

# Observations définitives concernant la gestion de la commune de Luçon

Années 1997 et suivantes

## Préambule

Le dernier examen de la gestion effectuée par la chambre, qui portait sur les exercices 1989 à 1993, remonte à 1995. Il avait été noté que la situation financière particulièrement tendue de la commune nécessitait pour l'avenir une gestion très prudente des investissements. Cependant la situation semblait avoir été rééquilibrée en 1996. La lettre d'observations portait également sur l'aide à l'immobilier d'entreprise et sur l'opération d'aménagement d'une partie du grand séminaire. La Chambre, qui notait les risques contentieux nés d'une conduite hasardeuse de cette opération, en redoutait, en effet, les dénouements futurs, et leurs conséquences financières pour la collectivité. Pour la période 1994-1996, seuls les comptes du comptable ont été contrôlés. La chambre a cette fois procédé à un contrôle approfondi de la situation financière de Luçon, combiné avec un examen de la gestion des zones industrielles.

## 1. L'analyse financière du budget principal et des budgets annexes

L'analyse financière de la chambre reprendre à la fois les résultats du budget principal de la commune et ceux des principaux budgets annexes ayant fonctionné au cours de la période vérifiée. Elle distingue ce qui concerne en propre le budget annexe des zones industrielles.

### 1.1. L'évolution du résultat de fonctionnement

De 1997 à 2001, les charges de gestion du budget principal ont augmenté beaucoup plus vite que les produits, entraînant une dégradation constante du solde de gestion.

Si l'année 2002 marque une inversion de tendance, avec une faible hausse des recettes accompagnée d'une forte baisse des dépenses, ce dernier phénomène est artificiel et résulte, pour l'essentiel, d'un important report de charges de l'exercice 2002 sur l'exercice 2003, comme cela est exposé plus loin.

### **1.1.1. Des charges de gestion en forte augmentation**

Les charges à caractère général du budget principal connaissent une progression de près de 18 % sur la période 1997-2001.

Alors que le poste « achats et charges externes » a augmenté en moyenne de 4.8 % dans les communes de la même strate démographique de la région, passant de 1 140 F par habitant (174 €) à 1 195 F (182 €), il a crû de 93 % à Luçon, passant de 773 F (118 €) à 1 493 F (228 €).

Si une part de cette augmentation résulte de la réintégration au budget principal, à compter de l'année 1998 des opérations du budget annexe du restaurant scolaire, qui représentaient 1 008 267 F (153 709 €) en 1997, cette opération reste sans influence sur le solde de gestion dans la mesure où elle s'est accompagnée du transfert des produits correspondants.

En définitive, cette évolution défavorable semble imputable essentiellement à une maîtrise insuffisante de la procédure d'engagement des dépenses et à une forte hausse des dépenses culturelles.

#### **L'engagement des dépenses**

Un audit financier portant sur la période 1991-1994 avait déjà alerté la municipalité sur ce point en 1996 et préconisé un contrôle accru et un rapprochement entre la commande, le bon de livraison et la facture définitive. Une seconde étude réalisée en juillet 1999 a confirmé le nombre excessif de carnets de bons d'engagement en circulation, notamment au sein des services techniques, l'absence de formation et d'implication de l'encadrement en matière d'achat public et l'effet pervers de l'absence de stocks sur le montant de cet achat.

L'ordonnateur a assuré que la situation s'améliorait, précisant notamment que, depuis 1997 une commission d'achat est consultée préalablement à l'engagement des dépenses de plus de 10 000 F (1 524 €), et que les dépenses d'un montant inférieure sont en principe, engagées après visa du secrétaire général. Il apparaît cependant que les services disposent de bons d'engagement en quantités importantes et procèdent aux achats sans toujours en référer au service comptable ce qui rend difficile un suivi en temps réel des engagements, et aléatoires les tentatives faites, a posteriori, pour encadrer la dépense.

Par ailleurs, le sous-préfet de Fontenay-le-Comte a rappelé à la commune, dans un courrier du 27 mai 2003, l'obligation légale de tenir une comptabilité d'engagement sincère et régulière.

#### **La Hausse des dépenses culturelles**

La multiplication des manifestations festives et culturelles a également contribué à l'augmentation des charges générales du budget principal.

L'organisation du festival de musique dénommé « Nocturnes Océanes » en 1997 1998 et 2000 a ainsi très nettement pesé sur les postes « Locations mobilières », « Honoraires » et « Rémunérations d'intermédiaires divers », « Fêtes et cérémonies » et « Catalogues et imprimés ».

A cela s'est rajouté le coût de diverses manifestations musicales occasionnelles, de multiples spectacles de rue, de cérémonie de fin d'année, de journées thématiques ou d'opérations d'animation commerciale.

A titre d'exemple, et alors même que la détérioration de ses comptes 2000 était déjà manifeste et qu'elle se préparait, faute de crédits, à reporter sur l'exercice 2001 une partie de ses dépenses obligatoires, la commune a engagé, en novembre et en décembre de la même année, environ 350 000 F (53 357€) de dépenses d'animation musicale (Frais de déplacement et d'hébergement des musiciens non compris).

