



Chambre régionale des comptes
de Languedoc-Roussillon

Le Président

recommandée avec A.R.

le 14 décembre 2006
066/668

CONFIDENTIEL

Monsieur le Maire,

Par envoi en date du 17 octobre 2006, la Chambre a porté à votre connaissance son rapport d'observations définitives concernant la gestion de la commune de Villeneuve-les-Maguelone au cours des exercices 1997 et suivants.

Cet envoi n'a pas donné lieu à réponse de votre part.

En application de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, ce rapport d'observations définitives devra en l'état être communiqué à votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il devra notamment faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat. Il sera alors communicable aux tiers. Il vous appartient d'indiquer à la chambre la date de cette réunion

En application des dispositions de l'article R. 241-23 du code, une copie sera transmise au Préfet et au Trésorier-payeur général du département de l'Hérault.

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

Guy PIOLÉ

Monsieur Gérard BUISSON
Maire de Villeneuve-les-Maguelone
Hôtel de ville
BP 15
34751 VILLENEUVE-LES-MAGUELONE

Rapport d'observations définitives : n° 066/668 du 14 décembre 2006

COMMUNE DE VILLENEUVE-LES-MAGUELONE

Exercices 1997 et suivants

1 - PRESENTATION DE LA COMMUNE	2
2 - LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE	2
2-1 L'approche financière d'ensemble	2
2-2 Les fragilités	3
2-3 Les faiblesses latentes	4
2-4 La stratégie de la commune	4
3 - LE LOTISSEMENT DOMENOVES	5
4 – LA DETTE DE LA MAISON D’ACCUEIL POUR PERSONNES AGEES DEPENDANTES (MAPAD) A LA COMMUNE.....	7
5 – CONCLUSION	9

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 ».

1 – PRESENTATION DE LA COMMUNE

Commune littorale et disposant de nombreux atouts tant touristiques (cathédrale, plages, étangs, canal du Rhône à Sète) que du fait de sa proximité immédiate de la métropole régionale, Villeneuve-les-Maguelone a connu un essor démographique important et compte actuellement 8 200 habitants (pour 7 400 en 1999).

Faisant partie de la communauté d'agglomération de Montpellier, sa situation géographique apparaît en première analyse plutôt privilégiée et, cependant, la municipalité se trouve confrontée depuis plusieurs années à un ensemble de défis comme de difficultés générés par sa rapide expansion suburbaine, tant en termes d'aménagement, de mise en place de nouveaux services publics et équipements sociaux que de sécurité, le tout dans un contexte de ressources fiscales limitées.

2 - LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

La situation financière de la commune demeure tendue, ce qui a motivé son inscription au programme de contrôle de la chambre pour 2005.

Il est à noter cependant que la collectivité n'a, ces dernières années, fait l'objet d'aucune saisine en contrôle budgétaire au regard d'un déséquilibre du budget ou du déficit du compte administratif.

2-1 L'approche financière d'ensemble

Afin d'appréhender synthétiquement la situation d'ensemble de la collectivité, le tableau ci-après a été établi, pour les quatre derniers exercices sous revue en données consolidées, c'est-à-dire en agrégeant les chiffres du budget principal avec ceux afférents aux trois comptes annexes (service de l'eau, lotissement DOMENOVES et caisse des écoles).

Milliers d'euros	2000	2001	2002	2003
Recettes de fonctionnement	5 667	6 262	7 195	7 456
Résultat de fonctionnement	253	279	341	- 850
CAF*	360	408	564	- 559
Endettement au 31/12	16 058	17 310	19 106	20 691
Dette/habitant (€)	1 353	2 171	2 566	2 573
Dette/CAF	44	42	34	- 37
CMPF** 4 taxes	1,04	1,05		
3 taxes (à partir de 2002)		-	1,28	1,32

(données consolidées)

* capacité d'autofinancement

** coefficient de mobilisation du potentiel fiscal

L'ensemble de ces données consolidées montre qu'en dépit de la croissance continue des recettes de fonctionnement, les charges incombant à la collectivité croissent toujours sensiblement plus vite que ses ressources propres. L'endettement s'est accru significativement au cours des quatre exercices en cause et la dette cumulée par habitant atteint en 2003 un niveau élevé que l'accroissement démographique ne parvient guère à atténuer : la capacité d'autofinancement de l'ensemble communal consolidé devient à cet égard significativement négative en 2003 et s'établit ainsi à - 559 000 €.

