon les périodicités prédéterminées par lui ou son délégué, permettant de s'assurer du bon fonctionnement des régies. Il peut demander au régisseur communication des registres comptables qu'il tient. Il s'assure également de l'encaissement normal des produits.

Les régisseurs de recettes sont tenus d'exercer le contrôle « *dans les conditions prévues pour chaque catégorie d'organisme public par les lois et règlements, de l'autorisation de percevoir la recette* ». Ils sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes de la régie, dans les conditions fixées par le décret n° 66-850 du 15 novembre 1966.

Cette responsabilité est également prévue par chacun des arrêtés de nomination des régisseurs, qui mentionnent explicitement aux articles 5, 6 et 7, les obligations qui en découlent.

En cours d'instruction, il a été indiqué au rapporteur qu'une formation a été donnée le 20 octobre 2005 à l'ensemble des régisseurs par les services de l'ordonnateur. Des mesures ont été mises en place afin d'actualiser et de mieux contrôler le fonctionnement des régies, en reprenant notamment les modalités de contrôle interne mises en place par la collectivité, demandant la transmission mensuelle des tableaux de bord de l'activité, et en rappelant aux régisseurs les obligations de versements des valeurs dans le délai fixé par l'acte de création (article 4).

Par ailleurs, les services financiers de la commune se sont engagés à effectuer des contrôles inopinés donnant lieu à la rédaction de procès verbaux de contrôle. La municipalité a également demandé à certains régisseurs d'augmenter le montant de leur cautionnement de manière à se mettre en conformité avec le niveau de leur encaisse.

Enfin, le conseil municipal, lors de sa séance du 16 novembre 2005, a adapté les montants des cautionnements et des encaisses (délibérations 2005 n° 132, 133, 135, 136, 137).

Dans sa réponse, le maire indique que, compte tenu du constat effectué par la chambre régionale des comptes, les services financiers ont réagi avec vigueur. Des séances de formation au bénéfice des régisseurs ont été organisées, des notices explicatives ont été diffusées et des contrôles menés. Il souligne que les dysfonctionnements constatés n'avaient entraîné aucune malversation ni perte d'argent pour la commune.

1.3 L'état de l'actif

L'état de l'actif pour 2003 a été produit, Il est conforme au compte de gestion.

Un nouvel état de l'actif établi à la date du 12 octobre 2005 a été produit en cours d'instruction ; il est conforme au compte de gestion établi à la date du 31 décembre 2004.

La question reste posée de la mise à jour régulière des inventaires par l'ordonnateur. Les modalités de recensement des immobilisations, d'ajustement de l'inventaire avec l'état de l'actif sont explicitées par des circulaires de 1997, 1999 et 2000, et découlent également des règles fixées par l'instruction M14.

Actuellement, les services de l'ordonnateur se rapprochent des services comptables en vue de l'intégration des opérations immobilières qui n'ont pas été mises à jour depuis 10 ans, or des discordances affectent encore ces états. La difficulté majeure pour la collectivité qui ne dispose pas d'un inventaire rigoureusement servi réside dans la récupération des informations patrimoniales relatives aux immobilisations acquises avant le 1^{er} janvier 1997.

Il apparaît ainsi que, si l'état des biens renouvelables est conforme au compte de gestion, des difficultés subsistent cependant pour la régularisation de l'état de l'immobilier, notamment les terrains. Elles sont dues essentiellement au fait que l'état de l'actif n'a pas été tenu à jour de manière régulière, que des modifications cadastrales sont intervenues, que des parcelles de terrains ont été vendues, et qu'il ne reste aucune trace des coûts d'achat.

Compte tenu des multiples opérations de cessions et acquisitions pratiquées au cours des exercices sous revue, et de l'absence d'inscription rigoureuse des opérations de cessions et d'acquisitions immobilières, la chambre appelle de ses vœux une mise en conformité des usages communaux avec les instructions précitées, afin d'obtenir une connaissance fidèle de l'actif immobilisé.

