



Le Président

envoi dématérialisé

Le 21 août 2018

Réf. : GR / 18 / 1606

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Gaudens.

Il est accompagné des réponses reçues à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.

Ce rapport a un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante.

Il vous revient de communiquer ce rapport et les réponses jointes à votre assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

- faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
- être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
- donner lieu à débat.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, vous devez, à réception du rapport d'observations définitives auquel sont jointes les réponses reçues, faire connaître à la chambre la date de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. En temps utile, vous communiquerez au greffe l'ordre du jour à l'adresse de courriel suivante : occitanie-polequalite@crtc.ccomptes.fr.

En application des dispositions de l'article R. 243-16 du code précité, ce rapport et les réponses jointes peuvent être publiés et communiqués aux tiers dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, vous êtes tenu, dans le délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter devant cette même assemblée un rapport précisant les actions entreprises à la suite des observations et des recommandations formulées par la chambre régionale des comptes.

Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, en l'assurance de ma considération distinguée.

André PEZZIARDI

Monsieur Jean-Yves DUCLOS
Maire de la commune de Saint-Gaudens
HÔTEL DE VILLE
Rue Goumetx - BP 163
31806 SAINT-GAUDENS CEDEX



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE DE SAINT-GAUDENS (Haute-Garonne)

Exercices 2010 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	8
1.1. Un pôle économique à l'écart du dynamisme toulousain	8
1.1.1. Le tourisme et le secteur public, générateurs d'emplois.....	8
1.1.2. Une démographie atone	8
1.2. Un tissu urbain fragile	8
1.2.1. Un centre urbain en déprise	8
1.2.2. Une offre de logement inadaptée	9
1.3. Un contrat de ville signé en 2015	10
1.4. Les relations avec l'intercommunalité.....	10
1.4.1. Le transfert de compétences de 2012.....	10
1.4.2. Une mutualisation en recul	11
2. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	12
2.1. L'information budgétaire.....	12
2.1.1. Le débat d'orientation budgétaire	12
2.1.2. Fiabilité des prévisions budgétaires	13
2.2. Les opérations relatives au patrimoine	14
2.2.1. Un inventaire insuffisamment fiable.....	14
2.2.2. La politique d'amortissement	15
2.2.3. Le bail emphytéotique de la gendarmerie nationale	15
2.3. Un volume important des restes à recouvrer	16
2.4. Les provisions	16
2.4.1. Les risques liés aux contentieux	17
2.4.2. Les risques liés à la liquidation de la SEML Épicure	17
2.5. Le rattachement des produits et charges à l'exercice	18
2.6. Le refinancement de la dette.....	18
3. LA SITUATION FINANCIÈRE	21
3.1. Le fonctionnement courant et la formation de l'autofinancement.....	22
3.1.1. Les ressources fiscales propres	23
3.1.2. La fiscalité reversée	26
3.1.3. Les ressources institutionnelles.....	26
3.1.4. Les ressources d'exploitation.....	27
3.1.5. Les charges de gestion courante	28
3.1.6. L'autofinancement	30
3.2. Le financement de l'investissement.....	32
3.2.1. Les recettes d'investissement.....	32

3.2.2. Les dépenses d'équipement	32
3.3. La situation bilancielle.....	35
3.3.1. La dette.....	35
3.3.2. Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	39
4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	40
4.1. Le bilan social.....	40
4.2. Le pilotage des ressources humaines	41
4.2.1. Une gestion prévisionnelle faiblement développée	41
4.2.2. Une pyramide des âges vieillissante	41
4.3. Un régime d'avancement très dynamique	42
4.4. L'action sociale.....	43
4.5. L'évolution de la masse salariale : une baisse liée à celle des effectifs.....	43
4.5.1. L'évolution des effectifs : une réduction importante de postes	44
4.5.2. L'évolution des rémunérations	47
4.6. Le temps de travail et l'absentéisme.....	48
4.6.1. L'aménagement du temps de travail : un régime très favorable.....	48
4.6.2. Un absentéisme élevé.....	50
ANNEXES.....	53
GLOSSAIRE.....	55
Réponses aux observations définitives.....	57

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a contrôlé pour les exercices 2010 et suivants la gestion de la commune de Saint-Gaudens. Cette sous-préfecture située à 60 km au sud-ouest de Toulouse, qui compte un peu plus de 11 000 habitants, est restée à l'écart du dynamisme de la métropole toulousaine : sa population stagne et connaît un taux de chômage et de pauvreté élevés, la vacance des logements et des commerces de centre-ville est importante, de sorte que la commune bénéficie d'un contrat de ville signé avec l'État en 2015.

Saint-Gaudens était jusqu'en 2016 la ville-centre de la communauté de communes du Saint-Gaudinois, à laquelle elle a transféré le 1^{er} janvier 2012 les compétences de la petite enfance, de l'enfance et du périscolaire. Il en est résulté une forte baisse des effectifs et de la masse salariale nette de la commune, et s'agissant des recettes, une diminution de 1, 664 M€ du montant annuel d'attribution de compensation (AC) reversé à la commune. En 2015 en revanche, a été initié un mouvement en sens inverse : la compétence « politique de la ville », assurée jusque-là par l'EPCI, a été restituée aux communes membres, avec un mouvement de personnel afférent.

La chambre relève qu'un protocole signé le 25 février 2015 a mis un terme à deux ans de mutualisation des services marché public, documentation et ressources humaines de la commune et de la communauté de communes, ce qui va à contre-courant de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014. Elle invite la commune à engager une démarche approfondie de mutualisation de ses services avec la nouvelle communauté de communes « Cœur et coteaux de Comminges », dont elle est membre depuis le 1^{er} janvier 2017, de manière à optimiser la gestion des services et équipements et à réduire les coûts des fonctions support.

Alors que sa dette par habitant est élevée, que son fonds de roulement est devenu négatif au 31 décembre 2017 et que ses marges de manœuvre fiscales sont faibles, la situation financière de la collectivité est fragile. S'ajoute le risque lié à la liquidation de la SEML Épicure, compris entre 5,2 et 8,9 M€.

La chambre note toutefois un effort de maîtrise des charges de gestion, en particulier de la masse salariale, qui s'est traduit par une amélioration sensible de l'autofinancement en fin de période : en 2017, le ratio de désendettement consolidé, à 10,8 années, était en sensible diminution, et nettement inférieur à la durée résiduelle de la dette de 17,9 ans. Dans ce contexte, la chambre souligne que le passage du temps de travail des agents de 1 549 heures à l'obligation légale de 1 607 heures, et la mise en place d'un plan de lutte contre l'absentéisme permettraient d'améliorer sensiblement la qualité des services sans coût supplémentaire.

Pendant la période sous revue, la fiabilité des comptes a été affectée par les modalités de comptabilisation des recettes du bail emphytéotique signé entre la commune et la Société nationale immobilière (SNI), ayant pour objet la location des locaux communaux affectés à la Gendarmerie Nationale. La commune n'a pas respecté le principe de rattachement des charges à l'exercice, en inscrivant en recettes de fonctionnement de l'exercice 2012 la totalité du montant de 9,5 M€, qui aurait dû être réparti sur 30 ans. Les résultats de l'exercice ont donc été surestimés à hauteur de 9,183 M€. En outre, et en conséquence de ce cette imputation comptable erronée, le calcul de la dotation générale de fonctionnement versée par l'État été minoré et a généré une perte de recette durable estimée annuellement à plus de 70 000 €.

RECOMMANDATIONS

1. Mettre en place un plan pluriannuel d'investissement formalisé. *Mise en œuvre.*
2. Mettre en œuvre avec le comptable public une politique d'admission en non-valeur des créances douteuses, de manière à améliorer la fiabilité de l'information financière. *En cours de mise en œuvre.*
3. Limiter les investissements en 2018 et 2019 aux seuls travaux de mise en sécurité du patrimoine communal. *Devenue sans objet.*
4. Se conformer en 2018 aux obligations légales du temps de travail de 1 607 heures annuelles pour les agents de la commune travaillant à temps plein. *Non mise en œuvre.*
5. Mettre en œuvre un plan de lutte contre l'absentéisme, en utilisant les différents leviers de nature à le résorber. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. 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 fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Gaudens a été ouvert le 10 novembre 2016 par lettre du président adressée à M. Jean-Yves Duclos, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 10 novembre 2016 à M. Jean-Raymond Lépinay, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 26 octobre 2017.

Lors de sa séance du 28 novembre 2017, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Jean-Yves Duclos. M. Jean-Raymond Lépinay, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues et entendu les personnes qui avaient sollicité une audition, la chambre, dans sa séance du 4 mai 2018, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

1.1. Un pôle économique à l'écart du dynamisme toulousain

1.1.1. Le tourisme et le secteur public, générateurs d'emplois

Selon une étude de l'Insee de 2014¹, la zone d'emploi de Saint-Gaudens regroupe plusieurs bassins de vie autour de la cité, qui représentent au total près de 60 000 habitants et plus de 21 000 emplois, sur 181 communes. 20 % des résidents travaillent en dehors des limites de la zone d'emploi (cf. annexe, carte 1). Le secteur public constitue plus de 45 % des emplois de la ville.

La proximité de deux axes structurants, l'autoroute A 64 et la route départementale RD 817, facilite le développement de zones d'activités, permettant de soutenir l'emploi local, qui reste tourné, en dehors du pôle « Fibre excellence », vers les commerces et emplois à faible valeur ajoutée. Plus largement, les activités de services sont très présentes en périphérie du fait du tourisme dans le secteur.

La médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2012 est de 17 867 €, proche de la moyenne nationale. Toutefois :

- le taux de chômage des 15-64 ans était de 21,1 % en 2014, en forte augmentation depuis 2008 (+ 6,5 %), soit le double de la moyenne nationale ;
- le taux de pauvreté de la population est de 21,9 %, contre 13,5 % en métropole.

1.1.2. Une démographie atone

L'influence de la croissance de l'aire urbaine de Toulouse se fait surtout sentir pour les communes avoisinant Saint-Gaudens, qui ont gagné 1 000 habitants entre 2009 et 2013, portant la population à 30 129 habitants. L'absence de rotation ferrée suffisamment cadencée entre les deux communes n'est pas de nature à favoriser la mobilité interurbaine.

La population de la ville est stable depuis 50 ans, aux alentours de 11 000 habitants. Elle s'élevait à 11 241 habitants en 2015, en baisse de 0,7 % par rapport à 2008. Les personnes de plus de 60 ans représentent 35,6 % de la population, contre moins de 23 % au plan national. Selon l'observatoire des territoires, l'indice de jeunesse² de la zone d'emploi de Saint-Gaudens est de 58,7 %, contre 111,1 % en France en 2010, ce qui confirme par ailleurs un âge élevé pour les actifs.

1.2. Un tissu urbain fragile

1.2.1. Un centre urbain en déprise

Saint-Gaudens fait partie des communes de plus de 10 000 habitants dont les commerces connaissent un taux de vacance supérieur à 15 %³ en 2016, alors que la moyenne nationale est de 9 %. La population a augmenté davantage sur les communes voisines, avec des conséquences

¹ Étude de Christian Bourmiquel, Philippe Duprat, Bernard Nozieres.

² L'indice de jeunesse est la proportion des moins de 20 ans rapportée aux plus de 60 ans.

³ Source : PROCOS.

en termes de charges (réseaux, etc.) et de perte de fiscalité locale pour la ville centre (cf. annexe, graphique 6).

Par délibération du 12 décembre 2016, la commune s'est engagée dans une étude destinée à mettre en œuvre un ensemble d'actions correctrices, adossé à un programme d'investissement :

- rénovation du musée municipal ;
- rénovation de la collégiale Saint-Pierre et Saint-Gaudens ;
- rénovation de la piscine municipale ;
- développement d'un équipement de loisirs « *indoor* » ;
- extension du gymnase Ferjoux et rénovation du centre culturel du Pilat ;
- aménagements urbains, création de places de parking, liaisons douces ;
- restauration du petit patrimoine (fontaines, monuments aux morts, etc.) ;
- aménagement d'espaces publics ;
- rénovation des arceaux place Jean-Jaurès ;
- réhabilitation de la halle aux grains.

1.2.2. Une offre de logement inadaptée

Entre 2000 et 2012, 1 100 logements ont été construits sans le cadre des dispositifs de défiscalisation « de Robien » ou « Borloo », soit une augmentation de 13 % du parc disponible, alors que la population était dans le même temps globalement stable.

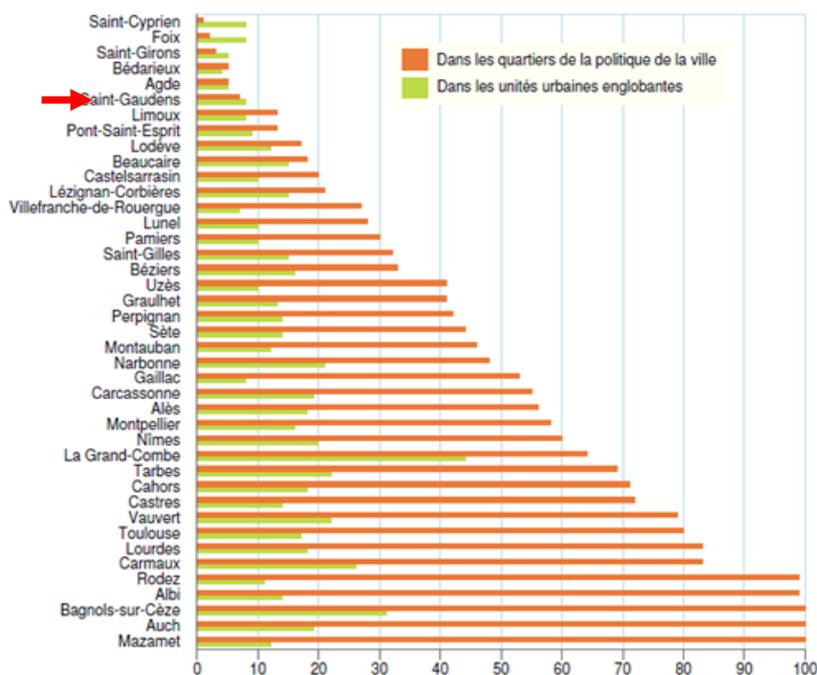
Il en est résulté une déstabilisation du marché locatif local, avec un taux de vacance en augmentation⁴, entraînant d'abord une réduction des loyers.

Le faible niveau de revenu de la population combiné au nombre de logements vacants participe au phénomène de déprise du centre-ville. En dépit de cette situation, la commune propose un contingent de logements sociaux restreint, inférieur à 10 %, en comparaison des quartiers classés en politique de la ville dans la région. Cette situation confirme le déclassement du parc locatif privé existant. Simultanément, l'offre sociale dans l'aire urbaine est aussi très faible, ce qui ne favorise pas la mixité sociale et aggrave les difficultés des secteurs en situation précaire.

Toutefois, du fait de son bassin démographique, la commune de Saint-Gaudens n'est pas soumise aux dispositions de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU) et n'encourt pas de pénalités financières.

⁴ Le taux de logements vacants est deux fois plus élevé que la moyenne nationale : 18,4 % contre 7,69 % (source Insee).

graphique 1 : Logement social dans les quartiers en politique de la ville et dans l'unité urbaine correspondant en Occitanie



Source : Insee, 2012

1.3. Un contrat de ville signé en 2015

En application de la loi n° 2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, qui vise à réduire les poches de pauvreté que connaissent certaines villes moyennes où le revenu par habitant est inférieur à 60 % du revenu médian national, soit 11 250 € par an, le cœur de ville de la commune de Saint-Gaudens a été classé en quartier prioritaire de la politique de la ville⁵ le 1^{er} janvier 2015. Il représente une population de 1 357 habitants⁶. Un contrat de ville entre l'État, la communauté de communes et la commune a été signé le 15 juillet 2015⁷ pour une période de cinq ans. Les actions à conduire portent sur le soutien à la création et la gestion d'équipements structurants à l'échelle du Comminges en s'appuyant sur la construction à long terme autour d'un projet de territoire.

1.4. Les relations avec l'intercommunalité

1.4.1. Le transfert de compétences de 2012

Jusqu'au 1^{er} janvier 2017, Saint-Gaudens était la ville-centre de la communauté de communes du Saint-Gaudinois, constituée de 21 communes.

La commune a transféré le 1^{er} janvier 2012 à l'intercommunalité les compétences de la petite enfance, de l'enfance et du périscolaire, ce qui a eu pour conséquence une forte baisse des effectifs et de la masse salariale nette de la commune et, s'agissant des recettes, une diminution de 1 664 322 € à partir de cette date du montant annuel d'attribution de compensation (AC) reversée

⁵ Carte QPV cœur de ville issue du site SIG « Politique de la ville » visé à l'article 1^{er} du décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la ville dans les départements métropolitains.

⁶ Source : Recensement Insee de la population 2013.

⁷ Contrat de ville entre la commune, la communauté de communes et l'État.

à la commune. En 2015, en revanche, a été initié un mouvement en sens inverse : la compétence « politique de la ville », assurée jusque-là par l'EPCI, a été restituée aux commune-membres, avec un mouvement de personnel afférent.

En 2015, la communauté de communes a augmenté la part de la taxe d'habitation intercommunale de 20 %, créé une taxe foncière intercommunale et supprimé la dotation de solidarité communautaire qui constituait jusque-là une ressource pour la commune de 149 227 €.

La commune était contributrice au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) à hauteur de 94 684 € en 2012 et de 470 494 € en 2016⁸.