Cette nécessaire approche globale, intégrant en particulier le déséquilibre généré par le budget annexe du lotissement DOMENOVES, apparaît de nature à infléchir sensiblement l'analyse, plus optimiste, qu'induirait un tableau ne synthétisant que les données propres au seul budget principal. Celles-ci se présenteraient en effet synthétiquement ainsi :

Milliers d'euros	2000	2001	2002	2003
Recettes de fonctionnement	5 667	6 262	6 915	7 363
Résultats de fonctionnement	253	279	140	740
CAF	360	408	306	961

(compte principal seul)

2-2 Les fragilités

Quelques fragilités manifestes sont à relever :

a) l'endettement est trop élevé, tant comparativement que par rapport aux propres capacités spécifiques de la commune ; ainsi, avec 2 573 €/habitant, il atteint 3,4 fois la moyenne de la strate démographiquement comparable et représente, en 2003, plus de deux années de l'ensemble des recettes de fonctionnement de la commune, soit un nombre considérable d'années d'épargne brute potentielle ;

b) les marges fiscales sont faibles : la taxe professionnelle est désormais perçue par la communauté d'agglomération de Montpellier et, pour les trois autres taxes, les bases fiscales sont peu évolutives, avec des taux déjà élevés. A noter, que le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal pour 2003, obtenu en application de la formule réglementaire « *produit des 3 taxes : taxe foncière, taxe sur le foncier non bâti et taxe d'habitation/produit moyen national des trois taxes* », donne en fait un ratio réel de 1,32 plutôt alarmiste. Si les marges en matière de taux paraissent faibles, la commune ayant déjà atteint des niveaux élevés, celle-ci dispose peut-être d'une réserve s'agissant des bases, les valeurs locatives du parc immobilier paraissant notablement sous-évaluées, notamment à cause d'une relative inclination, partagée par certains propriétaires de logements individuels, à ne pas toujours déclarer les éléments de valorisation ayant affecté leur patrimoine immobilier, tels que piscines, adjonctions de surfaces habitables ou de dépendances. La municipalité souscrit à ce constat, mais semble redouter l'hostilité des propriétaires en même temps que le coût financier d'une éventuelle réactualisation des bases, les services fiscaux ne prenant pas en charge les études en vue d'une telle valorisation.

c) sans être prohibitives, les dépenses de fonctionnement sont élevées, et la ponction qu'elles représentent annuellement ne permet pas à la commune de reconstituer à hauteur suffisante son épargne ; elles sont aussi très impactées d'une part par les frais financiers corrélatifs à son endettement (+ de 1,4 M€ en 2003, soit une masse supérieure à la dotation globale de fonctionnement), et, dans une moindre mesure, par les frais de personnels.

d) eu égard à la politique d'équipement décidée par la municipalité, les dépenses d'investissement se maintiennent à un niveau élevé, avec des variations entre 1,9 et 2,5 M€, essentiellement financées par l'emprunt.

2-3 Les faiblesses latentes

En se fondant sur l'analyse consolidée, on doit souligner qu'en 2003 le montant du capital emprunté remboursé par la commune à l'échéance contractuelle (0,897 M€) n'a nullement pu être compensé, à niveau équivalent, par une épargne réelle (la capacité d'autofinancement étant négative pour - 0,559 M€) majorée des ressources communales propres (0,688 M€). La commune s'est donc exposée à une situation de déséquilibre de son budget, susceptible de déclencher une « mise sous tutelle » préfectorale, sur la base de l'article L.1612-5 du code des juridictions financières.

En outre, la commune connaissait en 2003 un facteur particulier de risque financier en raison de son engagement dans la zone d'aménagement concertée de la Condamine concédée en 1996 à une société d'économie mixte locale, ZAC arrivée à terme et dont elle doit, d'une part, couvrir le déficit, et d'autre part, continuer d'assumer les passifs. La reprise finale des actifs et des passifs ne portera cependant sur aucun endettement, tous les emprunts étant désormais remboursés.