Dans sa réponse, le maire indique que : « *les conseils de la chambre quant à la conformité des usages communaux avec les instructions en vigueur ont été suivis d'effet. Il ne faut cependant pas occulter le caractère virtuel de certaines évaluations dans une commune dont les prix du terrain à bâtir ont été multipliés par sept depuis 1999* ».

La chambre prend acte de la mise en conformité engagée.

2. ELEMENTS FINANCIERS CARACTERISTIQUES A LA CLOTURE DE L'EXERCICE 2004

La situation financière de la commune s'est dégradée entre 2000 et 2003 ; un léger redressement s'opère en 2004, que la collectivité confirme pour 2005, du fait des reversements liés à un calcul erroné de l'allocation de compensation en 2003.

2.1 L'évolution des chiffres clés

Les éléments caractéristiques de la gestion financière de la commune apparaissent ci-après :

<i>en milliers d'Euros</i>	2001	2002	2003	2004
Fonctionnement				
Total des produits de fonctionnement = A	7 877	9 233	8 576	9 371
Total des charges de fonctionnement = B	6 729	7 065	7 745	8 371
<i>dont charges de personnel</i>	3 032	3 256	3 639	4 019
Rapport charges / produits de fonctionnement	85,43%	76,52%	90,31%	89,33%
Résultat comptable = A - B = R	1 148	2 168	831	1 000
Investissement				
Total des ressources d'investissement = C	6 999	4 738	6 857	6 799
Total des emplois d'investissement = D (<i>dépenses et remboursements d'emprunts</i>)	5 630	6 682	6 341	6 103
<i>dont remboursement en capital des emprunts</i>		1 192	1 370	1 271
<i>dont dépenses d'équipement</i>		5 490	4 071	4 689
Besoin ou capacité de financement de la section d'investissement = D-C = E	-1 369	1 944	-516	-696
Résultat d'ensemble = R-E	2 517	224	1 347	1 696
Autofinancement				
<i>Produits de fonctionnement CAF</i>		8 144	8 201	9 037
<i>Charges de fonctionnement CAF</i>		7 508	7 579	8 162
Capacité d'autofinancement CAF =	1 265	636	622	875
CAF nette du remboursement en capital des emprunts	-78	556	-748	-395
Endettement				
Encours total de la dette	13 411	13 018	13 376	15 684
Annuité de la dette	2 038	1 830	2 001	1 813
<i>Annuité de la dette/produits de fonctionnement CAF</i>		22,47%	24,40%	20,06%
Fonds de roulement		1 297	1 062	1 241
Ratios d'endettement :				
Encours de la dette / Produits de fonctionnement CAF		160%	163%	174%

Les résultats comptables prennent en compte les écritures relatives aux cessions de biens au caractère de produits exceptionnels et qui présentent des variations importantes :

2002	1 089 K€
2003	375K€
2004	333K€
2005 (<i>selon ordonnateur</i>)	2 097K€

La capacité d'autofinancement (CAF)¹ diminue fortement entre 2001 (1 265 K€) et 2003 (622 K€). Malgré un redressement en 2004 (876 K€), elle ne permet pas de couvrir le remboursement des emprunts. Cette situation est différente en 2005, où la CAF paraît se rétablir à 1 425 K€.

¹ La capacité d'autofinancement se définit comme l'excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges réelles de fonctionnement, permettant la couverture des dépenses réelles d'investissement, dont le remboursement des emprunts en priorité

La CAF nette du remboursement des emprunts en capital se redresse en 2004, après une forte diminution en 2003 (- 748 K€), mais reste négative (-395 K€). La capacité d'autofinancement de la commune est semble-t-il redevenue positive à + 207 K€ fin 2005 selon la collectivité (compte de gestion 2005 non encore produit à la chambre). En fait, il convient sur ce point de tenir compte du versement ponctuel de 930 K€ en provenance de la communauté de communes, qui correspond à une appréciation inexacte du calcul de l'allocation de compensation. Après neutralisation de ce flux, la CAF nette s'établirait donc à - 413 K€ en 2005. En sens inverse, le montant de la CAF nette en 2003 et en 2004 devrait s'établir à -438 K€ en 2003 et à -85 K€ en 2004.

