

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon

Rapport d'observations définitives en date du 6 avril 2007

Commune de Sommières (Gard)

Destinataire : Monsieur le Maire de Sommières (Gard)

Exercices 1999 à 2004

**Délibérations de la chambre : 10 août 2006 (observations provisoires)
et 19 décembre 2006 (observations définitives)**

Réponses aux observations provisoires : 30 novembre 2006

Réponses aux observations définitives : 12 février 2007

Document devenu communicable le 22 mai 2007

Rapport d'observations définitives n° 076/186 du 06 avril
2007

COMMUNE DE SOMMIERES (30)

Exercices 1999 à 2004

1- PRESENTATION DE LA COMMUNE.....	3
2- SUITES DONNEES AU PRECEDENT CONTROLE	3
2-1 LE PRECEDENT RAPPORT D'OBSERVATIONS DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES, EN DATE DU 18 JUIIN 1996, INSISTAIT EN EFFET DEJA SUR LA SITUATION PREOCCUPANTE DES FINANCES DE LA COMMUNE.	3
2-2 LE PRECEDENT CONTROLE AVAIT EGALEMENT FAIT ETAT DE L'INSUFFISANCE DES DISPOSITIONS CONVENTIONNELLES REGISSANT LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNE ET LES DEUX EPCI DONT ELLE EST MEMBRE.	4
3- UNE SITUATION FINANCIERE TOUJOURS TENDUE, POUR DES RAISONS TANT STRUCTURELLES QUE CONJONCTURELLES.....	4
3-1 SIGNES DE TENSION ET RISQUES DIVERS PESANT SUR LES FINANCES COMMUNALES :	5
3-2 LES OBJECTIFS DES EQUIPES MUNICIPALES SUCCESSIVES EN MATIERE DE REDRESSEMENT DES FINANCES :	12
4- DES DEFAILLANCES DANS LE SYSTEME D'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE, AFFECTANT LES RESULTATS ET L'IMAGE DU PATRIMOINE	13
4-1 DEFAILLANCES AFFECTANT L'IMAGE FIDELE DES RESULTATS	13
4-2 DEFAILLANCES AFFECTANT L'IMAGE FIDELE DU BILAN :	14
5- LE VERSEMENT D'UNE SUBVENTION A L'OFFICE DE TOURISME.....	20
ANNEXE : résultats	22

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 la gestion de la commune de Sommières.

1- PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Sommières compte 4 331¹ habitants (3 732 en 2001). Située à 25 km environ de Nîmes et de Montpellier, elle est membre de deux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : la communauté de communes du Pays de Sommières et le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) d'assainissement de Sommières et Villeveuille.

Cette commune, traversée par le Vidourle, a été victime en 2002 d'inondations catastrophiques : crues torrentielles des 8 et 9 septembre, suivies en décembre de nouveaux événements dramatiques ; l'état de catastrophe naturelle a d'ailleurs été déclaré.

En conséquence, la commune a dû assumer, et assume toujours, d'importantes dépenses de reconstruction.

2- SUITES DONNEES AU PRECEDENT CONTROLE

L'analyse de la situation financière actuelle de la commune a révélé de nombreuses similitudes avec les dernières observations de la chambre.

2-1 Le précédent rapport d'observations de la chambre régionale des comptes, en date du 18 juin 1996, insistait en effet déjà sur la situation préoccupante des finances de la commune.

La chambre avait notamment relevé :

- la situation financière tendue de la commune ;
- des dysfonctionnements financiers et comptables, altérant la sincérité des comptes ;
- divers autres points, et notamment : dépassement de crédits ; versement d'un « 13^{ème} mois » au personnel communal via une association « comité d'entraide du personnel communal » qui reçoit à cet effet une subvention de la commune (220 000 F en 1993) ; relations contractuelles avec le syndicat intercommunal à vocation multiple de Sommières et avec la communauté de communes non assez clairement définies, désordres dans la comptabilité des régies.

Le maire en fonction à l'époque avait répondu à la chambre sur ces divers points et s'était engagé à remédier à ces divers dysfonctionnements, notamment s'agissant du suivi des régies, du budget annexe de l'eau, des discordances affectant l'état de la dette, du versement du 13^{ème} mois ; elle avait en outre joint des délibérations du conseil municipal portant sur la restructuration des services du personnel communal et sur les moyens d'accroître l'autofinancement.

La chambre constate que la prime versée à titre de 13^{ème} mois est désormais budgétée et versée directement par la commune.

¹ Recensement 2005, selon les indications fournies par la commune

2-2 Le précédent contrôle avait également fait état de l'insuffisance des dispositions conventionnelles régissant les relations entre la commune et les deux EPCI dont elle est membre.

Consultée sur ce sujet lors du présent contrôle, la collectivité a produit :

- une convention de mise à disposition de locaux (moyennant loyer) au profit du SIVU d'assainissement de Sommières et Villevieille, applicable au 1^{er} janvier 2003 ;

- une convention de mise à disposition de personnel et de moyens au profit de la communauté de communes du pays de Sommières signée le 15 juillet 2005 avec une facturation à l'EPCI à hauteur de 100%.

Elle a en outre communiqué une convention de mise à disposition, à titre gratuit, de locaux préfabriqués par la communauté de communes, cette fois au profit de la commune pour l'accueil de l'école maternelle.

La chambre prend acte de l'amélioration ainsi réalisée du cadre conventionnel des relations que la commune entretient avec les structures intercommunales auxquelles elle adhère.

Elle note en outre qu'au 1^{er} janvier 2006, une nouvelle compétence a été transférée à la communauté de communes : la compétence « *Fonctionnement scolaire* ».

Dans le débat d'orientation budgétaire 2006, il est indiqué que les dépenses prises en compte dans le cadre de ce transfert ont été évaluées à 493 727 € (au titre « *des dépenses de personnel, de fonctionnement hors maintenance des bâtiments, des charges liées aux équipements et des frais de remise à niveau des emplois*»), l'attribution de compensation étant en conséquence ramenée à 291 328 €.

Et il est également précisé que « *les charges et les ressources afférentes à l'entretien courant des bâtiments à usage scolaire n'ont pas été transférées. La communauté de communes ne possédant pas en propre des services techniques, les services techniques municipaux seront mis à disposition pour l'entretien courant des bâtiments scolaires, et l'ensemble des interventions se fera à titre gracieux* ».

La chambre observe qu'une nouvelle convention devra donc être établie en conséquence.

3- UNE SITUATION FINANCIERE TOUJOURS TENDUE, POUR DES RAISONS TANT STRUCTURELLES QUE CONJONCTURELLES

La situation financière de la commune de Sommières, dont les recettes de fonctionnement s'élèvent à 4 M€ en 2004 et les dépenses de fonctionnement à 3,6 M€, montre des signes de tension manifestes : son fonds de roulement (241 648 € en 2004), très fluctuant sur la période, et sa capacité d'autofinancement disponible légèrement positive seulement depuis 2002 (12 681 € en 2004) ne lui permettent pas de réaliser sa politique d'investissement sans s'endetter ; son coefficient de désendettement (encours sur la capacité d'autofinancement) est en moyenne supérieur à 15 ans sur la période et elle ne dispose guère encore de marges de manœuvres compte tenu de son coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de 1,15 en 2003 et du taux de rigidité des charges de structures dépassant le plus souvent 50% (60% en 2004) : les charges de personnel représentent sur la période de 47% à 52% en 2004 du total des charges de fonctionnement.

3-1 Signes de tension et risques divers pesant sur les finances communales :

L'évolution des résultats globaux de clôture (fonds de roulement) :

En examinant l'évolution sur la période considérée, il apparaît que le résultat global de clôture du budget principal, tel qu'enregistré sur le compte de gestion du comptable, est négatif en 1999, 2000 et 2001, situation toutefois différente si on retient les restes à réaliser mentionnés au compte administratif et dans la délibération d'affectation des résultats :

En milliers d'euros	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Résultat global de clôture	- 245	- 345	- 400	258	304	242
<i>Résultat global de clôture en incluant les restes à réaliser</i>	79	- 118	- 88	118	- 454	443

Il n'en demeure pas moins que sur trois exercices, le résultat de clôture est négatif, situation d'ailleurs identique en agrégeant l'ensemble des budgets.

Situation consolidée (BP + EAU + CCAS)

(en euros)	1999	2000	2001	2002	2003	2004
RESULTAT GLOBAL DE CLÔTURE	-30 087	-272 348	-402 706	324 942	431 449	315 982
<i>Avec les restes à réaliser :</i>	<i>84 061</i>	<i>-115 166</i>	<i>-55 508</i>	<i>175 977</i>	<i>-93 776</i>	<i>517 434</i>

Lors de l'instruction, l'ordonnateur a indiqué qu'il arrive parfois que les emprunts, initialement prévus, ne soient que partiellement mobilisés, la commune préférant utiliser la trésorerie disponible.

