



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE DE SAINT-CHINIAN (Hérault)

Exercices 2014 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1. LA COMMUNE ET SON ENVIRONNEMENT	8
1.1. Principales caractéristiques.....	8
1.2. L'habitat.....	8
1.3. Les liens avec la communauté de communes Sud-Hérault	9
1.3.1. Les transferts de compétences	10
1.3.2. Les mutualisations	11
2. LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL MUNICIPAL	11
2.1. Les indemnités des élus	11
2.2. La cession de matériel informatique mis à la disposition d'élus	12
2.3. La qualité de l'information financière	13
2.4. La qualité des prévisions budgétaires	13
3. LA FIABILITÉ DES COMPTES	15
3.1. La fiabilité de l'actif	15
3.1.1. L'inventaire physique et comptable.....	15
3.1.2. Les dotations aux amortissements	15
3.1.3. L'absence d'immobilisations en cours.....	16
3.2. Les recettes à classer ou à régulariser	16
3.3. Les provisions	17
4. LA SITUATION FINANCIÈRE	18
4.1. Le résultat de la section de fonctionnement	18
4.1.1. La formation de l'excédent brut de fonctionnement.....	18
4.1.2. La capacité d'autofinancement brute	29
4.1.3. Le résultat de fonctionnement.....	29
4.2. Le financement des investissements.....	30
4.2.1. Une insuffisance d'autofinancement nette.....	30
4.2.2. Un financement propre disponible insuffisant	30
4.2.3. La couverture des dépenses d'investissement.....	34
4.3. La situation bilancielle.....	34
4.3.1. La dette.....	34
4.3.2. Le fonds de roulement net global.....	37
4.3.3. Le besoin en fonds de roulement	38
4.3.4. La trésorerie	39
ANNEXE	40
GLOSSAIRE.....	41
Réponses aux observations définitives.....	42

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Saint-Chinian (Hérault) depuis 2014.

Un défaut d'attractivité

En diminution moyenne de 1,5 % par an entre 2012 et 2017 en raison d'un solde naturel défavorable (- 1,2 %) et migratoire légèrement négatif (- 0,4 %), la population saint-chinianaïse s'élevait en 2017 à 1 677 habitants. Cette baisse est imputable en partie à une offre de logements non adaptée à la demande. Des constructions neuves sont envisagées mais sont soumises à une révision du plan local d'urbanisme (PLU) aujourd'hui contestée par l'État auprès de la juridiction administrative. Par ailleurs, la commune ne dispose pas encore d'une stratégie de rénovation des logements anciens du centre-village.

L'ancien maire confirme globalement les constats du rapport d'observations provisoires (ROP) : un manque d'attractivité et un projet de PLU déferé par les services de l'État devant le juge administratif.

Une coopération avec la communauté de communes à renforcer

Saint-Chinian et la communauté de communes Sud-Hérault coopèrent peu. Le transfert de la zone d'activités économiques, qui aurait dû être réalisé au 1^{er} janvier 2017, n'a pas été mis en œuvre.

Un défaut de pilotage financier

La fiabilité de l'actif communal n'a pas pu être vérifiée. Les services apparaissent en difficulté pour imputer correctement les amortissements, utiliser les mécanismes des immobilisations en cours pour les opérations pluriannuelles, émettre dans des délais raisonnables les titres de recettes en fonctionnement et identifier et constituer des provisions pour risques et charges adaptées au niveau de risque auquel la collectivité est confrontée. Plus globalement, la commune ne dispose pas des outils permettant d'anticiper correctement l'exécution budgétaire en l'absence de prospective formalisée.

Une situation financière à surveiller

L'excédent brut de fonctionnement a diminué de 11 % en moyenne annuelle en raison d'un effet ciseau marqué (stabilité des produits et hausse des charges de gestion de 2,6 %). La commune devra rapidement augmenter ses recettes (en émettant les titres de recettes pour recouvrer ses créances) et engager une véritable maîtrise des recrutements de ses contractuels remplaçants, les dépenses de personnel augmentant de 2,8 % par an.

La baisse de l'excédent brut de fonctionnement a affecté la capacité d'autofinancement brute, conduisant à une incapacité de la commune à couvrir son annuité du capital de la dette en 2018 et en 2019 par son autofinancement. Le besoin de financement de 1,1 M€ n'a été couvert que partiellement par de nouveaux emprunts (0,7 M€), la commune préférant prélever sur son fonds de roulement (0,4 M€) jusqu'à ce que celui-ci devienne négatif en 2018 et 2019 (- 0,6 M€). Avec une trésorerie nette négative en 2018 (- 53 k€) et en 2019 (- 251 k€), la commune a dû recourir à des lignes de trésorerie, détournant ainsi la finalité d'un emprunt de court terme pour couvrir un besoin de financement de long terme et afficher une amélioration faciale de sa capacité de désendettement. La commune devra rétablir au plus vite son fonds de roulement net global.

RECOMMANDATIONS

1. Transférer à l'établissement public de coopération intercommunale la zone d'activités économiques conformément aux dispositions de la loi NOTRé. *Non mise en œuvre.*
2. Assurer la complétude des annexes aux documents budgétaires. *Non mise en œuvre.*
3. Inscrire les restes à réaliser dans le respect de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*
4. Respecter les dispositions de l'instruction comptable M14 relatives au compte 23. *Non mise en œuvre.*
5. Ajuster le niveau des provisions au degré de risque auquel la commune est réellement exposée. *Non mise en œuvre.*
6. Assurer un dépôt complet et en temps utile des dossiers du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée. *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.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

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-Chinian a été ouvert le 28 septembre 2020 par lettre de la présidente de section adressée à Mme Catherine Combes, ordonnateure en fonctions. Un courrier a également été adressé le 8 octobre 2020 à MM. Bruno Enjalbert et Robert Tropeano, précédents ordonnateurs.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 8 janvier 2021 avec Mme Catherine Combes, et les 23 novembre et 17 décembre 2020 avec MM. Robert Tropeano et Bruno Enjalbert.

Lors de sa séance du 12 mars 2021, la chambre a arrêté ses observations provisoires qui ont été transmises à Mme Catherine Combes. MM. Bruno Enjalbert et Robert Tropeano, en qualité d'ordonnateurs précédents, en a également été destinataires pour les parties afférentes à leur gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 23 septembre 2021, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. LA COMMUNE ET SON ENVIRONNEMENT

La commune de Saint-Chinian est située dans le département de l'Hérault entre Béziers et Saint-Pons-de-Thomières, en dehors des aires urbaines, sur la route départementale 612 qui mène de Montpellier à Albi.

1.1. Principales caractéristiques

En 2017¹, la population de la commune est de 1 677 habitants, en diminution de 7,5 % par rapport à 2012 (- 15 % par rapport à 1968). La variation annuelle moyenne de la population, de - 1,5 % entre 2012 et 2017, est liée majoritairement au solde naturel (- 1,2 %), le solde des entrées et sorties, également négatif, est de moindre ampleur (- 0,4 %). Sur la même période, la population de la communauté de communes (CC) Sud-Hérault a varié à la hausse en moyenne annuelle de 0,5 %, en raison d'un solde positif de 1 %.

L'évolution démographique de Saint-Chinian suit donc une tendance inverse à la moyenne des communes voisines. La commune est confrontée à un vieillissement de sa population. De 2012 à 2017, la population de plus de 60 ans a évolué de 41,8 % à 44,1 %. Cette proportion est plus élevée qu'au sein de l'établissement public de coopération intercommunale (34,9 % en 2017) et dans le département de l'Hérault (27,1 %). En diminution, la part des enfants de moins de 14 ans, qui représentait 14,2 % en 2012 et 13,1 % en 2017, est nettement plus faible que sur le territoire de l'EPCI (15,7 %) et sur celui du département (16,8 %).

Le taux de chômage² a évolué à la baisse entre 2012 et 2017 (de 17,6 % à 16,7 %). Il se situe à un niveau plus élevé que sur le territoire de l'EPCI (15,3 %) mais inférieur à celui du département (17,4 %). L'emploi salarié est concentré à 39,1 % dans le secteur de l'administration publique, enseignement, santé, action sociale et à 31,8 % dans le commerce, transports et services divers. L'agriculture³ reste significative avec 6,2 % de l'emploi salarié et 10,3 % des établissements actifs au 31 décembre 2015. La médiane du revenu disponible par unité de consommation est de 17 840 €, inférieure à celle du département de l'Hérault (20 330 €).

La commune dispose d'une médiathèque municipale, d'équipements sportifs et de loisirs⁴, d'une école maternelle accueillant 75 élèves dans trois classes à la rentrée 2019, d'une école primaire de 145 élèves répartis dans six classes et d'un collège. Il n'existe pas de structure d'accueil de la petite enfance.

1.2. L'habitat

Le maire en fonctions entre 2014 et 2020 considère que la diminution de la population est imputable à une absence de réserves foncières disponibles. L'habitat du centre-ville ne

¹ Dernières données de l'Insee.

² Taux de chômage des 15-64 ans au sens du recensement.

³ Le saint-chinianais est un territoire viticole. L'appellation d'origine contrôlée (AOC) Saint-Chinian regroupe 20 communes, 3 300 hectares et environ 350 producteurs. Les vignes situées sur la commune de Saint-Chinian font partie de l'AOC Saint-Chinian qui intègre l'AOC Languedoc (source : révision du plan local d'urbanisme, rapport de présentation).

⁴ Un gymnase, un stade de rugby, un stade de football, un terrain de tennis.

correspondrait pas non plus aux standards actuels de surface⁵. La proportion de logements vacants a progressé de 17,8 % en 2012 à 24,2 % en 2017, situant la commune à un niveau très élevé (10,5 % dans l'EPCI, 7,4 % dans le département de l'Hérault).

Par délibération du 13 février 2019, la CC Sud-Hérault a approuvé un projet de révision du plan d'occupation des sols valant plan local d'urbanisme. Cette révision, qui doit notamment rendre constructibles 9,05 ha, a été contestée par le représentant de l'État, tout d'abord en référé suspension puis au fond. Le juge des référés a rejeté la demande de suspension relative à l'urbanisation des 9,05 ha. Le préfet soutenait notamment que « le plan local d'urbanisme méconnaît les dispositions de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme dès lors que la prévision de croissance démographique est trop importante et le nombre de logements à créer injustifié en l'absence d'étude suffisante des possibilités de densification des zones urbanisées, que la zone I-AU1 d'une superficie de 9,05 ha ne correspond pas aux besoins réels de la commune, que le document ne respecte pas le principe de préservation des terres à fort potentiel agricole non plus que celui des espaces naturels agricoles et forestiers, de l'incohérence entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durables, de ce que le plan local d'urbanisme n'est pas compatible avec le plan de gestion des risques d'inondation du bassin Rhône-Méditerranée [...] ». Par ordonnance du 30 septembre 2019, la cour administrative d'appel a considéré qu'aucun « des moyens n'est propre, en l'état de l'instruction, à créer un doute sérieux quant à la légalité des dispositions du plan local d'urbanisme ».

La délibération du conseil communautaire demeure donc applicable. Toutefois, l'éventualité d'une annulation au fond de la révision du plan d'occupation des sols présente des risques économiques, alors que la commune examine les projets soumis par les lotisseurs. Dès lors, celle-ci n'a engagé aucun projet à ce stade. Cela étant, même en cas de rejet au fond du recours introduit par le représentant de l'État, la commune ne s'interdit pas de revoir les projets initiaux. Dès lors, elle n'exclut pas d'adapter l'aménagement de la zone et son offre de service public à la population accueillie⁶.

1.3. Les liens avec la communauté de communes Sud-Hérault

La commune a envisagé en 2018 de créer une commune nouvelle avec celle d'Assignan. Ce projet n'a pas abouti, Assignan ayant décliné la proposition de Saint-Chinian.

La commune de Saint-Chinian fait partie de la CC Sud-Hérault, constituée au 1^{er} janvier 2014⁷ et composée de 17 communes⁸, pour une population totale de 18 016 habitants⁹.

L'EPCI est en charge de cinq compétences obligatoires, quatre compétences optionnelles, trois compétences facultatives et deux compétences supplémentaires¹⁰.

⁵ En 2015 (dernières statistiques disponibles), le pourcentage de résidences principales dont la période d'achèvement est antérieure à 1946 est de 41,5 % à Saint-Chinian, de 38,8 % sur le territoire de l'EPCI et de 16,9 % dans le département de l'Hérault. A *contrario*, le taux de résidences principales achevées entre 2006 et 2014 est de 7,9 % à Saint-Chinian, de 12 % dans l'EPCI et de 14,8 % dans le département. Le logement de la commune est ancien et il y a peu de constructions nouvelles.

⁶ La station d'épuration est aujourd'hui dimensionnée pour accueillir 3 000 habitants, soit un peu moins du double de la population actuelle. Toutefois, la capacité de la cantine scolaire est aujourd'hui pleinement atteinte. Un accueil de nouveaux enfants obligerait la commune à redimensionner notamment celle-ci.