La commune fait valoir que ce montant élevé de dépenses doit être relativisé par le fait que Luçon contrairement à la plupart des collectivités de même importance, n'appartient pas à une structure intercommunale à fiscalité propre, ce qui affecte les ratios cités plus haut. Il est certain que l'absence d'intercommunalité forte laisse en grande partie à la charge de la ville-centre le coût, non mutualisé, de ses équipements.

Elle souligne également que de nombreux services municipaux ont été créés avec le double objectif de mieux répondre aux besoins exprimés par la population, et met en avant la « *redynamisation locale par l'action culturelle* » intégrant une valorisation du patrimoine architectural local. La réussite du festival des *Nocturnes Océanes* serait exemplaire à cet égard.

La chambre, qui n'entend se prononcer ni sur l'opportunité de ces dépenses, ni sur leur montant, rappelle seulement qu'elles doivent être ajustées aux recettes disponibles.

### **Des reports massifs de charge d'un exercice à l'autre**

Comme il a été dit plus haut, l'exercice 2002 se caractérise par une diminution de 0,30 M€, soit près de 2MF, des charges à caractère général, qui passent de 14 851 439 F en 2001 à 1 978 003 € (12 974 849 F) en 2002. Cette baisse soudaine et généralisée est particulièrement marquée par certains postes (autres fournitures non stockée, catalogues et imprimés, assurances, combustibles, carburants, frais d'affranchissement ou de télécommunication), mais elle n'est qu'apparente et résulte essentiellement d'importants reports irréguliers sur l'exercice 2003 de charges de l'exercice 2002. D'autres postes de dépenses, comme l'eau, l'assainissement, ou les locations mobilières, qui paraissent n'augmenter que faiblement en 2002, croissent, en fait, très fortement lorsqu'on les corrige des reports irréguliers sur l'exercice 2003.

En réalité, corrigé de reports irréguliers, le montant des charges à caractère général augmente de près de 10 % en 2002 et s'établit au total à 2 479 477 € (16 264 302 F) soit une différence de plus de 500 000 € (3,2 MF) avec le montant figurant au compte administratif.

L'ordonnateur explique cette pratique irrégulière par l'obligation, née d'une décision de justice, de constituer une provision d'environ 700 000 euros sur le seul exercice 2002, en plus du paiement de 197 000 euros à une entreprise. Cette explication ne peut justifier une atteinte aussi délibérée au principe de sincérité des comptes. La chambre rappelle en outre qu'elle avait proposé, dans un avis budgétaire sur l'équilibre du budget 2002, de ramener à 350 000 € cette provision, qui aurait dû, au demeurant, être anticipée par la commune. Elle avait à cette occasion constaté que certaines recettes avaient été inscrites irrégulièrement puisqu'elles étaient, les unes incertaines, les autres fictives. Il doit être de surcroît souligné qu'un certain nombre de factures dont le mandatement a été irrégulièrement reporté sont antérieures à ce contrôle budgétaire, que cette pratique contestable, dont la chambre ne pouvait avoir jusqu'à présent une vision aussi claire, a été instituée avant l'exercice 2000, et que le total reporté, supérieur à un million d'euros, est bien plus élevé que le montant de la provision invoquée. En fait, tout ceci est à relier aux désordres constatés dans la comptabilisation des engagements des dépenses.

### **Les charges de personnel**

Les charges de personnel du budget principal, en très forte progression, sont passées de 21,5 MF (3,3 M€) en 1997 à près de 30 MF (4,57 M€) en 2002. Rapportées au nombre d'habitants, elles ont augmenté de 36 % entre 1996 et 2001, passant de 2 096 F à 2 857 F par habitant, quand elles n'augmentaient que de 14 % pour les communes de même importances dans la région.

Encore ces frais ont-ils été notablement sous évalués en 2002, du fait des reports de charges irréguliers en 2003. La croissance de ces dépenses s'explique essentiellement par les nombreux recrutements intervenus au cours de la période 1997-2002, qu'il soient liés à la « municipalisation » de l'école de musique, de l'office social et culturel, et de la base municipale de voile des Guifettes auparavant gérés sous forme associative, ou à la mise en service récente de l'espace d'animation et du théâtre Millandy.

Si, comme le fait remarquer la commune, ces transferts ont concouru à l'assainissement de la situation, et ont peu d'impact sur la masse actuelle du budget, les emplois concernés étant auparavant financés par des subventions, ils contribuent à la rigidification de la structure budgétaire.

Par ailleurs, le poids important des dépenses du personnel dans le budget principal pourrait s'expliquer par certains particularismes locaux, qu'il s'agisse du niveau de recrutement pour la bibliothèque, de l'importance numérique des services techniques, notamment liée à la charge d'entretien des espaces verts et de

fleurissement, ou de la mise à disposition de personnels au bénéfice des associations locales gérant des activités d'intérêt général.

A l'inverse, l'examen des charges de personnel doit être complété par une approche du poste « subventions ».

Au titre de la période 1997-2001, le montant moyen de ce dernier s'est élevé à 6,3 MF soit environ 0,96 M€. Les subventions aux associations en représentent 3.85 MF (0,59 M€) par an en moyenne, soit 19,25 MF (2,93M€) sur la période 1997-2001.