Au surplus, la commune est contrainte par son engagement dans la construction d'une maison d'accueil pour personnes âgées dépendantes (MAPAD). Elle a assuré le financement de l'opération, laquelle relève du centre communal d'action sociale (CCAS) pour son aspect « gestion », en souscrivant directement un ensemble d'emprunts de 5 098 307 € entre 1999 et 2002. En principe, les loyers attendus de l'établissement, celui-ci étant comptablement constitué en budget annexe du CCAS, devaient compenser partiellement la charge du remboursement. Du fait d'une défaillance dans la gestion antérieure, la commune n'a pas perçu une somme de 145 490 € (cf. infra observation 4). De surcroît, il apparaît que s'étaient accumulées des dettes à l'égard de fournisseurs, dont des artisans et commerçants de la commune. Un nouveau gestionnaire a été nommé, lequel s'emploie depuis plusieurs mois à rétablir la situation de la MAPAD. Les perspectives de recouvrement de la créance communale précitée restent incertaines ; cependant un échéancier a été établi et l'équivalent d'un loyer a été versé cette année à la commune, laquelle devrait percevoir le solde sur les trois ans à venir (voir observation n°4 ci-après).

La commune est enfin exposée aux résultats du lotissement DOMENOVES (cf. infra observation 3).

2-4 La stratégie de la commune

La problématique de la commune est celle d'une collectivité suburbaine, et aussi touristique, réalisant donc des investissements coûteux et inévitables pour accueillir une population croissante (lotissements, services) et subsidiairement les touristes (estivants et adeptes de ses plages à proximité de Montpellier). Du point de vue de la collectivité, la situation difficile serait due à une sous-évaluation des dotations de l'Etat, ainsi qu'à une faible capacité fiscale. Aussi la perspective d'une action sur les bases abordée ci-dessus est elle à encourager. Implicitement, la commune attend également le concours actif de la communauté d'agglomération.

Etant désormais intégrée dans la communauté d'agglomération de Montpellier et donc définitivement dépourvue de recette potentielle au regard de la taxe professionnelle, la commune ne peut que limiter sa stratégie financière et fiscale au développement démographique généré par l'accueil de nouveaux résidents, à même de devenir en cela de nouveaux contribuables. Or la croissance démographique n'implique pas nécessairement un développement concomitant des capacités financières de la collectivité, puisqu'elle génère une demande accrue de services coûteux formulée par les populations arrivantes, notamment en matière scolaire (un groupe supplémentaire est en effet projeté), périscolaire (cantine, gardiennage, animations, activités pour la jeunesse) et aussi de petite enfance (crèches, haltes-garderies). Les recettes non fiscales induites par le développement démographique portent essentiellement sur la dotation globale de fonctionnement. A ce titre, la commune espère une recette supplémentaire importante, toutefois conditionnée par l'officialisation de la poussée démographique, sans qu'il soit encore certain que le coût d'un éventuel recensement exhaustif ne lui soit facturé. La commune a manifestement escompté des recettes d'investissement grâce la cession de lots dans un lotissement communal, mais les résultats ne sont pas encore pleinement acquis (cf. infra observation 3).

En réponse et après avoir souligné l'impact de la forte croissance démographique sur la réalisation des nombreux équipements, le maire atteste notamment, s'agissant de la délicate situation financière de la collectivité, avoir obtenu l'accord du conseil municipal, sur les orientations de gestion ci-après :

- une maîtrise stricte des charges à caractère général, sauf évolution nécessaire de l'activité ou autres éléments indépendants de la gestion municipale. Il indique en particulier que l'augmentation de la masse salariale se situera à 3 % en 2006 alors qu'elle avoisinait les 8 % en 2005,
- un renforcement de la capacité d'autofinancement tel que constaté depuis 2004 et désormais poursuivi,
- s'agissant de l'endettement, une absence de recours à l'emprunt en 2006, étant précisé que le montant de l'encours de la dette s'élève à 20 790 781 € au 1^{er} juin 2006, y compris les prêts contractés pour la réalisation de la MAPAD, soit 3 802 792 €. Un réaménagement de l'encours de la dette devrait être mis à l'étude,
- une opération de mise à jour des bases fiscales est en effet à diligenter.