La commune reste endettée malgré une amélioration de la situation en 2005.

Elle présentait un encours de la dette au 31 décembre 2004 qui s'élevait à 15 684 K€, soit un ratio encours/habitant de la commune de 1 848 € très nettement au dessus de la moyenne de la strate (815 €), constat à nuancer du fait de la renégociation de la dette communale intervenue en 2004.

La situation paraît s'améliorer en 2005, selon l'ordonnateur, avec un niveau de 1 536 € par habitant.

La collectivité a mis en place en 2005 une gestion active de sa dette, et souhaite réaménager ses emprunts avec pour objectif de dégager des marges de manœuvre à hauteur de 250 000 € par an pour les trois prochains exercices. L'objectif de la collectivité exprimé en janvier 2006 dans un courrier du maire à la chambre, est de « *réduire les frais financiers et le nombre des contrats par un compactage de lignes, en travaillant le profil de la dette* ».

Une ligne avance de trésorerie a été ouverte fin 2003 visant à couvrir un besoin de financement de 1 500 000 €. Au 31 décembre 2004, le solde du compte 519 « *avances & crédits de trésorerie* » était créditeur à 400 000 €.

Dans sa réponse, le maire souligne, en s'appuyant sur une analyse financière assurée par le Trésor Public, que les constats de la chambre, fondés sur les comptes des exercices 1999 à 2004 alors en sa possession, doivent être actualisés. L'analyse produite montre un redressement depuis 2005, portant sur la capacité d'autofinancement, la baisse du poids de l'endettement, une progression des charges qui, si elle reste forte, est conforme aux ratios moyens. Le maire fait également valoir que les ratios, notamment l'endettement par habitant, apparaîtraient encore plus en amélioration s'ils étaient calculés sur la base de la population réelle de la commune, qui excéderait 10.000 habitants.

2.2 L'origine de la dégradation de la situation financière entre 2000 et 2004

Outre l'endettement important évoqué ci-dessus, la collectivité a dû faire face à des charges de fonctionnement en accroissement constant, alors même qu'elle disposait de peu de marge de manoeuvre en matière de fiscalité.

	2001	2002	2003	2004	2005
Charges de fonctionnement		7 508	7 579	8 162	9 068
<i>Dont : Charges de personnel</i>	3 032	3 256	3 639	4 019	4 220
Achats et charges externes		1 625	1 739	1 906	2 083
Charges financières		638	633	541	945
Contingents		576	686	699	653
Subventions versées		349	563	572	660

L'augmentation la plus significative concerne les charges de personnel qui ont progressé de 964 K€ entre 2002 et 2005 compris. Les effectifs sont passés de 219 à 233 personnes, avec une titularisation progressive de 55 salariés contractuels, et l'augmentation du nombre d'employés saisonniers (+15 sur la période).

	Titulaires		Total	Non titulaires	Saisonniers	Total général
	cadres	Non cadres				
2002	12	64	76	83	60	219
2003	14	100	114	34	81	229
2004	16	116	132	29	69	230
2005	18	113	131	27	75	233
	Variation		+ 55	- 56	+ 15	+ 14

Selon la ville « *il ne s'agit pas là d'une conséquence de l'entrée de Lézignan en communauté de communes, mais d'une volonté municipale de résorption de l'emploi précaire en recrutant des emplois jeunes ou saisonniers. Cette politique volontariste s'est traduite globalement par une titularisation des emplois contractuels, soit une augmentation de 55 emplois de titulaires (cadres et non cadres), et une diminution de 56 personnes non titulaires entre 2002 et 2005* ».