1.4.2. Une mutualisation en recul

Un protocole de « démutualisation » signé le 25 février 2015 a mis un terme à deux ans de mutualisation des services marché public, documentation et ressources humaines de la commune et de la communauté de communes du Saint-Gaudinois. Selon l'ordonnateur, cet accord anticipait la création de la nouvelle intercommunalité créée au 1^{er} janvier 2017.

La chambre observe que cet accord va à contre-courant de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 (dite « MAPTAM »), qui cherche à faciliter les conditions de mutualisation de services sans transfert des compétences prévues par l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), avec pour objectif de réduire les coûts de certains services.

En réponse, l'ordonnateur précise qu'aux termes de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, il appartient à l'EPCI de gérer les services communs et que c'est seulement à titre dérogatoire qu'une commune peut gérer ce type de service. Pour limiter le risque financier de la commune, le personnel de ces services a été transféré à l'intercommunalité en 2016.

Il souligne qu'une mutualisation des services avec la communauté de communes Cœur et Coteaux de Comminges (« 5C ») pourra être envisagée dès que cette dernière aura absorbé toutes les procédures d'harmonisation, avec un personnel porté par l'intercommunalité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Saint-Gaudens est une « ville moyenne », dans un bassin de vie bénéficiant assez peu et inégalement du dynamisme de la métropole toulousaine. Elle rencontre des difficultés socio-économiques qui ont conduit l'État à apporter un soutien de certains quartiers par la politique de la ville, qui doit se combiner aux initiatives municipales. Continuant à jouer le rôle de bourg-centre dans la nouvelle intercommunalité créée au 1^{er} janvier 2017, Saint-Gaudens doit envisager d'accroître les mutualisations de services avec cette dernière.

⁸ Mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal, mis en place en 2012, consistant à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées.

2. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

En vertu de l'article 47-2 de la Constitution, « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». Cette disposition est directement applicable aux communes.

La commune comptait en 2010, outre son budget principal, quatre budgets annexes, suivis selon les normes comptables adaptées :

- assainissement de Saint-Gaudens (géré selon l'instruction comptable M49) : budget à caractère industriel et commercial non-autonome, clôturé le 17 octobre 2010 après son transfert au syndicat mixte de l'eau et de l'assainissement de la Haute-Garonne ;
- énergie renouvelable (géré selon l'instruction comptable M4) : budget à caractère industriel et commercial avec autonomie financière (clôturé le 28 novembre 2012) ;
- immeubles de rapport de Saint-Gaudens (géré selon l'instruction comptable M14) : budget à caractère administratif non-autonome ;
- régie des abattoirs de Saint-Gaudens (géré selon l'instruction comptable M42) : budget à caractère industriel et commercial avec autonomie financière.

En 2017, seuls les deux derniers budgets annexes sont actifs.

2.1. L'information budgétaire

2.1.1. Le débat d'orientation budgétaire

Aux termes de l'article L. 2312-1 du CGCT, « le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal [...]. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs ».

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) permet à l'ordonnateur de faire connaître ses choix budgétaires prioritaires et les modifications à apporter par rapport au budget antérieur. Il donne la possibilité aux membres de l'assemblée d'exprimer leurs vues sur une politique budgétaire d'ensemble.

La commune, conformément aux dispositions de l'article précité, a tenu régulièrement les débats d'orientations budgétaires. En 2013 et 2015, le laps de temps écoulé entre la tenue du DOB et le vote du budget s'est limité à quelques jours.

Le contenu du rapport sur les orientations budgétaires, qui évoque les grandes orientations budgétaires, y compris pluriannuelles, l'état de la dette et les effectifs, n'appelle pas d'observations.

2.1.2. Fiabilité des prévisions budgétaires

La sincérité des prévisions budgétaires suppose que l'ensemble des recettes et des dépenses inscrites au budget soit évalué de façon vraisemblable.

Sur la période, la commune présente un niveau d'exécution des prévisions budgétaires satisfaisant pour la section de fonctionnement, de l'ordre de 86 % en moyenne, tant en recettes qu'en dépenses. Ces taux s'améliorent en fin de période et sont proches de 100 % en 2017 d'après le compte administratif, indiquant une programmation et une exécution de qualité.

En revanche, les taux d'exécution en section d'investissement s'écartent significativement des prévisions et autorisations budgétaires. Par exemple, le taux de réalisation de l'exercice 2013 en dépenses est de 25,4 %.

tableau 1 : Prévisions et exécution budgétaire de la commune de Saint-Gaudens

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Section de fonctionnement	Dépenses prévues	22 036 347	21 985 888	19 510 145	27 217 636	22 850 931	17 922 013	15 945 672
	Dépenses réalisées	19 399 559	19 729 949	18 201 463	18 352 316	17 901 430	16 312 434	14 493 934
	Taux de réalisation	88%	89,70%	93,30%	67,40%	78,30%	91,00%	90,90%
	Recettes prévues	22 036 347	21 985 888	19 510 145	27 217 636	22 850 931	17 922 013	16 798 152
	Recettes réalisées	20 081 053	20 951 090	28 242 820	17 919 885	16 738 521	16 991 349	16 009 041
	Taux de réalisation	91,10%	95,30%	144,70%	65,80%	73,30%	94,80%	95,30%
	Section d'investissement	Dépenses prévues	5 812 321	8 962 922	8 992 961	16 168 959	10 798 703	7 676 283
Dépenses réalisées		3 807 929	5 058 010	5 746 567	4 114 273	5 521 567	2 882 836	8 834 385
Taux de réalisation		65,50%	56,40%	63,90%	25,40%	51,10%	37,60%	250%
Recettes prévues		5 812 321	8 962 922	8 992 961	16 168 959	10 798 703	7 676 283	2 992 028
Recettes réalisées		1 769 366	5 473 681	5 375 353	3 441 605	3 919 751	5 362 490	7 832 312
Taux de réalisation		30,40%	61,10%	59,80%	21,30%	36,30%	68,90%	261%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

* Les taux d'exécution de l'exercice 2016 sont liés à la restructuration de dette.

L'article L. 2311-3 du CGCT dispose que « les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement. Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées ». Si la commune utilise cet instrument de maîtrise à moyen terme des dépenses d'investissement au niveau des opérations d'équipement individuelles, elle ne dispose pas d'un schéma pluriannuel d'investissement qui lui permette d'avoir une vision globale des enjeux et équilibres financiers à venir.

Recommandation

1. Mettre en place un plan pluriannuel d'investissement formalisé. *Mise en œuvre.*

La chambre prend acte de la mise en œuvre de ce document, qui permet un pilotage pluriannuel, sans qu'il ne doive être règlementairement soumis au vote du conseil. L'adoption

récente d'autorisations de programmes / crédits de paiement (AP/CP)⁹ constitue une nouvelle étape que la chambre invite à étendre à la réalisation de tout nouvel équipement.

2.2. Les opérations relatives au patrimoine

Un bon suivi comptable du patrimoine permet de répondre au principe de sincérité des comptes et de mettre en place une politique d'amortissement adaptée.

2.2.1. Un inventaire insuffisamment fiable

L'analyse de l'état de l'actif fait ressortir des écarts notables entre les données de l'inventaire de l'ordonnateur et celles retracées par le comptable de la commune.

tableau 2 : Écarts constatés entre l'inventaire de l'ordonnateur et les comptes de gestion du comptable

COMPTE	INVENTAIRE DE LA COMMUNE 2015*	COMPTES DE GESTION 2015*	ECARTS CONSTATES
2031 Frais d'études	36 498	33 246	3 252
20422 Bâtiments et installations	430 941	384 473	46 468
205 Conc.Dr.Sim.Brev.Lic.Mark.Proc	715 824	383 539	332 285
2111 Terrains nus	3 276 959	1 811 165	1 465 794
2113 Terr. Am. autres que voirie	1 361 526	1 030 944	330 582
21311 Hôtel de ville	610 124	582 774	27 350
21312 Bâtiments scolaires	3 993 291	3 973 722	19 569
21316 Equipements du cimetière	479 314	455 103	24 211
21318 Autres bâtiments publics	43 341 150	36 752 312	6 588 838
2135 Instal.Gén.,Ag.,Am. des Const.	3 901 874	3 906 658	-4 784
2138 Autres constructions	5 269 752	3 603 077	1 666 675
2141 Const.sol d'autrui- Bât. Pub.	651 537	497 908	153 629
2151 Réseaux de voirie	17 278 113	17 185 527	92 586
2152 Installations de voirie	686 143	683 993	2 150
2153 Réseaux divers	2 928 690	2 864 769	63 921
21571 Matériel roulant	1 389 993	1 168 358	221 635
2182 Matériel de transport	2 405 237	1 891 833	513 404
2183 Mat.de bureau et Mat.Inform.	1 125 073	1 126 934	-1 861
2184 Mobilier	669 642	642 019	27 623
2188 Autres immo corporelles	3 637 425	3 648 518	-11 093
TOTAL ECARTS		11 562 237	

Source : CRC, d'après les documents fournis par la collectivité et les comptes de gestion

* Valeurs brutes

Il serait souhaitable que la commune effectue un travail de fiabilisation de son inventaire afin de présenter une image plus fidèle de ses actifs immobilisés. Cette tâche est en cours de réalisation depuis 2017, en partenariat entre les services financiers et les services techniques municipaux et en collaboration étroite avec le comptable public.

⁹ Par exemple pour la rénovation en cours de la piscine, principal investissement à moyen terme.

2.2.2. La politique d'amortissement

En vertu des dispositions des articles L. 2321-2, 27° et L. 2321-3 du CGCT, « constituent des dépenses obligatoires, pour les communes ou les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics, les dotations aux amortissements des immobilisations visées à l'article R. 2321-1 du même code ». Ce même article précise par ailleurs que l'assemblée délibérante peut fixer les durées d'amortissement des immobilisations pour chaque bien ou catégorie de biens et ce, dans la limite des barèmes fixés par arrêté du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé du budget.

La commune, par délibération du 15 avril 2008 reprenant la délibération votée le 16 janvier 1997, a fixé des durées d'amortissement de ses immobilisations en général sur la fourchette basse des durées usuelles. À titre d'exemple, pour les installations de voirie, la durée fixée correspond à 20 ans, pour un éventail possible entre 20 et 30 ans.

2.2.3. Le bail emphytéotique de la gendarmerie nationale

La comptabilisation d'une opération de cession a eu une incidence sur les dotations de l'État perçues par la commune.

Le 19 décembre 2012, un bail emphytéotique a été signé entre la commune de Saint-Gaudens et la Société nationale immobilière (SNI¹⁰) ayant pour objet la location des locaux de la commune affectés à la gendarmerie nationale.

Si ce bail d'une durée de 30 ans et d'un montant de 9,5 M€, comptabilisé sur un seul exercice, a eu pour effet d'assainir la présentation des comptes au titre de 2012, il a aussi minoré, dans le temps, la dotation forfaitaire versée par l'État.

La commune a décidé, par délibération du 4 juillet 2012, d'imputer la recette globale sur les crédits ouverts du budget 2012. Dans les faits, deux titres de recettes émis le 31 décembre 2012 ont été comptabilisés au compte 752 « Revenus des immeubles » :

- n° 1979 de 2 000 000 € (correspondant à une avance) ;
- n° 1980 de 7 500 000 € (reliquat de la somme due par le preneur).

Or, en vertu du principe de rattachement des charges à l'exercice, le canon emphytéotique étant assimilable à un loyer payé par anticipation par le preneur sur l'exercice 2012, ne peut figurer en section de fonctionnement que pour la part de l'exercice concerné. Plusieurs schémas d'écritures comptables auraient pu permettre d'enregistrer cette opération en répartissant le produit sur plusieurs exercices. La commune aurait par exemple pu inscrire en 2012 :

- une recette au compte 752 d'un montant de 316 667 €, et non de 9,5 M€ ;
- une recette au compte 1687 (autres dettes) d'un montant de 9 183 333 €.

La commune n'a pas respecté le principe d'annualité budgétaire en inscrivant en recette de fonctionnement sur l'exercice 2012, une somme de 9,5 M€ qui aurait dû être rattachée à chacun des exercices concernés suivant le bail de 30 ans. Ainsi, l'exercice 2012 donne une image non-fidèle de la situation de la commune, avec un montant de produits surestimé à hauteur de 9,183 M€.

¹⁰ Siren : 470801168.

L'ordonnateur précédent a indiqué en réponse que ce schéma comptable n'a pas fait l'objet d'observations du comptable public l'incitant à l'amender.

En conséquence, le calcul de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État a été minoré et a généré une perte de recettes estimée annuellement à plus de 70 000 €.

La commune a d'ailleurs engagé un contentieux à l'encontre de l'État dès 2013 devant les juridictions administratives, rejeté par le Conseil d'État, afin d'obtenir la révision des bases de calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et la compensation de ses pertes.

2.3. Un volume important des restes à recouvrer

Au 31 décembre 2015, l'état des restes à recouvrer présentait un total de 881 364 €, soit 5 % des recettes de fonctionnement de cet exercice.

Outre ce volume important, il convient de relever l'ancienneté de certaines créances, dont plusieurs ont été prises en charge en 1994, ce qui compromet fortement leur recouvrement. Les créances prises en charge antérieurement à 2012 représentent encore un volume de 47 000 €.

Le budget annexe des abattoirs est dans une situation similaire, présentant un montant de restes à recouvrer s'élevant à 408 054 € au 31 décembre 2015, soit presque 12 % des recettes de fonctionnement de l'exercice 2015. Ces créances sont pour l'essentiel postérieures à 2012.

Sur la période sous revue, seul un faible volume de créances a été admis au compte 654 « Pertes sur créances irrécouvrables » et à sa subdivision 6541 « Créances admises en non-valeur pour le budget principal ». La politique de la commune en matière d'admission en non-valeur est limitée. À terme, la correction de cette situation se traduira par une charge (admission en non-valeur) pour le budget de la collectivité.

La chambre invite la commune à suivre de près ses créances et à mettre en place une politique de provisionnement adaptée, ce qui est en cours en 2018. S'agissant des créances les plus anciennes dont le recouvrement apparaît compromis, elle lui recommande de se rapprocher du comptable et de mettre en œuvre une politique d'admission en non-valeur des créances devenues irrécouvrables.

Recommandation

2. Mettre en œuvre avec le comptable public une politique d'admission en non-valeur des créances douteuses, de manière à améliorer la fiabilité de l'information financière. *En cours de mise en œuvre.*

2.4. Les provisions

Le CGCT, en son article L. 2321-2, présente trois cas de figures pour lesquels le provisionnement est obligatoire :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, une provision est constituée pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de

trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective ;

- lorsque le recouvrement des restes à réaliser sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable.

Si le fait de constituer des provisions représente une charge budgétaire pour une collectivité, cette pratique permet toutefois de réduire les conséquences ultérieures d'un risque avéré.

2.4.1. Les risques liés aux contentieux

La commune enregistre plusieurs contentieux sur la période.

Le contentieux avec une société¹¹ a été résolu par voie conventionnelle en 2015 pour un montant global de 16 800 € au détriment de la commune. Le recours formé par la société devant le tribunal administratif le 13 juillet 2014 aurait dû conduire à la constitution d'une provision, ce qui n'a pas été fait.

De la même façon, celui formé par trois agents stagiaires non titularisés en 2014 n'a pas donné lieu à la constitution d'une provision. Le tribunal administratif de Toulouse a rejeté en mai et juin 2017 ces requêtes, sans préjudice financier pour la commune, sans que cela ne remette en cause le principe de prudence comptable et la nécessité, *a minima*, d'évaluer le besoin de constituer une provision pour risque.

2.4.2. Les risques liés à la liquidation de la SEML Épicure

La commune a accordé en février 2008 à la SEML Épicure, dont elle possède 21 % du capital, une garantie d'emprunt à hauteur de 6 M€. Cette société est aujourd'hui en liquidation judiciaire : la procédure ouverte le 5 janvier 2016 par le tribunal de commerce de Toulouse a été engagée pour une durée de deux ans, et devrait donc se dénouer en 2018.

À la date du 7 avril 2017, selon l'état des créances déposées¹² par le liquidateur judiciaire au tribunal de commerce de Toulouse, le passif exigible est de 8 942 428 €. Il est composé essentiellement des 8 925 153 € demandés par l'établissement prêteur. Dans la configuration la plus défavorable, cette somme pourrait, une fois déduit l'actif à céder, être imputée à la commune.

La commune conteste la garantie d'emprunt accordée à la SEML Épicure. Elle considère, d'une part, qu'elle contrevient aux règles des articles L. 2252-1 et D. 1511-35 du CGCT¹³ et, d'autre part, que les conditions tenant aux pénalités de remboursement anticipé prévues au contrat de prêt sont différentes de celles autorisées par le conseil municipal du 11 février 2008.

Au total, la commune est exposée au risque lié à la procédure en cours au tribunal de commerce de Toulouse, mais aussi à celui lié à une procédure judiciaire avec le Crédit Foncier de France sur la garantie de l'emprunt.

¹¹ Séance du conseil municipal du 22 juin 2015.

¹² Dépôt enregistré le 13 avril par le greffe du tribunal de commerce de Toulouse sous le n° ETA2017/00230.

¹³ Niveau de garantie accordé à 100 % dans des cas très particuliers ne correspondant pas à celui de la SEML Épicure selon l'ordonnateur.

La commune a provisionné 1 M€ au 1^{er} février 2016. L'ordonnateur fait valoir que l'article L. 2252-1 du CGCT dispose qu'« aucune stipulation ne peut faire obstacle à ce que la mise en jeu des garanties ou cautions accordées par une commune porte, au choix de celle-ci, soit sur la totalité du concours, soit sur les annuités déterminées par l'échéancier contractuel ». Il soutient que le provisionnement ne doit couvrir que les annuités non-réglées (trois annuités), soit effectivement 1 M€.