3 - LE LOTISSEMENT DOMENOVES

Un élément important dans l'appréciation de la pertinence de la stratégie communale apparaît au budget annexe du lotissement DOMENOVES.

A la clôture de l'exercice 2003, le compte administratif de ce lotissement se présente avec un solde déficitaire de 796 556 €. Ce résultat découle de l'inscription de dépenses de fonctionnement (charges : 782 384 € et frais financiers 14 172 €), sans aucune recette en atténuation.

Une première interrogation de régularité comptable est à formuler au regard de l'instruction comptable M14 : en principe, les charges nécessaires à la réalisation d'un lotissement communal doivent en effet suivre la procédure séquentielle propre aux comptes de stock « 335-travaux en cours », puis « 355-terrains aménagés », les lots étant par nature destinés à être vendus. Plusieurs schémas d'enregistrement comptable sont possibles : inventaire intermittent, permanent ou permanent simplifié pour les stocks de terrains. Mais, dans tous les cas, il ne saurait être valablement procédé sans constat du coût de production par computation périodique de toutes les charges constitutives de ce coût dans les comptes de stocks desdits terrains (classe 3).

La chambre ayant souhaité connaître la position adoptée par la collectivité sur cette question comptable, le maire, dans sa réponse indique que, d'une part l'opération DOMENOVES fait l'objet d'un budget annexe au sein duquel les terrains aménagés figurent bien, pour leur montant, dans un compte de classe 3 « stocks », d'autre part, qu'en accord avec la trésorerie municipale et lors de la production du bilan de fin d'opération, tous les mouvements comptables y seront retracés cependant que le bilan de la première tranche sera soumis à l'approbation de l'assemblée communale avant la fin de l'exercice en cours.

Une deuxième observation porte par ailleurs sur la charge financière globale du lotissement. Le portage du coût de sa réalisation, pour la seule année 2003, équivaut à l'immobilisation d'une ressource de 800 000 €, que la commune doit évidemment financer seule.

La réalisation du lotissement, quoique soutenue par une conjoncture immobilière favorable, a cependant donné lieu à plusieurs vicissitudes.

Alors que la première tranche avait pu s'engager sur la base d'une acquisition foncière consentie dans un contexte opportunément très positif (100 F/m²) et s'inscrivant dans la perspective généreuse d'un lotissement réalisé « pour les enfants du pays qui ne peuvent plus s'y loger », la commune a dû ensuite compter avec une hausse soutenue et ininterrompue des prix d'acquisition ayant obéré le marché foncier dans la région. Après intervention du juge de l'expropriation, le prix d'acquisition a été fixé autour de 200 F/m², réduisant d'autant les futures marges communales. Ensuite, alors qu'une première campagne de recherches archéologiques préventives n'avait rien laissé apparaître, la présence de poteries médiévales a provoqué un arrêt des travaux et de nouveaux retards. Un arbitrage du représentant de l'Etat a heureusement permis le déblocage de l'opération, la commune ayant néanmoins été tenue de neutraliser quelques parcelles en s'engageant à y faire effectuer des fouilles spécifiques, le prestataire n'apparaissant pouvoir intervenir avant plusieurs mois voire plus, autre cause de surcoûts et de moins-values.

Fin octobre 2005, la situation se présente ainsi :

Le lotissement DOMENOVES a été programmé sur deux tranches, dont la première vient d'être clôturée : il s'agissait de 56 lots pour une superficie totale de 24 836 m². Tous les lots ainsi aménagés et viabilisés ont été rétrocédés au prix de 122,72 € le m² (ou 805 F). Le résultat de l'opération apparaît excédentaire de 1 022 353 €, résultant de 2 048 267 € de dépenses (acquisition foncière, travaux, frais divers dont frais financiers) et de 3 070 620,44 € de recettes (vente des terrains et quelques recettes exceptionnelles).