Globalement, sur la période, le fonds de roulement (résultat global de clôture) est très irrégulier.

L'équilibre de la commune est précaire, et pourrait l'être plus encore si on prenait en compte les risques potentiels « hors bilan », comme par exemple les dotations aux amortissements, insuffisantes. En effet, la politique d'amortissement impacte directement le compte de résultat et peut constituer une variable d'ajustement significative dans les collectivités connaissant des difficultés financières. De plus, l'absence ou l'insuffisance de dotation aux amortissements fait courir un risque financier pour les années futures dans la mesure où le matériel, obsolète, devra être remplacé sans source d'autofinancement pour cela. La chambre estime que les marges de manœuvre de la collectivité en seront affectées d'autant.

Par ailleurs, les intérêts courus non échus (ICNE), inscrits au compte 1688 « ICNE », devraient être retranchés du fonds de roulement, les sommes inscrites à ce compte correspondant à des ressources à moins d'un an. Dans ce cas, pour 2004 par exemple, le fonds de roulement passerait de 241 648 □ à 129 924 □ (hors restes à réaliser).

Des événements conjoncturels ont également affecté de manière significative les résultats :

C'est ainsi que les années 2002 et 2003 supportent le poids des intempéries survenues fin 2002, se traduisant par une augmentation brutale des charges exceptionnelles, qui passent d'une moyenne annuelle de 100 000 □ à 750 000 □ en 2002 et 412 000 □ en 2003.

De plus, il convient de tenir compte des charges indirectes liées à ces inondations, telles que, notamment, l'augmentation des primes d'assurance, suite à la reconnaissance répétée de l'état de catastrophe naturelle (coût des primes 2002 : 42 000 € environ, 2003 : 51 170 €, 2004 : 56 550 €, et au 30/06/05 : 58 000 € environ).

Toutefois, les produits exceptionnels (dons, aides, remboursement des réquisitions et indemnités d'assurance) sont tout autant augmentés².

La section d'investissement est aussi concernée par ces dépenses exceptionnelles liées aux intempéries.

Dans le débat d'orientation budgétaire de 2004, il est indiqué que les inondations ont eu des effets sur les budgets 2002 à 2004 : reconstruction des biens de la commune à compter de 2003 (réfection des routes, des bâtiments publics...) et rachat progressif des équipements endommagés. Le précédent ordonnateur avait indiqué dans le débat d'orientation budgétaire de 2003 que la présence du Vidourle faisait peser sur la commune une menace permanente, son territoire étant inondable à 60%.

Au vu d'un tableau de comptabilité analytique en date du 17 janvier 2006 produit en cours d'instruction, il apparaît que sur la période 2002-2005 les dépenses d'investissement relatives à la « reconstruction » se sont élevées à 2,8 M€ (avec un « pic » en 2003 : 1,7 M€). Sur ce montant, 1,9 M€ concernent des biens non assurés, qui ne peuvent donc que donner lieu le cas échéant à octroi de subventions ou de versements au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). L'ensemble de ces dépenses porte sur les réseaux de voirie, les constructions, le mobilier, l'outillage, les matériels de bureaux et informatique et les terrains aménagés.

Il ressort d'un autre tableau, en date du 29 octobre 2004, relatif aux dépenses de reconstructions des biens non assurés que la commune aurait supporté à cette date un coût résiduel de 371 360 €, après déduction des recettes liées aux subventions (Etat, Région et Département) et au FCTVA. Sur les biens assurés, la charge résiduelle pour la commune serait de 58 665 €, au vu d'un tableau en date du 11 février 2005 (après prise en compte également des aides et reversements de FCTVA sur ces biens). A noter enfin, qu'au coût de la « reconstruction » proprement dite, s'ajoutent les dépenses liées aux mesures de prévention.

Sur ce point, les services de la commune ont indiqué, lors de l'instruction, que l'école maternelle avait dû être reconstruite ailleurs ; que l'école primaire avait été rehaussée et que des travaux relatifs à un canal de dérivation avaient été engagés.

Dans le même sens, à la lecture d'un procès-verbal de délibération du conseil municipal en date du 26 octobre 2005, il est prévu un programme de travaux de voirie : « Depuis les inondations des 7 et 8 septembre 2002, d'importants travaux de voirie et pluvial correspondant à un double objectif de prévention et d'aménagement du territoire ont été réalisés.

En effet, dans le cadre de l'amélioration de la qualité de vie des administrés et dans la continuité des programmes d'actions menés jusqu'ici pour éviter, autant que possible, les terribles conséquences vécues en septembre 2002, il est nécessaire d'envisager :

- La réfection des chaussées dégradées,
- L'adaptation du type de revêtement de chaussée au type de trafic,
- La protection des chaussées à forte pente par des revêtements spécifiques,
- La protection des voiries vis-à-vis du ruissellement des eaux de pluie, par l'aménagement de réseaux pluvial, etc.

² A noter en outre qu'en 2003 le budget principal a bénéficié d'un reversement du budget annexe du lotissement (clôturé cette année là) de 263 161 €.

Compte tenu de la capacité financière de la commune, tout ne peut être réalisé en même temps, et le programme de réfection de la voirie communale pour 2005-2006 prend en compte les zones urbanisées et lieux publics spécifiques très utilisés, paramètres nécessaires concernant la cohérence de ce type d'aménagement... »

En dehors de ces causes conjoncturelles, la chambre a relevé d'autres facteurs, d'une nature plus structurelle, qui pèsent sur les finances de la commune et génèrent de fortes contraintes de gestion.

Le poids de certaines charges et de certains produits :

Lors de l'instruction, les services de la commune ont précisé que celle-ci assume des charges de « *bourg centre* », du fait de la présence de nombreux commerces, professions libérales, administrations, associations... se matérialisant par un coût élevé en matière d'entretien, de service de police.... La vocation touristique de la collectivité intensifie également les contraintes routières.

En outre, et comme indiqué précédemment, le poids des charges de personnel a augmenté sur la période de 47% à 52%.

A la suite du précédent examen de la gestion par la chambre en 1996, le maire en fonctions à l'époque avait indiqué que les charges de personnel élevées résultaient du fait de la faiblesse des revenus de la population de Sommières, du taux de chômage élevé, du nombre de RMIstes également, avec, en corollaire, la nécessité d'offrir un nombre conséquent de services sociaux indispensables à la population.

A noter en outre que la commune disposait d'un nombre important d'emplois aidés (CES, CEC...), affectés à des missions de service public (état civil par exemple), que la collectivité a décidé d'intégrer progressivement dans le personnel titulaire selon un plan prévisionnel.

C'est ainsi que la situation a évolué de 41 agents non titulaires, au vu de l'état du personnel joint au compte administratif 1999 (pour 44 titulaires, dont 1 A, 2 B et 42 C) à un nombre d'agents non titulaires ramené à 19, au vu d'un état du personnel 2006 transmis par la commune, les titulaires étant en revanche désormais 48, dont 3 A et 4 B, taux d'encadrement davantage satisfaisant.

Comme l'a indiqué la commune en cours d'instruction, « *ces mesures ont eu pour effet immédiat d'augmenter la masse salariale³, mais pour effet dans le temps d'améliorer le service public, d'optimiser la gestion communale et de réduire les risques de contentieux* ».

Dans un contexte de tension budgétaire, la commune, disposant d'un personnel technique titulaire important et qualifié, a adopté une politique de recours limité aux prestataires extérieurs et par conséquent de réalisation en régie directe des travaux de voirie et d'entretien. D'où une croissance constante sur la période des produits issus des travaux en régie, imputés au compte 72.

Face à ces charges structurelles ou conjoncturelles, les recettes évoluent faiblement, notamment celles liées à la fiscalité et aux dotations (chapitres 73 et 74) :

En matière de fiscalité proprement dite, la chambre a constaté une stagnation des taux d'imposition entre 1997 et 2001, inférieurs aux moyennes nationales de la strate sur la période, taux d'ailleurs non revalorisés depuis 1994 à la lecture des débats d'orientation budgétaire.

Toutefois, en 2001, année de l'attribution de la taxe professionnelle au profit de la communauté de communes, les taux ont été fortement augmentés, de + 58%, dépassant alors les moyennes nationales de la strate, tout particulièrement pour le foncier non bâti. En 2002, les taux sont restés identiques, pour augmenter légèrement en 2003 (+ 2,2%), et de manière plus importante en 2004 (+ 20%). Pour 2005, la hausse votée a été de + 1,9%.