⁷ La CC Sud-Hérault est issue de la fusion des CC Canal-Lirou et du Saint-Chinianais.

⁸ La commune ayant la population la plus importante de l'EPCI est Capestang avec 3 291 habitants.

⁹ Source : banatic.interieur.gouv.fr.

¹⁰ Voir détail en annexe.

1.3.1. Les transferts de compétences

Au cours de la période, les compétences suivantes ont été transférées à l'EPCI : le plan local d'urbanisme en 2014 ; l'éclairage public, l'entretien des stades, les balayeuses mécaniques (compétence « urbanisme et cadre de vie ») en 2015 ; le contrat de rivière et la compétence « création et gestion de maisons de services au public » en 2016 ; la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) en 2017¹¹.

Ces transferts de compétences ont eu pour conséquence de diminuer, entre 2014 et 2016, de 79 % l'attribution de compensation versée par l'EPCI à Saint-Chinian¹².

Certains transferts de compétences restent à mettre en œuvre, notamment celui de la zone d'activités économiques Le Baraillé, dont le transfert à l'EPCI prévu par la loi NOTRé¹³ à compter du 1^{er} janvier 2017 n'est pas effectif en raison de difficultés pour évaluer les charges transférables selon l'explication fournie par l'EPCI. L'ancien maire de la commune indique avoir transmis en 2018 à l'EPCI les pièces relatives au transfert. Ce point n'est ni confirmé par la commune, ni par la communauté de communes.

La chambre rappelle que la commune doit se rapprocher de son intercommunalité pour mettre en œuvre sans délai le transfert de la zone d'activités économiques.

Recommandation

1. Transférer à l'établissement public de coopération intercommunale la zone d'activités économiques conformément aux dispositions de la loi NOTRé. *Non mise en œuvre.*

La gestion de l'eau a été déléguée au syndicat intercommunal à vocations multiples Orb et Vernazobres. La compétence « assainissement collectif » est toujours exercée par la commune de Saint-Chinian en son nom propre.

En application de la loi NOTRé, les compétences « eau » et « assainissement » devaient être transférées à l'EPCI au 1^{er} janvier 2020¹⁴. La loi du 3 août 2018¹⁵ a toutefois prévu que les communes membres d'un EPCI qui n'exercent pas les compétences relatives à l'eau ou l'assainissement, ou qui exercent uniquement les missions relatives au service public d'assainissement non collectif, pouvaient s'opposer au transfert de ces deux compétences ou de l'une d'entre elle si au moins 25 % des communes membres de la communauté représentant au moins 20 % de la population délibèrent en ce sens. Cette minorité de blocage a été constituée et s'est opposée au transfert des compétences « eau » et « assainissement » à l'EPCI, ainsi repoussé au 1^{er} janvier 2026.

Par ailleurs, par arrêté du 30 juillet 2014, le maire de la commune s'est opposé au transfert des pouvoirs de police administrative spéciale en matière d'assainissement non collectif, de collecte des déchets et de sécurité des bâtiments publics, des immeubles collectifs et des édifices menaçant ruine. Cette faculté est prévue par l'article 11 de la loi du 22 juin 2020¹⁶ qui a modifié

¹¹ Le transfert des compétences « création et gestion de maisons de services au public » et « Gemapi » n'a pas eu d'incidence sur le montant de l'attribution de compensation, cette compétence n'étant pas effectivement exercée récemment par la commune.

¹² Voir § 4.1.1.1.

¹³ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

¹⁴ La CC Sud-Hérault exerce la compétence en matière d'assainissement non collectif.

¹⁵ Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes.

¹⁶ Loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires.

l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Ce dernier dispose que dans un délai de six mois suivant la date de l'élection du président de l'EPCI, le maire peut s'opposer au transfert des pouvoirs de police, que ces pouvoirs aient été précédemment transférés ou non. Toutefois, dès lors que la gestion des déchets (collecte et traitement) fait partie des compétences exercées par l'EPCI, le transfert au président de l'EPCI du pouvoir de police spéciale contribuerait à simplifier la chaîne de responsabilité.

1.3.2. Les mutualisations

L'EPCI propose la mutualisation de plusieurs services et groupements de commandes. Saint-Chinian n'adhère à aucun des groupements de commandes proposés¹⁷. La commune utilise le service de prêt de nacelles et la mise en réseau des bibliothèques. L'EPCI a par ailleurs créé en juin 2015 un service gratuit d'instruction des autorisations d'urbanisme auquel Saint-Chinian n'a adhéré qu'en août 2019.

La commune pourrait examiner l'intérêt d'adhérer aux groupements de commandes proposés gratuitement par l'EPCI aux communes membres.

2. LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL MUNICIPAL

2.1. Les indemnités des élus

Les conditions de versement des indemnités des élus municipaux sont déterminées par les articles L. 2123-20 et suivants du CGCT. Le taux maximal de ces indemnités est fixé par référence au montant du traitement correspondant à l'indice terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Les indemnités des membres du conseil municipal, à l'exception de celle du maire, sont fixées par délibération. Les adjoints au maire peuvent percevoir une indemnité, de même que les conseillers municipaux et les conseillers municipaux délégués. Toutefois, pour ces deux dernières catégories d'élus, l'indemnité doit être comprise dans une « enveloppe » globale mensuelle constituée du total des indemnités susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints en exercice.

Sur la période, les indemnités des membres du conseil municipal de Saint-Chinian ont fait l'objet de plusieurs délibérations. À compter de mai 2018 et jusqu'en juin 2020, en complément du maire et des cinq adjoints, le conseil municipal a attribué aux conseillers municipaux délégués une indemnité de 6 % de l'indice terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. La délibération ne précise par ailleurs pas le nombre de conseillers municipaux délégués auxquels devait être versée cette indemnité.

En 2018, sur la base d'un indice brut de 1022 et de la valeur du point d'indice applicable, l'enveloppe mensuelle des indemnités de la commune de Saint-Chinian était de 4 857 €, versée en totalité au maire et aux adjoints. La commune a dépassé cette enveloppe mensuelle en versant des indemnités à six conseillers municipaux délégués pour un montant total brut mensuel de 1 393 €.

Le maire en fonctions au cours de cette période justifie cette décision par le fait que des conseillers municipaux ont accepté de remplacer trois agents municipaux absents pour raison de

¹⁷ Vêtements de travail, fournitures administratives, produits d'entretien, préparation et livraison de repas en liaison froide pour les restaurants scolaires et accueils de loisirs de mineurs.

maladie sur des fonctions notamment d'accueil de l'hôtel de ville et de la médiathèque, d'agent des écoles et de gestion des archives. L'enveloppe qui a été allouée permettait d'indemniser partiellement les personnes dans le cadre de ces glissements de tâches. L'ancien maire considère que la délibération n° 2018-26 du 17 avril 2018 et l'absence de déféré préfectoral lui ont permis de considérer que le versement des indemnités des élus au-delà des plafonds légaux était régulier.

Mais, dès lors que le maire et les cinq adjoints bénéficient du taux maximal prévu par la loi¹⁸, le versement d'indemnités aux conseillers municipaux au-delà de cette enveloppe constitue une irrégularité nonobstant les circonstances particulières de l'espèce.

Le conseil municipal élu en 2020 n'a pas voté l'attribution d'indemnités aux conseillers municipaux¹⁹. Toutefois, l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique appliqué dans la délibération pour la détermination des indemnités du maire et des adjoints est l'indice 1015, qui n'est plus en applicable en 2020. Le conseil municipal devrait délibérer à nouveau sur la base de l'indice en vigueur²⁰.

2.2. La cession de matériel informatique mis à la disposition d'élus

Par arrêté du 11 mai 2020²¹ le maire sortant a proposé aux élus qui disposaient de matériel téléphonique et informatique mis à leur disposition dans le cadre de leurs précédentes fonctions exécutives de le restituer ou d'en faire l'acquisition. Six élus ont fait le choix d'acquiescer du matériel dans ce cadre.

La décision d'aliéner les biens a suivi de 11 jours le scrutin de l'élection municipale ayant conduit à la défaite de l'équipe municipale sortante. Cette décision a mis en difficulté l'équipe entrante, sans outil à son arrivée. La maire élue a d'ailleurs manifesté le 13 août 2020 par courrier adressé aux élus bénéficiaires sa volonté de récupérer le matériel, les chèques versés n'ayant pas été encaissés. Certains anciens adjoints ont accepté d'annuler la transaction à la suite de cette demande. Six autres n'y ont pas donné de suite favorable.

Les élus ayant souhaité se porter acquiesces des biens informatiques mis à leur disposition dans le cadre de leur fonction ont versé la somme requise par chèque sans qu'un titre de recette leur ait été préalablement adressé. Ces chèques ont été découverts dans le coffre du maire par la nouvelle élue.

Il est rappelé que l'article R. 1617-6 du CGCT prévoit que « la nature des produits à encaisser est fixée par l'acte constitutif de la régie ». La commune n'a pas été en mesure de produire un acte de constitution de régie correspondant dont l'objet aurait permis d'encaisser ces recettes. Le comptable public confirme par ailleurs n'avoir jamais agréé une régie ayant un tel objet. Dans ces conditions, la détention de ces chèques est irrégulière.

Dès lors, la commune doit émettre dans les meilleurs délais un titre de recette dont le recouvrement sera assuré par le comptable public.

¹⁸ Respectivement 43 % et 16,5 % jusqu'au 1^{er} janvier 2020 pour une population de 1 000 à 3 499 habitants.

¹⁹ Les taux plafonds au 1^{er} janvier 2020 sont de 51,6 % pour le maire, 19,8 % pour les adjoints et 6 % pour les conseillers municipaux délégués et conseillers municipaux pour une population de 1 000 à 3 499 habitants.

²⁰ La note de la direction générale des collectivités locales du 9 janvier 2019 relative aux montants maximaux bruts mensuels des indemnités de fonction des titulaires de mandats locaux rappelle que lors du changement de l'indice brut terminal de la fonction publique, les délibérations faisant référence à l'indice brut terminal de la fonction publique restent juridiquement valables alors que lorsque la délibération fait référence à l'indice lui-même ou à un montant en euros une nouvelle délibération est nécessaire.

²¹ La version communiquée est non numérotée et non paraphée par l'ordonnateur.

2.3. La qualité de l'information financière

L'information produite au conseil municipal figurant au compte administratif est incomplète au regard des attendus de l'instruction comptable et budgétaire.

Le compte administratif 2019 aurait ainsi dû être complété des éléments suivants : la catégorisation des emprunts au regard de la cotation Gissler²² ; les opérations de refinancement de la dette ; les méthodes utilisées pour les amortissements, l'état des provisions, l'étalement des provisions ; les engagements hors bilan ; l'état du personnel ; les données relatives aux agents occupant un emploi non permanent ; la liste des organismes de regroupements, les établissements publics créés par la commune, la liste des services individualisés dans un budget annexe ; les taux de contributions directes.

La chambre recommande de fournir ces éléments au conseil municipal.

Recommandation

2. Assurer la complétude des annexes aux documents budgétaires. *Non mise en œuvre.*

2.4. La qualité des prévisions budgétaires

Les taux d'exécution en section de fonctionnement n'appellent pas d'observation.

tableau 1 : évolution des taux de réalisation des charges et des produits réels de fonctionnement

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses réelles de fonctionnement						
Prévisions BP+BS+DM	1 636 254	1 622 912	1 506 468	1 602 211	1 813 768	1 708 943
Réalisations	1 613 706	1 541 200	1 458 423	1 530 391	1 756 982	1 692 529
Taux de réalisation	98,62%	94,97%	96,81%	95,52%	96,87%	99,04%
Recettes réelles de fonctionnement						
Prévisions BP+BS+DM	1 929 887	1 949 398	1 819 597	1 870 806	2 107 500	2 050 391
Réalisations	1 928 768	2 227 477	2 226 449	1 893 508	1 959 733	1 956 218
Taux de réalisation	99,94%	114,26%	122,36%	101,21%	92,99%	95,41%

Source : CRC d'après comptes administratifs

Les taux moyens d'exécution de la section d'investissement se sont établis à 91,5 % des dépenses et à 52,5 % des recettes. En dépenses, le taux d'exécution varie fortement selon les exercices. En recettes, les taux apparaissent globalement insuffisants, notamment en 2016, en 2017²³ et en 2019.

²² Circulaire IOCB1015077C du 25 juin 2010 sur les produits financiers offerts aux collectivités territoriales.