La deuxième tranche du lotissement vient d'être engagée, son budget prévisionnel TTC s'établissant à 3 785 116 € en recettes et 2 598 554 € en dépenses, soit un résultat positif escompté de 1 186 562 €. Actuellement, seules des dépenses ont été effectuées avec l'acquisition des terrains pour 824 783 €, mais sachant que 5 000 m² bruts font l'objet d'un contentieux de l'expropriation et n'ont donc pas encore été acquis ; à cela s'ajoutent des frais d'actes, d'annonces légales, d'avocats, soit un total de charges de 844 886 €.

Les comptes prévisionnels des services municipaux tablaient sur 200 000 € de dépenses pour les fouilles évoquées ci-dessus. Or l'appel d'offres lancé dernièrement est très au-dessus de cette prévision et le coût approche les 400 000 €. Des négociations sont ouvertes et d'autres consultations vont avoir lieu afin d'obtenir le meilleur prix, mais il est probable que la mairie soit contrainte d'élever le prix du m² de terrain à la vente alors qu'il demeurait cependant à 122,72 € dans la projection précitée. Au 15 octobre 2005, l'ensemble des deux tranches laissait encore apparaître un excédent globalisé de 177 466 € (excédent de la première tranche, moins les dépenses engagées pour la seconde).

On ne saurait nullement faire grief à la commune pour autant de s'être engagée dans une opération d'urbanisme qui serait hors de sa portée. Le projet avait fait l'objet d'un choix et n'avait pas été entrepris sans études prévisionnelles, dans un contexte où la commercialisation des lots était, il est vrai, absolument certaine. Les vicissitudes liées aux fouilles préventives étaient certes difficilement prévisibles, contrairement aux prix évidemment élevés exigés par certains propriétaires fonciers et à l'origine de surcoûts que la commune a finalement jusqu'à présent contenus. A ce jour, ne se sont pas concrétisés les risques contentieux liés d'une part, aux candidats à l'achat refoulés et d'autre part, à l'interdiction faite aux acquéreurs de revendre par trop prématurément le bien acquis dans les conditions précitées.

Le résultat provisoire suivant a donc pu être ainsi évalué au 15 octobre 2005 pour le lotissement DOMENOVES :

1^{ère} tranche	2^{ème} tranche (démarrage)
Nombre de lots	56
Total dépenses TTC	≈ 62
Total recettes TTC	2 048 267 €
Résultats (+ ou -)	3 070 620 €
Résultat global provisoire	+ 1 022 353 €
	- 844 886 €
	+ 177 466 €

Pour sa part, le maire tient à actualiser les éléments précités en faisant valoir dans sa réponse que :

- pour le portage du coût de l'opération, la commune a opté pour une ouverture de crédit à hauteur de 1,8 M€ dès la mise en œuvre de la première tranche, ce montant ayant été ensuite ramené à 1 M€ et devant être réglé avant la fin de l'année 2006,
- s'agissant des fouilles archéologiques, le coût prévisionnel de 400 000 € concernait à l'origine deux sites alors qu'un seul a été finalement retenu. Le coût de celles-ci a été ainsi ramené à environ 150 000 €, sachant qu'une subvention équivalente de l'Etat est sollicitée et escomptée à ce titre,
- toutes les démarches de maîtrise foncière ont entre-temps abouti, tant en ce qui concerne les acquisitions amiables que les expropriations,
- les travaux de « VRD » de la 2^{ème} tranche sont bien avancés, tandis qu'ont eu lieu les premiers contacts avec les futurs acquéreurs dans la perspective de la signature de compromis de vente de terrains établis sur la base d'un prix fixé à 137 €/m², en conformité avec les délibérations des 23 janvier et 11 avril 2006.