Mais, sur ces 19,25 MF, environ 5,71 MF ont, en fait, été affectés par la collectivité à la couverture de dépenses d'intérêt communal direct. Ainsi la ville a versé 1.96 MF au Comité des Œuvres Sociales (COS) pour les chèques-restaurant des agents communaux, 400 000 F à l'Office des Sports de Luçon pour couvrir une partie des salaires du moniteur de voile de la base des guifettes, 1 MF à l'association de la Motte-aux-Dames, qui gère le centre de loisirs du même nom dans des locaux mis à sa disposition par la commune avec la participation de personnels communaux et 2,35 MF, en 1997 et 1998, à l'Office Social et Culturel de Luçon, avant que cette association soit remplacée par une structure communale.

L'ordonnateur indique avoir procédé à la résiliation de la convention de gestion du centre de loisirs et être décidé à faire assurer cette gestion par un agent de la fonction publique territoriale issu de la filière animation, ce qui, à son avis, entraînerait une économie substantielle.

### **Les participations obligatoires**

De 1997 à 2001 et par habitant, le montant des participations obligatoires a progressé de près de 28 % alors qu'il s'est réduit de 32 % pour les communes de même importance : Luçon, du fait de l'absence de l'intercommunalité à fiscalité propre, doit supporter davantage de participations à des syndicats intercommunaux.

La baisse du contingent communal d'aide sociale, résultant de la loi du 27 juillet 1999, a donc été plus que compensé par la participation accrue de la commune de Luçon au financement de divers organismes de coopération intercommunale oeuvrant à l'élimination des déchets, du syndicat mixte du Parc Vendéopôle Atlantique (SMVPA) et du syndicat mixte d'aménagement de la base de loisirs (SMAL).

Selon l'ordonnateur, la ville se trouve en situation peu favorable au sein du SMVPA, essentiellement parce qu'elle n'a pas suffisamment veillé à obtenir un bon équilibre contractuel. Ainsi alors qu'elle contribue largement au financement de ce syndicat mixte (41 455 € soit 271 926 F en 2002) sans bénéficier de rétrocession de recettes fiscales, elle est minoritaire au conseil syndical. Il semble également que le SMPVA développe un projet de halte-garderie, à la charge de laquelle la ville participerait bien qu'elle-même dispose déjà d'un tel équipement, qu'elle subventionne.

Alors que les charges financières et de gestion du syndicat mixte d'aménagement de la base de loisirs des Guifettes sont passées de 495 000 F en 1997 à un peu plus de 200 000 F en 2000, quand les recettes annuelles dépassaient 1 500 000 F, la contribution annuelle de la commune est restée fixe (354 380 F, soit environ 54 025 €). La question de l'existence même du SMAL, compte tenu de l'extinction prochaine des emprunts souscrits pour réaliser le plan d'eau des Guifettes, méritait d'être posée. La chambre note que le syndicat vient d'être dissous et que la commune a émis en février 2004 un titre de recette de 259 007 € au titre de la dévolution de l'excédent de fonctionnement de cet organisme.

## **1.1.2. Des produits de gestion en faible progression**

### **A- Les impositions directes locales**

Le produit des impositions directes locales représente sur la période concernée un pourcentage légèrement décroissant de l'ensemble des recettes de fonctionnement.

Les taux des quatre taxes locales sont restés inchangés depuis 1996, en dépit des préconisations d'un audit financier, réalisé la même année, dont l'un des scénarios recommandait un second relèvement de 10 % en 1997.

La commune a de ce fait retrouvé durant cette période une petite marge de manoeuvre puisque son coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est passé de 1.22 en 1997 à 0.92 en 2001, ce qui signifie que la pression fiscale globale, initialement supérieure de près d'un quart à la moyenne régionale, est aujourd'hui inférieure de 8 % à cette moyenne.

Ce n'est qu'en 2003 que cette marge de manoeuvre a été mise à profit pour augmenter de 7 % le taux de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe professionnelle, ce qui devrait, toutes choses étant égales par ailleurs, contribuer à améliorer le résultat de la section de fonctionnement au titre de cet exercice.

Sur la période 1997-2001, l'augmentation du produit des impôts locaux est essentiellement due à l'évolution des bases imposables de la taxe d'habitation (+3,40 % en moyenne annuelle) et du foncier bâti (+4,31 % en moyenne annuelle), consécutive à l'urbanisation ainsi qu'à une politique volontariste de révision des bases qui semble avoir commencé à produire ses effets à compter de l'année 1999.

Les bases imposables à la taxe professionnelle connaissent, en revanche, une stagnation (-0,89 %). Cette tendance est encore moins favorable lorsqu'on prend en compte les bases brutes, qui baissent de 3 % en moyenne annuelle. C'est particulièrement net en 2001 et pourrait révéler, au moins jusqu'en 2001, une moindre attractivité du territoire de la commune de Luçon pour les implantations industrielles et commerciales.

## **B Les autres impôts et taxes**

Le produit des autres impôts et taxes progresse faiblement durant la période examinée.

Alors que le principe de l'instauration d'une taxe de séjour a été adopté en septembre 1998 par le conseil municipal, aucun des maires successifs n'a mis en œuvre cette mesure avant le présent contrôle de la chambre. La perte de recettes correspondante s'élèverait au total à près d'un million de francs sur la période 1998-2002.