Le débat d'orientation budgétaire 2005 indiquait, s'agissant des recettes fiscales :

³ + 11 % en 2002

« La gestion financière et budgétaire menée au préalable ne permettait pas une vision sincère et équilibrée des comptes et des besoins : diverses opérations étaient engagées mais non budgétées (ex : aides OPAH ou l'expropriation des îlots insalubres). Pour faire face à ces dépenses non provisionnées, la municipalité n'a pas eu d'autres choix en 2001 que de recourir à l'augmentation d'impôts ; le manque d'anticipation des besoins d'investissement, l'absence d'amortissement des immobilisations, les dépenses engendrées par la catastrophe de 2002 et enfin l'évolution administrative et technique des compétences des communes ont nécessité une nouvelle augmentation en 2004.

Il s'agit d'un impératif pour que la commune trouve quelques marges de manœuvre, afin d'assurer le fonctionnement de ses services en corrélation avec sa singularité structurelle de bourg centre. En effet les ressources propres de la commune sont limitées et surtout peu évolutives ».

Depuis la hausse des taux intervenue en 2001, le produit par habitant est sensiblement identique aux moyennes nationales de communes de même catégorie (de 3 500 à 5 000 habitants et appartenant à un groupement fiscalisé). Quant au potentiel fiscal par habitant, il est inférieur sur toute la période 1999-2004 aux moyennes nationales, témoignant de la faiblesse des bases d'imposition.

D'ailleurs, dans le débat d'orientation budgétaire au titre de 2003, la commune indique qu'elle attend de la finalisation du plan local d'urbanisme (PLU) la possibilité de lancer un programme de logements⁴, avec un effet sur les bases. Toutefois, au vu des dernières informations recueillies auprès de la nouvelle équipe municipale, aucun programme n'est encore réellement engagé. A signaler enfin que la commune ne dispose plus de réserves foncières.

Selon une analyse financière réalisée en mai 2005 par le comptable de la commune et portant sur les exercices 2002 à 2004, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF), qui mesure le niveau de la pression fiscale exercée par la commune sur les ménages au regard de sa capacité en termes de richesse, était de 1,15 en 2003, alors qu'il n'était que de 0,92 pour les communes de la région comparables à Sommières⁵. Du fait de la hausse des taux en 2004 (+ 20%), le CMPF 2004 devrait encore augmenter, limitant les marges de manœuvre en la matière pour les années à venir.

Le comptable indique en outre dans cette analyse que les bases de la taxe professionnelle perçue depuis 2001 par la communauté de communes du Pays de Sommières *« sont inférieures de moitié aux bases moyennes nationales des communes de la strate démographique, ce qui n'est pas sans conséquence sur le niveau de l'attribution de compensation que perçoit la commune »*.

A noter qu'à compter du 1^{er} janvier 2003, la compétence *« ordures ménagères »* a été transférée à la communauté de communes du Pays de Sommières qui de ce fait perçoit la taxe (TEOM), d'où une baisse de recettes pour la commune au chapitre 73 *« Impôts et Taxes »*, alors que dans le même temps, le compte de *« contributions aux organismes de regroupements »* (6554) a également diminué.

Au 1^{er} janvier 2006 la compétence *« fonctionnement scolaire »* est en outre transférée à la communauté de communes.

S'agissant des produits de l'exploitation (horodateurs, cantine, loyers, occupation du domaine public, campings), ils n'évoluent guère et ne représentent qu'une faible part des ressources.

⁴ L'objectif serait d'atteindre 5 000 habitants

⁵ Toutefois, comme le précise la commune, Sommières, du fait de sa vocation de *« bourg-centre »*, ne peut guère être comparée avec des communes de même strate démographique.

Le résultat comptable :

Globalement, le résultat comptable se maintient sur la période (en moyenne à 350 000 €, sauf en 2003 qui est une année atypique), mais le remboursement de la dette en capital se maintient aussi à un rythme similaire, d'où une capacité d'autofinancement (CAF) disponible difficilement positive. L'autofinancement parvient à couvrir le remboursement de la dette et à dégager un excédent à compter de 2002 seulement.

L'investissement :

En investissement pèsent sur la commune des dépenses liées à la rénovation, la réhabilitation et les grosses réparations des bâtiments communaux, de la voirie, équipements eux-mêmes soumis aux risques de dégradation liés aux intempéries. En cours d'instruction, il a en effet été indiqué que, d'une manière générale, le patrimoine communal, ancien et vétuste, n'avait pas fait l'objet de l'entretien nécessaire et était donc à ce jour dans un état relativement dégradé.

Or, l'insuffisance de provisionnement ne fait qu'accroître la charge de renouvellement et d'entretien pour les exercices actuels et futurs.

D'autre part, la commune doit faire face au poids des charges d'entretien d'un important patrimoine culturel (château, temple, église...). L'examen du financement de l'investissement sur la période 1999-2004 montre que les 9,8 M€ de dépenses d'équipement ont été financées à hauteur de 47% par l'emprunt, 24% par des subventions et 29% par des ressources propres (reliquat d'autofinancement après remboursement du capital de la dette : 12% et autres ressources propres d'origine externe : 17%). Faute d'autofinancement suffisant, le recours à l'emprunt est donc important.

L'endettement :

Comme indiqué, le remboursement de la dette absorbe la capacité d'autofinancement dégagée, conduisant la commune à financer ses investissements en ayant largement recours à l'emprunt.

En 2005, un nouvel emprunt de 1 M€ a été souscrit en fin d'année⁶, 600 000 € ayant été débloqués sur cet exercice (emprunt mobilisable en plusieurs fois, en fonction des besoins de trésorerie, sur une période d'un an renouvelable), 400 000 € en 2006. Des renégociations d'emprunts ont eu lieu en 1999 et 2002, avec pour objectif annoncé par la collectivité « *d'étaler la charge* ». L'encours passe de 4 M€ en 1999 à 6,6 M€ en 2004 ; l'annuité reste quant à elle dans une tranche de 700 000 € environ en moyenne. Les plus gros emprunts (et/ou renégociations d'emprunts) ont été souscrits en 2000 (1,5 M€) 2002 (1 M€) et 2005 (1 M€).

La trésorerie :

Des lignes de trésorerie apparaissent à la balance depuis 1999 et sont reconduites depuis (l'une a d'ailleurs été consolidée en 2001 pour 152 601 €). Le solde au 31 décembre 2004 s'élevait à 378 674 € et correspondait à deux lignes : l'une ouverte en 2001 auprès de DEXIA pour 228 673 € et l'autre (ligne « *spéciale communes sinistrées* ») en 2002 auprès de la Caisse d'Epargne pour 150 000 €.

⁶ Le PV du conseil municipal du 26 octobre 2005 indique que cet emprunt a été souscrit pour financer les investissements prévus au BP 2005 et notamment le chenal de dérivation des eaux pluviales, la restauration des remparts du château, les travaux de la mairie, de la voirie et les acquisitions de matériels.

En cours d'instruction, la commune a indiqué que la ligne de 150 000 € a été remboursée en décembre 2005 ; en revanche, l'autre ligne de crédit ne « peut » être remboursée. Cette ligne a été souscrite car les taux d'intérêts, faibles, étaient avantageux et permettaient ainsi à la commune de faire face au différé de versement des subventions d'investissement. De son côté, le comptable a précisé, lors de l'instruction, que ces lignes permettent à la commune de pallier les difficultés de trésorerie ponctuelles liées au raccourcissement des délais de règlement des fournisseurs.

Autre source de trésorerie pour la commune, le besoin en fonds de roulement négatif en 2002, 2003 et 2004, les dettes excédant les créances.

Les éventuels risques « hors bilan » :

Aux signes de tensions précédemment évoqués, pourraient s'ajouter, au-delà des problèmes de fiabilité des comptes ultérieurement examinés, de possibles risques « hors bilan », à savoir des risques potentiels, non comptabilisés par la voie des provisions, et résultant d'engagements divers pris par la commune, ci-dessous énumérés de manière non exhaustive.

- Au vu des budgets 2002 à 2005, il apparaît que la commune a garanti plusieurs emprunts (pour un total de 3,3 M€ au vu du budget primitif 2005) auprès de divers organismes (dont l'OPAC de Montpellier et la maison de retraite publique de Sommières, pour l'essentiel des sommes garanties, soit 2,1 M€, et pour le reste : Un toit pour Tous HLM, Habitat du Gard, SAEMI Département du Gard et Compagnie Nationale d'Aménagement Bas Rhône Languedoc - BRL).

Aucune provision réglementée pour garantie d'emprunt (compte 144 « provision spéciale pour garantie d'emprunt ») n'a été constituée, mais la plupart de ces organismes oeuvrent dans le domaine du logement social, ou agissent dans un intérêt général. Enfin, pour BRL, l'emprunt est antérieur à 1996 et la provision n'est donc pas obligatoire (et la garantie ne porte que sur 95 456 € au 1^{er} janvier 2005).

Aucune autre provision facultative n'a non plus été constituée.