²³ Le montant des recettes réelles d'investissement inscrit au compte administratif 2017 constitue une anomalie et n'est pas conforme au compte de gestion de l'exercice (1 234 187€).

tableau 2 : évolution des taux d'exécution de la section d'investissement

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses réelles d'investissement						
Prévisions BP+BS+DM	737 229	931 038	1 019 565	2 219 020	1 231 003	888 976
Réalisations	647 686	639 389	640 119	1 916 295	865 888	810 390
Taux de réalisation	87,85%	68,67%	62,78%	86,36%	70,34%	91,16%
Recettes réelles d'investissement						
Prévisions BP+BS+DM	1 133 612	949 269	734 545	1 592 468	1 394 662	887 430
Réalisations	894 584	617 695	355 633	238 486	1 096 360	310 972
Taux de réalisation	78,91%	65,07%	48,42%	14,98%	78,61%	35,04%

Source : CRC, d'après comptes administratifs²⁴

Depuis 2014, Saint-Chinian n'inscrit plus de restes à réaliser. La commune dispose toutefois d'un état des restes à réaliser 2019, constitué d'un ensemble de factures parvenues en fin d'année et au premier trimestre 2020 sans que la date d'engagement soit connue²⁵. En application de l'article R. 2311-11 du CGCT, les restes à réaliser participent à la détermination du solde d'exécution de la section d'investissement. La commune de Saint-Chinian doit fiabiliser l'état des restes à réaliser à la clôture de l'exercice et les inscrire au compte administratif.

La commune pourrait également se doter d'un outil prévisionnel pluriannuel fiable des recettes et des dépenses d'équipement afin d'anticiper le financement propre disponible et le besoin de financement à couvrir par un juste niveau d'emprunt.

Recommandation

3. Inscrire les restes à réaliser dans le respect de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

Par ailleurs, la commune a régulièrement inscrit des cessions d'immobilisation. La prévision n'a été atteinte ou dépassée qu'à deux reprises au cours de la période : en 2016 et en 2018. En 2019, aucune recette n'a été perçue au titre des produits de cession en dépit d'une inscription initiale de 174 k€. Au total sur la période, 1 226 k€ ont été inscrits au titre de produits de cession, mais seulement 868 k€ ont été réalisés. De nouvelles cessions sont intervenues à hauteur de 2 000 € en 2020.

tableau 3 : produits de cession inscrits et non réalisés
rapportés au total des recettes réelles réalisées en investissement²⁶

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Produits de cession inscrits en prévision (compte administratif)	220 000	327 000	277 000	128 000	100 000	174 000
- Produits de cession réalisés (balance comptable)	70 756	264 000	371 000	34 500	127 635	0
= Part des produits de cession non réalisés	149 244	63 000	- 94 000	93 500	- 27 635	174 000
en % de la prévision	- 68 %	- 19 %	34 %	- 73 %	28 %	- 100 %

Source : CRC, d'après comptes administratifs et balances comptables

²⁴ Les prévisions correspondent à celles qui sont indiquées dans les comptes administratifs, les budgets supplémentaires et décisions modificatives n'ayant pas tous été transmis. Elles présentent toutefois des écarts en recettes avec les états de consommation des crédits du compteable.

²⁵ Les restes à réaliser en investissement correspondent en dépenses aux dépenses engagées non mandatées et en recettes aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

²⁶ Le montant de la ligne « Produits de cession inscrits en prévision (compte administratif) » intègre chaque année le report des cessions non réalisées de l'année précédente pour les réinscrire en recettes de l'année suivante.

En dépit de l'intervention d'un expert-comptable pour mettre en œuvre des outils de pilotage financier, la qualité des prévisions budgétaires demeure perfectible.

3. LA FIABILITÉ DES COMPTES

3.1. La fiabilité de l'actif

3.1.1. L'inventaire physique et comptable

Le maire en fonction au cours de la période 2014-2020 indique qu'un inventaire a été réalisé et mis à jour sur un fichier Excel à l'occasion du changement du centre des finances publiques de référence en 2018, puis de nouveau en 2019. Toutefois, la commune n'a pas été en capacité de produire cet inventaire physique et comptable. Son actif n'est suivi dès lors que par le comptable public.

L'instruction du 27 mars 2015 relative aux modalités de recensement des immobilisations et à la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif pour les instructions budgétaires et comptables M14, M52, M57, M71 et M4 rappelle que la tenue des inventaires physique et comptable constitue une obligation de l'ordonnateur qui doit recenser les biens appartenant à la collectivité. L'inventaire physique²⁷ permet « le suivi exhaustif de la réalité et la présence des immobilisations », ce qui permet d'alimenter l'inventaire comptable²⁸. Ces inventaires doivent concorder entre eux, ainsi qu'avec l'état de l'actif tenu par le comptable, visé par l'ordonnateur, qui permet de détailler l'ensemble des immobilisations et de justifier les soldes des comptes apparaissant à la balance.

3.1.2. Les dotations aux amortissements

Aux termes de l'article L. 2321-2 du CGCT, la population de Saint-Chinian étant inférieure au seuil de 3 500 habitants, seul l'amortissement des subventions d'équipement versées est obligatoire. La commune a cependant fait le choix d'amortir ses actifs immobilisés²⁹. Mais les dotations aux amortissements 2018 n'ont été comptabilisées qu'en 2019, ce qui a eu pour conséquence d'améliorer le résultat comptable 2018 au détriment de celui de 2019³⁰.

²⁷ L'inventaire physique est alimenté par « chaque service gestionnaire au moment de "l'entrée" du bien dans le patrimoine immobilier. Il représente le détail de chacune des immobilisations sur laquelle la collectivité exerce son contrôle. Il contient des informations qui peuvent être différentes de celles existantes à l'inventaire comptable puisque pour les immobilisations de nature immobilière les aspects juridiques de l'immobilisation doivent y figurer : notamment, la surface des biens, leur état de vétusté, leur occupation, le coût d'entretien annuel ».

²⁸ L'inventaire comptable permet de « connaître ses immobilisations sur le volet financier. Reflet de l'inventaire physique, il représente l'expression comptable de la réalité physique du patrimoine contrairement à l'inventaire physique, qui consiste en la connaissance des propriétés et biens contrôlés par la collectivité ; il s'agit de connaître dans ce cas leur valeur et d'apporter une aide à la gestion du patrimoine ».

²⁹ La commune n'a versé aucune subvention d'investissement depuis 2014.

³⁰ Le montant des dotations aux amortissements qui aurait dû être imputé en 2018 n'étant pas connu, il n'a pas été possible de retraiter les résultats de la section de fonctionnement des exercices 2018 et 2019.

tableau 4 : évolution des dotations aux amortissements et des amortissements réalisés

Amortissements	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dotation aux amortissements des immobilisations (charge)	22 732	28 235	27 955	20 919	0	40 710
Amortissement des immobilisations (compte de bilan)	22 732	28 235	27 955	20 919	0	40 710

Source : compte de gestion

3.1.3. L'absence d'immobilisations en cours

La commune n'a enregistré aucune immobilisation en cours depuis 2014. Or, sur cette période, plusieurs opérations pluriannuelles d'équipement ont été réalisées.

tableau 5 : évolution des immobilisations corporelles

Immobilisations en cours	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	0	0	0	0	0	0
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	0	0	0	0	0	0
Travaux en régie-immobilisations corporelles (C)	0	0	0	0	0	0
Immobilisations corporelles - Solde (D)	17 869 054	17 932 884	18 151 417	18 457 795	18 987 535	19 467 875

Source : CRC d'après comptes de gestion

Au 31 décembre 2019, dix opérations comprenaient un cumul de réalisation en dépenses et/ou en recettes supérieur aux mandats et/ou titres émis au cours de l'exercice. Ce constat témoigne d'une consolidation inexacte des opérations.

L'incorporation immédiate de biens a pour conséquence de déclencher le processus d'amortissement alors qu'ils ne sont pas mis en service, ce qui fausse l'image de l'actif.

Recommandation

4. Respecter les dispositions de l'instruction comptable M14 relatives au compte 23.
Non mise en œuvre.

3.2. Les recettes à classer ou à régulariser

Les recettes à classer ou à régulariser présentaient en 2019 un taux de 5,7 % des produits de gestion, témoignant d'un retard dans l'émission de titres. Les dépenses à classer ou à régulariser présentent un taux plus faible (1,2 % des charges de gestion en 2018). La situation a été régularisée au cours de l'année suivante.

tableau 6 : évolution des opérations à classer ou à régulariser

Opérations à classer ou à régulariser	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Recettes à classer ou à régulariser	342	2 189	0	0	0	106 052
Produits de gestion	1 863 458	1 863 528	1 780 630	1 771 686	1 755 276	1 858 994
Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	5,7%
Dépenses à classer ou à régulariser	0	0	0	0	20 507	549
Charges de gestion	1 414 916	1 366 531	1 346 025	1 415 663	1 659 556	1 608 155
Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	0,0%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

La commune doit émettre au plus vite les titres de recettes relevant de l'exercice 2019 et traiter au fil de l'eau ceux qui relèvent des exercices 2020 et suivants.

3.3. Les provisions

Selon l'instruction comptable et budgétaire M14, les « provisions sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisées quant à leur objet et que des événements survenus ou en cours rendent probables. Évaluées en fin d'exercice, elles doivent être réajustées au fur et à mesure de la variation des risques et éventuellement des charges ».

En l'absence de délibération, les provisions constituées par la commune relèvent du régime semi-budgétaire³¹.

La commune n'a inscrit aucune nouvelle provision pour risques et charges entre 2014 et 2020. Toutefois elle est confrontée à des contentieux. En 2020, à la suite de deux contentieux initiés par un agent auprès du tribunal administratif de Montpellier, elle a été condamnée à verser les frais exposés par la requérante, soit 1 500 € en référé³² (5 mai 2020) et 2 000 € (jugement au fond du 12 juin 2020) ainsi qu'un rappel de rémunération de 47 753 €³³. Si la commune ne pouvait provisionner le montant des 1 500 € obtenus en référé, en revanche elle aurait dû provisionner *a minima* le montant des rappels de salaire, objets du recours engagé contre une décision du maire du 9 juillet 2018.

La commune doit constituer les provisions pour risques et charges conformément aux dispositions du tome 2 de l'instruction comptable et budgétaire M14.

Par ailleurs, à trois reprises, en 2015 (1 000 €), 2016 (3 500 €) et 2017 (3 500 €), des dotations aux provisions ont été constituées pour dépréciation des comptes de tiers sans qu'aucune reprise ne soit réalisée alors même que des admissions en non-valeur ont été constatées (1 959 € en 2016 et 3 279 € en 2018). La collectivité n'a pas été en mesure d'associer à chacune des dotations constituées la créance dont le recouvrement est susceptible d'être compromis (procédure collective ou recouvrement des restes).

³¹ Par opposition aux provisions budgétaires, les provisions semi-budgétaires ne constituent pas une recette de la section d'investissement.

³² La requérante avait été suspendue puis révoquée sans consultation préalable de la commission administrative paritaire et sans avoir pu consulter son dossier individuel et disciplinaire. Par une ordonnance en référé du 5 mai 2020, le tribunal administratif de Montpellier avait réintégré provisoirement la requérante dans ses fonctions considérant que les conditions relatives à l'urgence étaient satisfaites (atteinte grave et immédiate aux intérêts de la requérante et doute sérieux sur la légalité de l'arrêt).

³³ Le maire de la commune avait placé en disponibilité d'office la requérante alors que celle-ci avait été initialement placée en maladie dont l'imputabilité au service avait été reconnue tant par l'avis la commission de réforme que par les conclusions du médecin agréé.

La commune devrait se rapprocher du comptable public pour identifier dans l'état des restes à recouvrer si de nouvelles créances sont susceptibles d'être admises en non-valeur pour, d'une part, ajuster le niveau des provisions inscrites au compte 49 au risque réel exposé et, d'autre part, présenter au conseil municipal, le cas échéant, une délibération permettant d'admettre en non-valeur les créances dont le recouvrement est définitivement compromis. Dans ces cas, elle doit effectuer une reprise sur les provisions constituées.