La chambre note que des titres de recettes ont été émis pour l'exercice 2003, mais ne peut admettre l'argument de l'absence de coopération du comptable, l'ordonnateur ayant les moyens et la charge de mettre en œuvre sa politique en la matière.

### **1.2. La contraction de l'épargne**

La forte croissance des dépenses et la plus faible progression des recettes réelles de fonctionnement entraînent une érosion de l'épargne de gestion du budget principal (-14 %) de 1997 à 2000. mais celle-ci, après prise en compte des reports irréguliers de charges de 7 196 542 F (1 097 106€) de 2002 sur 2003, connaît en réalité une dégradation sans précédent (2 158 KF soit 329 K€).

De 1997 à 2000, la baisse des intérêts, liée essentiellement au transfert sur le budget annexe des zones industrielles des emprunts souscrits pour financer la construction des ateliers-relais (16 036 103 F soit 2 444 688 €) a permis de limiter la dégradation de l'épargne brute du budget principal, mais à compter de l'exercice 2001, les frais financiers recommencent à augmenter fortement sous l'effet, d'une part, du retour au budget principal d'une partie de la dette effacée au budget annexe et, d'autre part, des emprunts souscrits à partir de 2000 pour financer la montée en puissance du programme d'investissement (notamment les travaux de reconstruction du théâtre Le Rex et ceux de l'aménagement de l'Espace d'Animation).

La contribution des différents budgets annexes à la formation de l'épargne brute de la commune est positive de 1997 à 2000. Cette tendance s'inverse au cours de l'exercice 2001 avec l'apparition d'une épargne brute négative des budgets annexes de -1,8 MF soit -0,3 M€, qui persiste en 2002 (-1,203 MF soit -0.183 M€), les recettes provenant des cessions étant fréquemment, dans ce type d'investissements, bien plus tardives que les dépenses. La totalité de l'épargne brute (BP+BA) croît ainsi lentement jusqu'en 1999 avant de connaître une baisse importante en 2000 et 2001, puis un véritable effondrement à partir de 2002 (si l'on tient compte des conséquences sur le montant de l'épargne brute du BP des reports de charges de 2003).

## **1.3 Le financement de la section d'investissement**

### **1.3.1. L'augmentation récente du besoin de financement**

Les dépenses réelles d'investissement du budget principal croissent à un rythme soutenu durant la période étudiée (+ 30 % en moyenne annuelle).

Au cours des deux premiers exercices, le montant des investissements réalisés est cependant resté relativement faible (11 244 KF, soit 1 714 K€ en moyenne) et, en tout état de cause, inférieur à celui des autres communes de la même strate économique dans la région (1 115 F/habitant en 1997 contre 1 518 F pour la moyenne régionale, 1 082 F contre 1 721 F en 1998 et 1326 F contre 1 756 F en 1999).

Au cours des exercices 2000 et 2001, ces dépenses ont plus que doublé par rapport à la moyenne des trois années précédentes, pour s'établir à un niveau largement supérieur à la moyenne régionale (2 708F/habitant contre 2 164 F).

L'épargne brute du budget principal, qui connaît une dégradation accélérée en fin de période, ne permet pas de couvrir le remboursement du capital de la dette, malgré une évolution significative des recettes d'emprunt, surtout sensible à compter de 2000 et 2001.

Le besoin de financement de la section d'investissement de 1997 à 2001 (plus de 42 MF soit 6,40 M€ au total) s'avère ainsi largement supérieur à l'épargne brute cumulée au cours de la même période (28 MF soit 4,27 M€) ; II en résulte une insuffisance globale de financement de la section d'investissement d'environ 14 MF (2,13 M€), soit 2,8 MF de moyenne annuelle sur la période.

### **1.3.2. Un déséquilibre lié à deux grosses opérations d'investissements**

Deux opérations (les programmes « Rex » et « Espace Animation ») ont, à elles seules, représenté plus de 40 % des dépenses d'investissement réalisées durant la période 1997-2002 (35,4 sur 87,3 MF soit 5,40 sur 13,31 M€). Au titre des années 2000 à 2002, ce rapport dépasse 60 %.

La première de ces opérations concerne la réhabilitation de l'ancien théâtre « Le Rex », situé en centre ville et fermé depuis 1995 pour des raisons de sécurité. Ce programme visait à doter la collectivité d'un équipement lui permettant d'accueillir, dans de bonnes conditions acoustiques, des spectacles plus variés (théâtre, danse, variétés, jazz, etc...) que les concerts classiques donnés jusqu'alors dans les édifices religieux.

La seconde de ces opérations visait à réaliser dans le quartier du Sourdy une salle polyvalente dénommée « Espace d'Animation » conçue pour abriter des dîners dansants, des banquets de mariage, des réunions et des concerts de musique suramplifiée.

La réalisation de ces deux projets a largement contribué à déséquilibrer la section d'investissement du budget principal, dont le besoin de financement s'est accru dans des proportions considérables alors même que la section de fonctionnement connaissait une très forte baisse de sa capacité d'épargne brute, entraînant un recours accru à l'emprunt. En revanche, leur concomitance (dont l'ordonnateur assure qu'elle n'a pas été voulue) n'est pas la cause de ce déséquilibre et un échelonnement sur deux ans aurait abouti à un résultat assez voisin.