4 - LA DETTE DE LA MAISON D'ACCUEIL POUR PERSONNES AGEES (MAPAD) A LA COMMUNE

Ainsi qu'on le relève supra (observation 2.3) la commune a porté le financement de la construction, à l'initiative du CCAS, d'une maison d'accueil pour personnes âgées (MAPAD) : elle a pour ce faire souscrit un certain nombre de prêts pour un total de 5 098 307 € et ce, entre 1999 et 2002. Le détail de la dette communale s'établit donc comme suit :

Année d'encaissement	Organismes prêteurs	Durée	(à l'origine) Dette en capital	Annuités				
				Intérêts	+	Capital	=	Total
28.05.1999	CLF	25 ans	1 570 225	77 462		35 630		113 092
01.11.2000	CA	25 ans	1 676 939	81 899		38 279		120 178
24.11.2000	CA	2 ans	884 204	9 990		215 569		225 559
05.12.2001	CRAM	20 ans	492 715	0		0		0
15.12.2001	CA	25 ans	442 102	26 881		8 331		35 212
01.07.2002	CRAM	15 ans	32 122	0		2 142		2 142
Totaux colonnes			5 098 307	196 232		299 951		496 183

en euros (arrondis au centime).

Or il apparaît, comme on l'a vu, que n'est comptabilisée dans les comptes de la commune aucune créance sur le CCAS. Celui-ci est certes un établissement public communal mais il constitue légalement une personne morale distincte de la commune, dont la créance s'élève indiscutablement à 145 498 € (6 loyers). A cet égard, les comptes de la commune ne sont pas conformes à la réalité et, à titre de réciprocité, il a été recherché si les comptes du CCAS retraçaient, de leur côté, la dette correspondante à l'égard de la commune.

La MAPAD constituant un compte annexe du CCAS et il est donc apparu anormal qu'aucune rubrique n'y isole pas davantage la dette de 145 498 € évoquée ci-dessus.

Toutefois, en analysant dans le détail (compte 613) les comptes administratifs 2001 et 2002 de la MAPAD, la chambre a discerné une différence entre les prévisions des dépenses et les réalisations effectives, différence qui, cumulée, s'élève précisément à 145 498 €.

S'agissant d'une indubitable défaillance dans l'évaluation de créances communales dans la comptabilité publique, tant de la ville que du compte annexe de la MAPAD, la chambre s'interroge sur le point de savoir si tous les engagements réciproques de la commune et du CCAS afférents au financement de cette opération de construction ont bien fait ou non l'objet d'un quelconque accord conventionnel écrit et préalable ou, pour le moins, de délibérations concordantes et exécutoires émanant de chacune des parties au montage de cette opération.

En réponse, le maire fait savoir que la MAPAD « Mathilde LAURENT » (dorénavant appelée EHPAD, c'est-à-dire « établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ») dispose d'un budget spécifique lequel fait l'objet d'un examen préalable de la DDASS et du conseil général, avant adoption par le CCAS. Les loyers sont destinés à l'EHPAD et donc transitent par son budget. Ce dispositif a fait l'objet d'une délibération en date du 12 février 2001 pour la commune et du 28 février 2001 pour le CCAS, validant le principe de la mise à disposition de l'équipement. Deux avenants ont ensuite été approuvés par les deux assemblées délibérantes. Trois des loyers impayés ont été réglés courant 2005/début 2006 ; pour le reliquat, le règlement d'un autre loyer pourrait intervenir d'ici la fin de l'exercice en cours et le solde sur l'exercice 2007.

5 - CONCLUSION

Dans un contexte financier et fiscal indubitablement tendu, la commune de Villeneuve-les-Maguelone est nécessairement conduite à devoir corroborer maintenant ses perspectives de redressement et à procéder aux inévitables réajustements stratégiques à même de lui éviter que le poids de ses frais financiers comme du remboursement de sa dette en capital n'obèrent par trop ses ressources disponibles, voire ne suscitent de possibles tensions dans la trésorerie. Les moyens d'actions sont nécessairement limités et doivent se conjuguer judicieusement : pression réaliste sur des bases fiscales plus justement évaluées, modération suffisante et régulière des dépenses de fonctionnement, notamment s'agissant des charges de personnel et des subventions accordées et enfin, circonspection maintenue dans l'engagement de nouveaux programmes éventuels.

Délibéré à la Chambre régionale des comptes de Languedoc Roussillon, le 28 septembre 2006.

Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières : l'ordonnateur en fonction n'a pas fait parvenir de réponse à joindre au présent rapport.