Recommandation

5. Ajuster le niveau des provisions au degré de risque auquel la commune est réellement exposée. *Non mise en œuvre.*

4. LA SITUATION FINANCIÈRE

4.1. Le résultat de la section de fonctionnement

4.1.1. La formation de l'excédent brut de fonctionnement

Négative, l'évolution de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) est caractérisée depuis 2014 par une stabilité des produits alors que les charges ont augmenté de 2,6 % en moyenne annuelle. L'EBF a été particulièrement faible en 2018 et encore insuffisant en 2019 pour dégager une capacité d'autofinancement (CAF) brute significative.

tableau 7 : évolution de l'excédent brut de fonctionnement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
= Produits de gestion (A)	1 863 458	1 863 528	1 780 630	1 771 686	1 755 276	1 858 994	0,0%
- Charges de gestion (B)	1 414 916	1 366 531	1 346 025	1 415 663	1 659 556	1 608 155	2,6%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	448 542	496 997	434 605	356 023	95 720	250 839	-11,0%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>24,1%</i>	<i>26,7%</i>	<i>24,4%</i>	<i>20,1%</i>	<i>5,5%</i>	<i>13,5%</i>	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

4.1.1.1. Les produits de gestion

La stabilité des produits de gestion entre 2014 et 2019 est la conséquence de la conjonction de diminutions de ressources et de hausses de la fiscalité.

tableau 8 : évolution des produits de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	773 214	940 791	920 541	922 651	924 005	1 050 532	6,3%
+ Fiscalité reversée	227 443	133 482	116 397	166 211	109 618	76 896	-19,5%
= Fiscalité totale (nette)	1 000 658	1 074 273	1 036 938	1 088 862	1 033 623	1 127 428	2,4%
+ Ressources d'exploitation	237 353	229 575	196 715	129 257	118 600	142 187	-9,7%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	583 835	559 680	546 977	553 567	603 053	589 380	0,2%
+ Production immobilisée, travaux en régie	41 613	0	0	0	0	0	-100,0%
= Produits de gestion (A)	1 863 458	1 863 528	1 780 630	1 771 686	1 755 276	1 858 994	0,0%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

*Un recours au levier fiscal**Une hausse des produits fiscaux...*

Les produits fiscaux propres représentaient 41,5 % des produits de gestion en 2014. En 2019, leur part au sein des produits de gestion a crû de 15 points en s'établissant à 56,5 %.

tableau 9 : évolution des produits des impôts locaux

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux	669 267	828 503	814 978	823 096	826 528	855 102	5,0%
- Restitution et versements sur impôts locaux (hors péréquation)	211	259	0	0	0	0	-100,0%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Les produits des impôts locaux ont augmenté de 5 % en moyenne annuelle, conséquence notamment de l'augmentation des taux d'imposition intervenue en 2015 (+ 2,6 points) et de la revalorisation des bases fiscales de 0,9 % en moyenne annuelle³⁴. Parallèlement, la population légale a diminué de 3,2 % entre 2014 et 2018.

tableau 10 : évolution des taux d'imposition locaux

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Taxe d'habitation	12,3 %	14,9 %	14,9 %	14,9 %	14,9 %	14,94 %	4,0 %
Foncier bâti	21,5 %	26,1 %	26,1 %	26,1 %	26,1 %	26,13 %	4,0 %
Foncier non bâti	67,0 %	81,4 %	81,4 %	81,4 %	81,4 %	81,38 %	4,0 %
Population légale	1 854	1 847	1 847	1 841	1 795	1 753	-1,1 %
Revalorisation bases	0,9 %	0,9 %	1,0 %	0,4 %	1,2 %	2,2 %	1,1 %

Source : CRC, d'après direction générale des impôts

En 2019, le produit de la taxe d'habitation par habitant perçu par la commune (1 336 €) était légèrement supérieur (+ 1,87 %) au produit par habitant au niveau de la moyenne des communes du département (1 311 €). En revanche, les produits perçus par habitant au titre du foncier bâti (1 005 €) étaient nettement supérieurs (+ 10,95 %) à la moyenne des communes du département (895 €).

La commune mobilise son levier fiscal. L'effort de la population est plus important sur la taxe foncière que pour la moyenne des habitants des autres communes du département.

... couvrant davantage que la baisse de la fiscalité reversée

La fiscalité reversée a diminué de 14,5 % en moyenne annuelle. Cette baisse est la conséquence d'une diminution de l'attribution de compensation intervenue en 2015 puis en 2016 à la suite de transferts de compétences successifs (voir *supra*) au bénéfice de l'EPCI.

³⁴ Sur la période 2014 à 2018. De 2014 à 2019, la moyenne de la revalorisation des bases s'est établie à 1,1 %.

La dotation de solidarité communautaire est arrêtée chaque année par le conseil communautaire de l'EPCI. Celui-ci détermine librement la clé de répartition annuelle³⁵.

tableau 11 : évolution de la fiscalité reversée

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	128 598	39 579	27 189	27 189	27 189	27 189	-26,7%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	77 400	47 857	34 551	32 630	30 893	29 286	-17,7%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	21 445	46 046	54 657	54 274	51 536	49 707	18,3%
+/- Autres fiscalités reversées (nettes)	0	0	0	52 118	0	0	
= Fiscalité reversée	227 443	133 482	116 397	166 211	109 618	106 182	-14,1%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

L'augmentation du fonds de péréquation intercommunal (FPIC) versé correspond à la montée en charge progressive du dispositif et aux modalités de répartition de celui-ci³⁶.

La commune a fait le choix d'augmenter les impôts pour pallier la baisse de la fiscalité reversée par l'intercommunalité et notamment de l'attribution de compensation (- 26,7 % en moyenne annuelle). La diminution de l'attribution de compensation n'est toutefois que le corollaire des transferts de compétences pour la collectivité en 2015 et 2016. La commune aurait dû profiter de ces transferts de compétences pour diminuer ses charges dans une proportion équivalente.

Les ressources institutionnelles : une baisse de la dotation forfaitaire compensée par la dotation de solidarité rurale

Au sein des produits de gestion, les ressources institutionnelles affichent une grande stabilité (+ 0,2 % en variation annuelle moyenne). La commune a subi la baisse de la dotation forfaitaire (- 9,9 %) compensée par une progression constante de la dotation de solidarité rurale (+ 8,9 %).

tableau 12 : évolution des ressources institutionnelles

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	421 340	411 031	406 272	438 860	415 719	427 546	0,3%
Dont dotation forfaitaire	231 207	198 215	163 778	165 929	141 643	137 373	-9,9%
Dont dotation de solidarité rurale	190 133	212 816	242 494	272 931	274 076	290 173	8,8%
+ Participations	162 495	148 649	140 705	114 707	187 334	132 548	-4,0%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	583 835	559 680	546 977	553 567	603 053	560 094	0,2%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation, fruit des produits issus des prestations proposées aux usagers, se sont contractées de 9,7 % en moyenne annuelle.

³⁵ En 2019, les critères suivants avaient été arrêtés : base de la contribution financière des entreprises par commune ; la population légale ; le potentiel fiscal inversé et les indicateurs de charges (kilomètres de voirie et nombre d'enfants scolarisés). La pondération des critères n'est pas précisée par la délibération de l'EPCI.

³⁶ La répartition du FPIC est déterminée de façon « dérogatoire libre » en fonction de la base de la contribution financière des entreprises par commune (1/5^{ème}), de la population légale (1/5^{ème}), du potentiel fiscal inversé (1/5^{ème}), du nombre de kilomètres de voirie (1/5^{ème}) et du nombre d'enfants scolarisés (1/5^{ème}).

tableau 13 : évolution des ressources d'exploitation

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais	89 545	94 945	70 703	78 310	62 837	80 393	-2,1%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	72 808	69 630	66 013	50 947	55 757	61 794	-3,2%
+ "Excédents" du budget annexe assainissement (2014 / 2016) et autres redevances (2018)	75 000	65 000	60 000	0	6	0	-100,0%
= Ressources d'exploitation	237 353	229 575	196 715	129 257	118 600	142 187	-9,7%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Cette baisse est imputable au terme mis en 2017 à la pratique de reversements d'excédents du budget annexe assainissement au bénéfice du budget principal entre 2014 et 2016. Cette pratique a contribué à une amélioration apparente de la situation financière de la commune sur les trois exercices concernés, tout en dégradant la CAF brute du budget annexe (insuffisance d'autofinancement constatée en 2014).

Il convient de rappeler les principes suivants s'agissant du budget annexe :

- l'article R. 2221-48 du CGCT dispose que le résultat doit être affecté en priorité au financement des dépenses d'investissement et à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement. Seul le solde subsistant éventuellement peut être reversé à la collectivité de rattachement ;
- le Conseil d'État (requête n° 386623, *La Motte-Ternant*, 25 mars 2016) a rappelé que le solde de ces budgets annexes ne constitue pas un bien nécessaire à l'exercice de ce service public. Ce solde est la conséquence de tarifs trop élevés, supérieurs au coût du service, ce qui peut entraîner des contestations des usagers.

4.1.1.2. Les charges de gestion

Les charges de gestion ont augmenté en moyenne de 2,6 % par an. La hausse concerne l'ensemble des charges. Elle représente plus du double (1,4 point d'écart) du plafond de référence de 1,2 % de hausse annuelle des dépenses réelles de fonctionnement que les communes soumises au dispositif de contractualisation³⁷ prévu à l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 doivent observer.

tableau 14 : évolution des charges de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	505 440	456 056	427 243	405 731	530 693	545 429	1,5%
+ Charges de personnel	766 469	756 266	767 677	848 959	941 329	880 907	2,8%
+ Subventions de fonctionnement	27 742	33 880	35 503	41 377	44 254	38 554	6,8%
+ Autres charges de gestion	115 265	120 328	115 602	119 597	143 281	143 266	4,4%
= Charges de gestion	1 414 916	1 366 531	1 346 025	1 415 663	1 659 556	1 608 155	2,6%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

³⁷ Dispositif qui ne concerne toutefois que les collectivités les plus importantes.

Une maîtrise interrompue des charges à caractère général

Les charges à caractère général ont diminué de près de 100 k€ entre 2014 et 2017 (- 19,7 %). Cette tendance est la conséquence des transferts de compétences à l'EPCI ayant justifié une baisse de l'attribution de compensation.

En 2018, la baisse des charges à caractère général s'est toutefois interrompue. Elle a subi une hausse de 124,4 k€ (+ 30,8 % entre 2017 et 2018), poursuivie en 2019 (+ 34,4 % entre 2017 et 2019).

La hausse est imputable principalement aux facteurs suivants :

- des locations de matériels, notamment de matériel informatique³⁸ pour diminuer les dépenses d'équipement ;
- des contentieux avec des agents qui ont contribué à augmenter les frais d'avocats³⁹ et d'expertise médicales ;
- le recours à un cabinet d'expertise comptable pour préparation du budget (4 800 € en 2015, 6 360 € en 2016 et 6 135 € en 2019) ;
- la mise en place d'interventions dans le domaine des systèmes d'information (2 400 € en 2017, 17 430 € en 2018 et 6 200 € en 2019) ;
- une augmentation de la fourniture de repas à destination de la cantine scolaire de l'école primaire facturés par le collège bénéficiant d'une unité centrale production⁴⁰.

tableau 15 : détail de l'évolution des charges à caractère général

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	var. annuelle moy.
Charges à caractère général	505 440	456 056	427 243	405 731	530 693	545 429	1,5%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	230 052	201 144	167 578	153 950	187 628	166 724	-6,2%
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	2 495	2 196	11 224	10 294	23 748	35 182	69,8%
<i>Dont entretien et réparations</i>	97 665	69 102	72 425	50 394	47 254	85 022	-2,7%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	11 525	13 455	13 970	13 315	14 850	12 446	1,5%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	36 564	25 870	40 431	14 344	29 023	12 926	-18,8%
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	46 910	55 256	49 147	58 815	102 049	94 869	15,1%
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	2 245	14 621	6 706	22 600	40 503	33 111	71,3%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	54 211	43 420	37 532	51 781	56 210	58 501	1,5%
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	0	3 223	1 349	1 176	40	0	sans objet
<i>Dont déplacements et missions</i>	795	181	504	1 022	3 011	2 225	22,9%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	15 399	17 588	17 833	19 007	13 633	22 042	7,4%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	7 579	9 999	8 543	9 034	12 744	22 381	24,2%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Une maîtrise des charges de personnel à engager

En 2018, les charges de personnel représentaient 56 % des charges de gestion de la commune contre 44,7 % pour la moyenne des communes de la même strate. Ce ratio est en hausse

³⁸ Les locations de matériel informatique sont passées de 5 989 € en 2016 à 10 867 € en 2019.

³⁹ Les dépenses d'avocats sont passées de 6 587 € en 2017 à 21 330 € en 2019.