La chambre souligne toutefois que ce raisonnement ne tient pas compte du risque associé à la procédure commerciale en cours, qui peut être évalué entre 5,2 et 8,9 M€.

2.5. Le rattachement des produits et charges à l'exercice

Le principe du rattachement des produits et charges vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice les charges et produits qui s'y rapportent. Il permet de s'assurer du respect du principe d'indépendance des exercices et de celui de l'annualité comptable.

La procédure¹⁴ de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non-réception par l'ordonnateur de la pièce justificative.

En 2016, la commune a inscrit un produit constaté d'avance de 4,44 M€ crédité au compte 487 comme le prévoit l'annexe n° 16 du tome 1 de l'instruction budgétaire et comptable M14. Cette somme correspond à l'aide du fonds de soutien pour le refinancement des emprunts toxiques (voir *infra* § 2.6) détenus par la commune. La commune a fait le choix d'étaler la charge liée aux indemnités de remboursement anticipé de ces emprunts : elle a étalé sur plusieurs exercices le produit lié à l'aide du fonds de soutien.

Comptablement, il a donc été enregistré un produit constaté d'avance au crédit du compte 487. Une quote-part du produit correspondant à chacun des exercices est ensuite débité du compte 487 par le crédit du compte 7681 « Fonds de soutien - Sortie des emprunts à risques ». Pour 2016, ce produit s'élève à 370 312 €.

Ce mode de comptabilisation respecte la norme comptable.

2.6. Le refinancement de la dette

Le précédent rapport de la chambre, portant sur la période 2004-2009, avait souligné les difficultés liées à la dette de la commune (niveau élevé, modalité de refinancement reportant à moyen et long terme des coûts liés aux emprunts, présence de produits structurés).

¹⁴ Instruction M14, tome 2 : rattachements des charges et produits.

Le niveau et la structure de la dette constituent encore dans la période sous contrôle un enjeu majeur pour la commune. Au conseil municipal du 18 février 2016, l'ordonnateur indiquait que :

- la dette est élevée (21,7 M€, soit près de 2 000 € par habitant) ;
- elle est risquée puisqu'elle comprend 11 M€ de prêts dits « toxiques » contractés avec la banque Dexia (plus de 50 % de l'encours total) ;
- sa durée résiduelle court sur 18 ans.

Le risque financier induit par les produits bancaires structurés a conduit l'État à proposer, d'une part, une cotation des risques dans le cadre de la charte dite « Gissler » et, d'autre part, une procédure de « désensibilisation » des prêts structurés à risques, *via* un fonds de soutien (décret n° 2014-444 du 29 avril 2014).

La commune avait introduit dès 2013 un recours contre ces prêts devant le tribunal de grande instance de Nanterre. En 2016, l'État a proposé, sous réserve de l'abandon de la procédure en cours, de mettre en œuvre un dispositif de désensibilisation.

Le montant de l'emprunt de refinancement ne peut excéder le montant du capital restant dû refinancé, hors pénalité de remboursement anticipé capitalisée. En conséquence :

- si le montant du nouvel emprunt est inférieur à celui de l'emprunt ayant donné lieu à refinancement, la différence est imputée au débit du compte 16 de l'emprunt originel. Cette opération d'ordre budgétaire traduit un désendettement effectif ;
- si l'emprunt refinancé prévoit une pénalité de remboursement anticipé capitalisée, le montant de la pénalité est comptabilisé au débit du compte 668 « Autres charges financières » ;
- si l'opération de refinancement est réalisée auprès du même établissement de crédit, le paiement de la pénalité ne donne pas lieu à un flux financier. Le compte 668 est débité par le crédit du compte 164 concerné (opération d'ordre budgétaire).

La commune a procédé en 2016 au refinancement de deux contrats de prêts litigieux, antérieurement souscrits auprès de Dexia Crédit Local, devenu « Société de financement local » – SFIL. Il s'agit des contrats MPH258418EUR et MPH273252EUR, souscrits en 2007 et 2010, le second étant particulièrement risqué, puisque côté « hors charte » Gissler. Le tableau 3 reprend le schéma comptable enregistré dans les comptes de la commune, relatif à l'opération de refinancement de la dette.

tableau 3 : Enregistrement des restructurations d'emprunt au compte administratif

En €	1641		166		4817		668		796	
	Emprunts en Euros		Refinancement		Pénalités de rénégociation		Autres charges financières		Charges transférées	
Balance d'entrée 2016		11 080 020								
Remboursement anticipé à la banque SFIL										
Encaissement du nouvel emprunt par la commune										
Capitalisation de la pénalité par opération d'ordre budgétaire		5 541 924			5 541 924		5 541 924			5 541 924
Apurement du compte 166 par opération d'ordre budgétaire										

Source : Compte administratif de la commune (exercice 2016)

Le compte n° 166 n'a pas été mouvementé de manière à prendre en compte l'opération de refinancement. Au sens de l'instruction M14, le schéma d'écriture budgétaire et comptable au terme d'une opération de refinancement de dette communale aurait dû être le suivant :

tableau 4 : Schéma comptable théorique d'enregistrement des restructurations d'emprunt

En €	1641		166		515		4817		668		796	
	Emprunts en Euros		Refinancement		Compte au trésor		Pénalités de rénégociation		Autres charges financières		Charges transférées	
Balance d'entrée 2016		11 080 020										
Remboursement anticipé à la banque SFIL			11 080 020			11 080 020						
Encaissement du nouvel emprunt par la commune				10 768 238	10 768 238							
Capitalisation de la pénalité par opération d'ordre budgétaire		6035353					6 035 353		6 035 353			6 035 353
Apurement du compte 166 par opération d'ordre budgétaire	311 781			311 781								

Source : CRC - Retraitement sur la base de l'instruction M14, annexe 12

Aucune délibération n'a été prise pour valider la durée d'étalement de la pénalité de remboursement anticipé. La commune, dans ses documents budgétaires¹⁵, fait état d'un étalement de cette charge sur une durée de 25 ans. Tandis que l'instruction M14 précise que la pénalité de remboursement anticipé peut faire l'objet d'un étalement, *via* les comptes n° 4817 « Indemnités de renégociation de la dette » et n° 796 « Transferts de charges financières », sur une période ne devant pas excéder la durée de l'emprunt initial restant à courir avant le refinancement, sauf si le nouvel emprunt est d'une durée inférieure à celle de l'emprunt initial. Alors que le refinancement est intervenu en février 2016, les durées résiduelles des deux emprunts litigieux étaient respectivement de 18,75 et 18,83 ans au 31 décembre 2015.

Dans l'hypothèse d'un étalement de la pénalité, sous réserve de la délibération qui le prévoit, il aurait fallu dès 2016 procéder à la constatation de l'amortissement de la charge liée à l'exercice. Le tableau 5 précise les modalités d'affectation.

¹⁵ Annexe A8 du CA 2016 - État des charges transférées.

tableau 5 : Première année d'amortissement de l'indemnité de renégociation

En €	4817 Pénalités de renégociation		796 transferts de charges financières		6862 Dotations aux amort. Des charges financières à répartir	
	En 2016, transfert des indemnités à étalement par opération d'ordre budgétaire	6 035 353			6 035 353	
1er étalement		335 297			335 297	

L'annexe afférente au refinancement (annexe A2.6) du compte administratif n'est pas renseignée. Quand bien même cet élément revêt une faible importance, le coût élevé du refinancement (indemnités de remboursement anticipé) aurait mérité de figurer expressément dans ce document.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'exercice 2012 a enregistré un produit de fonctionnement de 9,5M€ correspondant au loyer du bail emphytéotique de la gendarmerie nationale, alors que seuls 316 667 € auraient dû être enregistrés, ce qui a permis une forte surévaluation du résultat, et a conduit néanmoins à une perte de recettes attendues de l'État.

L'exécution budgétaire est conforme aux prévisions et s'améliore en fin de période. La mise en œuvre d'un PPI et d'AP/CP s'inscrit dans une stratégie de pluriannualité budgétaire. Le recouvrement des créances, tous budgets confondus, et la comptabilisation des provisions constituent un point de vigilance.

3. LA SITUATION FINANCIÈRE

La commune compte, en plus de son budget principal, plusieurs budgets annexes dont certains ont été supprimés au cours de la période sous revue. En 2010, la commune disposait de quatre budgets annexes.

tableau 6 : Typologie des budgets gérés par la ville de Saint-Gaudens en 2010

Identifiant	Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement 2016 (en €)	%
21310483900013	Budget principal	SAINT-GAUDENS	M14	23 071 177	85,64%
21310483900245	Budget annexe	IMMEUBLES DE RAPPORT ST GAUDENS	M14	460 236	1,71%
21310483900260	Budget annexe	REGIE DES ABATTOIRS ST GAUDENS	M42	3 409 399	12,66%
21310483900286	Budget annexe	ENERGIE RENOUVELABLE - ST-GAUDENS	M4	0	0,00%
Somme totale :				26 940 811	100,00%
Somme M14 :				23 531 413	87,34%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

En 2017, la commune ne compte plus que deux budgets annexes : les abattoirs et les immeubles de rapport. Le périmètre retenu pour l'analyse financière est limité au seul budget principal, qui couvre 85 % des recettes de fonctionnement en fin de période de contrôle. Les

recettes de fonctionnement du budget annexe « immeubles de rapport » représentent un montant limité, qui équivaut aux revenus locatifs et redevances perçus sur le budget principal.

3.1. Le fonctionnement courant et la formation de l'autofinancement

La commune enregistre un excédent brut de fonctionnement en hausse en fin de période (2,7 M€ en 2017 contre 2 M€ en 2010) avec des variations importantes dans l'intervalle. Cet excédent a permis d'absorber le déficit du résultat financier récurant sur la période, excepté en 2013 et 2014. En effet, l'excédent de fonctionnement entre 2013 et 2014, inférieur à 1 M€, n'a pas permis de couvrir entièrement le déficit du résultat financier.

L'excédent de fonctionnement particulièrement important, pour l'exercice 2012, est dû à l'opération de cession du bail de la gendarmerie mobile (cf. *supra* § 2.2.3) à l'origine d'une inscription erronée de 9,5 M€¹⁶ en produits, la commune n'ayant pas procédé aux écritures de rattachement des produits à l'exercice.

tableau 7 : Données et indicateurs financiers liés au fonctionnement

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	6 098 795	6 557 956	6 701 757	6 836 812	6 668 043	7 365 006	7 406 575	7 295 048	2,6%
+ Ressources d'exploitation	2 229 663	2 247 602	11 815 491	1 384 635	1 932 233	1 785 817	1 679 190	1 640 729	-4,3%
= Produits "flexibles" (a)	8 328 459	8 805 558	18 517 247	8 221 447	8 600 276	9 150 823	9 085 765	8 935 777	1,0%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 770 129	4 015 810	2 525 239	2 526 199	2 414 759	1 903 340	1 556 393	1 246 750	-14,6%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	7 348 045	7 421 991	5 662 985	5 754 673	5 251 122	5 080 307	4 971 472	5 507 032	-4,0%
= Produits "rigides" (b)	11 118 174	11 437 801	8 188 224	8 280 872	7 665 880	6 983 647	6 527 865	6 753 783	-6,9%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	118 688	145 303	194 626	142 749	261 331	299 719	395 411	346 024	16,5%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	19 565 321	20 388 662	26 900 097	16 645 067	16 527 486	16 434 189	16 009 041	16 035 583	-2,8%
Charges à caractère général	4 475 823	4 660 896	4 448 392	5 025 658	4 639 030	4 238 102	3 815 769	3 844 339	-2,1%
+ Charges de personnel	11 097 234	11 273 799	8 927 875	8 956 386	9 692 956	8 879 848	8 166 628	7 805 723	-4,9%
+ Subventions de fonctionnement	664 736	740 795	667 928	723 102	738 288	681 816	935 966	708 623	0,9%
+ Autres charges de gestion	1 274 548	1 256 462	1 109 451	1 169 227	1 102 554	1 021 051	986 535	985 551	-3,6%
= Charges de gestion (B)	17 512 342	17 931 952	15 153 647	15 874 373	16 172 828	14 820 817	13 904 898	13 344 235	-3,8%
EBF (A-B)	2 052 979	2 456 710	11 746 450	770 694	354 658	1 613 373	2 104 144	2 691 348	3,9%
<i>en % des produits de gestion</i>	10,5%	12,0%	43,7%	4,6%	2,1%	9,8%	13,1%	16,8%	
+/- Résultat financier	-941 721	-915 763	-1 057 935	-983 428	-1 201 424	-954 552	-571 944	-703 508	-4,1%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- valeurs de cession de stocks)	0	0	0	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	-41 515	122 507	-118 094	-77 348	-63 602	310 813	-17 092	78 083	N.C.
= CAF brute	1 069 743	1 663 454	10 570 421	-290 082	-910 368	969 634	1 515 107	2 065 923	9,9%
<i>en % des produits de gestion</i>	5,5%	8,2%	39,3%	-1,7%	-5,5%	5,9%	9,5%	12,9%	

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

Les produits de gestion ont significativement régressé sur la période, passant de 19 565 321 € en 2010 à 16 035 583 € en 2017, soit une baisse de 2,8 % en moyenne annuelle. Cette

¹⁶ Délibération du 4 juillet 2012 du conseil municipal de la ville de Saint-Gaudens.

baisse s'explique principalement par celle des produits rigides, en particulier les ressources institutionnelles (dotations de l'État et versements de l'intercommunalité) sur lesquelles la commune n'a pas de levier d'action. Les produits rigides ont ainsi baissé de 6,9 % par an en moyenne sur la période, passant de 11 M€ en 2010 à 6,7 M€ en 2017.

3.1.1. Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales propres ont progressé de 2,6 % par an en moyenne sur la période, et représentaient 45 % des produits de fonctionnement pour l'exercice 2017 contre 31 % en 2010. Cette progression est principalement portée par la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Les bases nettes d'imposition de la commune progressent peu, mais restent supérieures à la moyenne de la strate :

- 1 522 €/habitant pour la taxe d'habitation (TH) contre 1 412 €/habitant ;
- 1 503 €/habitant pour la taxe sur le foncier bâti (TFPB) contre 1 310 €/habitant.

Le niveau élevé des bases nettes d'imposition s'explique par le fait que la commune n'a voté aucun abattement facultatif et n'a pas mis en place de politique de majoration des abattements obligatoires prévus par la loi, conduisant à une hausse de la pression fiscale.

L'augmentation des produits fiscaux a permis de compenser la baisse des ressources d'exploitation et des produits rigides.

tableau 8 : Les ressources fiscales propres de la commune

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	5 765 714	6 273 913	6 448 108	6 640 780	6 418 704	7 124 145	7 143 048	6 945 396	2,7%
+ Taxes sur activités de service et domaine	64 378	67 429	61 880	55 134	72 518	63 186	65 051	62 151	-0,5%
+ Taxes sur activités industrielles	0	126	0	0	0	0	176	110	N.C.
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	0	0	0	0	0	0	0	0	N.C.
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	268 703	216 488	191 769	140 898	176 820	177 675	198 300	287 390	1,0%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	6 098 795	6 557 956	6 701 757	6 836 812	6 668 043	7 365 006	7 406 575	7 295 048	2,6%

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

En 2016, la commune abritait 7 452 foyers fiscaux, dont 37,8 % sont imposables à l'impôt sur le revenu (de 48,3 % en 2014), contre 55,5 % pour l'ensemble du département de la Haute-Garonne.

Le revenu médian de la commune s'élevait à 18 191 €, contre 21 975 € pour l'ensemble du département de la Haute-Garonne en 2014. Par ailleurs, le taux de pauvreté de la commune atteignait 20,8 % en 2014, contre 12,6 % au niveau départemental.

3.1.1.1. Répartition des principales ressources fiscales

Les ressources fiscales propres sont la taxe d'habitation (TH), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB), les deux premières constituant en général l'essentiel des produits.

Ces deux taxes locales représentent 7 M€ en 2016 sur 16 M€ de produits de gestion. Il convient de souligner que les produits de gestion ont globalement baissé sur la période, passant de 19 M€ en 2010 à 16 M€ en 2016, et que seules les ressources fiscales ont augmenté de 3,74 % en variation annuelle moyenne.

tableau 9 : Évolution des produits fiscaux (TH et TFPB)

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	variation annuelle moyenne
Taxe d'habitation	1 726 510	1 766 793	1 770 175	1 830 240	1 903 220	1 959 553	2 020 318	2,65%
TFPB	3 958 428	4 460 447	4 566 624	4 679 030	4 533 135	5 006 270	5 063 719	4,19%
Total	5 684 938	6 227 240	6 336 799	6 509 270	6 436 355	6 965 823	7 084 037	3,74%

Source : CRC, d'après données fournies par la collectivité

La répartition des taxes locales entre la TH et la TFPB est relativement constante sur la période : la TFPB représente deux tiers des produits fiscaux.

tableau 10 : Évolution du produit fiscal par habitant

Bases fiscales en €	2012		2013		2014		2015		2016	
	Commune	Strate*	Commune	Strate	Commune	Strate	Commune	Strate	Commune	Strate
Taxe d'habitation	1 494	1 302	1 561	1 362	1 526	1 361	1 522	1 412	1 474	1 397
Taxe foncière (bâti)	1 507	1 216	1 534	1 261	1 490	1 276	1 503	1 310	1 517	1 333

Taux d'imposition	2012		2013		2014		2015		2016	
	Commune	Strate*	Commune	Strate	Commune	Strate	Commune	Strate	Commune	Strate
Taxe d'habitation	10,25%	15,74%	10,25%	15,68%	10,25%	15,87%	11,17%	15,98%	11,17%	18,36%
Taxe foncière (bâti)	25,96%	22,96%	25,96%	22,75%	25,96%	22,65%	28,30%	22,48%	28,30%	23,73%

Produit fiscal en €	2012		2013		2014		2015		2016	
	Commune	Strate*	Commune	Strate	Commune	Strate	Commune	Strate	Commune	Strate
Produits fiscaux/habitants	550	489	564	506	549	510	601	526	606	549

Source : CRC, d'après données Dgfi

* strate de 10 000 à 20 000 habitants

Compte tenu de l'importance des bases, les produits fiscaux par habitant, à 606 € en 2016, sont supérieurs à ceux des communes appartenant à la même strate démographique, qui s'élevaient cette année-là à 549 € en moyenne.