## 1.4 L'endettement

Après une forte baisse, puisqu'il est passé de 72,7 MF au 31 décembre 1996 à 55,3 MF (8,43M€) au 31 décembre 1997, l'endettement du budget principal a atteint 86,9 MF (13,25 M€) en 2002.

Initialement moins endettée que la moyenne régionale au 31 décembre 1997 (5 800 F/habitant contre 6 096 F selon les fiches de la CP), Luçon supporte désormais un encours par habitant plus lourd (8 998 F/habitant soit 1372 € en 2001 contre 6 090 F soit 928 € pour la moyenne régionale et 1 338 € contre 972 € en 2003).

A la dette du budget principal se rajoute celle des différents budgets annexes, passée de 32 MF en 1997 à un peu plus de 13 MF (1,98M€) en 2002, soit une diminution moyenne de 22 % environ qui résulte de l'extinction de l'encours de la dette du budget annexe de l'eau (3 159 546,32 F) à la suite du transfert de l'ensemble des opérations correspondantes au syndicat départemental d'adduction d'eau de la Plaine de Luçon en 1998 (avec la perte des ressources de l'actif y afférent).

Le transfert, à compter de l'exercice 2000, d'une partie de la dette du budget annexe des zones industrielles au budget principal de la commune concourt à cette diminution moyenne alors même que l'opération est neutre si l'on consolide l'endettement des différents budgets.

La dette totale passe de 86,7 MF à 100,1 MF au cours de la période.

L'endettement croissant du budget principal, joint à une capacité d'épargne brute insuffisante, entraîne un fort recul de la capacité de désendettement de la commune de 1997 à 2001.

Capacité de désendettement (= encours de la dette / épargne brute)

1997	1998	1999	2000	2001	2002
8,1	10,1	7,1	17,6	22,6	16,7

La capacité de désendettement est exprimée en année

L'amélioration constatée au titre de l'année 2002 n'est qu'apparente et résulte des reports de charges sur l'exercice 2003 (en données corrigées, la capacité de désendettement devient « négative » du fait d'une épargne brute négative en 2002).

Corrigée de l'encours de la dette et de la capacité d'épargne de l'ensemble des budgets annexes, la capacité de désendettement globale de la collectivité s'établit de la façon suivante :

1997	1998	1999	2000	2001	2002
9,4	9,1	6,4	9,7	18	n.s.

Elle n'a pu rester à peu près stationnaire jusque dans les années récentes que grâce à la situation des budgets annexes. Mais une inversion de tendance pour la capacité de désendettement des budgets annexes en 2001 et 2002 a entraîné une dégradation de la capacité de désendettement globale à partir de 2001 (18 ans). La situation est encore plus défavorable lorsque l'on prend en compte, au titre de l'exercice 2002, la capacité d'épargne « négative » du budget principal et du BA des lotissements.

En définitive, la situation constatée en 1995 n'a pas connu d'amélioration.

## **1.5 Conclusion de l'analyse financière d'ensemble**

Compte tenu de la multiplication et de l'importance des opérations comptables irrégulières au cours des années les plus récentes, la plus extrême prudence s'impose quant à l'interprétation de la situation financière de la commune de Luçon, qui est, en tout état de cause, extrêmement dégradée.

Conscient de la nécessité de redresser la situation budgétaire, l'ordonnateur a présenté un plan couvrant de la période 2004-2008. Mais il estime que le résultat d'investissement positif en 2001 et 2002 démontre le caractère conjoncturel des difficultés constatées, et fait valoir que la ville de Luçon est en pleine expansion.

La chambre considère, que pour mettre un terme à la vive progression des dépenses de fonctionnement, une stricte maîtrise des frais de personnel et un encadrement sévère des dépenses à caractère général s'imposent, et que le nécessaire désendettement de la commune requiert une politique d'investissement beaucoup plus sélective.

## **2. La dégradation des comptes du budget annexe des zones industrielles**

### **2.1 Le résultat de fonctionnement du budget annexe**

De 1997 à 2001, le résultat d'exploitation du budget annexe (BA) des zones industrielles est passé de plus de 2,4 MF à moins de 0,7 MF (0,11 M€) (avant mouvements d'ordre et cessions d'actifs) Cette contraction est liée à la baisse rapide des recettes et à l'augmentation des dépenses.

Si l'exercice 2002 marque une inversion de tendance, la diminution des charges doit être interprétée avec beaucoup de prudence compte tenu des transferts de charges de plus en plus fréquents du BA vers le budget principal. Ainsi le budget primitif 2000 des zones industrielles prévoyait le paiement de 200 000 F de charges de personnel, mais aucun mandat n'a été émis. D'ailleurs sur toute la période étudiée, les comptes du budget des zones industrielles, contrairement à ceux des autres budgets annexes, ne font apparaître aucune charge de personnel, alors que l'activité retracé dans ce budget annexe a nécessairement mobilisé les services administratifs et comptables de la ville. Si l'on prend comme base annuelle l'inscription de crédit pour 2000, le BA des zones industrielles est allégé, aux dépens du budget principal (et donc des contribuables locaux), d'une charge qui peut être évaluée, sur la période 1997-2002, à 1 200 000 F.