⁴⁰ Passage de 37 848 € en 2016 à 47 120 € en 2019.

par rapport à 2014 (+ 9,2 points pour la commune contre + 2,9 points pour les communes de la strate).

tableau 16 : évolution des charges de personnel⁴¹

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	var. annuelle moy
Rémunérations des titulaires	507 166 €	505 758 €	492 675 €	522 825 €	474 046 €	458 559 €	-2,0%
+ Rémunération des contractuels	55 884 €	44 844 €	49 368 €	83 771 €	198 848 €	199 482 €	29,0%
+ Rémunération des contrats d'insertion	2 478 €	- €	- €	- €	- €	- €	-100,0%
+ Charges de sécurité sociale et de prévoyance	258 332 €	264 097 €	269 606 €	273 556 €	311 010 €	255 894 €	-0,2%
+ autres	1 800 €	1 912 €	46 €	83 533 €	1 746 €	10 884 €	43,3%
+ impôts taxes et versements assimilés	10 686	10 595	10 285	15 716	11 778	13 704	5,1%
+ charges de personnel externe	4 400	19 500	17 063	28 533	18 668	4 070	-1,5%
- remboursements sur rémunération et charges de SS	74 277	90 439	71 365	158 976	74 766	61 687	-3,6%
total	766 469	756 266	767 677	848 959	941 329	880 907	2,8%

Source : CRC, d'après balances

Une hausse du nombre de contractuels supérieure à la légère diminution du nombre des agents titulaires

Les charges de personnel ont ainsi augmenté de 2,8 % en moyenne annuelle en raison de l'augmentation du nombre d'agents contractuels (+ 29 % en moyenne annuelle) recrutés pour faire face à la hausse de l'absentéisme⁴². La diminution simultanée de la masse salariale des personnels titulaires (- 2 % en moyenne annuelle) n'a pas permis de compenser cette hausse.

tableau 17 : évolution des effectifs physiques annuels moyens par statut⁴³

Statut	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Titulaire	20,83	19,83	22,42	22,08	20,75	0%
Non titulaire	4,17	4,33	6,00	11,25	11,42	29%
Emploi aidé/apprenti	-	-	-	0,50	1,92	
Total général	25,00	24,17	28,42	33,83	34,08	8%

Source : fichiers de paye

Une hausse des effectifs totaux principalement imputable au recrutement d'agents de catégorie C

Après avoir augmenté en 2017 et 2018, avec le recrutement d'un directeur général des services, les effectifs de catégorie A ont à nouveau diminué en 2019 suite au départ d'un agent par voie de mutation pour revenir à un nombre équivalent à 2015. Les effectifs de catégorie B ont évolué à la baisse alors que le nombre d'agents de catégorie C a progressé de 9 % (+ 7,42 agents).

⁴¹ Le montant de la rémunération des titulaires de 2017 à 2019 ne reflète pas la totalité des rémunérations dues puisqu'à la suite d'un jugement du tribunal administratif de Montpellier du 12 juin 2020, la commune a été condamnée à reconstituer la carrière d'un agent depuis le 5 juin 2017. À ce titre, l'agent a perçu une somme de 47 k€ en juillet 2020.

⁴² Le maire en fonctions jusqu'en 2020 précise qu'en janvier 2017, sur sept agents « cinq ont été victimes de burn-out » (71 % de l'effectif).

⁴³ Les tableaux des effectifs ont été élaborés à partir des fichiers de paye, la commune ne disposant pas de documents de suivi sur la période. Compte tenu des incohérences constatées dans les fichiers de paye entre les heures travaillées et la quotité de travail rémunérée, l'analyse n'a pu être réalisée que sur la base des effectifs physiques annuels moyens rémunérés, indépendamment de la durée travaillée. Les fichiers de paye de l'année 2014 n'étaient au surplus pas accessibles. Les effectifs des personnels titulaires intègrent les trois agents placés en disponibilité d'office entre 2017 et 2020.

tableau 18 : évolution des effectifs physiques annuels moyens par catégorie⁴⁴

Catégorie	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
A	2,00	2,00	2,33	2,67	2,00	0%
B	4,83	5,00	3,92	4,00	3,92	-5%
C	18,08	16,75	21,33	26,92	25,50	9%
Non renseigné	0,08	0,42	0,83	-	0,83	
Total général	25,00	24,17	28,42	33,58	32,25	7%

Source : fichiers de paye

Les deux filières qui ont profité de la hausse sont les personnels supports des filières administrative (+ 4,08 agents) et technique (+ 2,67 agents).

tableau 19 : évolution des effectifs physiques annuels moyens par filière

Filière	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Administrative	4,92	5,33	6,92	11,67	9,00	16%
Culture	2,00	1,17	2,25	2,00	1,67	-4%
Police municipale	0,92	1,00	1,00	1,00	1,00	
Sociale	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0%
Technique	16,08	15,25	16,42	17,92	18,75	4%
Non renseigné	0,08	0,42	0,83	-	0,83	
Total général	25,00	24,17	28,42	33,58	32,25	7%

Source : fichiers de paye

La commune ne dispose pas des outils lui permettant de suivre les évolutions de ses effectifs. Les annexes des comptes administratifs ne sont pas non plus renseignées depuis 2017.

Le régime indemnitaire

Les délibérations fixant le régime indemnitaire antérieur à 2016 n'ont pas été transmises par la commune.

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) a été créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 pour la fonction publique d'État, qui prévoit qu'il est constitué de deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) fixée selon les conditions d'exercice des fonctions des agents, et le complément indemnitaire annuel (CIA) tenant compte de l'engagement et de la manière de servir. La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 a modifié l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 afin d'étendre à la fonction publique territoriale ce nouveau régime indemnitaire.

Le régime indemnitaire de la commune de Saint-Chinian a été modifié par délibération du 6 décembre 2016 pour mettre en œuvre le Rifseep. Cette délibération concerne l'IFSE et le CIA. La commune n'a pas versé de part CIA.

Le Rifseep est par principe exclusif de toute autre prime ou indemnité de même nature. Un agent a toutefois perçu en 2017 et 2018 une prime spéciale de sujétion en complément de l'IFSE.

⁴⁴ L'écart entre le total des effectifs physiques par catégorie et par filière et le total des effectifs physiques par statut correspond aux emplois aidés et apprentis et aux non titulaires dont la catégorie et la filière ne sont pas identifiées.

Par ailleurs, la délibération du 6 décembre 2016 ne s'applique qu'aux agents titulaires et stagiaires de la commune. Les agents non titulaires ne bénéficient d'aucune autre prime. Or, en 2019, deux agents non titulaires ont bénéficié de « primes exceptionnelles » ainsi versées en dehors de tout cadre juridique.

Enfin, en décembre 2019 et en 2020, le secrétaire général, non titulaire, a bénéficié de l'IFSE en contradiction avec la délibération adoptant le Rifseep.

Des heures supplémentaires en forte progression

En application de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991⁴⁵, l'organe compétent fixe, notamment, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées dans les conditions prévues pour leur corps de référence. La commune n'a pas communiqué la délibération sur les heures supplémentaires, en dépit des demandes de la chambre.

Plusieurs agents ont toutefois bénéficié du paiement d'heures supplémentaires sur la période. Le nombre d'heures supplémentaires et le montant versé ont fortement progressé à partir de 2017. Un seul agent affecté au service des ressources humaines a réalisé 60 % des heures supplémentaires rémunérées entre 2017 et 2019.

tableau 20 : heures supplémentaires rémunérées

	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre d'heures supplémentaires rémunérées	8	4	79,56	347,1	285,24
Montant versé au titre des heures supplémentaires	121,4	66,8	1311,54	5497,34	5067,01

Source : CRC d'après fichiers de paye

La commune doit délibérer sur les heures supplémentaires et en définir le cadre dans le respect de la réglementation.

Des règles de procédure non maîtrisées

. Les agents placés en disponibilité d'office

La disponibilité d'office pour raison de santé ou pour inaptitude physique est prévue par l'article 72 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Elle peut être prononcée à l'expiration des droits statutaires à congés de maladie ordinaire, de longue maladie, de maladie longue durée et de grave maladie et lorsque l'agent ne peut être immédiatement reclassé. Le fonctionnaire placé en disponibilité d'office peut, s'il remplit certaines conditions, percevoir des prestations en espèces correspondant à 50 % du traitement indiciaire ou à 66,66 % du traitement indiciaire selon le nombre d'enfants à charge.

Trois agents de la commune ont été placés en disponibilité d'office pour raison de santé entre 2017 et 2019⁴⁶. Sur un effectif physique annuel moyen de 20,75 titulaires en 2019, 14 % se trouvaient donc en disponibilité d'office. Dans chacun de ces cas, la commission de réforme prévue à l'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984⁴⁷ a prononcé antérieurement ou

⁴⁵ Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁴⁶ Un attaché territorial, un rédacteur territorial et un adjoint technique.

⁴⁷ Loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale.

postérieurement à la mise en disponibilité d'office un avis favorable à la reconnaissance du caractère imputable au service de la maladie des trois agents. Par jugement en date du 12 juin 2020, le tribunal administratif de Montpellier a annulé la mise en disponibilité d'office de l'agent de catégorie A et ordonné la reconstitution de sa carrière⁴⁸, générant *a posteriori* un coût important pour la commune⁴⁹.

Pour les deux autres agents, en se fondant sur l'avis de la commission de réforme qui s'était prononcée le 6 juin 2019, le nouveau maire de Saint-Chinian a reconnu par arrêtés du 4 août 2020 le caractère imputable au service de leur maladie.

. La radiation et révocation de deux agents sans procédure disciplinaire

Deux des agents ayant été placés en disponibilité d'office ont par ailleurs fait l'objet d'arrêtés de révocation et de radiation des cadres de la fonction publique en date du 13 mars 2020, sur le fondement de fautes professionnelles.

Ces deux agents ont introduit un recours en référé suspension devant le juge administratif. Par ordonnances des 5 et 12 mai 2020, le tribunal administratif de Montpellier a conclu que les conditions d'urgence et de doute sérieux sur la légalité des arrêtés étaient réunies, a suspendu l'exécution de ces arrêtés et ordonné au maire de réintégrer à titre provisoire les deux agents. Le 26 juin 2020, le maire nouvellement élu de la commune a prononcé le retrait des arrêtés de radiation et de révocation en raison de l'absence de procédure disciplinaire.

. Le recrutement d'un directeur territorial en l'absence d'emploi correspondant

À partir du mois de septembre 2017, la commune a recruté un agent non titulaire exerçant les fonctions de directeur général des services puis de secrétaire général, tout d'abord dans le cadre de trois contrats à durée déterminée (CDD) successifs puis d'un contrat à durée indéterminée⁵⁰. Le tableau des effectifs de la commune de Saint-Chinian en vigueur en 2017 comporte deux emplois de catégorie A. Au moment du recrutement du secrétaire général, l'un des attachés était en arrêt maladie.

Le premier contrat conclu de septembre à décembre 2017 n'a pas été transmis. À compter du 21 décembre 2017 et jusqu'au 21 juin 2018, un CDD mentionnant pourtant seulement une durée de trois mois, établi en application de l'article 3.1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relatif au remplacement temporaire de fonctionnaires ou d'agents contractuels, a été conclu⁵¹ pour un poste à mi-temps de directeur général des services avec une rémunération hors échelle spéciale III. Un nouveau CDD a été conclu du 22 juin 2018 au 21 juin 2019 puis du 22 juin 2019 au 21 juin 2020⁵², toujours en application de l'article 3.1 de la loi de 1984, pour les mêmes fonctions et sous les mêmes conditions.

⁴⁸ Voir *supra* § 3.3.

⁴⁹ Les considérants du jugement du tribunal administratif font apparaître pour le même agent une succession de multiples arrêtés, les uns annulant et remplaçant les précédents et plaçant l'agent dans différentes positions statutaires, parfois rétroactivement, modifiant ainsi les conséquences sur le traitement versé. Cette succession d'actes révèle un défaut de maîtrise des procédures de gestion des ressources humaines.

⁵⁰ Le secrétaire général a quitté ses fonctions en août 2019.

⁵¹ La version transmise n'est pas signée.

⁵² Chacun de ces nouveaux contrats mentionne également une durée de trois mois.

Chacun de ces contrats fait référence à un emploi à mi-temps. Toutefois, les bulletins de salaire du secrétaire général pour cette période indiquent une quotité de travail de 60 % correspondant à 91 heures mensuelles.

Le 2 décembre 2019, la commune a conclu avec cette même personne un contrat à durée indéterminée (CDI) pour un temps non complet de 91 heures mensuelles correspondant à une quotité de travail de 60 % en qualité de secrétaire général avec une rémunération mensuelle fixée à l'indice brut majoré 815. Cet indice correspond à l'échelon le plus élevé du grade de directeur territorial⁵³. Ce contrat a par ailleurs été signé alors que le CDD était toujours en cours.

Ce contrat a été établi en application des dispositions de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984, qui concerne le recrutement direct des agents occupant des fonctions de direction. Or ce cadre juridique n'était pas applicable en l'espèce puisqu'il concerne les seuls emplois de directeur général ou adjoint des services des communes de plus de 40 000 habitants. Au demeurant, il stipule qu'en cas de recrutement direct le contrat doit être conclu pour une durée déterminée. Dès lors, aucun cadre juridique ne permettait à la commune de recruter un agent non titulaire en CDI.

Par ailleurs, le recrutement du secrétaire général en CDI n'a pas fait l'objet d'une délibération du conseil municipal créant cet emploi. Le seul emploi similaire pourvu prévu au tableau des effectifs pouvait être un poste d'attaché⁵⁴. Une déclaration de vacance d'emploi a bien été effectuée auprès du centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Hérault, mais elle l'a été sur le grade de directeur territorial, qui n'existe pas dans la commune, et a donc été refusée par le centre de gestion. En effet, en application du décret n° 87-1099 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux, les directeurs territoriaux exercent leurs fonctions dans les communes de plus de 10 000 habitants. En deçà de ce seuil et pour les communes de plus de 2 000 habitants seuls les titulaires du grade d'attaché principal peuvent exercer leurs fonctions. Par conséquent, la commune de Saint-Chinian ne pouvait déclarer une vacance de poste sur le grade de directeur territorial, ni même sur celui d'attaché principal.