Interrogés sur les risques que pourrait encourir la commune du fait de ces engagements, les services ont répondu qu'ils ne pensaient raisonnablement pas qu'il y en ait, ce dont la chambre prend acte.

- Toujours en matière de défaut de provisionnement des éventuels risques futurs, il a été relevé en cours de contrôle que, sur la période, des sommes apparaissent régulièrement sur le compte 6227 « frais d'actes et contentieux » (sommes s'élevant à 4 667 € en 2003 et 6 604 € en 2004).

Or, aucune provision n'a été constituée, ni sur le compte des provisions réglementées 146 « provisions pour litiges et contentieux » (à supposer que les conditions réglementaires en soient réunies), ni de toute façon sur le compte de provisions pour risques et charges (recours au compte 1511 non obligatoire jusqu'en 2006, mais justifié sur le plan prudentiel).

A cette remarque, il a été répondu que l'essentiel des frais de 2003 et 2004 étaient relatifs à des contentieux d'urbanisme : il s'agit d'honoraires d'avocats ou d'experts dans le cadre d'expropriations, d'immeubles en péril, et de dommages et intérêts après décision de justice ; la provision aurait dû être constituée avant le prononcé définitif de la condamnation pécuniaire. A noter qu'au 1^{er} janvier 2006 les provisions réglementées sont supprimées, au profit d'un provisionnement facultatif basé sur une appréciation sincère et prudente des risques.

Dans le débat d'orientation budgétaire 2006, il est indiqué que « les frais de contentieux se multiplient surtout en matière d'urbanisme, et il est indispensable de les réduire voire de les éviter. Dans ce but, il est envisagé de passer une convention de prestations de conseil et assistance avec un juriste spécialisé en procédures administratives.

Il faudra également régulariser et solder sur le budget 2006 un contentieux de 1994 relatif à la construction du gymnase et notamment rembourser des indemnités perçues à tort ». La chambre relève que ce contentieux n'a pas été provisionné.

- A signaler, de plus, que certains emprunts sont remboursés avec un différé ; toutefois, les conditions fixées par la réglementation pour constituer une « *provision pour différé d'amortissement* » (compte 145) ne sont pas réunies.

- Par ailleurs, les relations avec certains organismes créent certaines « *contraintes budgétaires* » pluriannuelles pour la commune.

En effet, dans le cadre d'une convention passée avec l'école privée Maintenon sous contrat d'association, la commune participe aux dépenses de fonctionnement de cette institution, pour la part relative aux élèves domiciliés à Sommières. Or, les participations annuelles depuis 2000 n'ont pas été calculées correctement et les sommes versées ont été nettement inférieures aux sommes réellement dues. Une nouvelle convention a été signée en juin 2004 pour définir de nouveaux montants de participation plus conformes.

Toutefois, il est indiqué dans cette convention que « *compte tenu de la différence importante entre la participation versée en 2003 (10 130,69 €) et celle normalement due pour 2004 (64 290 €), M. le Maire propose, pour ne pas accroître brutalement le budget communal de fonctionnement, d'intégrer cette augmentation de manière progressive sur 3 ans de la manière suivante : en 2004 : participation égale à 33%, en 2005 : 66% et 100% en 2006* ».

De même, la convention FISAC (Fonds d'Intervention pour la Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce) passée en décembre 2003 entre la commune et l'Etat au titre de la 1^{ière} tranche d'une opération urbaine de revitalisation⁷ du commerce et de l'artisanat a engagé de façon pluriannuelle la collectivité (même si la commune a précisé récemment que la nouvelle municipalité avait « *mis en instance* » certaines des opérations envisagées⁸, jugées trop coûteuses).

En outre, comme indiqué plus loin, le transfert d'une nouvelle compétence à la communauté de communes du Pays de Sommières au 1^{er} janvier 2006 (compétence « *Fonctionnement scolaire* ») va, de fait, laisser à la charge de la commune des dépenses (entretien des bâtiments scolaires) non « *rémunérées* » dans le cadre du transfert.

Enfin, l'Office de tourisme, dont il sera fait mention plus loin (3-3) dépend financièrement de la commune qui assure l'essentiel de son financement.

Les budgets annexes :

S'agissant du budget de l'eau, il comporte assez peu d'opérations dans la mesure où le service est affermé.

De même que pour le budget principal, le fonds de roulement est irrégulier (mais positif sur toute la période si on prend en compte les restes à réaliser).

Le budget du centre communal d'action sociale n'appelle pas d'observation particulière, positif sur toute la période, pour des montants sans grand effet sur la situation consolidée. Il est également concerné en 2002 et 2003 par les conséquences des intempéries.

Enfin, l'opération de lotissement, qui a fait l'objet d'un budget annexe en 2002, a été clôturée en 2003, avec un excédent reversé au budget principal comme indiqué infra.

⁷ Mise en valeur de la place du marché

⁸ Programmes de réhabilitation du centre ancien et aménagement d'un marché aux fleurs

3-2 Les objectifs des équipes municipales successives en matière de redressement des finances :

Maîtrise des dépenses et optimisation de la gestion :

Suite aux observations de la chambre en 1996, le maire de l'époque avait fait part de l'engagement de la commune, matérialisé par deux délibérations du 19 février 1996, de procéder à une restructuration des services du personnel communal, afin de mieux maîtriser les charges correspondantes, et de prendre toutes les mesures pour dégager de l'autofinancement, par une plus grande maîtrise des dépenses. Ainsi, il a été décidé en 1996 de diminuer de 5% les dépenses de fonctionnement.

Par la suite, les équipes successives ont également eu pour objectif une politique d'encadrement strict des dépenses, compte tenu de l'évolution limitée des recettes de fonctionnement.

Au vu du débat d'orientation budgétaire 2002, l'équipe municipale nouvellement en place proposait de maîtriser les coûts notamment par l'instauration de procédures de contrôle de gestion, de tableaux de bord et de sensibilisation du personnel pour procéder à des économies d'énergie. Une meilleure rentabilité des équipements et une rationalisation des commandes étaient également recherchées.

Le débat d'orientation 2005 reprend ces dispositions : *« la démarche de recherche d'économies budgétaires entamée depuis 2002 commence à produire des effets, il faut maintenant stabiliser voire diminuer les dépenses. Ceci est possible grâce au contrôle et au pilotage internes opérationnels pour disposer de tableaux de bord de direction afin d'analyser, de maîtriser et d'améliorer les coûts de gestion générale, des activités et des services »*.

Pour 2005, il était également prévu de *« continuer de répertorier le patrimoine immobilier, afin de définir une stratégie d'optimisation des biens et des services »* ; ainsi que de poursuivre *« une gestion quotidienne vigilante et rigoureuse, s'attachant dans tous les domaines à optimiser les moyens humains, matériels et techniques, à limiter les frais généraux, à rationaliser la gestion des commandes et enfin à optimiser les recherches et le suivi des subventions et autres recettes »*.

Le débat d'orientation budgétaire 2006 reprend l'essentiel de ces objectifs.

Autres exemples de mesures envisagées : à la lecture du débat d'orientation budgétaire 2004, et s'agissant des coûts des primes d'assurance, il était proposé d'analyser le plus précisément possible les risques et les garanties afin de rechercher les modalités de couverture les plus adaptées, ainsi que de procéder à une mise en concurrence pour obtenir les meilleurs prix.

S'agissant des frais de contentieux, il était prévu l'affectation d'un agent pour suivre la conformité des autorisations d'urbanisme délivrées, afin de réduire les écueils (et comme indiqué précédemment, en 2006 il était envisagé de passer une convention de prestations de conseils et assistance avec un juriste).

En matière de gestion du personnel, et comme indiqué infra, la commune s'est engagée dans un plan de *« professionnalisation des emplois communaux »*, afin de limiter le recours aux prestataires extérieurs, illustré par, notamment, la progression des travaux en régie sur la période.

Mesures en faveur des recettes :

En 2001, après plusieurs années de stabilité des taux d'imposition, ceux-ci ont été considérablement revalorisés (+ 58%) afin de permettre à la commune de dégager de l'autofinancement ; la même démarche a été entreprise en 2004 (+ 20%).

En matière de produits d'exploitation, le débat d'orientation budgétaire 2004 insistait sur la nécessité d'un suivi rigoureux du recouvrement de ces produits, afin d'améliorer la trésorerie. En outre, une analyse précise des tarifs était envisagée afin de les moduler en fonction du coût du service.

La gestion du parc locatif devait faire l'objet d'un réexamen attentif afin de recalculer les charges à imputer. Enfin, l'instauration de nouvelles taxes était envisagée : taxes sur les emplacements publicitaires fixes, sur les affiches, réclames ou enseignes lumineuses, taxe de balayage pour couvrir les frais de nettoyage des rues.