Les taux de la TH sont très largement en dessous de la moyenne de la strate (11,17 % en 2016, contre 18,36 % pour la strate), ce qui laisse à la commune des marges de manœuvre, même si la pression fiscale est déjà élevée.

Le nombre de logements vacants, particulièrement dans le cœur de ville, a conduit la commune à les assujettir à la taxe d'habitation par délibération n° 2009-57 du 18 mai 2009. Cette délibération avait pour but « d'inciter les propriétaires du centre-ville à mettre en location leurs biens vacants depuis plus de cinq ans, de façon à faciliter le maintien ou le retour en centre-ville d'une population ayant des difficultés à se déplacer »¹⁷. Du fait du volume important de logements ne trouvant pas preneur, cette mesure n'a pas eu les effets escomptés et a généré de nombreuses demandes de remises gracieuses auprès des services municipaux et fiscaux. Elle a été abrogée par délibération du 20 janvier 2014.

En revanche, au cours de la période, le taux de la TFPB est resté supérieur à la moyenne des communes de la même strate. Cet impôt représente la plus grande part des ressources fiscales propres de la commune. Si le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) est passé de 91,67 % entre 2010 et 2014 à 99,92 % en 2015, son produit reste faible, compris entre 64 000 € et 74 000 €.

La commune n'a pas mis en place de politique d'abattement facultative pour les ménages, mais a voté une exonération complémentaire¹⁸ temporaire de cinq ans sur les bâtiments achevés depuis le 1^{er} janvier 2014, dont le niveau élevé de performance énergétique globale est supérieur ou égal à celui qu'impose la législation en vigueur, soit la norme BBC 2005 (bâtiment basse consommation énergétique 2005). En 2016, cela représente un montant de 6 675 € d'exonération de taxe sur le foncier bâti.

3.1.1.2. Potentiel financier de la commune

Le potentiel fiscal d'une commune est égal à la somme que produiraient les taxes locales directes d'une collectivité si l'on appliquait aux bases communales le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes. Le potentiel fiscal « trois taxes » comprend les trois taxes locales sur lesquelles la commune peut influencer (TH, TFPB, TFPNB). Il est utilisé pour le calcul de l'effort fiscal des communes faisant partie d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique.

Le potentiel financier est un indicateur de richesse potentielle élargi d'une commune définie par l'article L. 2334-4 du CGCT, calculé en ajoutant au potentiel fiscal le montant perçu par la commune l'année précédente au titre de la dotation forfaitaire définie à l'article L. 2334-7 du CGCT. Il permet de prendre en compte l'ensemble des ressources stables de la commune.

La commune appartient à un groupement à fiscalité professionnelle unique (FPU), de sorte que la fiscalité professionnelle constitue une ressource fiscale de l'EPCI dont elle est membre. La commune affiche un potentiel financier de 1 427 € par habitant contre 1 123 € en moyenne pour les communes de population équivalente. Cette comparaison favorable doit toutefois être nuancée, en raison de l'importance des foyers fiscaux non imposables et de l'importance des logements vacants en centre-ville, qu'une politique de taxation aujourd'hui abandonnée n'est pas parvenue à résorber.

¹⁷ Délibération du conseil municipal de Saint-Gaudens du 20 janvier 2014, page 11.

¹⁸ Par délibération du conseil municipal du 5 mars 2014.

3.1.2. La fiscalité reversée

La fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité a diminué, de 7 348 045 € en 2010 à 5 507 032 € en 2017, soit une variation annuelle moyenne de - 4 % liée pour partie aux transferts de compétences. Outre la baisse continue du montant de l'attribution de compensation brute, la dotation de solidarité communautaire brute a été supprimée à partir de 2015. En parallèle, la commune est depuis 2012 contributrice au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales, et les reversements au FPIC sont passés de 94 000 € en 2012 à 470 000 € en 2016. La situation évolue en 2017, puisque la commune est désormais bénéficiaire du fonds à hauteur de 65 066 €.

tableau 11 : La fiscalité reversée

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	7 237 125	7 237 125	5 572 802	5 761 639	5 441 966	5 441 966	5 441 966	5 441 966	-4,0%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	110 920	184 867	184 867	184 867	80 618	0	0	0	-100,0%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	0	0	-94 684	-191 833	-271 462	-361 659	-470 494	65 066	N.C.
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	0	0	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité	7 348 045	7 421 991	5 662 985	5 754 673	5 251 122	5 080 307	4 971 472	5 507 032	-4,0%

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

3.1.3. Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles ont connu une baisse de 14,6 % sur la période, venant ainsi atténuer la dynamique des produits fiscaux de la commune. Ce repli s'explique principalement par la forte diminution de la DGF, avec une variation annuelle moyenne à la baisse de 11,2 % et par la très forte décreue des participations publiques (- 37,5 % sur la période).

La baisse significative des contributions de l'État au fonctionnement de la commune s'inscrit dans le cadre des mesures de contribution à l'effort de redressement des comptes publics initié en 2014. Ainsi, entre 2014 et 2017, la commune enregistre une perte annuelle de ressources de 300 000 € en moyenne.

tableau 12 : Évolution des ressources institutionnelles

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	1 999 355	2 028 423	2 034 678	2 003 739	1 757 123	1 400 092	1 083 049	873 458	- 11,2%
Dont dotation forfaitaire	1 999 355	2 004 851	1 910 544	1 875 088	1 623 051	1 259 515	934 666	693 912	- 14,0%
Dont dotation d'aménagement	0	23 572	124 134	128 651	134 072	140 577	148 383	179 546	N.C.
Autres dotations	425	6 678	658	0	0	0	20 000	0	-100,0%
Dont dotation générale de décentralisation	425	6 678	658	0	0	0	20 000	0	-100,0%
FCTVA	0	0	0	0	0	0	0	0	N.C.
Participations	1 466 221	1 678 815	194 220	246 631	396 231	232 022	112 911	54 714	-37,5%
Dont État	348 757	220 496	120 205	198 862	339 516	210 660	88 683	16 166	-35,5%
Dont régions	525	4 835	0	7 460	894	900	1 020	2 250	23,1%
Dont départements	13 454	23 899	3 002	10 780	0	1 524	762	0	-100,0%
Dont communes	0	0	0	0	0	0	0	0	N.C.
Dont groupements	0	0	0	0	36 000	0	0	0	N.C.
Dont fonds européens	0	0	0	0	0	0	0	0	N.C.
Dont autres	1 103 486	1 429 585	71 013	29 529	19 821	18 938	22 446	36 299	-38,6%
Autres attributions et participations	304 128	301 894	295 683	275 829	261 405	271 226	340 433	318 578	0,7%
Dont compensation et péréquation	280 981	278 662	282 912	261 910	248 726	245 322	288 223	264 547	-0,9%
Dont autres	23 147	23 232	12 771	13 919	12 679	25 904	52 210	54 031	12,9%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 770 129	4 015 810	2 525 239	2 526 199	2 414 759	1 903 340	1 556 393	1 246 750	-14,6%

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

3.1.4. Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation ont diminué de 4,3 % par an en moyenne, et s'établissaient à 1 640 729 € en 2017 contre 2 229 663 € en 2010. Cette baisse est attribuable, d'une part, à la chute des revenus locatifs et redevances (- 76 %, dont une grande partie due à l'opération de cession du bail de la gendarmerie exposée au paragraphe 2.2.3) et, d'autre part, à une baisse de 347 218 € entre 2010 et 2017 des ressources liées aux travaux, études et prestations de services.

Le niveau anormalement élevé des ressources d'exploitation enregistré au cours de l'exercice 2012 est dû à l'opération de cession du bail de la gendarmerie mobile, assimilable à une redevance capitalisée versée par anticipation, et par là même à un produit constaté d'avance pour les exercices suivants qui n'aurait dû être repris qu'à hauteur de 316 667 € et non de 9,5 M€.

tableau 13 : Les ressources d'exploitation

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	0	0	0	0	0	0	0	0	N.C.
+ Domaine et récoltes	52 427	51 413	56 963	69 648	55 736	53 993	56 823	50 619	-0,5%
+ Travaux, études et prestations de services	644 801	708 859	288 405	283 346	262 833	286 632	300 536	297 583	-10,5%
+ Mise à disposition de personnel facturée	0	0	0	0	782 364	586 817	441 225	358 590	N.C.
+ Remboursement de frais	0	0	451 778	402 845	429 161	449 781	459 259	454 865	N.C.
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	697 228	760 271	797 146	755 839	1 530 093	1 377 223	1 257 842	1 161 657	7,6%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	1 508 516	1 463 374	11 018 345	593 928	373 982	382 936	370 031	369 013	-18,2%
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0	0	0	0	N.C.
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	23 920	23 957	0	34 868	28 158	25 658	51 317	110 058	24,4%
= Autres produits de gestion courante (b)	1 532 436	1 487 331	11 018 345	628 796	402 140	408 594	421 348	479 072	-15,3%
Production stockée hors terrains aménagés (c)	0	0	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	2 229 663	2 247 602	11 815 491	1 384 635	1 932 233	1 785 817	1 679 190	1 640 729	-4,3%

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

Dans une démarche d'optimisation de la gestion de son patrimoine, la commune n'a pas souhaité financer les coûts de réhabilitation et d'entretien courant des édifices abritant les services de la gendarmerie mobile, et a décidé de céder par bail emphytéotique administratif (BEA) la gendarmerie à un tiers. Cette possibilité technique a été ouverte par la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite LOPPSI.

Par procédure d'appel d'offres ouvert, lancée le 13 avril 2012, il a été conclu entre la commune et la Société nationale immobilière (SNI) une convention de bail, dont les principales caractéristiques sont :

- une durée de 30 ans ;
- 8,99 M€ de travaux réalisés par le preneur ;
- le versement à la commune d'un canon emphytéotique (ou soulte) de 9,5 M€, en une seule fois au moment de la signature du bail avec une avance de 2 M€ à verser dès la notification ;
- pas de nouveau loyer généré par des travaux d'amélioration éventuels, sous réserve de la constatation d'une évolution positive économique réelle de l'opération (la commune recevant alors 75 % de cette évolution positive).

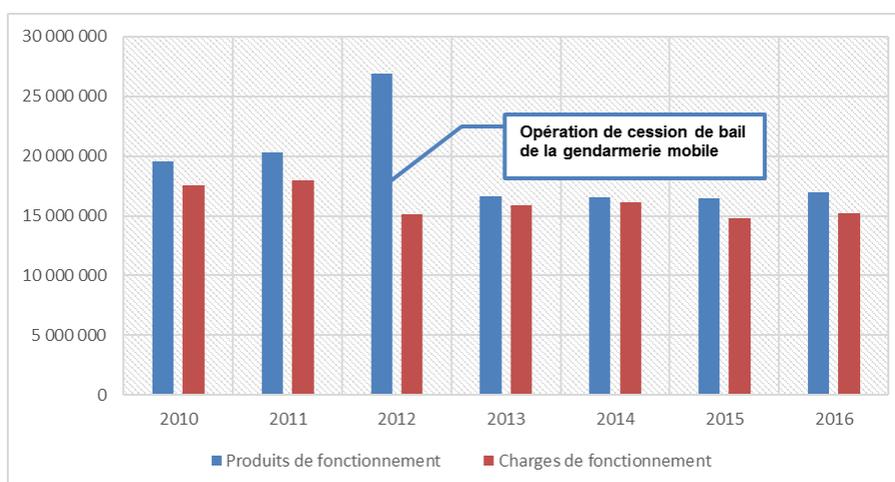
L'avis de France domaine a été demandé conformément aux articles L. 1311-2 et R. 1311-1 du CGCT. Il a été rendu par courrier du 16 juillet 2012. L'analyse effectuée propose une emphytéose de 10,6 M€.

3.1.5. Les charges de gestion courante

Les charges de gestion de la commune apparaissent maîtrisées, avec une tendance à la baisse (- 3,8 % par an en moyenne sur la période), passant de 17,5 M€ à 13,3 M€ entre 2010 et 2017. La baisse sensible des charges de gestion entre 2011 et 2012 est à mettre à l'actif du transfert des charges de fonctionnement à la communauté de communes consécutif aux transferts de

compétences. Cette diminution des dépenses de gestion s'est accélérée entre 2015 et 2016, traduisant une réelle volonté communale d'inscrire cette baisse dans la durée. La diminution des charges enregistrée en 2016 apparaît quatre fois plus élevée que la moyenne des communes à l'échelle nationale¹⁹.

graphique 2 : Dynamique des charges et produits de fonctionnement



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion Dgfp

Les charges de personnel régressent (- 4,9 % en moyenne annuelle), en restant supérieures à la moyenne de la strate sur l'exercice 2010, pour se porter à un niveau quasi équivalent en 2015. Elles représentent 54 % des charges réelles de fonctionnement en 2016 contre 58 % en 2010 (cf. sur ce point *infra* § 4).

Les charges à caractère général ont diminué, à l'exception de celles liées aux assurances et frais bancaires. Elles demeurent supérieures à la moyenne de la strate (317 €/habitant contre 265 € en 2016)²⁰.

tableau 14 : Évolution des charges à caractère général

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	4 475 823	4 660 896	4 448 392	5 025 658	4 639 030	4 238 102	3 815 769	3 844 339	-2,1%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	1 890 048	1 893 541	1 816 088	1 970 316	1 923 972	1 779 016	1 428 247	1 509 697	-3,2%
<i>Dont crédit-bail</i>	18 234	11 418	2 283	352	0	0	0	0	-100,0%
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	142 516	155 558	166 149	188 012	197 270	220 516	169 985	122 966	-2,1%
<i>Dont entretien et réparations</i>	222 510	327 492	269 112	502 375	296 371	214 020	296 868	343 328	6,4%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	103 476	106 370	113 452	120 350	115 738	124 121	150 001	150 574	5,5%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	86 789	139 101	118 202	76 484	124 365	93 597	62 013	43 298	-9,5%
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	0	0	0	8 216	0	0	26 771	0	N.C.
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	851 432	770 125	820 387	1 097 643	920 040	861 424	824 443	808 340	-0,7%
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	153 104	232 215	153 328	203 410	148 716	144 607	121 999	103 325	-5,5%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	633 385	607 920	581 012	619 522	674 335	586 768	557 368	574 562	-1,4%
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	56 594	75 323	54 065	39 972	40 009	27 312	32 830	35 637	-6,4%
<i>Dont déplacements et missions</i>	14 989	24 830	23 205	22 293	17 553	18 548	10 115	8 604	-7,6%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	111 294	119 440	120 853	102 624	107 188	85 667	60 536	68 728	-6,7%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	191 453	197 563	210 256	74 088	73 475	82 508	74 593	75 280	-12,5%

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

¹⁹ Source : Rapport de l'observatoire des finances et la gestion publique locale, édition 2016.

²⁰ <http://www.collectivites-locales.gouv.fr>.

Les charges financières ont sensiblement baissé, de 942 153 € en 2010 à 712 823 € en 2017, soit une variation annuelle moyenne de - 3,91 % liée à la restructuration de la dette. Ce montant demeure à un niveau deux fois plus élevé que la moyenne de la strate, traduisant un niveau d'endettement élevé.

tableau 15 : Évolution des charges financières

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	942 153	916 168	1 058 354	983 765	1 201 714	1 009 203	571 944	712 823	3,91%
Intérêts et pertes de change / charges courantes	5,10%	4,90%	6,50%	5,80%	6,90%	6,40%	2,90%	5,10%	

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

Les subventions de fonctionnement versées à des tiers sont comprises entre 0,65 M€ et 0,70 M€ sur la période. En 2017, les subventions accordées au comité des œuvres sociales (130 949 €), au rugby club Saint-Gaudens XIII (53 510 €), au CLAP (55 000 €), au Saint-Gaudens Comminges foot (53 510 €) et au stade Saint-Gaudens XV (53 370 €) représentent 48 % du montant total des subventions attribuées.

tableau 16 : Évolution des subventions de fonctionnement versées

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	664 736	740 795	667 928	723 102	738 288	681 816	935 966	708 623	0,9%
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	0	34 000	0	0	30 000	0	245 627	25 000	N.C.
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	14 570	16 550	14 058	33 856	8 690	9 506	8 718	1 494	-27,8%
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	650 166	690 245	653 870	689 246	699 598	672 310	681 621	682 129	0,7%

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

3.1.6. L'autofinancement

La capacité d'autofinancement brute de la commune est positive sur la période, à l'exception des exercices 2013 et 2014 (- 290 082 € et - 910 368 € respectivement). Les performances des exercices budgétaires sont tributaires de l'effondrement des produits « rigides », des dotations et des transferts de ressources fiscales en provenance de l'État et de l'intercommunalité divisés par deux entre 2010 et 2017. L'autofinancement de 2012 ne reflète pas la situation habituelle de la commune.