En application de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983⁵⁵, la rémunération des agents contractuels est fixée par l'autorité compétente en tenant compte des fonctions exercées, de la qualification requise pour leur exercice et de l'expérience de ces agents. Si la collectivité a le pouvoir de fixer la rémunération des agents contractuels qu'elle recrute, le traitement du secrétaire général correspondant à l'échelon le plus élevé du grade de directeur territorial a été fixé à un niveau élevé par rapport aux fonctions exercées. La quotité de travail fixée à 60 % en a toutefois limité les effets sur la masse salariale.

. Le recrutement par CDD de proches d'un élu

De 2018 à mars 2020, la commune a employé des proches d'un élu municipal dans le cadre de plusieurs CDD successifs d'un ou de deux mois. L'attention de la commune est attirée sur la nécessité de respecter strictement le principe de l'égal accès aux emplois publics.

⁵³ Le grade des directeurs territoriaux qui constituait le grade le plus élevé du cadre d'emploi des attachés territoriaux a été placé en voie d'extinction par le décret n° 2016-1798 à compter de 2017.

⁵⁴ La création des deux emplois d'attachés au tableau des effectifs est antérieure à la période.

⁵⁵ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Les subventions aux associations : des montants en hausse mais un ratio par habitant inférieur à la moyenne des communes de la strate

La commune a fait le choix de diminuer de 3 180 € les subventions aux établissements publics, pour tenir compte de la fermeture du CCAS, tout en revalorisant dans le même temps les subventions versées aux associations, soit une augmentation annuelle moyenne de 10,1 % par an répartie entre plusieurs associations. Au global, en 2019, les subventions versées aux associations représentaient 99,6 % de l'ensemble des subventions versées.

tableau 21 : évolution des subventions de fonctionnement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	var. annuelle moy.
Subventions de fonctionnement	27 742	33 880	35 503	41 377	44 254	38 554	6,8%
<i>Dont subv. aux étab. publics : CCAS, caisse des écoles, services publics ou autres étab. publics</i>	<i>4 000</i>	<i>4 000</i>	<i>3 500</i>	<i>320</i>	<i>791</i>	<i>150</i>	<i>-48,1%</i>
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	<i>23 742</i>	<i>29 880</i>	<i>32 003</i>	<i>41 056</i>	<i>43 463</i>	<i>38 404</i>	<i>10,1%</i>

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Si la croissance des subventions versées aux personnes publiques et privées ont augmenté 2,7 fois plus vite que l'ensemble des charges de gestion, le total des subventions versées rapporté à un habitant est similaire en 2018 à celui de la moyenne des communes de la strate (25 €/hab.)⁵⁶.

Les autres charges de gestion : une hausse imputable aux indemnités et frais des élus

Les autres charges de gestion sont en augmentation de 4,4 % en moyenne annuelle (+ 28 k€) en raison de la hausse moyenne annuelle de 6,5 % des indemnités (+ 23,1 k€ entre 2014 et 2019) et des frais de formation, mission et représentation des élus (+ 4 k€ entre 2014 et 2019).

tableau 22 : évolution des autres charges de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	var. annuelle moy.
Autres charges de gestion	115 265	120 328	115 602	119 597	143 281	143 266	4,4%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	<i>47 831</i>	<i>48 022</i>	<i>48 022</i>	<i>48 118</i>	<i>48 130</i>	<i>49 105</i>	<i>0,5%</i>
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	<i>3 210</i>	<i>3 556</i>	<i>1 650</i>	<i>1 176</i>	<i>1 131</i>	<i>1 764</i>	<i>-11,3%</i>
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>902</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	<i>62 748</i>	<i>68 442</i>	<i>63 649</i>	<i>69 058</i>	<i>81 406</i>	<i>85 864</i>	<i>6,5%</i>
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	<i>1 477</i>	<i>309</i>	<i>322</i>	<i>344</i>	<i>3 778</i>	<i>5 478</i>	<i>30,0%</i>
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1 959</i>	<i>0</i>	<i>7 972</i>	<i>0</i>	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Les frais de formation des élus ont fortement augmenté en 2018. En 2019, le montant élevé correspond au financement de la formation d'un salarié de la mairie en contrat d'apprentissage imputée à tort à la formation des élus. Par ailleurs, en 2018 la commune a financé à un ancien élu une formation au montage vidéo de 2 250 € ainsi qu'une formation au pilotage de drone pour 1 599 €. Celui-ci a ensuite ouvert une société spécialisée en photos et vidéos aériennes par drone.

⁵⁶ En 2014, le montant s'établissait à 15 € par habitant contre une contribution de 28 € par habitant pour la moyenne de la strate.

4.1.2. La capacité d'autofinancement brute

La CAF brute s'est contractée de 5 % en moyenne annuelle, suivant en cela pour partie la baisse de l'EBF, conséquence notamment des hausses des charges de personnel. Les améliorations des résultats financiers et exceptionnels ont toutefois permis d'atténuer les conséquences sur la CAF de la baisse de l'EBF.

tableau 23 : évolution de la capacité d'autofinancement brute

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Excédent brut de fonctionnement	448 542	496 997	434 605	356 023	95 720	250 839	-11,0%
+/- Résultat financier	-86 128	-81 736	-37 283	-31 136	-22 238	-32 572	-17,7%
+/- Autres produits et charges excep. réels	-36 495	8 015	3 204	7 230	2 034	34 538	
= CAF brute	325 920	423 277	400 526	332 117	75 515	252 805	-5,0%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>17,5%</i>	<i>22,7%</i>	<i>22,5%</i>	<i>18,7%</i>	<i>4,3%</i>	<i>13,6%</i>	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Le résultat financier est composé de charges financières et dans une moindre mesure de produits financiers composés à 78 % de produits de participation et à 22 % de revenus des valeurs mobilières de placement. La baisse de 11 % des charges financières en moyenne annuelle est imputable à la diminution de l'encours de dette de 9,4 % en moyenne annuelle et à la renégociation d'un emprunt le 15 août 2015 d'un montant de 565 406,88 €, qui a fait passer le taux apparent des emprunts de 3,7 % en 2014 à 2,3 % en 2019.

Deux exercices présentent un résultat exceptionnel atypique. En 2014, le résultat s'établissait à - 36,5 k€⁵⁷. En 2019, le résultat exceptionnel atteignait + 34,5 k€⁵⁸.

4.1.3. Le résultat de fonctionnement

Après la prise en compte des opérations d'ordre de transfert à la section d'investissement, le résultat de la section de fonctionnement a diminué significativement (- 9,6 % en moyenne annuelle). Atteignant 303,2 k€ en 2014, le résultat de fonctionnement a atteint son étiage en 2018, soit 75,5 k€. En 2019, il s'est redressé pour atteindre 182,9 k€. Toutefois, entre 2014 et 2019 le résultat a enregistré une baisse de 39,7 %.

tableau 24 : évolution du résultat de la section de fonctionnement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
CAF brute	325 920	423 277	400 526	332 117	75 515	252 805	-5,0%
- Dotations nettes aux amortissements	22 732	28 235	27 955	50 948	0	70 740	25,5%
- Dotations nettes aux provisions	0	1 000	3 500	3 500	0	0	
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	867	867	0	867	
= Résultat section de fonctionnement	303 188	394 042	369 939	278 536	75 515	182 933	-9,6%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

La commune est donc en difficulté pour dégager un autofinancement lui permettant d'assumer ses charges d'investissement.

⁵⁷ Annulations de deux titres de 2012 (36 685 €).

⁵⁸ La commune a perçu 14 100 € suite à la condamnation de X. suite à des vols et détérioration de biens publics. 16 007 € de recettes ont également été perçues (dont 5 910 € de remboursement assurance catastrophe naturelle, 2 790 € de sinistre dégât des eaux et 2 792 € de remboursement de l'assurance).

4.2. Le financement des investissements

4.2.1. Une insuffisance d'autofinancement nette

La CAF brute a été insuffisante dans la période pour faire face au remboursement de l'annuité en capital de la dette. Ainsi, à l'exception de 2016, la commune a dégagé une insuffisance d'autofinancement nette (IAF).

tableau 25 : évolution du financement propre disponible

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	325 920	423 277	400 526	332 117	75 515	252 805	1 810 160
- Annuité en capital de la dette	356 349	464 025	344 095	782 712	250 934	285 257	2 483 373
= CAF nette ou disponible (C)	-30 429	-40 749	56 431	-450 595	-175 419	-32 452	-673 213

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Cette IAF a impliqué qu'une partie des recettes d'investissement hors emprunt a été dédiée non pas au financement des investissements mais au remboursement de l'annuité de la dette.

Toutefois, l'IAF constatée en 2017 doit être retraitée. Elle n'est pas imputable uniquement à la baisse de la CAF brute (- 68,4 k€) mais principalement à une renégociation de deux emprunts rassemblés dans un emprunt unique de 565 406,88 €. Cette opération implique un remboursement anticipé du capital restant dû (565,4 k€) et la perception d'une somme équivalente, au titre des nouveaux emprunts⁵⁹. Cette renégociation appelle dès lors un retraitement de l'annuité d'emprunt. Elle fait apparaître une CAF nette positive en 2017 (+ 114 812 €). Toutefois, depuis 2014, le cumul des CAF et des IAF fait apparaître un solde globalement négatif témoignant d'une réelle faiblesse de l'autofinancement imputable à l'érosion de l'EBF.

tableau 26 : évolution de la CAF nette après retraitement des renégociations d'emprunts

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	325 920	423 277	400 526	332 117	75 515	252 805	1 810 160
- Annuité en capital de la dette	356 349	464 025	344 095	782 712	250 934	285 257	2 483 373
- Annuité en capital de la dette retraitée des nouveaux emprunts	356 349	464 025	344 095	217 305	250 934	285 257	1 917 966
CAF nette ou disponible (C)	-30 429	-40 749	56 431	114 812	-175 419	-32 452	-107 806

Source : CRC

4.2.2. Un financement propre disponible insuffisant

Le financement propre disponible n'a permis de couvrir que 62,5 % des dépenses d'équipement de la commune en moyenne. Ce taux moyen couvre des variations importantes.

⁵⁹ La commune s'est par ailleurs acquittée d'une indemnité compensatrice dérogatoire prise en compte dans le contrat de prêt de refinancement (44 454,04 €) et le règlement des intérêts courus non échus exigibles au jour de la mise en œuvre du contrat de refinancement (1 643,69 €).

**tableau 27 : évolution du financement propre disponible
après retraitement des renégociations d'emprunts**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumulsur les années
CAF nette ou disponible (C)	-30 429	-40 749	56 431	114 812	-175 419	-32 452	-107 806
TLE et taxe d'aménagement	13 508	37 622	25 767	22 558	19 526	3 214	122 195
+ Fonds de compensation de la TVA	32 023	39 652	18 328	18 853	34 660	0	143 516
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	177 553	81 284	81 234	99 798	1 800	2 870	444 538
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	-15 000	0	0	0	0	0	-15 000
Produits de cession	70 756	264 000	371 000	34 500	127 635	0	867 891
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	278 840	422 557	496 330	175 709	183 620	6 084	1 563 140
Financement propre disponible (C+D)	248 411	381 808	552 761	290 521	8 201	-26 368	1 455 334
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'investissement</i>	<i>100,3%</i>	<i>239,6%</i>	<i>211,7%</i>	<i>52,5%</i>	<i>1,4%</i>	<i>-5,2%</i>	<i>62,5%</i>

Source : CRC, d'après comptes de gestion

4.2.2.1. Des recettes hors emprunt en forte érosion

La dégradation du financement propre disponible est imputable à la baisse des recettes d'investissement hors emprunt. Cette baisse est particulièrement marquée en 2019 et s'explique par les facteurs suivants :

- une diminution des produits issus de la taxe locale d'équipement et de la taxe d'aménagement (- 84 % entre 2018 et 2019) ;
- une absence de fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) perçu en 2019.

La commune a déposé un dossier incomplet de prise en charge le 10 juillet 2019. Le montant 2019 (91 665,9 €) a finalement été perçu le 2 mars 2020 après un nouveau dépôt incomplet le 9 septembre 2019 et un dépôt complet le 18 février 2020.

Au titre du FCTVA 2020, la commune était éligible sur ses dépenses d'équipement 2018 pour bénéficier d'une prise en charge à hauteur de 60 000 €. Elle indique avoir déposé le dossier le 1^{er} décembre 2020. Celui-ci est en cours d'instruction par les services de l'État. Le différé de dépôt du dossier n'aura pas d'impact sur le résultat de la commune, en revanche la trésorerie aura été affectée par ce retard.