Le débat d'orientation budgétaire 2005 conclut ainsi : « avec les principes de gestion ainsi énoncés et mis en œuvre : comptabilité analytique, maîtrise des coûts, anticipation des besoins d'investissement, amortissements, prévisions budgétaires affinées, recherche systématique de financements complémentaires et ponctuels, sensibilisation des partenaires extérieurs sur des projets innovants, la commune se donne toutes les chances pour dynamiser ses structures, optimiser son fonctionnement et mener à bien ses projets d'investissement ».

De cette analyse, la chambre considère que la collectivité dispose de faibles marges de manœuvres, lui imposant un suivi rigoureux des charges de fonctionnement et une programmation prudente des dépenses d'investissement.

4- DES DÉFAILLANCES DANS LE SYSTÈME D'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE, AFFECTANT LES RESULTATS ET L'IMAGE DU PATRIMOINE

L'examen des comptes, documents budgétaires et annexes de la commune a mis en évidence diverses défaillances qui affectent la lisibilité de sa situation financière et patrimoniale, voire qui ne traduisent pas fidèlement son image réelle. Ces défaillances sont d'ailleurs susceptibles d'accentuer encore les signes de tensions pesant sur les finances communales.

Or, la qualité des analyses et des informations financières majeures dépend étroitement de la qualité des comptes. Ces carences ne permettent donc pas à la comptabilité d'exercer pleinement ses fonctions de système d'information, d'outil de gestion et de contrôle.

Ces diverses défaillances, irrégularités ou carences, seront analysées selon qu'elles affectent plus particulièrement la présentation des résultats comptables et budgétaires, (4-1) ou plus spécifiquement la situation patrimoniale de la commune au travers de son bilan (4-2), sachant que les deux situations peuvent toutefois se présenter cumulativement.

4-1 Défaillances affectant l'image fidèle des résultats

Fiabilité des restes à réaliser du compte administratif :

Comme indiqué dans la présentation de la situation financière de la commune, le résultat global de clôture du budget principal tel qu'il apparaît au compte administratif est très différent selon que l'on retient ou non les restes à réaliser :

En milliers d'euros	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Résultat global de clôture	- 245	- 345	- 400	258	304	242
<i>Résultat global de clôture en incluant les restes à réaliser</i>	79	- 118	- 88	118	- 454	443

Or, en l'absence « *d'état des restes à réaliser* » joint au compte administratif des exercices 1999 à 2001, il est difficile d'en vérifier la sincérité ; aucune mention explicite n'apparaît non plus au budget primitif et au budget supplémentaire des exercices N+1 respectifs. Seule la délibération approuvant le compte administratif confirme ces chiffres portés sur le compte administratif. En revanche, à compter de 2002, un état est joint, en recettes et en dépenses.

Pour 2002 et 2003, les restes viennent d'ailleurs diminuer considérablement le résultat de clôture voire le rendre négatif.

Par conséquent, les « *restes à réaliser* » ne semblent fiables et conformes à la réglementation qu'à partir de 2002 ; auparavant, les montants indiqués au titre des « *restes à réaliser* » semblent correspondre plutôt à la différence entre les crédits ouverts et les crédits consommés. Or, la sincérité des restes à réaliser contribue à la sincérité de l'équilibre budgétaire.

Écritures absentes ou incomplètes :

- Certaines écritures, évoquées plus en détail au paragraphe suivant dans la mesure où elles influent également sur le bilan, ont des répercussions sur les résultats, à savoir (et de manière non exhaustive) les dotations insuffisantes (voire même absentes comme en 2003) aux amortissements, les écritures erronées de cessions d'actifs, l'absence d'apurement des comptes d'imputation provisoire, les errements en matière de comptabilisation des ICNE.

- De plus, il n'y a toujours pas corrélation parfaite entre l'état de la dette et le solde du compte 16 au compte de gestion (même si, les différences actuelles sont sans commune mesure avec celles signalées lors du précédent contrôle).

Interrogé sur ce point, le comptable a indiqué que la régularisation était en cours. Par courrier du 10 janvier 2006, il a demandé à l'ordonnateur l'émission de mandats et de titres sur l'exercice 2006 afin de régulariser les différences de la façon suivante : pour le budget principal : mandat au compte 1641 « *emprunts en euros* » et titre au 778 « *autres recettes exceptionnelles* » pour 14 105,17 □ et pour le budget annexe de l'eau : mandat au 661 « *charges d'intérêts* » et titre au 1641 pour 809,38 □.

Par conséquent, en 2006, la section d'investissement du budget principal sera affectée en dépenses à hauteur de 14 105 □ et la section de fonctionnement en recettes pour le même montant.

Dans l'attente de ces écritures de régularisations, la chambre considère que les résultats de chaque section ne présentent pas une image totalement fidèle de la situation réelle.

4-2 Défaillances affectant l'image fidèle du bilan :

Les défaillances affectant le résultat comptable vont bien évidemment affecter le bilan au travers du compte 12, du report à nouveau (110) et des réserves (106).

L'ensemble des irrégularités, carences ou défaillances ci-dessous détaillées, a une incidence sur l'appréciation sincère de la situation du patrimoine.

Fiabilité des annexes relatives aux éléments patrimoniaux

Nombre d'annexes, tant au compte administratif qu'au budget, ne sont pas servies (ex : « *tableau des méthodes utilisées* », concernant notamment l'amortissement, « *état des crédits de trésorerie* », « *état des cessions de l'année* », « *état du personnel* » s'agissant des agents non titulaires et ce depuis l'exercice 2002), contrevenant à l'obligation d'information financière de la commune à l'égard de ses administrés au travers des documents budgétaires.

D'autres annexes sont absentes, soit dans le compte administratif, soit dans le budget primitif, soit dans les deux. Il s'agit, par exemple, du tableau de synthèse des comptes administratifs afférents au dernier exercice connu des organismes de coopération intercommunale dont la commune est membre, du rapport du délégataire, en l'espèce pour le service de l'eau concédé à la SA R..., de l'état spécifique aux versements en nature au profit des associations. En effet et comme il sera indiqué plus loin, la commune prend à sa charge des frais divers au profit de l'Office de tourisme : mise à disposition de locaux, de matériels et d'une personne à temps complet ; tout ceci à titre gratuit, donc équivalant à une subvention en nature.

En outre, il apparaît sur toute la période des sommes conséquentes au compte 72 « travaux en régie », de l'ordre de 100 000 € et même 200 000 € en 2004. L'examen des pièces 2003 révèle qu'aucun justificatif n'est produit à l'appui du titre de recettes correspondant (titre n° 561) afin de détailler le nombre d'heures du personnel, les marchandises et matériaux achetés....etc. et d'indiquer la nature des travaux ainsi réalisés.

A une demande formulée sur ce point en cours d'instruction, l'ordonnateur a répondu qu'en effet l'état des travaux n'était pas joint au titre de recettes mais « *était en revanche joint aux mandats correspondants à l'affectation sur les dépenses d'investissement* ». Or, l'instruction budgétaire et comptable M14 (ancienne et nouvelle version) prévoit de joindre également un état des travaux en régie au titre de recettes.

Lors de l'instruction, les services de la mairie ont indiqué que désormais ils joindraient les états concernés à l'appui du titre.

Ecrites absentes ou incomplètes ou erronées :

- Sommes anciennes (1999) au compte 23 « immobilisations en cours » (778 816 € au 31 décembre 2004).

Le transfert des travaux achevés (imputés au préalable au 23 « travaux en cours ») au compte définitif d'immobilisation est une opération d'ordre non budgétaire relevant du seul compte mais ce transfert s'exécute au vu des indications fournies par l'ordonnateur.

Au 31 décembre 2004, figurait en solde de ce compte une somme de 778 816 € de travaux pourtant anciens (1999), avec pour conséquence la présentation d'une image inexacte de l'actif immobilisé.

L'attention du comptable a été appelée sur ce point en cours d'instruction ; l'intéressé a alors indiqué que l'intégration de ces sommes sur les comptes 21 « immobilisations corporelles » a été faite par opération d'ordre non budgétaire le 20/07/05. A noter que le comptable avait déjà par le passé alerté l'ordonnateur sur ce type de problème. En effet, par délibération du 29 juin 2001, portant décision modificative n°1 du budget général, il a été décidé : « *compte tenu des incohérences constatées de la section d'investissement du budget primitif M14 de l'exercice 2001, afin de permettre aux services financiers de la commune de pouvoir mandater normalement les factures d'investissement et suite à la demande du comptable, il est proposé au Conseil Municipal d'accepter les virements de crédits suivants....* » lesquels virements de crédits concernent le transfert de sommes imputées au chapitre 23 « immobilisations en cours » vers les chapitres 20 et 21 « Immobilisations incorporelles » et « corporelles ».