Quant à la baisse des charges financières du budget annexe à compter de l'exercice 2000, elle résulte principalement du retour au sein du budget principal, d'une partie des emprunts transférés au budget annexe en 1997. Cette opération s'est soldée par un allègement des charges financières de l'ordre de 462 000 F par an.

Dès lors, les comptes du BA des zones industrielles ne peuvent donner une vision claire de la traduction budgétaire et comptable de la politique industrielle.

## 2.2 L'insuffisance de l'autofinancement

En dépit des transferts directs ou indirects du budget principal vers le budget annexe des zones industrielles, la capacité d'autofinancement de ce dernier a connu une diminution tout au long de la période étudiée.

Le résultat avant mouvement d'ordre et avant cession d'actif passe ainsi de 814 KF en 1997 à -63 KF (-9,60K€) en 2001. Sur la période étudiée, le montant de la capacité d'autofinancement (CAF) ne suffit jamais à couvrir la charge de remboursement de la dette en capital.

<i>1KF = 1000F</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002 (en €)
CAF brute(1)	814 KF	594 KF	339 KF	27 KF	-63 KF	869 KF	132 K€
Remboursement du capital des emprunts (2)	2371 KF	2250 KF	2182 KF	2107 KF	1345 KF	1212 KF	185 K€
CAF nette (1-2)	-1557 KF	-1656 KF	-1843 KF	-2080 KF	-1408 KF	-343 KF	-52,1 K€

## 2.3. Le déséquilibre de la section d'investissement

Pendant la période étudiée, la commune n'a jamais affecté le produit de la vente d'actifs (les ateliers relais) à l'apurement du passif de ce même budget (le remboursement des emprunts), ce que l'ordonnateur explique par le coût élevé des pénalités de remboursement anticipé prévues aux contrats.

Mais, de ce fait, ce budget a dû faire face au remboursement d'annuités constantes alors même que la baisse de ces recettes de location s'accélérait, entraînant une diminution du virement à la section d'investissement et aggravant d'autant le besoin de financement de cette section.

S'il était alors justifié de transférer au budget principal de la commune la charge des annuités d'emprunts privés de leur objet originel mais réaffectés à d'autres besoins communaux, le remboursement des avances régionales dues par le budget annexe au titre des exercices 1997 à 2003 n'avait pas à être pris en charge, sous la forme d'une subvention de 1 713 242 F, par le budget principal.

Grâce à ces transferts, l'endettement du BA a pu être à peu près contenu, l'encours de sa dette s'établissant au 31 décembre 2002 à 6,3 MF (0,96 M€).

La section d'investissement du BA a également dû supporter, de 1997 à 2002, de nombreuses moins-values sur cessions d'actifs, pour un total, selon les inscriptions au compte 19 « différence sur réalisation d'immobilisations », de 7,8 MF (1,19 M€). Cette analyse purement comptable ne tient toutefois pas compte de la valeur « de marché » de ces mêmes ateliers, ni même du coût résiduel de ces installations, compte tenu des remboursements de crédit-bail effectués par les locataires.

### **3. Les écritures budgétaires et comptables**

Dans le résultat d'un exercice donné doivent être comptabilisés tous les produits et charges qui s'y rapportent, et ceux là seulement ; il s'agit là d'un principe budgétaire et comptable fondamental.

La chambre a pourtant relevé des entorses délibérées à ce principe, telles la comptabilisation en restes à recouvrer de recettes juridiquement incertaines, ou le report abusif de charges d'un exercice sur le suivant. Ce faisant, la commune a contrevenu également à l'exigence de « sincérité » des inscriptions de dépenses du compte administratif au sens de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales.

#### **3.1. Des restes à réaliser inexacts**

L'état des restes à réaliser au budget supplémentaires 2001, voté le 14 février 2001, comptabilise, au titre du programme de réhabilitation du théâtre « Le Rex », une subvention de 1 500 000 F accordée par l'Etat (*Fond National d'Aménagement du Territoire - FNDAT*).

A la date de cette délibération, la demande de subvention avait été rejetée par les services de l'Etat (en décembre 1999). Or seules des recettes juridiquement certaines peuvent être retenues au titre des restes à réaliser et concourir à l'équilibre du compte administratif. La commune a donc artificiellement réduit le déficit de son compte administratif.

#### **3.2. Des reports de charges injustifiés**

A diverses reprises sur la période contrôlée, la commune a procédé à des reports de charges irréguliers d'un exercice sur l'autre, au moyen de divers procédés.

Au titre de l'année 2000, elle était redevable envers le syndicat mixte d'élimination des ordures ménagères du secteur de Luçon (SMEOM), le syndicat intercommunal gérant de la déchetterie du Maingreau (SIVUD) et le syndicat mixte de la base de loisir (SMAL) de trois participations obligatoires s'élevant respectivement à 521 848 F, 367 070 F et 354 380 F ; les titres correspondants ont été émis au mois de septembre 2000 par les établissements concernés.

A la fin du mois de janvier 2001, la commune a demandé aux présidents de ces EPCI d'annuler ces titres de recettes, afin de lui permettre de n'honorer cette charge que sur l'exercice 2001. Ce faisant, la ville masquait la réalité de ses charges.

De même, la commune a reporté sur les premiers mois de 2003 diverses sommes se rattachant à l'exercice 2002, à hauteur de 1 097 105,70 €.