La commune doit développer une expertise interne suffisante pour déposer ses dossiers de prise en charge du FCTVA au début de l'année civile concernée.

Recommandation

6. Assurer un dépôt complet et en temps utile des dossiers du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée. *Non mise en œuvre.*

Une politique de cession se ralentissant

La vente du stade de football à 260 000 €, en 2016, a permis d'abonder 55,5 % des recettes d'investissement hors emprunt. En 2019, la commune n'a pas réalisé de cession. En 2020, elle a

cédé pour 2 000 € de cessions. Elle dispose de six biens immobiliers cédés en 2021 ou en cours de cession⁶⁰.

encadré 1 : la vente de la piscine municipale

Saint-Chinian disposait jusqu'en 2017 d'une piscine municipale. Celle-ci était constituée d'un bassin de 25 mètres en extérieur, d'une pataugeoire et de divers espaces et bâtiments aménagés, l'ensemble sur une surface de 1 638 m². Elle a été mise en service en 1997. L'acte de vente précise par ailleurs qu'aucune opération de construction ou de rénovation n'a été faite dans les dix dernières années.

Dès 2014, la piscine a été fermée par la municipalité nouvellement élue.

En 2017, cette piscine a fait l'objet d'une vente à un exploitant privé au prix de 8 000 €.

Une proposition de transfert à la communauté de communes restée sans suite

Le maire de Saint-Chinian a adressé le 26 mars 2015 puis le 17 novembre 2015 des courriers à l'EPCI pour l'informer de son choix de renoncer à l'exploitation de la piscine municipale et lui demander de prendre en charge la gestion de cet équipement. Évoquée lors du conseil communautaire du 8 décembre 2015, la question a été renvoyée à un conseil ultérieur sur la définition de l'intérêt communautaire.

La mise en location de la piscine à un tarif modeste sans contreparties précisément déterminées

Par une délibération du 16 juin 2016, le conseil municipal, après avoir prononcé la désaffectation du bien à l'usage du public et son déclassement du domaine public, a autorisé le maire à signer un bail de location avec la SARL Bâti Expert.

Le contrat de location conclu le 21 juin 2016 pour un montant de 45 € par mois avait pour objet l'exploitation d'une activité de gestion de la piscine ouverte au public, petite restauration, rencontres sportives, évènementiel, artisanat, loisirs, et soirées à thème. Le contrat devait prendre fin au 31 mars 2017. En contrepartie de ce prix de location très modeste, le locataire assurait les dépenses relatives aux petites et grosses réparations ainsi que les travaux destinés à mettre le bien en conformité avec la réglementation.

Néanmoins, ni la liste, ni le montant prévisionnel de ces travaux n'étaient déterminés par le contrat de location. Le caractère symbolique du prix de location aurait toutefois nécessité une description précise des travaux à réaliser ainsi que de leur coût. Aucun compte-rendu de ces travaux n'est par ailleurs demandé au locataire.

La vente de la piscine au prix de 8 000 €

À la même période, la commune a cherché à vendre l'équipement. Dès le 12 juillet 2017, elle a confié à une agence immobilière un mandat de vente de la piscine au prix de 86 000 €.

L'article L. 2241-1 du CGCT ne prévoit une délibération motivée du conseil municipal et une obligation de consultation de la direction de l'immobilier de l'État que pour les communes de plus de 2 000 habitants. Ces dispositions ne s'imposaient pas à la commune de Saint-Chinian. La valeur vénale réelle de l'équipement n'est donc pas connue.

Si la cession des biens immobiliers de l'État est soumise à une obligation de mise en concurrence préalable, celle-ci ne s'impose pas aux collectivités territoriales. Néanmoins, la commune souhaitant

⁶⁰ Une promesse de vente a été signée en janvier 2021 pour 120 k€ pour deux biens. La commune indique avoir achevé cette cession courant 2021. La valeur de deux autres biens a été estimée à respectivement 40 k€ et 50 k€. Enfin, deux autres biens (hangar technique et sept appartements en location) sont en cours de mise en vente.

soumettre la vente à des conditions d'exploitation spécifiques, un cahier des charges a été élaboré. Un appel à projet aurait été publié dans un journal d'annonces légales. Cet avis a été communiqué par la commune, mais sa publication n'a pas été justifiée. La commune indique également qu'aucune autre offre que celle de la SCI LOQRA n'a été reçue.

Le 30 mars 2017, le conseil municipal a autorisé la vente du bien à la SCI LOQRA au prix de 8 000 €. L'acte de vente, signé le 21 juillet 2017, comporte des obligations à la charge de l'acquéreur :

- affectation pour une durée de 30 ans du bien à l'activité de piscine, aux activités nautiques sportives, de loisirs et de restauration ;
- réalisation d'un ensemble de travaux d'amélioration du bien dans un délai de quatre ans à compter de la vente.

En cas de revente, la commune est acquéreur prioritaire pendant une durée de 30 ans, le prix de la rétrocession à la commune étant alors celui figurant au compromis signé entre le propriétaire et l'acquéreur potentiel.

En cas de non-respect des engagements souscrits, la commune est fondée à solliciter la résolution de la vente après mise en demeure.

La délibération du 30 mars 2017 précisait que le prix de la cession avait été déterminé en prenant en compte les contraintes imposées à l'acquéreur et notamment la réalisation d'importants travaux d'investissement d'un coût supérieur à 100 000 €.

Or, si une liste peu détaillée de travaux avec différentes échéances est jointe à l'acte de vente, le montant de ces travaux n'est pas mentionné. Celui-ci constituait pourtant un élément substantiel des conditions de la vente et l'une des contreparties du bas prix permettant à la commune de s'assurer de l'effectivité des obligations mises à la charge de l'acquéreur.

L'acte de vente prévoyait également la cession d'une parcelle adjacente de 800 m² à l'acquéreur à l'euro symbolique dès que les formalités préalables à la vente étaient réalisées. Cette cession à l'euro symbolique est susceptible de constituer une libéralité. En outre, cette cession n'était pas mentionnée dans la délibération 2017-020 qui autorisait le maire à signer un acte de vente devant reprendre les éléments mentionnés dans la délibération. Selon la SCI LOQRA qui demande l'exécution de cette clause, cette cession n'est pas intervenue.

La chambre considère que le prix bas fixé pour la vente étant lié pour partie à l'engagement de réaliser des travaux importants, l'acte de vente aurait dû comporter des éléments précis sur ceux-ci et notamment leurs montants, permettant à la commune de contrôler leur exécution et de mettre en place si nécessaire la clause résolutoire s'ils n'étaient pas exécutés.

Une suspension de l'exploitation de la piscine pour non-conformité aux règles de sécurité

Aucune visite de la commission de sécurité n'était intervenue à la piscine municipale depuis le 29 mai 1997. À la demande du maire, une visite a été réalisée le 18 juin 2019, l'équipement étant classé en établissement recevant du public de type III et un avis défavorable a été émis. Le 4 juillet 2019, le maire de Saint-Chinian a prononcé un arrêté de fermeture au public, constatant notamment que les travaux prévus à l'acte de vente n'étaient pas réalisés. Cet arrêté a été suivi d'un arrêté d'ouverture provisoire le 18 juillet 2019. Le 15 juillet 2020, le maire a abrogé cet arrêté. Un recours en référé suspension devant le tribunal administratif de la part du propriétaire a été rejeté.

Le 4 novembre 2020, le maire a adressé un courrier à la SCI LOQRA lui demandant de justifier des travaux prévus à l'acte de vente. En réponse, la SCI LOQRA a indiqué qu'elle dispose du délai de quatre ans (soit jusqu'au 21 juillet 2021) prévu à l'acte de vente pour réaliser ces travaux.

L'acte de vente prévoit toutefois un planning pour la réalisation de ces travaux, ainsi que la possibilité d'une résolution de la vente après une mise en demeure d'un mois en cas de non-respect des engagements souscrits (non-réalisation de l'ensemble des travaux ou du planning de réalisation). L'indemnité de résolution doit tenir compte du montant des travaux réalisés et payés selon des modalités

précisément décrites par l'acte de vente. La commune est donc fondée à demander la justification de l'état d'avancement des travaux prévus.

Une quasi-disparition des subventions d'investissement

La perception des subventions d'investissement s'est ralentie entre 2014 et 2019, passant de 177 553 € à 2 870 €. La commune n'a pas présenté les pièces attestant qu'elle a engagé les diligences adéquates pour maintenir un taux de perception de subventions d'équipement suffisant.

Le conseil départemental indique pour sa part avoir rejeté certains dossiers. Il relève également que la commune n'a pas été en mesure de déposer des dossiers complets permettant d'assurer le mandatement des subventions lorsque celles-ci avaient été votées.

4.2.3. La couverture des dépenses d'investissement

Le besoin de financement a représenté 1,11 M€ cumulés depuis 2014. Sa couverture a été réalisée en recourant à l'emprunt pour 680 k€ et par un prélèvement sur fonds de roulement de 434 k€.

tableau 28 : évolution du besoin de financement et de la couverture de celui-ci

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
Rappel du financement propre disponible	248 411	381 808	552 761	290 521	8 201	-26 368	889 927
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	246 277	159 329	261 143	553 176	599 581	510 026	2 329 531
- Participations et inv. financiers nets	-1 475	0	0	0	0	0	-1 475
- Charges à répartir	0	0	0	150 147	0	0	150 147
+/- Variation autres dettes et cautionnements	15 706	15 288	15 654	15 000	15 000	14 700	91 347
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-12 096	207 191	275 965	-993 209	-606 379	-551 094	-1 679 622
Nouveaux emprunts de l'année	0	130 000	0	14 837	345 000	190 000	679 837
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-12 096	337 191	275 965	-978 372	-261 379	-361 094	-434 378

Source : CRC, d'après comptes de gestion

4.3. La situation bilancielle

4.3.1. La dette

4.3.1.1. L'évolution de l'encours de la dette long terme

En faisant le choix de prélever sur le fonds de roulement pour financer les dépenses d'équipement la commune a pu limiter son recours aux nouveaux emprunts. Celui-ci s'est établi à 680 k€ sur la période examinée. Dans le même temps, le montant de la dette remboursé par la commune a été supérieur de 1,24 M€ aux nouveaux emprunts. Dès lors, l'encours de dette a diminué de 9,4 % en moyenne annuelle.

tableau 29 : évolution de l'encours de dette

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	2 707 573	2 336 031	1 981 777	1 622 028	1 404 560	1 483 626	-11,3%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	356 349	464 025	344 095	217 305	250 934	285 257	-4,4%
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	15 706	15 288	15 654	15 000	15 000	14 700	-1,3%
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	512	-4 940	0	0	0	54 180	154,0%
+ Nouveaux emprunts	0	130 000	0	14 837	345 000	190 000	
= Encours de dette du BP au 31 décembre	2 336 031	1 981 777	1 622 028	1 404 560	1 483 626	1 427 849	-9,4%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Le désendettement de la commune s'est fait au détriment du fonds de roulement (cf. *infra*) et de sa situation bilancielle.

4.3.1.2. L'évolution de la dette court terme

La dette de court terme a vocation à couvrir un besoin de court terme (besoin en fonds de roulement) lorsque le fonds de roulement est insuffisant pour faire face à celui-ci.

Deux phases peuvent être distinguées. Entre 2015 et 2017, la collectivité disposait d'une trésorerie suffisante pour couvrir ses besoins. Elle a ainsi pu réduire son recours à la ligne de trésorerie qui avait permis, en 2014, de faire face à une trésorerie négative. La ligne de trésorerie s'est éteinte fin 2016 avant d'être remobilisée à compter de 2018.

En cumul 2018-2019, 750 000 € ont été levés dont seuls 450 000 € ont été remboursés en cours d'exercice. Au 31 décembre 2020, la commune disposait d'un solde créditeur de 300 000 €.

tableau 30 : évolution de l'encours de la ligne de trésorerie (compte 51931) et des intérêts des comptes courants⁶¹

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Montant créditeur de début d'exercice	250 000	250 000	50 000		0	150 000
- débits de l'exercice	200 000	250 000	150 000		150 000	300 000
+ crédits de l'exercice	200 000	50 000	100 000		300 000	450 000
= solde créditeur de l'exercice	250 000	50 000	-	-	150 000	300 000
intérêts des comptes courants		6 023	833			3 657

Source : CRC, d'après balances comptables

Depuis 2018, la collectivité a ainsi mobilisé de l'emprunt de court terme pour couvrir un besoin de financement correspondant à des immobilisations de long terme et non à des besoins ponctuels de trésorerie, ce qui constitue une irrégularité de gestion et pourrait conduire la commune à envisager la consolidation de ce crédit de trésorerie.

⁶¹ La chambre émet une réserve sur le montant des intérêts des comptes courant (compte 6615) en l'absence d'imputation de charges financières correspondantes au solde créditeur des exercices 2014 et 2018. Une imputation erronée a pu être réalisée au débit du compte 66111 correspondant aux emprunts à long terme.