Si l'épargne nette de la commune connaît, de manière artificielle, une forte hausse jusqu'en 2012 pour les raisons déjà évoquées (cf. *supra* § 2.2.3.), elle est négative pour 2,711 M€ sur la période 2013-2017, notamment en raison de l'annuité de la dette.

Le taux d'épargne brute progresse de quatre points (12,9 % en 2017 contre 5,5 % en 2010), mais reste à un seuil relativement bas. Moins d'un dixième des recettes réelles de fonctionnement sert à financer l'investissement et le remboursement des emprunts. La situation évolue plus favorablement en fin de période.

tableau 17 : Évolution de la capacité d'autofinancement

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Excédent brut de fonctionnement	2 052 979	2 456 710	11 746 450	770 694	354 658	1 613 373	2 104 144	2 691 348
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>10,5%</i>	<i>12,0%</i>	<i>43,7%</i>	<i>4,6%</i>	<i>2,1%</i>	<i>9,8%</i>	<i>13,1%</i>	<i>16,8%</i>
+/- Résultat financier (réel seulement)	-941 721	-915 763	-1 057 935	-983 428	-1 201 424	-954 552	-571 944	-703 508
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics	0	0	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	0	0	0
+/- Autres produits et charges excep. réels	-41 515	122 507	-118 094	-77 348	-63 602	310 813	-17 092	78 083
= CAF brute	1 069 743	1 663 454	10 570 421	-290 082	-910 368	969 634	1 515 107	2 065 923
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>5,5%</i>	<i>8,2%</i>	<i>39,3%</i>	<i>-1,7%</i>	<i>-5,5%</i>	<i>5,9%</i>	<i>9,5%</i>	<i>12,9%</i>
- Annuité en capital de la dette	1 172 508	1 254 553	1 321 473	1 380 983	1 379 824	1 231 651	1 033 014	1 033 014
= CAF nette ou disponible	-102 765	408 901	9 248 948	-1 671 065	-2 290 192	-262 017	482 094	1 029 461

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

Les données issues de l'analyse financière montrent une nette amélioration de la CAF nette en fin de période. Cette évolution positive en 2016 puis 2017 est en particulier consécutive à la baisse marquée des charges de fonctionnement. Selon les prévisions de l'ordonnateur, la CAF nette, qui était de 41 € par habitant en 2016 (contre 82 € en moyenne pour les communes de la strate) devrait se monter à 99 € en 2018.

La chambre a ensuite réalisé une simulation de la capacité d'autofinancement de la commune telle qu'elle aurait dû être si l'opération de cession de bail de la gendarmerie mobile de 2012 avait été enregistrée conformément à l'instruction M14.

Après retraitement, la CAF brute aurait été négative à hauteur de 131 275 € en 2012, au lieu d'être fortement positive pour 10,570 M€. Sur la période 2010-2017, la CAF brute aurait été positive pour 7,535 M€, et non de 16,652 M€ comme enregistré au compte administratif de la commune.

tableau 18 : CAF brute après retraitement comptable sur l'opération de bail

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Somme sur la période
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) (1)	6 098 795	6 557 956	6 701 757	6 836 812	6 668 043	7 365 006	7 406 575	7 295 048	54 929 992
+ Ressources d'exploitation	2 229 663	2 247 602	11 815 491	1 384 635	1 932 233	1 785 817	1 679 190	1 640 729	24 715 360
+ Ressources d'exploitation (après retraitement) (2)	2 229 663	2 247 602	1 113 813	1 701 302	2 248 900	2 102 484	1 995 857	1 957 396	13 367 354
= Produits "flexibles" (a=1+2)	8 328 459	8 805 558	7 815 570	8 538 114	8 916 943	9 467 490	9 402 432	9 252 444	62 198 551
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 770 129	4 015 810	2 525 239	2 526 199	2 414 759	1 903 340	1 556 393	1 246 750	19 958 619
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	7 348 045	7 421 991	5 662 985	5 754 673	5 251 122	5 080 307	4 971 472	5 507 032	46 997 627
= Produits "rigides" (b)	11 118 174	11 437 801	8 188 224	8 280 872	7 665 880	6 983 647	6 527 865	6 753 783	55 838 072
Production immobilisée, travaux en régie (c)	118 688	145 303	194 626	142 749	261 331	299 719	395 411	346 024	1 903 851
= Produits de gestion (a+b+c = A)	19 565 321	20 388 662	16 198 419	16 961 734	16 844 153	16 750 856	16 325 708	16 352 251	119 821 783
Charges à caractère général	4 475 823	4 660 896	4 448 392	5 025 658	4 639 030	4 238 102	3 815 769	3 844 339	35 148 009
+ Charges de personnel	11 097 234	11 273 799	8 927 875	8 956 386	9 692 956	8 879 848	8 166 628	7 805 723	74 800 449
+ Subventions de fonctionnement	664 736	740 795	667 928	723 102	738 288	681 816	935 966	708 623	5 861 254
+ Autres charges de gestion	1 274 548	1 256 462	1 109 451	1 169 227	1 102 554	1 021 051	986 535	985 551	8 905 379
= Charges de gestion (b)	17 512 342	17 931 952	15 153 647	15 874 373	16 172 828	14 820 817	13 904 898	13 344 235	124 715 092
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2 052 979	2 456 710	1 044 773	1 087 361	671 325	1 930 040	2 420 810	3 008 016	14 672 014
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>10,50%</i>	<i>12,00%</i>	<i>43,70%</i>	<i>4,60%</i>	<i>2,10%</i>	<i>9,80%</i>	<i>13,10%</i>	<i>18,40%</i>	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-941 721	-915 763	-1 057 935	-983 428	-1 201 424	-954 552	-571 944	-703 508	-7 330 275
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics	0	0	0	0	0	0	0	0	-
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains	0	0	0	0	0	0	0	0	-
+/- Autres produits et charges excep. réels	-41 515	122 507	-118 094	-77 348	-63 602	310 813	-17 092	78 083	193 752
= CAF brute	1 069 743	1 663 454	-131 275	26 585	-593 701	1 286 301	1 831 774	2 382 591	7 535 472
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>5,50%</i>	<i>8,20%</i>	<i>-0,80%</i>	<i>0,20%</i>	<i>-3,50%</i>	<i>7,70%</i>	<i>11,20%</i>	<i>14,57%</i>	-

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

3.2. Le financement de l'investissement

3.2.1. Les recettes d'investissement

Les recettes d'investissement hors emprunt connaissent une croissance significative jusqu'en 2015 (1 584 998 € en 2015 contre 672 827 € en 2010), avant de marquer un net repli, consécutif à la chute du FCTVA et des subventions d'investissement sur l'exercice 2016. Toutefois, les recettes d'investissement augmentent à nouveau dès 2017.

Le financement propre disponible, en forte hausse jusqu'en 2012, est négatif pour les exercices 2013 et 2014, du fait d'une épargne nette fortement déficitaire.

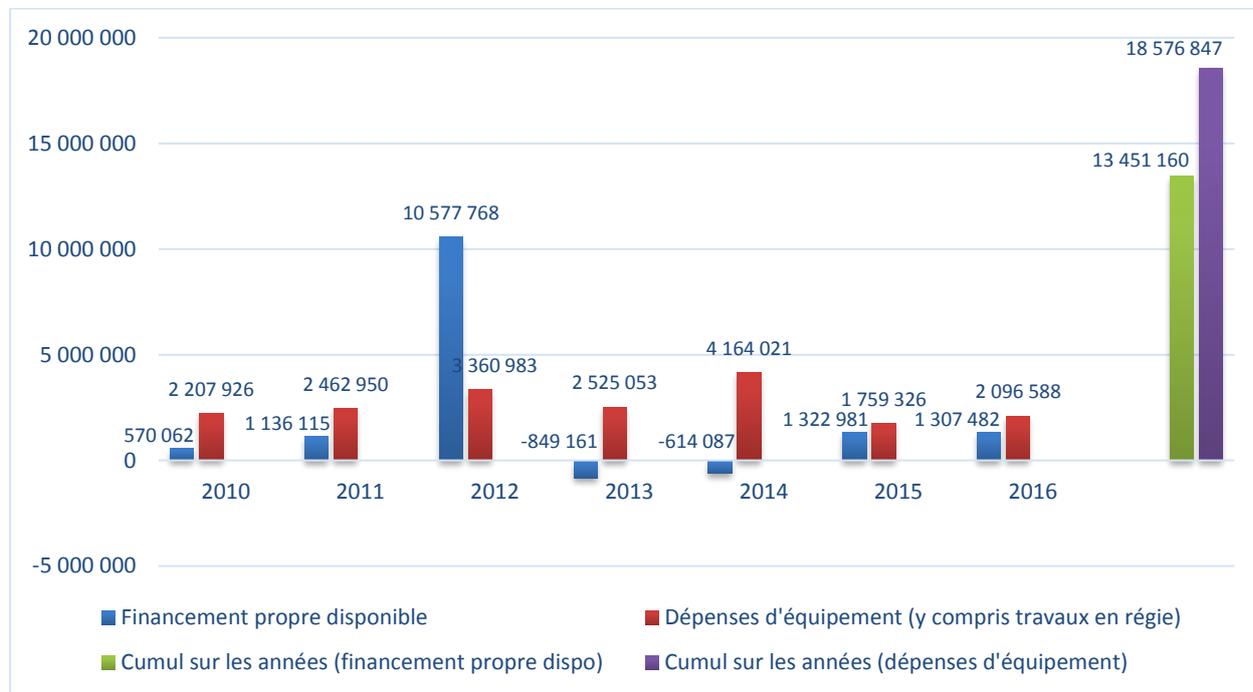
3.2.2. Les dépenses d'équipement

3.2.2.1. Un besoin de financement de 11,8 M€

Les dépenses d'équipement de la commune se sont élevées à 22,776 M€ sur la période. L'effort a notamment porté sur les équipements des services techniques, les équipements sportifs (*club house* J. Ribet), les aménagements urbains et la culture (chapelle Saint-Jacques) et devrait se renforcer au-delà de 2017. Au total, la commune a réalisé sur la période des investissements en

équipement à hauteur de 22 776 933 €, supérieur au cumul des financements propres disponibles (15 607 020 €).

graphique 3 : Dynamique des ressources propres et dépenses d'équipement



Source : CRC, d'après les comptes de gestion Dgfp

Le besoin de financement cumulé sur la période s'élève à 14 080 013 €, notamment parce que les financements propres disponibles ont servi non seulement à financer les équipements, mais aussi un montant de 5,541 M€ de charges à répartir correspondant aux indemnités compensatrices des emprunts à taux structuré qui ont été refinancés sur 25 ans (cf. *infra* § 3.3.1). Le besoin de financement a été financé à hauteur de 11,36 M€ par de nouveaux emprunts, et de 2,71 M€ par une diminution du fonds de roulement, qui était négatif : - 735 073 € au 31 décembre 2017.

tableau 19 : Financement de l'investissement

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible (C)	-102 765	408 901	9 248 948	-1 671 065	-2 290 192	-262 017	482 094	1 029 461	6 843 365
TLE et taxe d'aménagement	62 181	62 928	56 307	53 294	33 080	95 737	64 452	110 286	538 265
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	138 647	312 979	333 093	472 181	355 033	606 986	263 559	292 018	2 774 496
+ Subventions d'investissement reçues	463 399	230 258	770 603	296 030	1 279 202	873 276	302 290	552 568	4 767 626
+ Produits de cession	8 600	11 050	168 817	400	8 790	9 000	194 000	171 527	572 184
+ Autres recettes	0	110 000	0	0	0	0	1 087	0	111 087
#NOM?	672 827	727 214	1 328 820	821 905	1 676 105	1 584 998	825 388	1 126 398	8 763 655
= Financement propre disponible (C+D)	570 062	1 136 115	10 577 768	-849 161	-614 087	1 322 981	1 307 482	2 155 860	15 607 020
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>25,80%</i>	<i>46,10%</i>	<i>314,70%</i>	<i>-33,60%</i>	<i>-14,70%</i>	<i>75,20%</i>	<i>62,40%</i>	<i>51,33%</i>	<i>-</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 207 926	2 462 950	3 360 983	2 525 053	4 164 021	1 759 326	2 096 588	4 200 086	22 776 933
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	39 305	484 969	41 588	275 473	49 932	27 093	402 652	47 864	1 368 876
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	170 167	-356 387	0	-56 725	0	0	-368 244	0	-611 189
- Participations et inv. financiers nets	-187 900	526 198	451 205	-18 345	981 105	343 946	950 510	1 157 985	4 204 704
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir*	0	0	0	0	0	0	221 677	221 677	443 354
+/- Variation autres dettes et cautionnements	99 386	-497 197	-385 861	111 627	-823 071	-308 831	-822 059	-995 001	-3 621 007
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-1 758 822	-1 484 418	7 109 853	-3 686 244	-4 986 074	-498 553	-1 173 642	-2 476 750	-7 195 828
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0	0	0	0
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	8 931	10 717	7 145	0	0	0	26 793
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 758 822	-1 484 418	7 100 922	-3 696 961	-4 993 219	-498 553	-1 173 642	-2 476 750	-7 222 621
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	1 389 500	453 575	992 073	0	0	7 006 924	1 520 000	11 362 072
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-1 758 822	-94 918	7 554 497	-2 704 888	-4 993 219	-498 553	5 833 282	-956 750	2 380 629

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

* : Charge correspondant aux indemnités compensatrices des emprunts à taux structuré qui ont été refinancés sur 25 ans, et qui sont étalées sur la durée du refinancement.

Au 31 décembre 2016, la commune possédait des créances de participation, liées à des opérations de travaux d'aménagement des dépendances des routes départementales dans l'agglomération de Saint-Gaudens. La part de la charge de la commune représente 1 M€ sur 20 ans. Le SIVOM Pool routier, qui réalise ces travaux, a consenti un emprunt de 994 000 € sur 20 ans auprès du Crédit Agricole pour le compte de la commune.

La commune envisage pour 2018 un investissement important afin de réhabiliter la piscine municipale, qui s'inscrit dans la stratégie de redynamisation de la ville. Ce programme de 4,2 M€, dont 3,2 M€ sur 2018 aurait un coût limité pour la commune selon l'ordonnateur, l'amélioration de l'équipement réduisant son coût de fonctionnement grâce à la résorption d'importantes fuites d'eau. Cette opération doit être financée par un emprunt de 1,42 M, avec des échéances annuelles de 85 000 € pendant 20 ans et des économies attendues en dépenses de fonctionnement de 80 000 € par an.

3.2.2.2. L'acquisition du bâtiment « Leclerc »

Un centre commercial a souhaité déménager du centre-ville pour s'installer sur la ZAC des Landes (zone située à l'est de la ville est proche de l'axe autoroutier).

Le 29 août 2013, la commune a consulté France domaine, conformément à l'article L. 1311-9 du CGCT, pour se prononcer sur les modalités d'acquisition par la ville de l'ancienne emprise foncière de 15 hectares et du bâtiment de 15 000 m². La valeur vénale a été estimée à 8 M€.

À la suite d'un protocole signé le 6 juillet 2009 entre la société propriétaire, X... et la communauté de communes du Saint-Gaudinois, une promesse synallagmatique de vente a été convenue :

- cession de l'emprise de la société X... à la collectivité ou à la commune ;
- cession à la société X... d'une emprise de 21 hectares sur la ZAC des Landes.

La commune prévoyait d'acquérir l'ensemble pour 2,35 M€, soit à la valeur nette comptable, inférieure à l'estimation de France domaine, pour aménager un complexe de loisirs ainsi que des locaux pour des associations. En contrepartie, la communauté de communes, maître d'ouvrages de la ZAC des Landes, devait organiser le transfert du centre commercial sur la ZAC des Landes, avec à la clé la création de 130 emplois. Le conseil municipal a délibéré sur ce projet le 2 octobre 2013.

Par délibération du 22 juin 2015, la commune a décidé, après résolution de l'acquisition antérieure, de l'achat du bien pour un montant final de 833 000 €, une partie des terrains en ayant été exclue. Par délibération du 4 juillet 2016, une fois l'acquisition réalisée, la commune a décidé de contracter un bail commercial avec un entrepreneur en contrepartie d'un loyer de 48 000 € annuels, complété par une redevance d'exploitation d'une licence IV (bar) de 2 000 € annuelle.

En conclusion, la procédure d'acquisition et de comptabilisation de l'ancien centre commercial a été conduite conformément aux intérêts de la commune et à sa stratégie, et n'appelle pas de remarque de la chambre.

3.3. La situation bilancielle

3.3.1. La dette

3.3.1.1. La structure de la dette

Au 1^{er} janvier 2016, 46 % de la dette communale était constituée par trois contrats d'emprunts à taux structurés, 45 % par des emprunts à taux fixe et 9 % par des emprunts à taux variable.

Cette dette était répartie entre plusieurs établissements financiers, notamment le Crédit Agricole (24 %), la Caisse d'Épargne (12 %), la SFIL CAFFIL²¹ (56 %) ainsi que la Caisse des dépôts et consignations (7 %). Tous les contrats de dette offrent la possibilité de rembourser par

²¹ Société de financement local, issue du démantèlement de Dexia fin 2011.

anticipation. En fin d'exercice 2016, la part des emprunts dits structurés ne représente plus que 0,6 % du capital restant dû, soit 150 832 €, du fait des opérations de réaménagement de dette.

3.3.1.2. Le niveau et poids de la dette

L'encours de dette est passé de 26 023 169 € en 2010 à 25 549 807 € en 2017²², soit une variation annuelle moyenne inférieure à 1 %. Déduction faite de l'aide restant à percevoir du fonds de soutien, la dette par habitant de 2 010 € au 31 décembre 2016, la commune était deux fois plus endettée que la moyenne de la strate qui s'établissait à 918 €.