Compte tenu du nombre et de l'importance de ces reports, il est impossible de les détailler tous. On relèvera simplement que la commune a reporté plus de 500 000 € au titre des charges générales (*chapitre 011*), plus de 90 000 € au titre des charges de personnel (*chapitre 012*) et 500 000 € au titre des autres charges de gestion courantes (*chapitre 65*) parmi lesquelles 264 115,77 € de subventions aux autres personnes de droit privé (*compte 6574*) votées au BP 2002.

L'examen de ces reports de charges laisse apparaître l'importance de certains arriérés et l'ancienneté de certaines factures. Ainsi en est-il de nombreuses factures « France Télécom », « Wanadoo » et « Orange » (38 000 €), dont les plus anciennes remontent à l'année 2001, et de nombreuses factures « Compagnie Générale des Eaux » représentant une dette de plus de 23 000 €, dont certaines remontent à l'année 2001.

Alors que le compte administratif 2002 du budget principal affiche comme résultat un excédent de 376 464 €, il dégage en fait un déficit de 720 642 € si l'on prend en compte les charges irrégulièrement reportées. Après consolidation avec les budgets annexes, alors que le résultat affiché est un déficit global de 596 972 € représentant 4,9 % de la totalité des recettes de fonctionnement (12 077 070 €), la réalité ainsi masquée est un déficit de 1 317 614 €, supérieur au seuil de 10 % des recettes de fonctionnement qui aurait conduit le préfet, au titre de l'article L. 1612-14 du CGCT, à saisir la chambre. Comme il a été dit plus haut, ce constat montre que des engagements de dépenses sont effectués bien au-delà du montant des crédits disponibles, en violation d'une règle budgétaire essentielle.

### **3.3 Les opérations comptables discutables du BA des zones industrielles**

Selon l'instruction M 14, les produits de cessions d'immobilisations sont neutres pour l'équilibre de la section de fonctionnement. En effet, la différence entre la valeur nette comptable enregistrées au débit du compte 675 et le prix de cession inscrit au compte 775 doit être transférée en section d'investissement par opération d'ordre budgétaire, conformément aux dispositions du décret n°96-526 du 13 juin 1996 pris pour l'application de l'article L2331-8 du CGCT.

S'il s'agit d'une plus-value, un mandat au compte 676 correspond à un titre de recettes au compte 19 « Différences sur réalisations d'immobilisations » ; s'il s'agit d'une moins-value, un mandat au compte 19 correspond à un titre de recettes au compte 776. Les ventes ateliers relais ne devraient donc ainsi avoir aucune influence sur l'équilibre de la section de fonctionnement.

En ne passant pas ses écritures de cette façon, la commune de Luçon a suréquilibré sa section de fonctionnement au cours de certains exercices au détriment des exercices suivants.

Ainsi au titre de l'exercice 1999, la commune a vendu les ateliers n° 23, n° 13 et n° 10 pour un montant total de 1 319 500 F HT.

Ces ateliers ayant une valeur d'actif de 3 045 000 F, les ventes auraient dû entraîner la constatation d'une moins-value de cession de 1 725 000 F. Or, la collectivité s'est bornée à comptabiliser le produit de ces ventes en recettes de fonctionnement (crédit du compte 775) sans constater la moins-value de cession au compte 776, ni neutraliser cette opération par le débit du compte 675 du montant de la valeur nette comptable des immobilisations des éléments cédées.

Cette comptabilisation irrégulière a abouti à constater en section de fonctionnement au titre de l'exercice 1999 une recette factice de 1 319 500 F et à alléger la section d'investissement d'une charge de 1 725 500 F (moins-value de cession). La régularisation n'a été effectuée qu'au titre de l'exercice suivant, les contraintes budgétaires et financières du budget annexe des zones industrielles ayant été allégées en 2000 du fait de la prise en charge, par le budget principal, du remboursement d'une large partie de l'annuité de sa dette.

Le 22 septembre 2000, la commune a vendu un autre atelier (n° 24) pour un montant de 439 000 F HT, payé à la commune le 4 octobre 2000. Cette opération a bien donné lieu à une émission de mandat au compte 19 et à une émission de titre de recettes au compte 776. Mais le produit correspondant n'a été repris au crédit du compte 775 qu'au titre de l'exercice suivant. Ce report est tout aussi irrégulier et porte atteinte à la sincérité budgétaire et comptable.

## **4. Quelques avantages concédés à des entreprises**

### **4.1 Des pénalités de retard abandonnées**

En dépit de délais supplémentaires accordés par avenant, les prestations des phases APD et PRO ont été fournies avec plus d'un mois de retard par le maître d'œuvre pour la réalisation de l'Espace d'Animation.

Alors que les articles 7.1.1 et 7.1.2 du CCAP prévoyaient clairement de sanctionner un tel manquement par des pénalités de retard, celles-ci n'ont pas été appliquées,

sans que le conseil municipal, seul compétent, ait été amené à autoriser cet abandon de créance.

## 4.2 Des créances non poursuivies

En diverses circonstances, et en prenant a posteriori pour argument la nécessité de sauvegarder des emplois, la commune a négligé de protéger ses propres intérêts.