4.3.1.3. Le profil de la dette

Un refinancement coûteux d'un emprunt

La commune a renégocié le 25 juillet 2015 trois emprunts souscrits auprès de Dexia Crédit local pour un montant de 604 730,60 CHF (francs helvétiques).

Aux termes des annexes 2.3 et 2.4 du compte administratif 2014, une partie de ces contrats⁶² dont l'origine n'a pas pu être complètement rapportée⁶³ auraient relevé d'une cotation « F6 » hors charte de Gissler (contrat MON 172448 pour un capital refinancé de 175 081,96 CHF) recensant les emprunts les plus risqués. Le maire de la commune en responsabilité en 2015 indique toutefois que ces contrats n'ont pas pu bénéficier d'une aide au refinancement par le fonds de soutien aux emprunts à risque en raison de leur « caractère insuffisamment toxique »⁶⁴. L'analyse des taux d'intérêts appliqués depuis 2014, d'après le compte administratif, ne démontre pas que le risque se soit matérialisé (taux d'intérêt en 2014 de 4,89 % pour les deux premiers emprunts et 5,06 % pour le dernier).

La commune s'est cependant acquittée dans cette opération de refinancement d'une indemnité compensatrice dérogatoire intégrée dans le capital du contrat de prêt de refinancement de 156 482,82 CHF, soit 148 028 €. Cette indemnité a été amortie sur 10 ans⁶⁵.

Le profil de risque en 2019

Le profil des autres emprunts (classés A1) n'appelle pas d'observation. Au 31 décembre 2019, l'exposition de la commune à un risque inhérent à la dette était faible.

La capacité de désendettement

La capacité de désendettement de 7,2 ans en 2014 s'établissait à 5,7 ans en 2019, soit un niveau en-deçà du seuil cible de 12 ans.

tableau 31 : évolution de la capacité de désendettement

en années	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Capacité de désendettement BP (dette / CAF brute du BP)	7,2	4,7	4,1	4,2	19,7	5,7

Source : CRC, d'après comptes de gestion

⁶² Les deux autres contrats référencés MON 172457 et 172458 (aux termes de la délibération n° 2015-036 du 1^{er} juillet 2015) pour un capital refinancé respectivement de 136 582,91 CHF pour chacun des deux ne sont pas mentionnés dans le compte administratif communal sous les références précitées mais sous une autre référence qui ne permet pas d'établir avec certitude qu'il s'agit bien des mêmes contrats, leurs montants en euros ne correspondant pas aux totaux mentionnés en francs helvétiques dans la délibération précitée.

⁶³ Absence de production du contrat initial.

⁶⁴ La commune n'a pas été mesurée de démontrer la saisine du fonds.

⁶⁵ La commune a étalé les charges sur 10 ans en charges exceptionnelles par délibération n° 2015-070 du 26 novembre 2015 conformément aux dispositions du tome 1 de l'instruction comptable et budgétaire M14. La durée de cet étalement ne peut excéder celle de l'emprunt initial, soit selon le compte administratif 2014, une durée de 10 ans à compter de 2015 pour le contrat MON 172448. En admettant que les deux autres contrats ayant été cotés F6 dans le compte administratif 2014 soient ceux qui ont fait l'objet de la renégociation, la durée de l'emprunt initial étant de 11 ans à compter de 2015, les conditions prévues par la nomenclature M14 apparaîtraient ainsi satisfaites.

La faiblesse de la CAF brute pourrait conduire la commune à passer rapidement au-dessus de ce seuil de 12 ans, comme cela a été le cas en 2018. Par ailleurs, la non-prise en compte de la ligne de trésorerie dans la capacité de désendettement renvoie une image plus favorable de la situation de la commune qu'elle ne l'est réellement. La capacité de désendettement qui pouvait apparaître maîtrisée en 2019 est en fait fragile.

4.3.2. Le fonds de roulement net global

Le fonds de roulement net global a été négatif à trois reprises : en 2014, en 2018 et en 2019 en raison des prélèvements sur fonds de roulement intervenus chaque année depuis 2017. La croissance des immobilisations a été plus rapide (+ 1,5 %) que celle des ressources stables (1,1 %) en raison du prélèvement sur fonds de roulement qui a été réalisé pour couvrir une partie du besoin de financement.

tableau 32 : évolution du fonds de roulement net global

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	var. annuelle moy.
Dotations, réserves et affectations	12 733 084	13 113 545	13 551 683	13 964 173	14 296 894	14 318 455	2,4%
+/- Différences sur réalisations	79 773	215 079	497 444	316 618	415 623	415 623	39,1%
+/- Résultat (fonctionnement)	303 188	394 042	369 939	278 536	75 515	182 933	-9,6%
+ Subventions et fonds affectés à l'équipement	5 380 672	5 461 955	5 542 322	5 641 252	5 643 052	5 645 055	1,0%
<i>dont subventions transférables hors attributions de compensation</i>	0	8 673	7 806	6 938	6 938	6 071	
<i>dont subventions non transférables hors attributions de compensation</i>	5 380 672	5 453 282	5 534 516	5 634 314	5 636 114	5 638 984	0,9%
+ Provisions pour risques et charges	0	1 000	4 500	8 000	8 000	8 000	
= Ressources propres élargies	18 496 716	19 185 621	19 965 887	20 208 579	20 439 084	20 570 066	2,1%
+ Dettes financières (hors obligations)	2 336 031	1 981 777	1 622 028	1 404 560	1 483 626	1 427 849	-9,4%
= Ressources stables (E)	20 832 747	21 167 398	21 587 915	21 613 139	21 922 711	21 997 915	1,1%
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	18 129 842	18 196 689	18 394 241	18 712 312	19 283 263	19 752 579	1,7%
<i>dont subventions d'équipement versées hors attributions de</i>	202 469	187 430	172 391	157 351	157 351	149 359	-5,9%
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	56 335	74 390	68 449	95 181	136 393	150 611	21,7%
<i>dont immobilisations corporelles</i>	17 869 054	17 932 884	18 151 417	18 457 795	18 987 535	19 450 625	1,7%
<i>dont immobilisations financières</i>	1 984	1 984	1 984	1 984	1 984	1 984	0,0%
+ Immobilisations en cours	117 447	53 000	0	0	0	0	-100,0%
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à	2 733 743	2 733 743	2 733 743	2 733 743	2 733 743	2 733 743	0,0%
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	0	0	0	120 117	120 117	90 088	
= Emplois immobilisés (F)	20 981 032	20 983 432	21 127 984	21 566 173	22 137 124	22 576 410	1,5%
= Fonds de roulement net global (E-F)	-148 285	183 966	459 931	46 966	-214 413	-578 495	31,3%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-36,1	46,4	121,4	10,7	-46,5	-128,7	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

4.3.3. Le besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement, négatif depuis 2015, a permis de compenser le faible niveau de la trésorerie ainsi que l'atonie du fonds de roulement jusqu'en 2017. Il a atteint près de 73 jours de charges courantes en 2019.

tableau 33 : le besoin en fonds de roulement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne
Redevables et comptes rattachés	20 162	18 670	17 875	20 989	14 769	18 916	18 563
<i>Dont redevables</i>	14 266	13 662	10 819	10 608	5 335	7 217	10 318
- Encours fournisseurs	0	0	0	13 448	29 359	41 278	14 014
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	0	0	0	5 729	5 729	12 061	3 920
= Besoin en fonds de roulement de gestion	20 162	18 670	17 875	7 541	-14 590	-22 362	4 549
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	4,9	4,7	4,7	1,7	-3,2	-5,0	
- Dettes et créances sociales	0	0	0	0	-10 744	1 659	-1 514
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	-607	-304	-304	-212	-8	150	-214
- Autres dettes et créances	-10 087	36 451	39 600	114 946	157 606	302 958	106 912
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*</i>	0	0	0	0	20 507	549	3 509
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*</i>	342	2 189	0	0	0	106 052	18 097
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*</i>	0	0	0	0	0	81	14
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*</i>	12 786	232	17 088	14 307	14 936	14 529	12 313
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes**</i>	6 565	33 337	55 646	132 034	195 622	211 850	105 842
<i>Dont compte de rattachement avec le CCAS et la Caisse des écoles**</i>	732	1 157	1 041	-2 987	-2 987	0	-507
= Besoin en fonds de roulement global	30 856	-17 478	-21 421	-107 194	-161 444	-327 129	-100 635
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	7,5	-4,4	-5,7	-24,5	-35,0	-72,8	

* présentation en valeur absolue

** un solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débiteur (-) l'augmente

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Cette situation est la conjonction des facteurs suivants.

L'apport en trésorerie du budget annexe de l'assainissement a contribué en 2019 à diminuer le besoin en fonds de roulement global de 211 850 €.

Au 31 décembre 2019, 106 052 € de recettes devaient être classées ou régularisées. Celles-ci ont également contribué à diminuer le besoin en fonds de roulement global.

S'agissant enfin des délais de paiement moyens des fournisseurs, ceux-ci étaient inférieurs au seuil réglementaire de 30 jours en 2019 (17 jours) et en 2020 (20,9 jours). Toutefois en décembre 2020 ces délais se sont dégradés pour atteindre 44 jours.

4.3.4. La trésorerie

Négative depuis 2018, la trésorerie au 31 décembre présente un niveau préoccupant. La trésorerie n'est maintenue que grâce à deux lignes de court terme souscrites respectivement auprès du Crédit agricole le 13 mars 2020⁶⁶ et de la Caisse d'épargne le 10 septembre 2019⁶⁷.

tableau 34 : la trésorerie

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	var. annuelle moy.
Fonds de roulement net global	-148 285	183 966	459 931	46 966	-214 413	-578 495	31,3%
- Besoin en fonds de roulement global	30 856	-17 478	-21 421	-107 194	-161 444	-327 129	
=Trésorerie nette	-179 140	201 444	481 352	154 160	-52 969	-251 366	7,0%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

La commune doit agir simultanément sur son besoin en fonds de roulement (notamment sur le circuit de ses recettes pour optimiser le recouvrement) et sur son fonds de roulement. La commune doit financer ses dépenses d'équipement de long terme avec des ressources stables. Dès lors qu'elle ne dispose plus d'un fonds de roulement positif, elle doit cesser de prélever sur celui-ci et reconstituer un niveau de fonds de roulement lui permettant de disposer de l'équivalent *a minima* de 30 jours de charges courantes. L'augmentation du fonds de roulement devra passer par un emprunt de long terme permettant de réduire sa dépendance à ses deux lignes de trésorerie. La commune devra également parvenir à une maîtrise de ses charges de fonctionnement.

⁶⁶ Plafond de 300 k€ avec un taux d'intérêt variable indexé sur l'Euribor 3 mois avec une marge forfaitaire de 1,7 point (TEG non mentionné dans le contrat).

⁶⁷ Plafond de 150 k€ avec un taux d'intérêt variable indexé sur l'Euribor 1 mois avec une marge forfaitaire de 1,06 point (TEG de 1,3 % après prise en compte des frais, commissions ou rémunérations).

ANNEXE

Les compétences exercées par la CC Sud-Hérault

La CC Sud-Hérault exerce les compétences suivantes⁶⁸ :

- compétences obligatoires :
 - aménagement de l'espace : aménagement de l'espace pour la conduite d'action d'intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ;
 - développement économique : actions de développement économique ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme ;
 - gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
 - création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs ;
 - collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.
- compétences optionnelles, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire :
 - protection et mise en valeur de l'environnement ;
 - politique du logement et du cadre de vie ;
 - action sociale d'intérêt communautaire ;
 - création et gestion de maisons de services au public.
- compétences facultatives :
 - gestion d'un service public d'assainissement non collectif ;
 - création ou aménagement et entretien de voiries d'intérêt communautaire ;
 - en matière de développement et d'aménagement sportif de l'espace communautaire : construction, aménagement, entretien et gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire.
- compétences supplémentaires :
 - politique culturelle, patrimoniale, sportive et de loisirs ;
 - service de l'éclairage public.

⁶⁸ Source : arrêté préfectoral n° 2018-1-1362 du 29 novembre 2018 portant modification des compétences de la CC Sud-Hérault.

GLOSSAIRE

BP	budget primitif
BP	budget principal
BS	budget supplémentaire
CAF	capacité d'autofinancement
CC	communauté de communes
CCAS	centre communal d'action sociale
CGCT	code général des collectivités territoriales
CRC	chambre régionale des compte
DM	décision modificative
EBF	excédent brut de fonctionnement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
FPIC	fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
NOTRé	loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

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

Deux réponses enregistrées :

- Réponse du 15 novembre 2021 de Mme Catherine Combes, maire de Saint-Chinian ;
- Réponse du 16 novembre 2021 de M. Bruno Enjalbert, précédent maire de Saint-Chinian.

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

 **[@crococcitanie](https://twitter.com/crcoccitanie)**