Le niveau de dette progresse sensiblement et s'établit à 1,59 année²³ de produits de fonctionnement en 2017, soit légèrement au-dessus du seuil (1,4) des 10 % de communes les plus endettées. Il se situait à 1,33 année en 2010. Il faudrait donc presque deux ans de produits de fonctionnement pour éteindre complètement la dette. Le poids de la dette, mesuré par le ratio annuité de dette/produits de fonctionnement, est resté stable, passant de 10,8 % en 2010 à 10,9 % en 2017.

Hors déduction de l'aide reçue par le fonds de soutien, l'encours de dette se situe à 28 M€ et augmente fortement sur l'exercice 2016, du fait du refinancement des emprunts structurés. En déduisant l'aide de 4,448 M€ restant à percevoir du fonds de soutien, l'encours « net » s'établit à 23,7 M€. Ce refinancement modifie sensiblement les charges d'intérêt et pertes nettes de change de l'exercice 2016. Cette ligne comprend en effet les pénalités de remboursement anticipé des emprunts à taux structurés pour un montant de 5 541 924 €, qui constitue une charge à répartir sur la durée du refinancement.

Le décret ministériel n° 2015-1893 du 29 décembre 2015, modifiant l'article R. 2313-2 du CGCT a modifié la méthode de calcul des ratios financiers relatifs à l'endettement pour les communes bénéficiant de l'aide du fonds de soutien, repris dans les tableaux suivants.

tableau 20 : Évolution du niveau et du poids de la dette

au 31 décembre en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Encours de dette du BP au 31 décembre (A) retraité de l'aide à percevoir du fonds de soutien	26 023 169	26 553 703	26 071 667	22 937 216	22 380 464	21 457 644	23 764 213	25 549 807
Produits de gestion (B)	19 565 321	20 388 662	26 900 097	16 645 067	16 527 486	16 434 189	16 009 041	16 035 583
Niveau de dette (A/B)	1,33	1,3	0,97	1,38	1,35	1,31	1,48	1,59
Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt) (C)	1 172 508	1 254 553	1 321 473	1 380 983	1 379 824	1 231 651	1 033 014	1 036 462
Charge d'intérêts et pertes nettes de change (D)	942 153	916 168	1 058 354	983 765	1 201 714	1 009 203	6 124 331	712 823
Poids de la dette = (C+D)/B	10,81%	10,65%	8,85%	14,21%	15,62%	13,64%	44,71%	10,91%

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi – données retraitées

²² Encours tenant compte de la déduction de l'aide à percevoir du fonds de soutien (article R. 2313-2 du CGCT).

²³ Déduction faite du soutien de l'État dans la désensibilisation des emprunts toxiques.

3.3.1.3. Solvabilité

Au 31 décembre 2016, la capacité de désendettement de la commune s'établissait à 15,7 ans²⁴, en nette amélioration par rapport aux exercices précédents. L'endettement consolidé de la commune (BP et BA) suivait la même tendance en 2016, à un niveau légèrement inférieur de 14 années.

En 2017, cette tendance se confirme : la capacité de désendettement du budget principal est à 12,4 années, et l'endettement consolidé à 10,8 années. L'ordonnateur souligne qu'elle est nettement inférieure à la durée résiduelle de la dette, qui s'établit à 17,9 ans.

tableau 21 : Évolution de la solvabilité de la commune

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	25 272 022	26 348 230	24 861 087	19 127 622	22 771 765	22 013 319	23 458 591	25 992 743
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse* en années (dette Budget principal net de la trésorerie*/CAF brute du BP)	23,6	15,8	2,4	-65,9	-25,0	22,7	15,5	12,6
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	26 023 169	26 553 703	26 071 667	22 937 216	22 380 464	21 457 644	23 764 213	25 549 807
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	24,3	16,0	2,5	-79,1	-24,6	22,1	15,7	12,4
Encours de dette consolidée (tous budgets)	28 384 313	28 682 367	28 465 586	24 839 615	24 001 758	22 899 936	25 961 295	27 539 381
/ CAF brute consolidée tous budgets	1 496 231	2 213 996	11 111 363	-141 677	-591 417	1 789 580	1 846 785	2 559 195
Capacité de désendettement BP + BA en années (Dette agrégée / CAF brute du BP)	19,0	13,0	2,6	-	-	12,8	14,1	10,8

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi, données retraitées

3.3.1.4. Le réaménagement de la dette

L'instruction budgétaire et comptable M14²⁵ distingue le refinancement de la renégociation de dette :

- la renégociation de la dette, qui se caractérise par une simple modification des caractéristiques financières du contrat initial et n'implique aucun mouvement de fonds ni de décaissement ;
- le refinancement de la dette qui donne lieu au remboursement anticipé du prêt, se traduisant par une dépense donnant lieu à un décaissement effectif, suivi de la souscription d'un nouvel emprunt aux conditions plus favorables.

La commune, du fait de la structure de sa dette mais aussi des besoins de financements, a procédé à différentes opérations de réaménagement de dette, notamment auprès des banques SFIL, Crédit Agricole et Caisse d'Épargne.

C'est ainsi qu'elle a pu renégocier, au 30 septembre 2014²⁶, un emprunt souscrit auprès de la Caisse d'Épargne en rallongeant la durée restant à courir de cinq ans. Si cette opération lui a

²⁴ Cf. tableau 22 pour le retraitement de ces ratios en tenant compte du soutien financier de l'État, qui réduit de 3 ans ces ratios en 2016.

²⁵ Tome 1 - titre 1.

²⁶ Crédit n° 2005 151 G, dont le capital restant était de 1 484 787 € (délibération du conseil municipal du 18 septembre 2014).

permis de réduire l'annuité (de 0,360 M€ à 0,180 M€) payée sur ce contrat, c'est au prix du paiement des intérêts intercalaires entre la date d'échéance normale (25 mai 2014) et la date de réaménagement (30 septembre 2014), pour 19 797 €. Deux autres contrats de prêts souscrits auprès du Crédit Agricole (CALYON) ont également pu être rallongés de cinq ans au terme d'une procédure de réaménagement en août 2015²⁷ sans intérêt à régler.

Afin de solder les 11,8 M€²⁸ d'emprunts structurés, dont 5,7 M€ assis sur l'évolution de la parité dollar / franc suisse et présentant un profil de risque particulièrement élevé, la commune a engagé une action contentieuse contre la SFIL devant le tribunal de grand instance de Nanterre, afin de substituer le taux légal au taux fixé dans les contrats de prêt litigieux et d'établir un nouveau tableau d'amortissement.

Elle a finalement abandonné la voie contentieuse et signé un protocole transactionnel²⁹ pour refinancer les deux contrats de prêt litigieux, de manière à permettre leur désensibilisation et réduire les risques financiers. La commune à cette occasion a bénéficié en 2016 d'une aide du fonds de soutien³⁰ aux collectivités territoriales et EPCI ayant souscrit des contrats de prêt structurés à risque, à hauteur de 4 814 055 €.

Au final, les 11,8 M€ d'encours de prêts structurés figurant au compte administratif 2015 de la commune ont été désensibilisés en 2016, moyennant un coût total de 6 035 353 €, sous forme d'indemnités compensatrices intégrées au capital du contrat de prêt de refinancement. Le coût final pour la commune, net de l'aide du fonds de soutien, s'élève à 1 221 298 €.

tableau 22 : Refinancement en 2016 d'emprunts à risque en emprunts à taux fixe

Contrat litigieux	N° MPH258418EUR	Refinancement (taux fixe)		
		N° 1	N° 2	N° 3
Date de conclusion	12/06/2007	01/05/2016	01/05/2016	01/05/2016
Montant emprunté	8 159 463,62 €	5 119 117 €	1 085 353 €	1 250 000 €
Durée du contrat de prêt	27 ans et 3 mois	25 ans	25 ans	20 ans
Taux d'intérêt	*4,63% l'an pour la 1 ^{ère} phase (jusqu'au 31/12/2008) ** taux structuré du 01/01/2009 au 30/09/2034	3,25%	3,25%	3,25%
Score Gissler	3E	1A	1A	1A

Contrat litigieux	N° MPH273252EUR	Refinancement (taux fixe)		
		N° 1	N° 2	N° 3
Date de conclusion	29/10/2010	01/05/2016	01/05/2016	01/05/2016
Montant emprunté	7 048 322,98 €	5 649 121 €	4 950 000 €	1 250 000 €
Durée du contrat de prêt	24 ans	25 ans	25 ans	20 ans
Taux d'intérêt	*4,99% l'an pour la 1 ^{ère} phase (jusqu'au 31/10/2013) ** taux structuré du 01/11/2013 au 01/11/2030	3,19% Avec taux annuel de progression 3,25%	3,19% Avec taux annuel de progression 3,25%	3,19% Avec taux annuel de progression 3,25%
Score Gissler	Hors charte	1A	1A	1A

Source : CRC

²⁷ Délibération du conseil municipal du 6 juillet 2015.

²⁸ Au 31 décembre 2015, pour un encours total de 21,4 M€.

²⁹ Régi par les articles 2044 et suivants du code civil.

³⁰ Décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 relatif au fonds de soutien aux collectivités locales et à certains établissements publics ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque.

Il est relevé, même si cela n'est pas significatif, que les montants présentés dans les documents financiers (annexe A2.2 du compte administratif 2016) présentent quelques écarts avec les montants indiqués aux contrats de prêt.

3.3.1.5. La persistance d'un risque lié à la liquidation de la SEML Epicure

La solvabilité de la commune, en nette amélioration, est imputable à l'amélioration de la CAF brute en 2016 et 2017, l'encours de dette restant très stable sur l'ensemble de la période.

Pour autant, rapporté au nombre d'habitant, l'encours de dette demeure relativement élevé : il était de 2 391 € au 31 décembre 2016, contre 918 € pour la moyenne des communes appartenant à la même strate démographique.

Surtout, ce montant doit s'apprécier au regard du risque lié à la liquidation de la SEML Épiculture, compris entre 5,2 et 8,9 M€.

3.3.2. Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement a connu une forte augmentation en 2012 à 7 924 838 € en raison des modalités de comptabilisation erronées de la cession du bail de la gendarmerie mobile. Il a ensuite fortement diminué au point d'atteindre une valeur négative en 2015, parce qu'il a contribué à financer les équipements communaux.

tableau 23 : L'équilibre financier

au 31 décembre en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Ressources stables	82 621 206	84 657 556	95 187 633	90 958 426	90 542 001	91 553 902	99 866 044*	103 539 880	3,3%
- Emplois immobilisés	82 155 947	84 287 215	87 262 795	85 730 904	90 307 697	91 818 151	99 618 345*	104 027 253	3,4%
= Fonds de roulement net global	465 259	370 341	7 924 838	5 227 522	234 304	-264 249	247 699	-487 374	N.C.
- Besoin en fonds de roulement global	384 668	896 492	7 208 968	1 493 634	774 660	444 529	-130 621	-9 936	N.C.
=Trésorerie nette	80 591	-526 151	715 870	3 733 888	-540 357	-708 778	378 320	-477 438	N.C.
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	1,6	-10,2	16,1	80,8	-11,4	-16,3	6,9	-12,4	
<i>Dont trésorerie active</i>	598 591	473 849	715 870	3 733 888	559 643	261 222	378 320	172 562	-16,3%
<i>Dont trésorerie passive</i>	518 000	1 000 000	0	0	1 100 000	970 000	0	650 000	3,3%

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

* En 2016, les ressources et emplois incluent les opérations dues à la désensibilisation de la dette

Pendant la période sous revue, la collectivité a connu des tensions de trésorerie qui l'ont contrainte à recourir à des lignes de trésorerie sur la moitié des exercices, dans une stratégie de pilotage des finances peu onéreuse en frais financiers.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Alors que la dette par habitant est élevée, que son fonds de roulement est devenu négatif au 31 décembre 2017 et que ses marges de manœuvre fiscales sont faibles, la situation financière de la collectivité est fragile, même si le ratio de désendettement consolidé, à 10,8 années, est

nettement inférieur à la durée résiduelle de la dette de 17,9 ans. S'ajoute le risque lié à la liquidation de la SEML Épicure, compris entre 5,2 et 8,9 M€.

La chambre note toutefois un effort très important de maîtrise des charges de gestion, en particulier sur la masse salariale, qui s'est traduit par une amélioration sensible de l'autofinancement en fin de période. Selon l'ordonnateur, cette situation devrait être confortée en 2018 et 2019, ce qui devrait permettre le redémarrage d'un plan d'investissement raisonné.

Recommandation

3. Limiter les investissements en 2018 et 2019 aux seuls travaux de mise en sécurité du patrimoine communal. *Devenue sans objet.*

4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La gestion des ressources humaines est assurée par une direction dotée d'une équipe de 4,3 postes en équivalents temps-plein (ETP), dirigée par un attaché principal (catégorie A), assisté d'un rédacteur (catégorie B) et de trois adjoints administratifs (catégorie C).

4.1. Le bilan social

L'article 33 modifié de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que « l'autorité territoriale présente au moins tous les deux ans au comité technique un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement ou du service auprès duquel il a été créé. Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose cette collectivité, cet établissement ou ce service. Il dresse notamment le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation, des demandes de travail à temps partiel. Il rend compte des conditions dans lesquelles la collectivité ou l'établissement respecte ses obligations en matière de droit syndical. Il présente des données relatives aux cas et conditions de recrutement, d'emploi et d'accès à la formation des agents contractuels. La présentation de ce rapport donne lieu à un débat ».

Les données issues de ce bilan social permettent par ailleurs de consolider la mise en place des politiques de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC).

La collectivité n'a pas établi de bilan social sur la période antérieure à 2015. Le document rédigé sur l'état des ressources humaines au 31 décembre 2015 présente un contenu satisfaisant au regard des obligations règlementaires de la collectivité.

Le rapport suivant, en cours de rédaction, portera sur l'exercice 2017. Il devra être de nature à informer précisément l'assemblée délibérante autant que le personnel, dans un contexte où l'ordonnateur a fait peser sur les effectifs une part importante de son effort de réduction des dépenses de la commune.

4.2. Le pilotage des ressources humaines

4.2.1. Une gestion prévisionnelle faiblement développée

La collectivité n'a pas mis en place de démarche de GPEEC. Il est vrai que les mouvements de personnel et de compétences entre la commune et son intercommunalité permettent difficilement de se projeter à périmètre constant.

À ce stade, la gestion prévisionnelle des ressources humaines s'effectue principalement par un suivi mensuel des projections annuelles de masse salariale en vue de maîtriser l'autorisation budgétaire initiale, et par l'établissement de fiches de postes³¹: intitulé, affectation, missions, moyens, compétences et qualités requises.

La commune réalise également une projection pluriannuelle prenant en compte :

- les départs prévisionnels de personnel et les fins de contrats ;
- les avancements d'échelon et de grade dans l'année ;
- les évolutions des points d'indice selon les décisions nationales ;
- l'enveloppe des heures supplémentaires liées aux festivités et aux organisations des élections (tenue de bureaux de vote...).

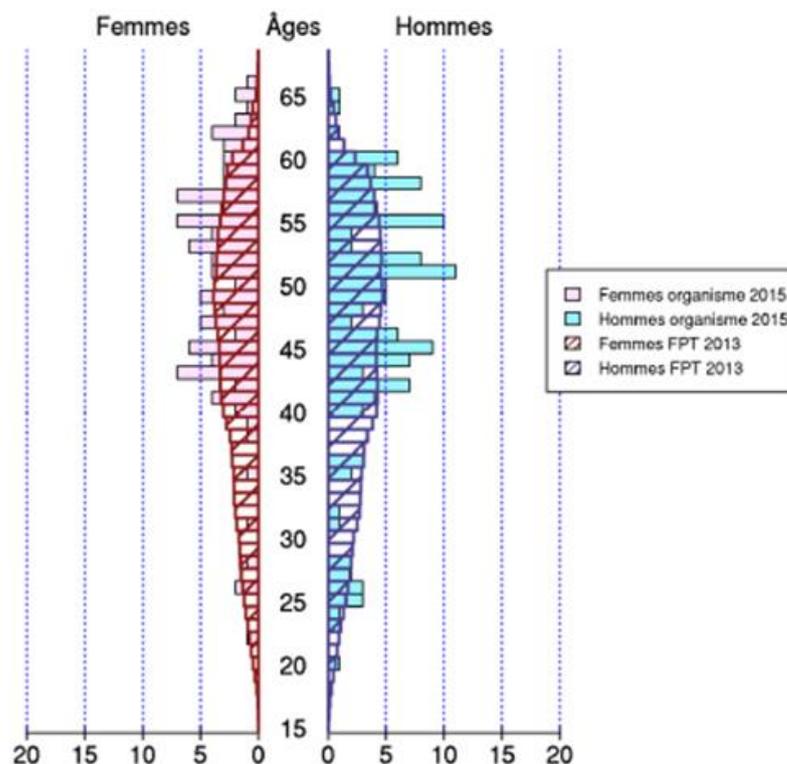
4.2.2. Une pyramide des âges vieillissante

L'étude de la pyramide des âges de la commune fait ressortir deux éléments saillants :

- une part importante des agents, tous sexes confondus, à plus de 50 ans (médiane) ;
- des « pics » et des « creux » d'effectifs sont identifiables.

³¹ À l'exemple de la fiche de poste « agent chargé de la gestion financière, budgétaire ou comptable de la commune ».

graphique 4 : Comparaison de la pyramide des âges de la commune de Saint-Gaudens et de l'ensemble de la fonction publique territoriale



Source : CRC, logiciel Altair

L'âge moyen élevé des agents (médiane de 50 ans), peut poser des difficultés liées à l'absentéisme, en particulier pour les métiers manuels.