Si en terme de nombre de salariés permanents la situation reste relativement stable, en revanche l'augmentation des charges s'explique selon l'analyse faite par les services financiers de la collectivité (source : documents actions stratégiques charges de personnel) notamment par l'âge moyen élevé dans la collectivité qui contribue à l'augmentation de la masse salariale du fait de l'incidence des avancements et promotions du personnel en place, et par l'augmentation de 5,5% du salaire minimum intervenue le 1^{er} juillet 2005.

Dans son analyse prospective 2005-2010, la collectivité indique: « *un travail sur le personnel est nécessaire (optimisation de la gestion du temps conduisant à un meilleur service pour un même coût, repositionner certains postes), et qu'il convient de mettre un frein sur les embauches, et de geler pour un temps le remplacement des départs à la retraite* ».

Dans sa réponse le maire admet l'évolution relevée par la chambre, mais assume le choix de la commune d'une politique de résorption de l'emploi précaire se traduisant par des plans de formation et d'intégration des agents concernés. Il indique par ailleurs que les charges de personnel s'établissent à un niveau moindre que la moyenne régionale en 2005.

La constitution de la communauté de communes n'a pas provoqué une réduction du produit perçu par la commune sur les exercices 2001 à 2004 lié à son potentiel fiscal (compte tenu de l'attribution de compensation reversée par la communauté de communes) et aux dotations de l'Etat.

Fiscalité locale, attributions de compensation et dotations				
En K€	2001	2002	2003	2004
731-1 impôts locaux	3 589	3 706	2 854	3 074
. Dont taxe professionnelle	1 251	1 249	0	0
732-1 Attribution de compensation	0	0	1 918	1 866
732-2 Dotation de solidarité communautaire (DSC)	0	0	0	0
Total de la fiscalité	3 589	3 706	4 772	4 940
74 - Dotations et participations dont :	2 811	3 016	2 297	2 421
741-1 Dotation globale de fonctionnement DGF	1 140	1 169	1 173	1 313
747-1 Participations de l'Etat (emplois jeunes)	0	174	127	58
748-31 Attributions du fonds national de la TP	141	132	138	134
748-33 Compensation de l'Etat au titre de la TP	816	889	174	141
	6 399	6 721	7 068	7 361

Les inondations dont la commune a été victime à l'automne 1999, ont entraîné des dégâts importants nécessitant de la part de la collectivité un programme d'investissement, dont la réalisation

persiste jusqu'en 2005. Cette situation s'est traduite dès l'exercice 2000 dans les comptes de la commune, par une augmentation substantielle des dépenses d'investissements.

Parallèlement à la réhabilitation et à la reconstruction des biens endommagés, la collectivité a souhaité améliorer les équipements par rapport à l'existant. Elle a en outre réalisé des ouvrages de rétention des eaux, ce qui a accentué le montant des dépenses à sa charge (soit 822 058,72 €) pour l'ensemble des opérations réalisées entre 2000 et 2005.

*données extraites des CA 2000 à 2005
(tableau produit par la commune)*

	en €
Total des dépenses d'inondations	5 474 490,00
Subventions perçues	3 461 952,37
FCTVA à déduire	847 560,54
Remboursement provenant des assurances	342 918,37
Reste à la charge de la commune	822 058,72

Les subventions totales ont couvert 63,24% du montant des dépenses engagées, et après remboursement du FCTVA et des assurances, il reste 822 058 € à la charge de la collectivité.

Les retards constatés par la commune dans le versement des subventions attendues ont, pour l'ordonnateur, expliqué la nécessité de l'ouverture d'une ligne de trésorerie, avec une tension forte en 2002, amenant la collectivité à supporter une avance de trésorerie de 882 931 €.

2.3 La recherche de solutions et les moyens pris par la collectivité en vue du rétablissement de la situation financière.

La commune s'efforce de redresser sa situation financière en intervenant sur plusieurs niveaux.

Parallèlement à une gestion active de la dette, elle a fait le choix de ralentir ses investissements. Elle pratique toutefois une politique foncière active de cessions et d'acquisitions de biens immobiliers afin d'accroître à terme ses ressources.