Ainsi par acte authentique du 8 novembre 1988, elle a vendu à une entreprise un ensemble de bâtiments industriels au prix de 1 235 048,63 F, payables pour partie comptant, le solde faisant l'objet d'un crédit-vendeur de 15 annuités progressives, payables pour la première le 31 décembre 1985 et la dernière le 31 décembre 1999. A la suite de la liquidation judiciaire de l'entreprise et de décisions de justice sanctionnant l'inaction de la commune, qui n'a pas fait valoir en temps utile ses droits de propriété, celle-ci a non seulement perdu les loyers restés impayés par la société, qui s'élevaient à 517 330 F HT (78 866€) au 31 décembre 2001, mais aussi l'atelier-relais loué à cette société et liquidé avec le reste de son patrimoine.

De 1997 à 1999, la commune n'a pris aucune mesure coercitive contre une autre entreprise, locataire récalcitrant. Si les loyers ont fini par être récupérés, le portage financier des 22 mois de loyer et les taxes foncières pour 1998 et 1999 sont restés à la charge de la commune.

A l'expiration d'un contrat de bail précaire accordé à une troisième entreprise, la commune n'a pas conclu, comme il était prévu, un contrat de crédit-bail avec cette société, laquelle est alors restée occupante sans titre de l'atelier n° 20 en 1997 et en 1998, sans que la commune demande son expulsion ou une indemnité d'occupation. Cet abandon de loyers n'était pas justifié par la situation financière de la société. La chambre note toutefois qu'à la suite de son intervention, la ville aurait, d'une part, obtenu de l'un des deux actionnaires le paiement d'une partie de la dette, d'autre part, poursuivi auprès de l'autre, par la voie contentieuse, le paiement du solde.

La chambre observe que la société qui occupait l'atelier n° 18 n'a versé aucun loyer à la commune du 13 septembre 1999 au 17 avril 2000, et que le maire s'est, là encore, abstenu d'émettre des titres de recettes correspondants. Elle note la volonté, nouvelle, de recouvrer ces impayés. Ceux-ci représentent 84 000 F HT (12 000 F HT pendant 7 mois), à moins que la ville puisse produire, en la forme exécutoire, un protocole d'accord que la chambre n'a pu consulter et qui ramènerait à 8 000 F HT le loyer mensuel, donc à 42 000 F le total des impayés pour cette période.

Au mois d'avril 2000, la commune a décidé de vendre à une SCI cet atelier n°18, dont une partie était toujours occupée par la société susmentionnée. En application d'une délibération du 15 octobre 1999, elle a conclu un protocole d'accord prévoyant que celle-ci, en attendant la fourniture par la ville d'un nouveau bâtiment, libérerait la partie qu'elle occupait et transférerait ses activités dans la

partie inoccupée de l'atelier. En contrepartie de ce dérangement et du renoncement au bénéfice de son contrat de crédit-bail, elle était exonérée des loyers à venir.

L'acte de vente prévoyait que la SCI entrerait en pleine jouissance des locaux le 30 juin 2000, la commune s'obligeant à faire évacuer les lieux à cette date ou à lui verser une indemnité forfaitaire de 400 F par jour de retard. Ce dispositif que la chambre ne s'explique toujours pas, a abouti non seulement à dispenser de loyers la société initialement seule occupante, mais à payer à la SCI 121 600 F d'indemnités.

A compter du mois d'avril 2001, la première de ces sociétés a emménagé dans un atelier neuf (n° 3) en vertu d'un nouveau contrat de crédit-bail conclu le 7 avril 2000. Ce contrat fixe le montant des loyers en fonction du coût de construction de l'atelier-relais, évalué à 1 096 103 F HT soit 1 321 900 F TTC et arrête le loyer à huit mille francs par mois pendant dix ans. La chambre relève que l'échéancier annexé aboutit à un montant total de loyer de 960 000 F HT seulement sur les dix ans, ce qui représente une remise de 12.4 % sur le prix de revient. Elle remarque que les coûts des travaux servant de base n'intègre ni le coût du terrain d'assiette (203 365 F HT soit 253 865 F TTC), ni le terrassement (268 666,20 HT), ni la maîtrise d'œuvre (107 688,24 F HT), ni divers frais annexes (40 000 F HT). En réalité, le coût total de l'atelier-relais était de 1 715 822,40 F HT ce qui aurait dû conduire un loyer mensuel d'environ 14 300 F HT sur une base de dix ans. La commune reconnaît ces approximations malheureuses et l'ordonnateur a indiqué qu'un allongement de la période de location et une augmentation de 50 % du montant du loyer ont été proposés à la société, qui a apposé une fin de non-recevoir.

Le 13 juin 2002, aucun titre de recettes n'avait été émis pour percevoir le loyer de l'atelier n° 3, alors que l'entreprise avait bien adressé à la commune des chèques mensuels libellés à l'ordre du Trésor Public, pour un total de 192 000 F (29 270,21 €), chèques qui avaient été irrégulièrement acceptés et conservés par les services communaux sans faire l'objet d'une transmission au comptable public, seul habilité à les manier.

L'argument d'une rétention pour favoriser une évolution de la situation juridique entre la commune et la société ne justifie pas l'attitude adoptée. Des personnes responsables ont pris pour elles-mêmes des risques juridiques et on fait prendre un risque bancaire à la ville, sans parler de l'impact négatif sur sa trésorerie.