La forme de la pyramide illustre le recours à des vagues de recrutement suivies de période sans recrutement, et traduit l'absence de gestion prévisionnelle des emplois.

La chambre invite la commune à poursuivre son effort de gestion prévisionnelle des ressources humaines et à engager des moyens sur la formation des agents, moyen de mobilité fonctionnelle interne et levier de lutte contre l'absentéisme.

4.3. Un régime d'avancement très dynamique

L'avancement d'échelon s'est effectué au rythme le plus rapide. Ce choix, assumé par les ordonnateurs successifs, a eu pour conséquence une absence de discrimination de l'avancement selon la performance de chaque agent, et une inflation de la masse salariale à effectif constant, susceptible de contrecarrer les efforts de maîtrise des charges de personnel.

Sur l'exercice 2015, il apparaît que la commune enregistre un ratio d'avancement de 54 %.

tableau 24 : Avancements d'échelon et de grade pour l'année 2015

Nombre de fonctionnaires bénéficiaires d'un(e) :	Hommes	Femmes	Total
. avancement d'échelon	72	35	107
. avancement de grade	6	5	11
. promotion interne au sein de la collectivité		1	1
Total	78	41	119
Effectif total 2015 de fonctionnaires	124	98	222

Source : Collectivité - Rapport sur l'état de la collectivité 2015

4.4. L'action sociale

Le comité des œuvres sociales (COS), structure associative au bénéfice des agents de la commune, ne fait pas partie du périmètre de l'instruction. Cette entité a été créée en 1999 et répond aux dispositions de l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (dite « loi Le Pors »), modifiées par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

Les prestations d'action sociale sont distinctes de la rémunération, mais « vise[nt] à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles ». Elles entrent dans le champ des dépenses obligatoires au sens du 4° de l'article L. 2321-2 du CGCT.

Sur la période, la commune a versé au COS une subvention annuelle de l'ordre de 130 000 € (hors prestations en nature), correspondant à 1,7 % de la masse salariale. C'est un montant élevé, puisqu'un rapport du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale de 2014³² soulignait que 23 % des collectivités de plus de 40 000 habitants consacrent moins de 100 000 € par an à l'action sociale. La chambre souligne qu'il appartient à la commune de contrôler étroitement l'usage de cette subvention importante.

4.5. L'évolution de la masse salariale : une baisse liée à celle des effectifs

L'évolution de la masse salariale dépend de deux types de paramètres : l'effet-volume lié au nombre d'agents, et l'effet-prix composé du glissement vieillesse-technicité (impact financier lié au déroulement de carrières des agents en poste) et de l'effet de noria (baisse de la masse salariale engendrée par les salaires inférieurs des nouveaux entrants par comparaison avec les salaires des sortants). Le régime indemnitaire et le volume des heures supplémentaires constituent aussi des facteurs source de progression de la masse salariale au sein d'une collectivité.

Sur l'ensemble de la période, la commune a engagé des efforts de réduction des effectifs : en 2011, en raison des transferts de compétences vers la communauté de commune ; à partir de 2014, et après audit d'un cabinet privé, dans le cadre d'une politique générale de réduction des coûts de fonctionnement.

Les charges de personnel s'élèvent à 8,16 M€ en 2016. Elles ont fortement diminué entre 2010 et 2016, avec une variation annuelle moyenne de - 5 %, qui représente un montant de presque 3 M€ sur la période.

³² Rapport du 12 mars 2014 relatif aux effets des lois de février 2007 sur l'accès à l'action sociale dans la fonction publique territoriale.

tableau 25 : Évolution des charges de personnel

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Charges de personnel (salaires + charges sociales)	11 097 234	11 273 799	8 927 875	8 956 386	9 692 956	8 879 848	8 166 628	-5,0%

Source : CRC - Anafi, d'après les comptes de gestion

4.5.1. L'évolution des effectifs : une réduction importante de postes

La baisse de la masse salariale a été permise par celle des effectifs réels de 7 % en variation annuelle moyenne et de 30 % sur l'ensemble de la période, essentiellement liée à la diminution de l'effectif des titulaires entre 2011 et 2012 consécutive aux transferts de compétences à la communauté de communes, c'est-à-dire à la modification du périmètre de l'intercommunalité.

tableau 26 : Évolutions des effectifs

Au 31 décembre	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Au 01/06/2017
Fonctionnaires titulaires	306	304	249	240	236	230	222	205	201
Fonctionnaires stagiaires	7	5	3	11	8	0	0	0	0
Non titulaires de droit public	22	29	30	19	22	2	2	3	3
Emplois d'avenir, CUI-CAE	33	20	24	11	28	21	11	2	0
Apprentis	3	6	6	9	15	8	0	0	0
Total	371	364	312	290	309	261	235	210	204

Source : Document communiqué par la collectivité

En raisonnant en ETP, les effectifs sont passés de 349,69 ETP en 2010 à 228,82 ETP en 2016, soit une baisse des effectifs de 34,6 % sur la période 2010 à 2016 (- 120,87 ETP). Le bilan des transferts d'effectifs à la communauté de communes correspond à 56 agents depuis 2012. Il est essentiellement lié au transfert des compétences « petite enfance » et « jeunesse » (ALAE et ALSH).

L'effectif des fonctionnaires et stagiaires est passé de 301,18 ETP en 2010 à 201,37 ETP en 2016, soit une diminution de 33,1 % et de près de 100 ETP. Cet effort de réduction s'est davantage porté sur les filières administrative et technique. Cette tendance s'est poursuivie sur la période 2015-2016 et confirme la volonté affichée dès 2014 par l'ordonnateur de réduire les effectifs afin de compresser les dépenses de personnel.

tableau 27 : Évolution des ETP des fonctionnaires

	Fonctionnaires et stagiaires	
	2015	2016
FILIERE ADMINISTRATIVE	50,8	43,1
FILIERE TECHNIQUE	128,23	122,03
FILIERE CULTURELLE	6	12,5
FILIERE SPORTIVE	5,8	7,8
FILIERE SOCIALE	13,5	5
FILIERE POLICE MUNICIPALE	7	7
FILIERE ANIMATION	4,94	3,94
TOUTES FILIERES	216,27	201,37

Source : CRC d'après les données fournies par la collectivité

4.5.1.1. Répartition des effectifs par filière d'emplois et catégorie

Sur l'ensemble de la période les filières technique et administrative représentent à elles seules 81 % des effectifs. La filière technique emploie près de 57 % de l'effectif en 2013. À titre de comparaison, la moyenne nationale pour les collectivités s'établit à 47 % en 2013³³. La filière administrative, quant à elle, représente 24 % contre 23 % en moyenne au niveau national en 2013.

La chambre relève que la composition des effectifs de la commune traduit sa volonté constante d'effectuer un volume de prestations élevé en régie.

tableau 28 : Répartition des effectifs de fonctionnaire par filière

Filières	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	% filière 2016
Collaborateur de cabinet	-	-	-	-	-	-	-	-
Filière administrative	68	67	62	60	59	54	52	23,42%
Filière technique	166	163	145	144	146	135	130	58,56%
Filière sportive	9	8	8	8	7	7	7	3,15%
Filière culturelle	11	11	10	10	7	6	6	2,70%
Filière police	5	5	6	7	6	7	7	3,15%
Filière incendie secours	-	-	-	-	-	-	-	-
Filière sociale	-	-	-	-	-	-	-	-
Filière médico-sociale	29	30	15	15	13	14	14	6,32%
Filière animation	25	25	6	7	6	7	6	2,70%
TOTAL	313	309	252	251	244	230	222	100%

Source : CRC d'après les données fournies par la collectivité

Les agents de catégorie C représentaient 84 % de l'ensemble des agents de la commune en 2013, contre 5 % d'agents de catégories A. Au niveau national, la part des catégories A, B et C en 2013 était respectivement de 6,5 %, 11 % et 82 %³⁴ pour les communes.

L'écart des ratios de catégories A et C par rapport aux moyennes nationales est à mettre en relation avec le poids de la filière technique, essentiellement affectée à des tâches d'exécution.

³³ Source : L'emploi dans la fonction publique territoriale en 2013. In : *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n° 107, décembre 2015.

³⁴ Source : L'emploi dans la fonction publique territoriale en 2013. In : *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n° 107, décembre 2015.

tableau 29 : Répartition des effectifs de fonctionnaire par catégorie

Agents titulaires occupant un emploi permanent														
Catégorie	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
Catégorie A	13	4,15%	15	4,85%	11	4,37%	11	4,38%	11	4,51%	11	4,78%	11	4,95%
Catégorie B	26	8,31%	30	9,71%	24	9,52%	28	11,16%	26	10,66%	27	11,74%	26	11,71%
Catégorie C	274	87,54%	264	85,44%	217	86,11%	212	84,46%	207	84,84%	192	83,48%	185	83,33%
Total	313		309		252		251		244		230		222	

Source : CRC d'après les données fournies par la collectivité

L'ordonnateur précédent a précisé en réponse que la configuration des effectifs en 2013 était liée « au souci de maintien de l'emploi local, affaibli dans la période sur le territoire ». Sans se prononcer sur l'opportunité de cette orientation, la chambre souligne que cette dynamique n'était pas financièrement soutenable à long terme.

4.5.1.2. Flux annuels

Le solde entrée/sortie pour la commune de Saint-Gaudens est négatif avec une baisse globale sur la période de 112 agents. La baisse la plus importante a eu lieu entre 2011 et 2012 par le biais de transferts de compétences de 49 agents. Le second moteur de réduction des effectifs sur la période est constitué des départs en retraite des agents, qui représentent 37 % des flux de sortie. La commune privilégie le recrutement direct sur la période. Le recrutement par voie de concours est inexistant entre 2010 et 2017.

tableau 30 : Mouvements annuels de personnel fonctionnaire

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Juin 2017	%
Flux de sortie										
Départs définitifs	Démissions, licenciements					5				3,38%
	Retraite	1	7	7	12	7	8	9	4	37,16%
	Détachement dans une autre structure, mutation, fin de détachement	4		3	2	5	1	6		14,19%
	Transfert de compétence		49		6					37,16%
	Autres départs définitifs (décès, prise en charge, révocation...)		1							0,68%
	Congé parental, disponibilité	4	2	1		2		2		7,43%
Total des sorties		9	59	11	20	19	9	17	4	
Flux d'entrée										
	Recrutement direct	2		6	6					38,89%
	Mutation			2	5	3				27,78%
	Réintégrations	2	2	1	1	2	1			25,00%
Arrivées par voie de détachement	de la fonction publique d'État (FPE)			1	1					5,56%
	d'autres collectivités territoriales (FPT)	1								2,78%
Total des entrées		5	2	10	13	5	1	0	0	
Solde E-S = Evolution au 31/12		-4	-57	-1	-7	-14	-8	-17	-4	-112

Source : CRC d'après les données fournies par la collectivité

4.5.2. L'évolution des rémunérations

La rémunération des personnels a diminué de 30 % entre 2010 et 2016, tendance comparable à celle des effectifs en ETP.

tableau 31 : Évolution de la rémunération

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	6 051 761	6 031 442	5 197 608	5 139 625	5 000 897	4 864 809	4 616 184	-4,4%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	846 368	880 093	861 776	856 789	883 348	764 708	702 504	-3,1%
+ Autres indemnités	138 199	139 492	124 908	128 777	132 023	118 677	99 038	-5,4%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	7 036 328	7 051 027	6 184 292	6 125 191	6 016 268	5 748 194	5 417 726	-4,3%
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	87,6%	87,2%	92,0%	91,1%	89,7%	94,1%	96,4%	
Rémunération principale	549 908	669 767	261 814	221 079	153 021	61 225	75 956	-28,1%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	23 047	31 459	34 863	23 951	26 529	8 096	9 865	-13,2%
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	572 955	701 226	296 676	245 030	179 551	69 321	85 821	-27,1%
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	7,1%	8,7%	4,4%	3,6%	2,7%	1,1%	1,5%	
Autres rémunérations (c)	421 501	331 754	240 733	356 082	514 922	294 235	114 881	-19,5%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	8 030 784	8 084 007	6 721 702	6 726 303	6 710 741	6 111 750	5 618 428	-5,8%

Source : CRC - Anafi, d'après les comptes de gestion

La proportion du régime indemnitaire dans le salaire des titulaires augmente légèrement (de 13,9 % à 15,2 %) bien que le montant du traitement indemnitaire soit en baisse. Autrement dit, le régime indemnitaire a moins diminué que le traitement indiciaire.

Le salaire moyen par agent a légèrement augmenté entre 2011 et 2014, avant de se réduire en 2014, traduisant la dynamique globale du glissement vieillesse-technicité (GVT). La diminution des effectifs à compter de 2014 a porté quasi-intégralement sur du personnel de catégorie C et équivalents, ce qui a eu pour effet d'accroître le salaire par tête.

tableau 32 : Salaire net par tête, ETP (hors élus)

Année	SMTP Net (€)	Évolution	SMTP Temps complet (€)	Évolution
2011	19 514	-	19 767	-
2012	20 142	3,2%	20 500	3,7%
2013	20 205	0,3%	20 634	0,7%
2014	19 817	-1,9%	20 302	-1,6%
2016	20 622	4,1% (/2014)	21 103	3,9% (/2014)

Source : CRC, d'après logiciel Altair

Au total, la diminution de l'effectif des agents de la commune explique l'évolution de la masse salariale sur la période, avec en toile de fond le transfert de charges à l'intercommunalité.

4.6. Le temps de travail et l'absentéisme

4.6.1. L'aménagement du temps de travail : un régime très favorable

4.6.1.1. La réduction du temps de travail

Le protocole d'aménagement du temps de travail signé avec les organisations syndicales en 2010 reprend l'accord de 2002 stipulant qu'un agent à temps complet bénéficie de 8,5 jours de compensation, sur la base d'une durée de travail quotidienne de 7h30, conformément à la délibération du 16 décembre 2002.

La chambre relève que cet accord est calculé sur une base d'un temps de travail annuel de 1 600 heures, alors que la base légale actuelle est de 1 607 heures, et que les jours de congés légaux ou attribués par la collectivité sont comptabilisés dans le temps de travail annuel.

4.6.1.2. Les autorisations d'absence

Le régime des autorisations d'absences a fait l'objet d'une actualisation dans le cadre d'un « protocole des absences » adopté en séance du conseil municipal en janvier 2010 et traduit en note de service dès février.

Globalement, la collectivité observe le règlement relatif à l'attribution des autorisations d'absences pour évènements familiaux, à quelques exceptions près. En effet, il peut être relevé que la commune octroie cinq jours en cas de « maladie très grave » tandis que le régime réglementaire ne prévoit que trois jours ouvrables. La collectivité accorde également des autorisations d'absence pour des évènements hors du champ de la réglementation. Elle accorde ainsi un jour pour les mariages et décès des proches au second degré.

L'ensemble de ces aménagements sans fondement réglementaire n'a pas été chiffré. Leur somme pourrait toutefois aisément atteindre le coût d'un équivalent temps plein.

Par ailleurs, le volume de personnel étant parti en retraite sur la période est de 55 agents. En retenant les principe d'un départ anticipé « en congés exceptionnels » accordé par la collectivité, le mois précédant la radiation des cadres, cela représente 55 mois travaillés, soit globalement 5,5 ETP. Ramené au coût moyen d'un personnel sur la période, le poids financier de cette mesure irrégulière peut donc être chiffré à près de 200 000 €.

Dans un contexte de recherche d'économies, la chambre invite la commune à se mettre en conformité avec le régime de droit commun pour ce congé « exceptionnel », ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire.

4.6.1.3. Les congés

Le protocole relatif aux absences du 4 février 2010 dispose qu'un agent bénéficie de « 25 jours ouvrés pour un agent travaillant cinq jours par semaine », ce qui couvre des agents à temps partiel.

Par ailleurs, sont attribués :

- un jour pour Noël et un pour le jour de l'an ;
- deux ponts par an ;
- un jour pour la passation d'un examen/concours (en sus de l'absence légale due aux épreuves) ;
- une journée de bonification par tranche de 10 ans de services publics ;
- une sixième semaine de congés ;
- une « journée du maire » qui ramène le temps de travail « officiel » de la collectivité à 1 600 heures et non à 1 607 heures (soit *de facto* une annulation de la journée de solidarité).

La chambre relève que la commune a une politique très avantageuse en termes de congés légaux, dont l'essentiel ne repose sur aucune base réglementaire et crée une charge financière non justifiée.

4.6.1.4. Le temps de travail annuel : en deçà de la durée légale

L'ensemble des aménagements organisé par les ordonnateurs successifs conduit les agents à travailler bien en deçà de la durée légale annuelle de 1 607 heures.

tableau 33 : Temps de travail par agent en 2015 (hors « autorisations d'absences »)

	Donnée	Calcul
Nombre de jours de l'année	365	A
Repos hebdomadaire (week-end, sauf cas particuliers)	104	B
Jours fériés	9	C
Congés annuels (base légale, en jours)	25	D
Nombre de jours de travail légaux	227	E = A-B-C-D
Jours ARTT	8,5	F
Jours de pont	2	G
Journée complémentaire de Noël et du jour de l'an	2	H
Journée du maire	1	I
Sixième semaine de congés	5	J
Bonification de congés pour années de service (Moy.)	2	K
Nombre de jours effectivement travaillés	206,5	L = E-F-G-H-I-J-K
Durée quotidienne prévue (heures)	7,5	M
Total d'heures réellement effectuées	1548,75	N = LxM
Durée légale annuelle (heures)	1607	O
Différentiel en faveur de chaque agent (heures)	58,25	P = O-N
Nombre d'ETP de l'année	234,43	Q
Équivalent d'heures de travail non effectuées	13 597	R = PxQ
Équivalent en ETP « perdus »	8,5	S = R/N
Coût moyen d'un ETP (€)	35 300	T
Coût annuel (€)	300 000	U = SxT

Source : CRC

Globalement, et sans tenir compte du régime irrégulier des autorisations d'absence, le temps de travail par agent est estimé à 1 549 heures : rapporté aux effectifs et à la masse salariale de la commune, cela représente un surcoût annuel de 300 000 €.