Il est pris acte de ce que, depuis l'exercice 2005, le bilan présente sur ce point une image de l'actif davantage conforme à la réalité.

- Comme indiqué précédemment, les dotations aux amortissements des immobilisations semblent faibles (en cumulé 68 000 € au 31/12/04). Le risque est donc que le bilan comporte des éléments d'actifs d'une valeur réelle moindre que celle affichée. En 2003, il n'y a d'ailleurs pas eu de dotation du tout. Interrogés sur ce point en cours d'instruction, les services de la collectivité ont répondu qu'en effet, « *jusqu'en 2003, des sommes forfaitaires minimales étaient inscrites au budget. A compter de 2004, celles-ci ont été systématiquement appliquées et reportées au budget* ».

En attendant, la chambre relève que le bilan comporte des immobilisations surévaluées, et que l'absence de dotation aux charges d'amortissements conduit également à la surévaluation du résultat comptable.

- Compte 481 « charges à répartir sur plusieurs exercices » :

Figure depuis plusieurs années un solde débiteur sur les comptes 4815 « *subvention pour équipement de tiers à répartir sur plusieurs exercices* » et 4818 « *charges à étaler* », s'élevant respectivement à 105 643,66 € et 48 092,79 €. Ces sommes apparaissaient déjà en balance d'entrée 1998.

En l'occurrence, il s'agirait de dépenses dont la nature précise ne semble plus connue, imputées sur ces comptes lors de la transposition des comptes M11 en M14, écritures donc déjà anciennes. Le comptable a proposé à l'ordonnateur par courrier du 10 janvier 2006 l'apurement de ces sommes de la façon suivante : il propose d'apurer le solde du compte 4815 « *subventions pour équipement de tiers à répartir sur plusieurs exercices* » (solde débiteur de 105 643,66 €) sur la base de la nouvelle réglementation M14 applicable au 1^{er} janvier 2006 relative notamment à la comptabilisation des subventions d'équipement versées.

Ainsi, il préconise de transposer ce solde sur le compte nouvellement créé : 204 « *subventions d'équipement versées* ». Ce montant devra ensuite faire l'objet d'un amortissement (pour une durée maximale de 5 ans), comme le prévoit la réglementation. Le comptable a demandé à l'ordonnateur, dans le courrier précité, de commencer l'amortissement par cinquième dès l'exercice 2006. Le problème qui subsiste est que l'on ignore s'il s'agissait à l'origine de subventions d'équipement versées dont la collectivité aurait décidé d'étaler la charge sur plusieurs années.

Pour l'apurement du solde débiteur au compte 4818 « *charges à étaler* » (48 092,79 €), le comptable a également demandé l'amortissement par cinquième de cette somme à compter de 2006. Donc, d'ici 5 ans, cette somme disparaîtra de l'actif du bilan où elle figure pour le moment de manière injustifiée.

Le doute qui subsiste toutefois est de savoir s'il s'agissait bien à l'origine de charges entrant dans le cadre réglementaire des « *charges à étaler* », qui sont limitativement énumérées. Un suivi plus rigoureux de ces comptes budgétaires aurait permis d'éviter ces problèmes qui mettent à mal le principe comptable d'indépendance des exercices.

-Compte 552 « avances de trésorerie versées aux SEM » :

Ce compte présente un solde débiteur de 46 402,48 € au 31/12/04 (solde inchangé depuis 2002), correspondant à une créance sur la Société d'Aménagement et d'Équipement du Gard (SEM SEGARD), du fait d'avances versées. Les premières écritures sur ce compte apparaissent en 2000 et portent sur des montants importants jusqu'en 2001.

Renseignements pris auprès de la collectivité, cette SEM est intervenue pour le compte de la collectivité, dans le cadre d'un contrat de mandat passé le 24 septembre 1999, pour l'étude et la réalisation de trois opérations relatives à l'aménagement des rues basses (rues piétonnes), à la réfection du temple, et à la réalisation d'une passerelle flottante sur le Vidourle.

Les trois opérations ont fait l'objet de contentieux, respectivement pour dépassement des montants des marchés afférents à l'opération « *rues basses* », non conformité des travaux de réfection du temple et destruction de la passerelle (suite aux inondations de 2002). Par conséquent, la réception définitive n'était toujours pas intervenue jusqu'à présent.

Le comptable a indiqué que le 14 décembre 2005 la SEM a établi un projet d'état de clôture des comptes, lequel a révélé qu'un certain nombre de dépenses effectuées par la société pour le compte de la collectivité n'ont pas encore donné lieu à émission de mandats (sur les comptes d'immobilisations 23 ou 21). La commune va donc demander à l'entreprise de lui délivrer les pièces justificatives correspondantes afin d'émettre les mandats et d'apurer à due concurrence le compte 552. En outre, toujours selon les indications fournies par le comptable, le projet de clôture des comptes ferait apparaître un trop perçu par la SEM de 4 401,10 €.

A signaler que le compte 238 « *avances sur commandes d'immobilisations* » n'a pas été mouvementé sur la période concernée alors que des avances ont été versées à un mandataire agissant dans le cadre d'une convention de mandat. Or, le compte 238 est un compte budgétaire, contrairement au 552 qui est lui mouvementé exclusivement par le comptable. Ce dernier a toutefois précisé qu'il avait versé les avances au vu de la convention de mandat et au vu de certificats de paiement émanant du maire.

Outre l'utilisation peu conforme du compte 552, se pose le problème de la sincérité du bilan, qui comprend, à tort, dans l'actif circulant (bas de bilan) une créance sur cette SEM alors que ces sommes devraient avoir été portées dans l'actif immobilisé (compte 21 ou à défaut 23) ; cette situation contribue, avec les autres observations en ce sens, à altérer l'image fidèle du patrimoine. Cette « *erreur* » peut avoir également une incidence budgétaire : dans l'hypothèse où l'avance n'est pas régularisée la même année, la section d'investissement n'intègre l'opération (imputation au compte 21) au mieux que dans les restes à réaliser en dépenses, et non en dépenses effectives de l'année, et si les restes à réaliser sont incomplets, c'est le solde d'exécution de la section qui est sous évalué.

- A l'examen des balances 2002 à 2004, il apparaît des sommes en solde créditeur du compte 131 « *subventions d'équipement transférables* » (pour 241 622,82 €).

Les subventions « *transférables* » finançant une immobilisation amortissable doivent être progressivement reprises en section de fonctionnement, par le crédit du compte 777 « *quote-part des subventions d'investissement transférées au compte de résultat* » et le débit du compte 139 « *subventions d'investissement transférées au compte de résultat* », afin de neutraliser la charge d'amortissement. Or, tel n'a pas été le cas en l'espèce.

Le comptable a indiqué qu'il s'agit en fait de subventions d'équipement non transférables (compte 132), qui ont, elles, vocation à rester durablement au bilan. Il a donc proposé, à titre de régularisation, et afin de rétablir la sincérité du bilan, de passer des écritures d'ordre, non budgétaires, afin de transférer ces sommes du 131 au 132. Ces opérations ont été passées sur l'exercice 2005 à la date du 30 décembre.

La chambre considère que ce type d'errements nuit à la qualité des comptes.

- S'agissant de la dette, et plus particulièrement des écritures relatives aux ICNE, il subsiste depuis 2003 au crédit du compte 1688 « *intérêts courus non échus* » une somme de 51 581,95 € qui n'a pas donné lieu à régularisation.

Le comptable a indiqué que la régularisation devra intervenir sur l'exercice 2006, par application de l'une des deux procédures proposées par la réglementation M14 applicable au 1^{er} janvier 2006. En effet, désormais, le compte 1688 est débudgétisé et sera mouvementé par le seul comptable, la procédure de contre-passation de droit commun s'appliquant à présent aux ICNE.

Pour permettre la transposition des données d'un exercice à l'autre (passage de 2005 à 2006), des dispositifs ont été mis en place, afin également de maîtriser les effets budgétaires qui pourraient en découler. Ainsi, il est notamment prévu de corriger les résultats 2005 repris au budget 2006 par une diminution du résultat d'investissement (à hauteur du solde du compte 1688) et une augmentation en parallèle du résultat de fonctionnement.

Dans le cadre de ce dispositif, le comptable va donc proposer à la collectivité d'apurer le solde du compte 1688 en le reprenant au compte 110 « *report à nouveau* ». Le solde d'exécution de la section d'investissement devra être modifié à due concurrence comme indiqué ci-dessus. En attendant, la dette inscrite au bilan est altérée par cette anomalie, ainsi que d'ailleurs, comme évoqué ci-dessus, par la différence entre l'état de la dette établi par l'ordonnateur et la comptabilité (mandat à émettre en 2006 de 14 105 € sur le compte 16).

- Les écritures de cessions d'actifs, sur la période 2001 à 2004, présentent les « désordres » suivants (écritures incomplètes) :

Opérations budgétaires (réelles ou d'ordre) en €	2001	2002	2003	2004
<i>Section d'investissement</i>				
19 (+ ou – value)	+ 152 449	+48 601	Néant	Néant
Crédit 21 (sortie d'actif)	Néant	13 848	Néant	28 317
<i>Section de fonctionnement</i>				
Débit 675 (valeur nette comptable)	152 449	48 601	Néant	Néant
Crédit 775 (produit de la cession)	152 449	48 601	45 734	800
Débit 676 (+ value transférée en section d'investissement) ou crédit 776 (- value)	Néant	Néant	Néant	Néant

Le comptable a indiqué que :

-s'agissant de 2001, le compte 675 (« *valeur nette comptable* ») a été utilisé à tort à la place du 676 (« *plus-value transférée en section d'investissement* »), ces biens cédés n'étant pas recensés à l'inventaire, le compte 675 n'aurait pas dû être mouvementé ;

-s'agissant de 2002, « *le prix de cession a été comptabilisé directement en section d'investissement* », (la plus-value réelle devrait donc être seulement de la différence entre le prix de cession (48 601 €) et la valeur des biens sortie de l'actif (13 848 €) ; par conséquent la section d'investissement bénéficie cette année là d'une recette fictive de 34 753 € et le bilan fait apparaître un actif faussé d'autant ;

-s'agissant de 2003, « *la recette provenant de la cession n'a pas été transférée en section d'investissement* » ; par conséquent, cette année-là, le résultat comptable est majoré de 45 734 € alors que cette somme aurait dû être transférée en investissement, procurant une ressource supplémentaire pour financer un investissement ; les éléments du patrimoine ont donc alimenté des dépenses de fonctionnement, ce qui est contraire à la réglementation et le bilan n'est pas sincère dans la mesure où il ne fait pas apparaître la plus-value ;

- s'agissant enfin de 2004, et au vu de la balance et du compte administratif 2004, il apparaît cette année-là un crédit au compte 21 de 28 318 €, qui semblerait correspondre, notamment, et à la lecture d'une décision modificative, à la sortie de l'actif d'un bien (échange de véhicule). Or le compte 675 « *valeur nette comptable* » n'a pas été utilisé, ni les comptes de plus ou moins value. Quant au produit de 800 €, il semblerait, au vu d'un procès verbal du conseil municipal du 26 octobre 2005, correspondre à la vente d'un local de faible valeur, dont la sortie de l'actif, et la plus ou moins value, n'ont pas non plus été enregistrées.

Pour résumer, il apparaît un désordre certain dans la tenue de la comptabilité des cessions d'actifs, comptabilité qui relève certes du comptable, mais dont la bonne tenue dépend également des informations détenues par l'ordonnateur. A noter, en outre, qu'en 2003, aucun « *état des cessions* » n'était joint au compte administratif. En 2002, les montants indiqués sur l'état étaient de 13 848 €, alors qu'en comptabilité, comme indiqué dans le tableau ci-dessus, les cessions imputées au compte 775 s'élevaient à 48 601 €.

-Opérations pour compte de tiers :

Depuis 2001, une somme de 73 089,70 □ apparaît au compte budgétaire spécifique aux opérations pour travaux effectués d'office pour compte de tiers (compte 454). Le même montant apparaît en fait en recettes et en dépenses des subdivisions de comptes, l'opération étant manifestement terminée. Ce point a été confirmé par le comptable qui a passé en conséquence les écritures de régularisation au 30/12/05, afin de sortir du bilan ces sommes qui n'avaient plus lieu d'y figurer.

-Compte d'imputation provisoire 47218 « autres dépenses réglées sans mandatement préalable » (3 121,79 □) :

Les sommes inscrites en solde semblent correspondre :

- à un versement intervenu par deux fois à hauteur de 2 286,76 □ en 2001 au comité des fêtes,
- à des débits d'office EDF pour 835,03 □, non encore régularisés.

Sollicité sur ce point en cours d'instruction, le comptable, par courrier du 10 janvier 2006, a demandé à l'ordonnateur l'émission d'un mandat pour la régularisation des débits d'office EDF et un ordre de reversement à l'encontre du comité des fêtes. L'ordre de reversement a bien été émis. Toutefois, à ce jour, il n'aurait pas été encore recouvré.

Ces sommes sont donc indûment présentes sur ce compte d'actif de bilan, et même si elles apparaissent d'un montant minime, elles contribuent à donner une image erronée du bilan, sans compter que les charges correspondantes auraient dû depuis longtemps affecter le résultat comptable.

-De manière plus accessoire, on pourrait relever l'absence de dotation aux provisions pour risque de contentieux, compte 1511 « *provisions pour litiges et contentieux* » (voire peut-être même compte 146 s'agissant des provisions réglementées relatives aux provisions pour litiges si les conditions en étaient réunies), dans la mesure où la commune assume depuis plusieurs exercices des charges d'actes et de contentieux (relatifs à l'urbanisme d'après les renseignements recueillis sur place).

- De même, les frais financiers liés aux lignes de trésorerie ont été imputés au compte 668 « *autres charges financières* » alors qu'il existe un compte spécifique pour isoler ces dépenses : le compte 6615 « *intérêts de comptes courants et de dépôts créditeurs* ». Or, sur toute la période, ce compte n'a jamais été utilisé, carence confirmée par les services de l'ordonnateur consultés sur ce point.

- Enfin, la dette de la commune a fait l'objet de renégociation en 2002, or le compte 166 « *refinancement de la dette* », n'a pas été utilisé.

Ce type de défaillances nuit à la lisibilité des comptes et contribue à présenter une image altérée du bilan.

S'agissant du budget annexe de l'eau :

- Un solde de 5 502,65 □ apparaissait déjà en balance d'entrée 1998 au compte 157 « *provisions pour charges à répartir* ». Sollicité, le comptable a indiqué que « *cette provision, apparemment sans objet, devra faire l'objet d'une reprise en section de fonctionnement, par émission d'un mandat sur le compte 1572 et d'un titre au 7875 « reprise sur provisions* ». Il a demandé cette régularisation à l'ordonnateur dans le courrier précité du 10 janvier 2006.

-De même, l'attention du comptable a été appelée sur un solde débiteur au compte 238 « avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisation », présent à la balance depuis 2002, pour un montant particulièrement conséquent : 537 603,23 €. Il a été répondu qu'« il s'agissait en fait de travaux d'investissement réalisés en 2000 et 2001, imputés à tort au 238 » ; la régularisation est intervenue le 8 septembre 2005 par une opération d'ordre non budgétaire conduisant à débiter le 2156 « installations, matériels et outillages techniques » par le crédit du 238.

Le comptable a indiqué que l'état de l'actif du budget de l'eau serait mis à jour en conséquence, état qui devrait être établi en cours d'année 2006.

- Enfin, un solde créditeur de 129 700,76 € figure au compte 131 « subventions d'équipement transférables » au 31 décembre 2004, sans qu'aucune écriture d'amortissement n'ait été jusque-là passée, les subventions « transférables » devant faire l'objet d'une reprise en section de fonctionnement et ne devant pas figurer durablement au bilan dans la mesure où elles financent des immobilisations amortissables, ceci afin de neutraliser les charges d'amortissement. Or, d'une manière générale pour un service public à caractère industriel et commercial, la neutralisation des charges d'amortissement par le crédit du compte 777 évite de répercuter les coûts d'amortissement sur l'usager.

Dans son courrier du 10 janvier 2006 à l'ordonnateur, le comptable demande également la régularisation de ces écritures et l'émission en conséquence de mandats et de titres à cet effet (mandats sur le compte 1391 « subventions d'équipement transférées au compte de résultat » et titres sur le compte 777 « quote-part des subventions d'équipement virée au compte de résultat »).

En conclusion, la chambre observe que ces diverses défaillances en terme de fiabilité des comptes, d'importances certes inégales, obèrent la qualité du système d'informations comptables de la collectivité et sont donc de nature à affecter la capacité de décision, d'arbitrage, et d'appréhension du degré d'exposition au risque de la commune, laquelle ne peut apprécier avec exactitude sa situation financière et patrimoniale.

5- LE VERSEMENT D'UNE SUBVENTION A L'OFFICE DE TOURISME

Par mandat n°1941 du 5 novembre 2003, la commune a versé une subvention d'un montant de 12 000 €, imputée au compte 6574 « subventions de fonctionnement versées aux associations et autres organismes de droit privé », au profit de l'Office de tourisme de Sommières.

La délibération du conseil municipal jointe à l'appui du mandat indique qu'il s'agit « d'une avance de trésorerie pour les dépenses relatives aux manifestations estivales ». La délibération précise que «... l'Office de Tourisme a participé de manière significative à l'organisation des manifestations de l'été 2003, pour un montant total de 24 000 €, subventionné à hauteur de 12 000 € ; le conseil municipal accepte la proposition du maire de verser à l'Office de Tourisme une avance de trésorerie de 12 000 € jusqu'au versement de la subvention du conseil général ». Un titre de recettes a été émis le 31 décembre 2003 pour le remboursement de cette somme, imputée sur le compte 778 « autres produits exceptionnels », par l'Office.

Certes, cette opération s'est révélée finalement neutre budgétairement au 31 décembre de l'année. Mais sur le plan juridique, la chambre estime que des doutes existent.

En effet, à une question écrite n° 27126, le ministre des finances a répondu (réponse parue au JO AN du 27 novembre 1995) : « lorsqu'une collectivité locale choisit de subventionner l'organisation d'une manifestation par une association régie par la loi de 1901, elle peut décider de subordonner le versement de la subvention à la réalisation totale ou partielle d'une opération donnée ou à la présentation d'éléments de justification de certaines dépenses. Dans ce cas, l'association ne pourra percevoir les subventions attendues avant d'avoir fourni à la collectivité les justifications réclamées par cette dernière. Aucune possibilité d'avance sur les subventions à recevoir n'est alors envisageable. Les collectivités locales ne sont en effet pas autorisées à effectuer des opérations de banque et notamment des avances de trésorerie. Cependant, les collectivités locales sont libres de décider le versement d'une subvention, soit totalement, soit partiellement, avant que l'opération ou la manifestation subventionnée n'ait été réalisée. Dès lors, une décision individuelle d'attribution prise par délibération de l'assemblée délibérante permettra le versement de la subvention à l'association ».

En l'espèce, la question qui se pose est que le versement de cette subvention n'incombait pas in fine à la commune mais au conseil général du Gard. Par conséquent, dans cette relation « tripartite », la commune, en procédant à cette « avance de trésorerie », a semblé effectuer une opération de banque, ce qui n'apparaît pas régulier.

Interrogée sur le sujet, la commune a répondu : « En 2003, pour faire oublier les inondations de 2002 aux sommiérois, l'Office du tourisme avait organisé avec la commune des fêtes d'été de plus grande envergure que les années précédentes, subventionnées à titre exceptionnel par le conseil général. Mais l'Office du Tourisme, qui avait dû faire face à des dépenses importantes pour réaménager ses locaux inondés, ne disposait pas de la trésorerie nécessaire et la commune a décidé de procéder à une avance permettant de régler les frais engagés, que l'Office a remboursé dès encaissement de la subvention allouée par le conseil général ».

Au-delà de la question de la régularité de cette « subvention », demeure à tout le moins un problème de cohérence dans l'imputation comptable de ces sommes. En effet, alors que le remboursement de l'avance a été imputé sur un compte de recettes exceptionnelles, ce qui peut paraître d'ailleurs approprié au cas d'espèce, le versement de l'avance avait été enregistré dans les charges courantes (compte 657) ; un compte de charge exceptionnelle aurait paru plus adapté, cette dépense n'ayant pas le caractère d'une véritable subvention, à savoir n'étant pas définitivement acquise au profit du bénéficiaire.

A noter en outre que cette association est très largement financée par la commune, par le biais d'une subvention de fonctionnement, d'un montant de 20 000 € en 2004 et 28 100 € en 2005 (ce qui représente d'ailleurs l'une des deux plus importantes subventions versées à des associations avec celle accordée au comité d'entraide du personnel), mais également par la voie de la mise à disposition gratuite des locaux, incluant les charges d'entretien du local et les fluides, du matériel, d'un agent titulaire à temps complet pour assurer les fonctions de direction et, jusqu'en mars 2005, de deux agents de droit privé. Un état fourni en cours d'instruction a déterminé le coût total qu'a représenté pour la collectivité cette association en 2004, soit 72 459 €.

Au vu des diverses conventions passées entre la commune et cette association depuis 1999, la dernière datant de 2005, il apparaît que la commune a « délégué à l'Association Office de tourisme de Sommières, l'exercice des missions d'accueil, d'information, de promotion et d'animation touristiques locales, dans le cadre de la politique touristique définie par la municipalité et en parfait cohérence avec elle ». Trois représentants de la commune sont membres de droit. En contrepartie, l'association doit remettre à la collectivité des comptes-rendus d'activités et d'emploi des crédits alloués, ainsi qu'un budget prévisionnel à l'appui de la demande annuelle de subvention.

En 2005 et 2006, la subvention communale a augmenté (28 100 € en 2005) afin de participer aux frais liés à l'embauche par l'Office des deux agents de droit privé jusqu'alors sous contrat avec la commune. A relever enfin qu'au vu de ses comptes 2004, cette association dégagait alors un « *excédent financier* » de 37 023 €.

Par ailleurs, et au vu des comptes de la période sous revue, il apparaît que la commune a versé en 2004 une subvention d'un montant total de 15 592 € au « *comité d'entraide du personnel communal* », via le compte 6574 « *subvention de fonctionnement aux personnes de droit privé* ».

Sollicitée sur l'utilisation de ces sommes par l'association, la commune a répondu, en joignant divers documents justificatifs, que les fonds étaient essentiellement affectés au paiement des cotisations au CNAS (Comité National d'Action Sociale pour le personnel communal), au règlement de prestations diverses à caractère social (goûters de Noël, spectacles, sorties, jouets des enfants du personnel etc.) et au paiement d'aides à la rentrée scolaire.

Délibéré à la Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, le 19 décembre 2006.

BP (en euros)	1999	2000	2001	2002	2003	2004
FONCTIONNEMENT						
Charges	3 116 228	3 111 408	3 577 135	4 410 493	3 949 969	3 665 454
011 charges	747 093	760 006	796 010	818 036	890 616	957 287
012 personnel	1 483 211	1 594 717	1 621 652	1 809 230	1 870 656	1 929 899
65 autres charges	457 311	484 489	711 046	712 586	371 224	366 928
66 intérêts	340 609	252 897	282 417	300 106	405 322	336 514
67 ch, excep,	84 558	12 438	159 148	756 813	412 151	34 232
68 amort,		6 860	6 860	13 721		40 596
Produits	3 354 311	3 469 905	3 929 492	4 777 011	5 341 962	4 028 270
013 atténuation	281 221	357 745	198 417	256 782	201 847	148 155
70 Ventes	240 349	234 009	246 540	220 907	196 150	217 691
72 tx en régie	74 784	91 713	129 207	129 242	100 424	214 513
73 Impôts	1 368 496	1 430 546	1 249 920	2 227 121	1 896 178	2 146 187
74 participations	1 245 287	1 278 512	1 876 736	1 091 673	910 200	1 067 265
75 Gestion courante	64 079	65 604	72 414	97 708	431 896	225 374
77 Pd excep,	80 095	12 467	156 258	670 116	1 598 850	9 086
79 transfert de charges				83 462		
Résultat de l'exercice	238 083	358 497	352 357	366 518	1 391 993	362 816
Résultat de clôture	635 667	358 497	352 357	366 518	1 510 446	362 813
INVESTISSEMENT						
Dépenses	1 227 736	2 412 011	1 908 469	1 260 641	3 007 075	2 303 063
16	353 504	366 812	397 002	312 644	422 168	389 927
20, 21, 23 immo.	874 232	2 045 200	1 438 378	947 997	2 582 823	1 913 136
Recettes	897 743	2 589 895	1 859 632	1 904 670	1 909 702	3 387 476
10 Fctva, Tle, 1068,,,	467 723	830 089	557 553	761 488	526 738	1 973 843
13 Subv.	46 458	219 308	383 507	152 776	531 381	1 001 978
16 Emprunt	304 898	1 524 490	686 173	914 236	851 582	280 000
19 + valeur de cession			152 449	48 601		
20, 21 sortie d'actif	78 664			13 848		28 318
28 dotation amort,		6 860	6 860	13 721		40 596
Résultat de l'exercice	-329 993	177 883	-48 837	644 029	-1 097 374	1 084 413
Résultat de clôture	-881 279	-703 396	-752 233	-108 204	-1 205 578	-121 164
<i>Avec les restes à réaliser :</i>	<i>-556 595</i>	<i>-476 390</i>	<i>-440 091</i>	<i>-248 065</i>	<i>-1 964 324</i>	
RESULTAT GLOBAL DE CLÔTURE	-245 612	-344 898	-399 876	258 314	304 868	241 648
<i>Avec les restes à réaliser :</i>	<i>79 072</i>	<i>-117 893</i>	<i>-87 733</i>	<i>118 453</i>	<i>-453 878</i>	<i>443 100</i>

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

- Réponse de M. Guy MAROTTE, maire de la commune de Sommières, en date du 12 février 2007.