2.3.1 Une politique foncière soutenue et constante

L'engagement de la commune dans une politique foncière assumée par le maire dans sa réponse et visant à terme à lui procurer des ressources financières et fiscales relève de choix d'opportunité que la chambre n'a pas à commenter. La mise en oeuvre de cette politique appelle toutefois quelques observations.

L'actualisation de l'état de l'actif a révélé des divergences entre les montants relevés dans les services comptables et ceux produits par les services financiers de la mairie :

Sources : Compte 775 des comptes de gestion, comparés aux tableaux produits par la mairie

En milliers d'euros	2001	2002	2003	2004	2005	Total sur la période
Selon CG	126	1 089	376	334	2 097	4 021
Selon mairie	144	1 126	270	238	1 523	3 301
<i>Différences</i>	-18	-37	106	95	574	720

Des opérations de mise en conformité du patrimoine immobilier avec la comptabilité ont commencé à la fin de l'exercice 2005, et sont actuellement en cours de finition. En conséquence, l'inventaire et l'état de l'actif devraient être à jour. Mais aujourd'hui, il existe encore des différences importantes entre les montants de cessions figurant au compte de gestion, et les montants de cessions produits par les services municipaux consécutives à des inscriptions comptables différentes entre ces services. La chambre recommande un suivi régulier de l'ensemble des opérations patrimoniales.

Les opérations d'acquisitions foncières conduites au cours des exercices 2001 à 2005 se sont traduites par un coût total de plus de 3 M€.

Durant la même période, en particulier en 2002 et en 2005, les cessions ont constitué au total une source non négligeable de produits à travers la vente notamment de terrains et ateliers relais en 2002.

Au cours de l'exercice 2005, la vente la plus importante a été conclue pour un montant TTC de 1,216 M€.

Selon les chiffres produits par la mairie, le différentiel cessions/acquisitions s'avère positif à 261 531 € sur la période 2001-2005, grâce notamment aux cessions effectuées en 2002 et en 2005. L'étude des débats d'orientation budgétaire sur la période 2003-2005 montre toutefois que la référence à un équilibre financier n'est présente que sur la dernière année.

Synthèse des cessions et acquisitions 2001 à 2005

Sources les tableaux produits par les services financiers de la mairie

Cessions	2001	2002	2003	2004	2005	Total sur la période
Total (A)	143 842	1 126 032	270 347	238 204	1 522 536	3 300 961
Acquisitions						
Immeubles	186 417	170 728	210 076	343 154	168 386	1 078 761
Terrains	29 652	173 434	229 508	737 157	790 918	1 960 669
Total (B)	216 069	344 162	439 584	1 080 311	959 304	3 039 430
Différentiel A-B	-72 227	781 870	-169 237	-842 107	563 232	261 531

Selon l'analyse produite en janvier 2006 par les services financiers de la mairie, « les produits de cessions, notamment les ventes de terrains en annuité, arrivent à terme ».

La chambre a relevé, en ce qui concerne l'évaluation des recettes attendues et votées au compte administratif, un écart entre prévisions et réalisations. Par exemple en 2004 les recettes prévues votées à l'article 775 « *produits exceptionnels, produits des cessions d'immobilisation* » s'élevaient à 818 925 €, elles n'ont été réalisées qu'à hauteur de 333 502,05€, soit un solde négatif à 485 422 €, avec un taux de réalisation de 40,72%.

2.3.2 La collectivité a fait le choix d'un ralentissement des investissements et d'une augmentation de ses ressources

Selon le document relatif aux actions stratégiques (produit par les services municipaux en janvier 2006), la collectivité a réduit ses dépenses d'équipement. Elles s'établissent à 3 451 K€ en 2005 contre 4 689 K€ en 2004, ce qui représente une diminution de 1 238 K€, soit -30%.

Pendant depuis plusieurs années, les dépenses communales d'équipement ramenées à l'habitant se situaient très nettement au dessus de la moyenne de la strate, et l'on peut penser que tel sera également le cas en 2005 :

Exercices	Dépenses d'équipement de Lézignan en € par habitant	Moyenne de la strate en € par habitant
2001	498	298
2002	647	292
2003	480	264
2004	553	289
2005	406 (montant donné par la collectivité)	Non connu

On aurait pu attendre de l'intercommunalité une diminution des investissements communaux. En effet, la CCRL détient des compétences qui intègrent la réalisation d'importants investissements tels que par exemple, l'aménagement et la gestion des zones d'activités, la création, l'aménagement et l'entretien des voiries d'intérêt communautaire.

Toutefois, la commune a récemment mis en œuvre de nouvelles ressources fiscales ou réglementées. Il s'agit de la participation pour voies nouvelles et réseaux (PVNR), de la taxe localement d'équipement (TLE), de la participation pour raccordement à l'égout (PRE). Ces mesures visent à dégager un autofinancement positif et à retrouver des marges de manœuvre à compter de la fin 2006.

Dans sa réponse, le maire annonce un ralentissement des investissements en 2005 illustré par une diminution du ratio dépenses d'équipement/habitants, et indique que les nouvelles ressources issues de la TLE et la PRE devraient se traduire par une recette supplémentaire de 380.000 € en 2006.

3. LA GESTION DEFICITAIRE DE L'AERODROME

3.1 Un service communal structurellement déficitaire, 65 000 € en moyenne par an environ

La commune exploite un aérodrome, dont l'activité relève pour partie du service public :

- L'aérodrome participe d'une part au service de la défense, il est utilisé pour les essais et le transport aérien militaires, d'autre part, son activité consiste en l'entretien, l'aménagement et la police du domaine aéroportuaire.
- L'aérodrome est également le siège d'activités économiques : une association gère l'aéroclub² et forme des pilotes, et une société assure l'entretien des avions. Il existe aussi un service d'approvisionnement de carburant. Aux termes de la lettre de l'ordonnateur du 9 novembre 2005, ces activités participent au développement local ainsi qu'à la promotion touristique du territoire.

Bien que le service soit assujéti à la TVA, le Tribunal des Conflits dans sa décision du 27 février 1995 s'était prononcé en faveur de la reconnaissance d'un Service public administratif, géré à l'époque par la CCI de Narbonne, dont les activités ont la possibilité d'être financées pour partie par le budget communal.

La gestion de ce compte est assurée en régie communale avec des agents communaux. Le budget est alimenté pour partie par des redevances et la vente de carburant, et pour partie (50% environ), par le budget communal. Le déficit du service assumé dans sa totalité par la collectivité est de l'ordre d'environ 65 000 € en moyenne par an. Pour les années 2002 à 2004, le déficit cumulé s'élève à 199 000 €, et il est directement pris en charge par le budget principal.

Sources : les documents adressés par les services financiers de la collectivité (en euros)

	Investissement			Fonctionnement			Résultat annuel
	Dépenses HT	Recettes HT	Résultat sur investissement	Dépenses HT	Recettes HT	Résultat sur fonctionnement	
2002	11 020	0	-11 020	118 776	57 940	-60 836	-71 856
2003	8 193	0	-8 193	125 627	68 893	-56 734	-64 927
2004	12 830	0	-12 830	112 911	63 621	-49 290	-62 120

Les dépenses de fonctionnement sont principalement constituées par les dépenses de personnel (47,73% des dépenses totales) et par les achats de carburant (42,8% des dépenses totales).

Les dépenses de personnel d'un niveau toutefois modeste ont connu une augmentation conséquente de 17,23% en deux ans (elles sont passées de 45 945 € en 2002 à 53 861 € en 2004), ce qui s'explique par la titularisation du personnel non titulaire en 2004.

² L'aéroclub est bénéficiaire d'une convention d'occupation (gratuite conclue en octobre 1999 et autorisée par délibération du 6 octobre 1999) des dépendances du domaine aéronautique de la ville, comprenant un hangar (228m²) et un bâtiment d'accueil (60 m²), cette convention est consentie en vue du développement d'activités diverses d'animations et de formations aéronautiques.

Chapitre 64 (Sources : documents envoyés par les services financiers de la mairie)

Les dépenses de personnel de l'aéroport	2002	2003	2004
Rémunération principale titulaires	18 932	19 590	36 942
Autres indemnités	0	708	708
Rémunération principale non titulaires	14 397	15 443	0
Cotisations à l'URSSAF	7 148	7 870	6 082
Cotisations aux caisses de retraite	5 379	5 822	9 923
Cotisations pour assurance du personnel	89	118	206
Cotisations aux autres organismes sociaux	5	0	30
Total	45 950	49 552	53 891

Dans sa réponse, le maire indique que la commune a été conduite à prendre en charge la gestion de cet équipement faute d'autre opérateur et tout en estimant que sa pérennité relevait plutôt de l'Etat. Il indique également que la commune est devenue propriétaire, à titre gracieux, en 2007, de l'emprise foncière de l'aéroport, plus de cent hectares en zone non inondable.

3.2 Une absence de comptabilité lisible de ce service, notamment dans sa partie commerciale soumise à TVA.

Il n'existe pas de compte annexe ni de comptabilité propre au service permettant de connaître le résultat des opérations commerciales, hors service public, de l'aéroport. De ce fait, l'assemblée délibérante n'est en mesure de connaître ni le coût de ce service ni l'évolution de la situation financière. Dans sa réponse, le maire a indiqué que le caractère structurellement déficitaire de ce service est une information publique connue de tous les élus.

Une comptabilité de l'ensemble des activités de l'aérodrome est tenue, mais n'est lisible et identifiable qu'en interne, en utilisant un code informatique. Les opérations relatives à l'aéroport sont intégrées dans le compte fonctionnel « 816 » qui regroupe également d'autres services urbains. Ce système ne permet donc pas une information correcte de l'assemblée délibérante sur le coût réel de l'aérodrome.

La mise en place d'une présentation fonctionnelle propre à l'aérodrome permettrait à l'assemblée de connaître à la fois le coût du service, mais également la part financée par le budget principal, donc assumée de ce fait par le contribuable et non par l'utilisateur.

Sur ce point, le maire a indiqué par lettre du 9 novembre 2005 sa décision « *de demander à ses services dans le cadre du budget 2006, d'éditer le plus précisément possible la fonction 816 du budget principal sur laquelle sont impactées les dépenses et les recettes de l'aérodrome* » ; aucune indication sur les suites données à cette demande n'a été évoquée dans la réponse aux observations provisoires.

3.3 Les perspectives d'avenir : le transfert en pleine propriété des biens de l'Etat à la collectivité

Selon une seconde lettre du maire datée du 16 novembre 2005, l'activité de l'aéroport devrait se maintenir à l'identique et aucun développement supplémentaire n'est envisagé à ce jour.

En revanche, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dans son article 28 pose le principe d'un transfert des biens en pleine propriété selon certaines modalités, pour « *les aérodromes appartenant à l'Etat, dont les biens ont été, avant la date de publication de la présente loi, mis par voie conventionnelle à la disposition d'une collectivité territoriale* ».

L'aérodrome de Lézignan-Corbières avait fait l'objet d'un arrêté portant autorisation d'occupation temporaire (AOT) de son domaine public par la ville de Lézignan, en date du 30 juillet 1986. Ce document règle dans son article 3 le régime des biens constituant l'équipement de l'aérodrome, et notamment dans son annexe 2, celui des biens appartenant à l'Etat et donnés en autorisation d'occupation temporaire.

Aux termes de la lettre de l'ordonnateur précitée datée du 9 novembre 2005, la commune de Lézignan qui a engagé des démarches en vue d'un transfert en pleine propriété escompte « *bénéficier d'une superficie d'environ 100 hectares à proximité d'un échangeur autoroutier en sortie de ville, et espère tirer un profit non négligeable de plusieurs dizaines d'hectares pouvant être utilisés pour le développement de futures zones économiques* ».

Les terrains de l'aérodrome sont inscrits dans les comptes de la commune jusqu'au transfert proposé à la CCRL compétente en matière de développement économique.

4. L'AFFERMAGE DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

La chambre a examiné le contrat d'affermage de l'eau avec la Compagnie Générale des Eaux (conclu dès 1966, et prorogé en 1991 pour une durée de 30 ans, soit jusqu'en 2021, portant la durée totale à 55 ans), ses 9 avenants, ainsi que le contrat d'affermage de l'assainissement (2 avenants) avec la même compagnie.

4.1 Concernant la comptabilité

Dans le cadre de l'affermage, la tenue d'une comptabilité annexe prévue par l'instruction comptable M49 concerne les opérations de recettes et de dépenses effectuées par la collectivité afin de permettre d'établir l'équilibre du service et de retracer les opérations patrimoniales, ainsi que les opérations financières effectuées avec le fermier.

La chambre a constaté l'absence de tenue de compte annexe, malgré les exigences de l'instruction M 49, et les articles 25 du contrat initial d'affermage de l'eau et 31 du traité d'affermage de l'assainissement, prévoyant le versement d'une surtaxe communale.

Selon un rapport de la collectivité, annexé à la délibération du 18 mai 1993, les investissements réalisés par la commune au titre de l'eau et de l'assainissement sont à cette date amortis. La collectivité constatant qu'il « *n'existait ni amortissement à réaliser, ni provision à inscrire* », a conclu après avis du receveur municipal dans la délibération précitée, au « *non lieu à constitution d'un budget annexe pour ce service* ».

4.2 Concernant le contrôle de l'activité du délégataire et le suivi de l'état du réseau

L'avenant au contrat initial n°4 de décembre 1980 prévoyait dans son article 10 un contrôle de la collectivité qui devait « *notamment procéder à toutes les vérifications utiles pour s'assurer que l'installation est exploitée dans les conditions du contrat et prendre connaissance de tous documents techniques et autres, nécessaires à l'accomplissement de leur mission* ».

Cette obligation de contrôle a depuis lors été introduite par la loi n° 95-127 du 8 février 1995. Le rapport annuel du délégataire adressé à l'autorité délégante est assorti d'une annexe permettant à cette dernière d'apprécier « *les conditions d'exécution du service public* » (article L.1411-3 du CGCT)³. Le décret n°2005-236 du 14 mars 2005 pris en application de la loi a précisé le contenu du rapport annuel que doit produire le délégataire. Le texte réglementaire précise les données comptables que doit désormais comporter le rapport annuel, notamment en ce qui concerne un compte-rendu de la situation des biens mobiliers et immobiliers nécessaires à l'exploitation du service public délégué.

En réponse aux interrogations de la chambre quant aux capacités de la commune de suivre et mesurer la maintenance du réseau dont l'exploitation a été déléguée pour 55 années, le maire a indiqué que dans le cadre de la rédaction par la commune de son schéma d'assainissement, un bureau d'études indépendant a été chargé de faire l'inventaire de l'état des réseaux et de proposer un plan d'investissement. Le fermier a par ailleurs fait état de plusieurs études et réunions, dont celles portant sur le schéma directeur précité, manifestant sa préoccupation de répondre aux sollicitations de la commune et de veiller à maintenir un réseau et des infrastructures conformes en qualité et en quantité aux besoins des usagers.

Par ailleurs, la chambre souligne la durée particulièrement longue de la délégation, confiée sans mise en concurrence et prolongée de même par le jeu d'avenants pour une durée globale qui atteindra 55 années (de 1966 à 2021).

Délibéré par la Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon 3 avril 2007.

³-**art L 1411-3** Le délégataire produit chaque année avant le 1er juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

Dès la communication de ce rapport, son examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte.

**Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 241-11
du code des juridictions financières**

Une réponse enregistrée :

- réponse présentée par M. Pierre TOURNIER, maire de la commune de Lézignan-Corbières.