En conséquence, la chambre demande à la collectivité de revenir à une interprétation stricte des obligations de ses agents, de manière à se mettre en conformité avec la durée légale du temps de travail annuel de 1 607 heures.

Recommandation

4. Se conformer en 2018 aux obligations légales du temps de travail de 1 607 heures annuelles pour les agents de la commune travaillant à temps plein. *Non mise en œuvre.*

En réponse, l'ordonnateur s'est engagé à revoir le régime des autorisation d'absence, qui devra respecter les obligations légales. La chambre rappelle toutefois que la mise en œuvre de sa recommandation suppose un travail plus exhaustif sur le régime des congés.

4.6.2. Un absentéisme élevé

Le nombre total de jours d'absence des agents, quel que soit leur statut, est passé de 7 309,5 jours en 2012 à 6 460 jours en 2016, soit une baisse de 11,6 %.

Il convient de ramener ce volume à celui des effectifs, qui ont diminué plus rapidement, puisque la diminution du nombre des ETP a été de 21,5 % sur la période, passant de 291,65 ETP en 2012 à 228,82 ETP en 2016. Il en résulte que le taux d'absentéisme a légèrement progressé : 12,5 %³⁵ en 2016 contre 11,09 % en 2012. L'absentéisme en 2016 est quatre points supérieur au taux moyen national³⁶ (8,2 %), et correspond ainsi à 28 ETP.

Si dans l'ensemble les absences pour « accident de travail » et « congé longue maladie » ou « congé maladie longue durée » ont plutôt tendance à augmenter, ceux dû aux « maladies ordinaires » ont connu une nette amélioration.

En effet, l'absentéisme pour accident de travail, après avoir chuté en 2013, est reparti à la hausse avec en 2016 une progression de 11,5 % par rapport à 2012. En 2015, le taux d'absentéisme pour accident de travail est de 2,7 % contre 1 % en moyenne au niveau des communes. En 2016, ce taux passe à 2,5 %. La plupart des absences en 2015 concerne uniquement les fonctionnaires et davantage les agents dont l'âge se situe entre 50 et 59 ans.

Les absences pour longue maladie ou maladie longue durée ont également connu une évolution très marquée entre 2012 et 2015 avec toutefois une inflexion en 2016. Le taux d'absentéisme pour 2015 se situe à 4,8 % (3,4 % en 2016) contre 2,7 % en moyenne dans les autres communes. Elles concernent également des agents dont l'âge se situe entre 50 et 59 ans.

Les absences pour maladie ordinaire, bien qu'ayant sensiblement diminué, représentent près 53 % du nombre de jours d'absence en 2016. Le taux d'absentéisme pour ce motif se situe 5,9 % en 2015 (6,6 % en 2016) contre 4,6 % dans l'ensemble des communes. Ce taux est à mettre en relation avec la pyramide des âges des agents de la commune, qui en 2014 montre que l'âge moyen se situe à 46,11 ans contre 44,6³⁷ en moyenne dans l'ensemble de la fonction publique territoriale. Autrement dit, le fait que la moitié des agents de la commune soit âgée de plus de 51

³⁵ Méthode de calcul issue du guide de l'appui métier des juridictions financières.

³⁶ Source : benchmark 2016 de l'ADRH-GCT et Havasu.

³⁷ Source : Siasp, Insee pour la fonction publique, enquête emploi Insee 4^{ème} trimestre 2014 pour le secteur privé. Traitement DGAFF - DESSI.

ans, en 2016 par exemple, semble expliquer le niveau relativement élevé du taux d'absentéisme pour maladie ordinaire.

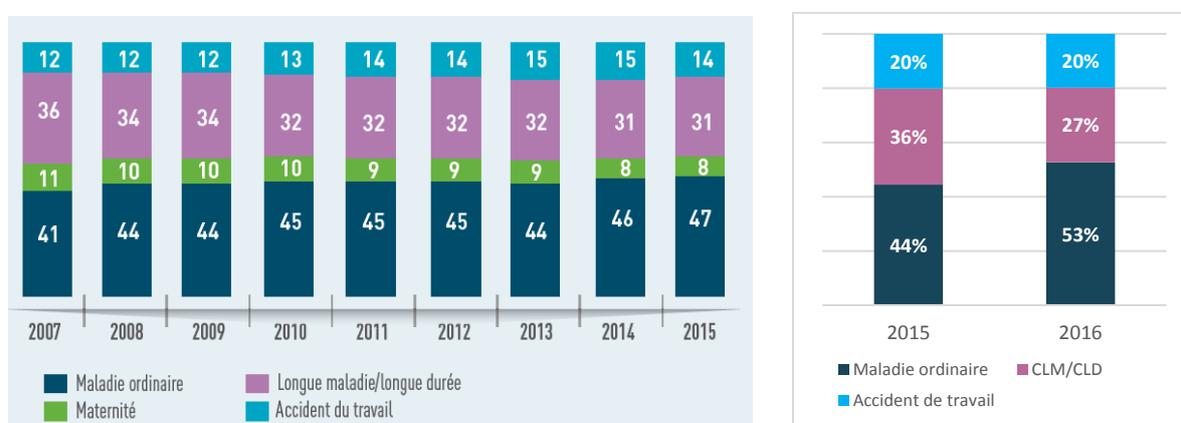
tableau 34 : Les causes de l'absentéisme

Nbre de jours d'absence	2012	2013	2014	2015	2016
Accident de travail	1 150	531	1 075	1 536	1 282
CLM CLD	1 347	1 682	2 661	2 711	1 773*
Maladie ordinaire	4 812,5	3 955,5	4 458,5	3 388,5	3 405
Total	7 309,5	6 168,5	8 194,5	7 635,5	6 460

Source : Document transmis par la collectivité

* Sont comptabilisés les absences de deux agents en situation particulière

graphique 5 : Comparaison des causes d'arrêt au niveau national et à Saint-Gaudens



Source : Panorama 2015 Sofaxis (national) et CRC (commune)

Globalement, l'absentéisme au sein de la commune s'inscrit dans la norme nationale s'agissant des causes d'arrêt.

Considérant que la masse salariale est de 8,1 M€ en 2016, le coût moyen d'un ETP est de 35 300 €, le coût brut de l'absentéisme est proche de 1 M€ annuellement pour la commune. Si le taux d'absentéisme était ramené à la moyenne nationale, la commune pourrait théoriquement réaliser une économie de l'ordre de 300 000 € par an.

La chambre appelle l'attention de la commune sur l'utilité d'une réflexion visant à résorber l'absentéisme, et lui recommande d'élaborer un plan stratégique piloté par la DRH, avec l'appui du chargé de prévention et des directeurs de services, et qui serait soumis aux partenaires sociaux.

Recommandation

5. Mettre en œuvre un plan de lutte contre l'absentéisme, en utilisant les différents leviers de nature à le résorber. *Non mise en œuvre.*

En réponse, l'ordonnateur a indiqué « qu'en ce qui concerne l'absentéisme, la commune [...] veillera à mettre en place les mesures adéquates pour le réduire ».

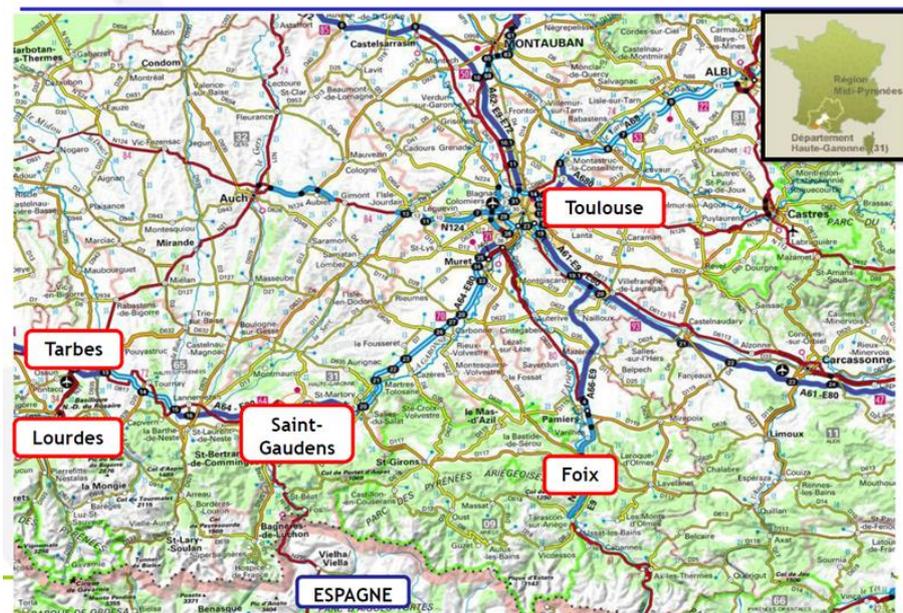
CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion des ressources humaines de la commune se caractérise principalement par une diminution importante des effectifs, à compétences égales, à compter de 2014. Cette stratégie de

contraction de la masse salariale a permis à la commune d'engager le redressement de sa situation financière. Le temps de travail, inférieur à la durée légale, et l'absentéisme encore élevé devront faire l'objet de mesures correctrices.

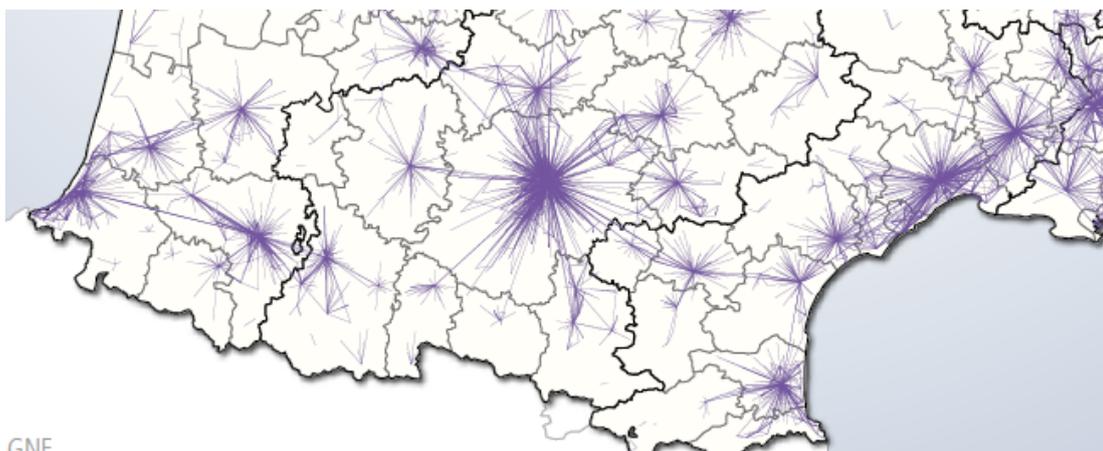
ANNEXES

carte 1 : Positionnement de la commune par rapport aux zones d'emploi proches



Source : Commune

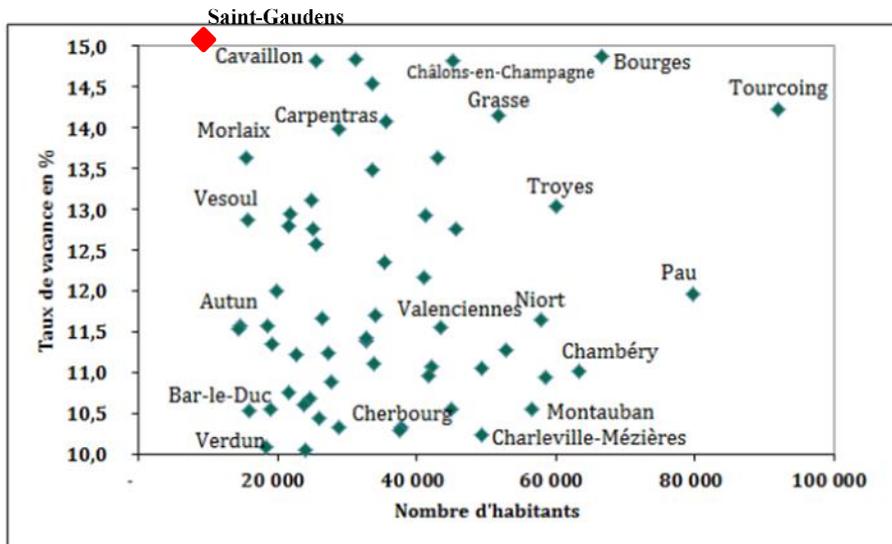
carte 2 : Flux d'actifs autour de la métropole toulousaine



GNF

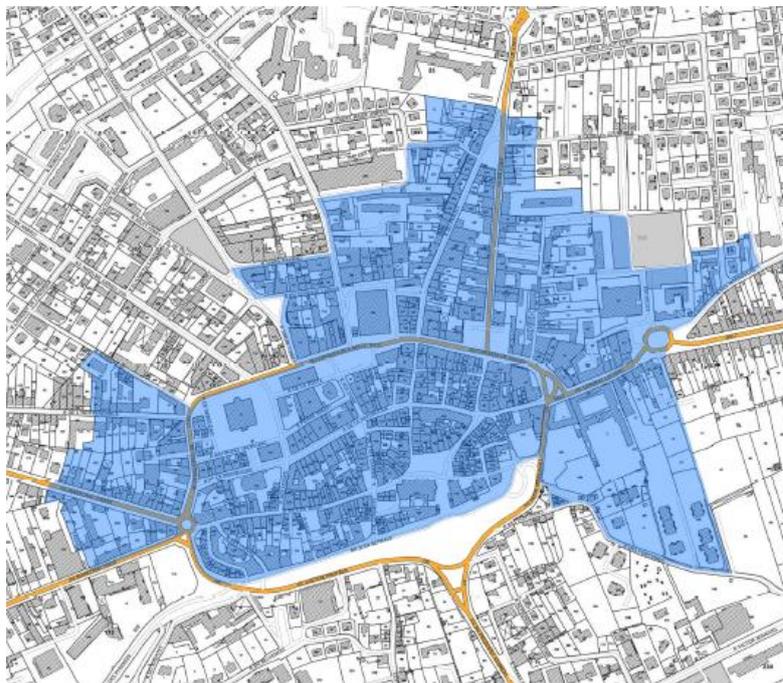
Source : Observatoire des territoires, 2010

graphique 6 : Taux de vacance commerciale dans un échantillon de villes moyennes



Source : rapport n° 2016-M-022 IGF / N°010404-01 CGEDD

carte 3 : Zones de Saint-Gaudens classées en quartier prioritaire de la politique de la ville en 2014



Source : Commissariat général à l'égalité des territoires – base carte IGN.

GLOSSAIRE

AC	attribution de compensation
5C	communauté de communes Cœur et Coteaux de Comminges
ADRH-GCT	association des directeurs de ressources humaines des grandes collectivités territoriales
ALAE	accueil de loisirs associé à l'école
ALSH	accueil de loisirs sans hébergement
AP	autorisation de programmes
BA	budget annexe
BBC	bâtiment basse consommation énergétique
BEA	bail emphytéotique administratif
BP	budget primitif
CA	compte administratif
CAE	contrat d'accompagnement dans l'emploi
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CGCT	code général des collectivités territoriales
CLAP	centre de formation
CLD	congé longue durée
CLM	congé longue maladie
COS	comité des œuvres sociales
CP	crédit de paiement
CRC	chambre régionale des comptes
CUI	contrat unique d'insertion
DESSI	département des études, des statistiques et des systèmes d'information
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DMTO	droit de mutation à titre onéreux
DOB	débat d'orientation budgétaire
DRH	direction des ressources humaines
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps-plein
FCTVA	fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FNGIR	fonds national de garantie individuelle des ressources
FPE	fonction publique d'État
FPIC	fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales
FPT	fonction publique territoriale
FPU	fiscalité professionnelle unique
GPEEC	gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
GVT	glissement vieillesse-technicité
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRA	indemnité de remboursement anticipé
k€	kilo € = millier d'euros
LOPSSI	loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure

M€	million d'euros
MAPTAM	loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
PPI	plan pluriannuel d'investissement
PROCOS	fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé
QPV	quartier prioritaire de la politique de la ville
SAS	société par actions simplifiée
SEM	société d'économie mixte
SEML	société d'économie mixte locale
SFIL CAFFIL	société de financement local de Dexia
SIAS	syndicat intercommunal d'action sociale
SIASP	système d'information sur les agents de la fonction publique
SIG	système d'information géographique
SIVOM	syndicat intercommunal à vocations multiples
SMTp	salaires moyens par tête
SNI	société nationale immobilière
SPA	service public administratif
SPIC	service public industriel et commercial
SRU	solidarité et renouvellement urbain
TFPB	taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB	taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	taxe d'habitation
TLE	taxe locale d'équipement
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
ZAC	zone d'aménagement concerté

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Deux réponses enregistrées :

- Réponse du 20 juillet 2018 de M. Jean-Yves Duclos, maire de la commune de Saint-Gaudens ;
- Réponse du 6 août 2018 de M. Jean-Raymond Lépinay, précédent maire de la commune de Saint-Gaudens.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr