



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE SAINT-HIPPOLYTE (Pyrénées-Orientales)

Exercices 2014 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1. PRÉSENTATION.....	7
1.1. Une ville en périphérie de Perpignan au développement démographique rapide.....	7
1.2. Le transfert de compétences à la communauté urbaine de Perpignan	7
2. LA FIABILITÉ BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	8
2.1. La qualité de l'information financière	8
2.1.1. L'information budgétaire	8
2.1.2. Les annexes budgétaires	9
2.1.3. Les états de la dette	10
2.2. La qualité des prévisions budgétaires	10
2.2.1. La mise en place d'une comptabilité d'engagement en 2017	10
2.2.2. La qualité des prévisions budgétaires	11
2.2.3. L'absence de provisions.....	13
2.3. La fiabilité des comptes	13
2.3.1. Le suivi du patrimoine	13
2.3.2. Le respect de l'annualité budgétaire	14
3. LA SITUATION FINANCIÈRE	14
3.1. La formation de l'autofinancement	14
3.2. L'évolution des produits de gestion.....	15
3.3. L'évolution des charges de gestion.....	18
3.3.1. L'évolution des charges de personnel.....	18
3.3.2. L'évolution des charges à caractère général	20
3.4. Le financement des investissements	21
3.5. Le programme d'investissement.....	22
3.6. La structure bilancielle	23
3.6.1. L'encours de dette.....	23
3.6.2. Le fonds de roulement net global et la trésorerie.....	25
3.7. Un budget 2020 qui devrait être peu affecté par la crise sanitaire.....	27
3.8. Conclusion sur la situation financière.....	28
ANNEXE.....	29
GLOSSAIRE.....	30

SYNTHÈSE

Commune membre de la communauté urbaine de Perpignan, Saint-Hippolyte connaît une forte évolution démographique, la population municipale augmentant de 14,4 % entre 2011 et 2016, pour atteindre 2 976 habitants. Le contrôle de la chambre a porté sur la fiabilité du budget et des comptes, ainsi que sur la situation financière.

L'information des citoyens et des élus concernant les documents budgétaires prévus par la loi et la réglementation doit être améliorée. En particulier, si une présentation synthétique du budget primitif est mise à disposition du public sur le site de la commune, les documents budgétaires eux-mêmes ne sont pas accessibles. Par ailleurs, la fiabilité du bilan est affectée par l'absence d'inventaire, et certaines annexes budgétaires n'ont pas été renseignées.

La gestion de services d'intérêt collectif, tels que le traitement et la distribution de l'eau potable, l'assainissement ainsi que la collecte des déchets ont été transférés à la communauté urbaine, mais la commune demeure très investie dans le secteur de l'enfance et de la culture. La rénovation de l'école primaire et la construction de la médiathèque, engagées en 2018, ont constitué le principal projet de la période (plus de 3 M€).

La situation financière est marquée par l'augmentation rapide des charges de personnel, dans un contexte de pression fiscale élevée. L'excédent brut de fonctionnement, qui résulte de la différence entre les produits et les charges de gestion, est, sauf en 2016, constamment inférieur à 5 % des produits de gestion et le redressement observé en 2019 reste insuffisant. La capacité d'autofinancement brute ne couvre pas l'annuité en capital de la dette depuis 2017.

En conséquence, la commune n'a pu financer, par ses ressources propres, sur l'ensemble de la période, qu'un peu plus de la moitié des dépenses d'investissement. La souscription des emprunts nécessaires pour compléter le financement n'a pas été planifiée de manière satisfaisante. Ainsi, entre 2014 et 2019, la commune a emprunté 2,5 M€ pour un besoin de financement net de 1,9 M€, ce qui s'est traduit par une progression significative du fonds de roulement. Celui-ci s'élevait à 0,87 M€ fin 2019, soit 137 jours de charges courantes. Une partie des frais financiers correspondants aurait pu être économisée. Le niveau très élevé de l'encours de dette (2,6 M€, net de la trésorerie en 2019), explique que la commune devrait consacrer plus de 50 années de son autofinancement brut au remboursement de ses dettes, à structure constante de ses recettes et de ses charges.

Si la commune a souhaité mener ces chantiers importants, la chambre observe que, pour l'avenir, elle n'a plus les moyens de cette politique d'investissement volontariste. Elle devrait engager rapidement la réduction de l'encours de sa dette, en différant les nouveaux investissements et en améliorant la maîtrise des charges de personnel, afin de faire progresser la capacité d'autofinancement.

RECOMMANDATIONS

1. Mettre en ligne les documents budgétaires pour la bonne information du citoyen. *Non mise en œuvre.*
2. Veiller à la complétude des annexes budgétaires, conformément à la réglementation en vigueur. *Non mise en œuvre.*
3. Maîtriser les charges de personnel. *Non mise en œuvre.*
4. Désendetter la commune en limitant les investissements, une fois achevés les programmes engagés. *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-Hippolyte a été ouvert le 27 mai 2020 par lettre du président adressée à Mme Madeleine Garcia-Vidal, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé à M. Michel Montagne, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 24 juin 2020.

Lors de sa séance du 7 juillet 2020, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été transmises à Mme Madeleine Garcia-Vidal. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 1^{er} décembre 2020, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION

1.1. Une ville en périphérie de Perpignan au développement démographique rapide

La commune de Saint-Hippolyte se situe dans les Pyrénées-Orientales au bord de l'étang de Salses-Leucate, espace de protection naturel protégé. Située entre mer et montagne, elle s'est développée au cours des siècles grâce aux voies de communication, comme la *Via Domitia*, et depuis le XX^e siècle, grâce au réseau ferroviaire et routier. La commune est directement desservie par l'autoroute A9 et par l'aéroport de Perpignan.

Elle fait partie de la communauté urbaine de Perpignan. Ses caractéristiques socio-économiques sont plus favorables que celles de la ville-centre. La proportion du nombre de propriétaires atteint 80 %, contre 42 % à Perpignan. Le taux de chômage y est moins élevé (13,9 % contre 22,9 % sur la ville-centre, et 20,9 % sur la communauté urbaine). Le revenu disponible y est de 20 % plus élevé.

La commune connaît une forte évolution démographique, la population municipale augmentant de 14,4 % entre 2011 et 2016, atteignant 2 976 habitants, et même de 84 % depuis 1990 selon les données du recensement de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). En comparaison, celle de la ville-centre Perpignan n'a crû que de 15 % sur la même période. La population est jeune, 75 % des habitants ayant moins de 60 ans en 2016, et sa démographie est marquée par un fort accroissement naturel, le taux de natalité (15 %) étant très supérieur au taux de mortalité de (7,6 %). Compte tenu de l'évolution de la pyramide des âges, la commune a mis en place des services appropriés de garde d'enfants et a fait construire ou rénover des écoles et des équipements. Les actifs y travaillent à près de 75 %.

Cependant, l'extension de la commune est désormais freinée par les nouvelles études relatives aux risques d'inondation, qui concerneraient entre 44 % et 59 % des habitants¹. En conseil municipal du 3 décembre 2019, la construction prévue de 329 logements a ainsi été ramenée à 109, dont 30 logements sociaux².

1.2. Le transfert de compétences à la communauté urbaine de Perpignan

La commune a adhéré le 1^{er} juillet 2006 à la communauté d'agglomération Perpignan Méditerranée, transformée en communauté urbaine le 1^{er} janvier 2016. Elle n'exerce donc plus certaines compétences, notamment le développement économique, l'aménagement de l'espace, l'habitat, la gestion des services d'intérêt collectif³, la protection et la mise en valeur de l'environnement, l'aménagement et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

Cependant, pour ménager une période de transition, la communauté urbaine de Perpignan a invité les communes à assumer, par voie de convention, la gestion de certaines compétences. Par ailleurs, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a financé des travaux d'investissement sur la voirie.

¹ Source : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement 2017.

² Ce qui augmentera la proportion de logements sociaux à 6,6 % contre 4,7 % actuellement.

³ Tels que l'assainissement, le traitement et la distribution de l'eau potable.

La commune a ainsi signé plusieurs conventions pour la gestion des services de collecte des encombrants et déchets⁴, de l'entretien hydraulique et pluvial⁵, des travaux de voirie⁶ et des frais de désherbage sur la voirie⁷. Ces conventions ont donné lieu à des remboursements aux frais réels.

La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) a réajusté l'attribution de compensation⁸ due par l'EPCI à la commune, au vu des compétences transférées (voirie, service départemental d'incendie et de secours), les compétences relatives à la prise en charge de la petite enfance et à la scolarité étant conservées par la commune.

tableau 1 : le montant de l'attribution de compensation

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Montant AC	201 068	201 068	61 783	66 420	67 450	63 066	58 682

Source : rapports de la CLECT

* prévisionnel

Les relations entre l'EPCI et la commune sont particulièrement complexes. À la suite des transferts de compétences, la commune avait signé des conventions pour des travaux de voirie du boulevard de la Marine et des travaux hydrauliques. Ces travaux faisant l'objet de fonds de concours devaient être remboursés par la commune à l'EPCI. Celui-ci devait, lui-même, s'acquitter des montants relatifs à l'attribution de compensation et aux conventions de gestion pour la voirie et l'entretien du réseau d'assainissement des eaux pluviales. Faute de versement par la commune, la communauté urbaine a retenu une partie de ce qu'elle devait.

Un accord a finalement été trouvé entre les deux collectivités.

2. LA FIABILITÉ BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

2.1. La qualité de l'information financière

La présentation des documents budgétaires et de leurs annexes participe à la bonne information de l'assemblée délibérante.

2.1.1. L'information budgétaire

L'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que « les budgets de la commune restent déposés à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe où ils sont mis sur place à la disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen de publicité au choix du maire [...]». Pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur

⁴ Convention signée le 10/11/2014, durée du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2018.

⁵ Convention du 12 juin 2015 au 11 juin 2020.

⁶ Convention modificative du 5 août 2013, durée du 01/01/2009 au 31/12/2014.

⁷ Convention du 7 juin 2019, durée du 01/01/2019 au 01/04/2020.

⁸ L'attribution de compensation a pour fonction d'assurer la neutralité budgétaire des transferts de charges entre un EPCI (sous le régime de la fiscalité professionnelle unique, FPU) et ses communes membres. Pour chaque commune, l'attribution de compensation est calculée par soustraction entre ce que la commune « apporte » en termes de fiscalité économique (la liste détaillée des impositions prises en compte figure au V^o de l'article 1609 nonies C du code général des impôts) et ce qu'elle coûte en termes de charges transférées à l'EPCI.

la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements [...], une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux ».

Le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 précise que la présentation synthétique jointe au budget primitif et au compte administratif permettant aux citoyens d'en saisir les enjeux est mise en ligne sur le site internet de la commune, avec un accès intégral et gratuit aux informations.

Si une présentation synthétique est bien mise à disposition du public sur le site de la commune pour le budget primitif, les documents budgétaires eux-mêmes n'y sont pas accessibles. Les citoyens ne peuvent donc accéder librement aux informations budgétaires prévues par le décret de 2016. La commune doit remédier à cette situation.

Recommandation

1. Mettre en ligne les documents budgétaires pour la bonne information du citoyen.
Non mise en œuvre.

2.1.2. Les annexes budgétaires

Les annexes des budgets primitifs ou administratifs visent à compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments relatifs aux engagements de la collectivité. Elles portent également sur les éléments patrimoniaux, ainsi que sur l'évolution et la composition de la dette. La production de ces états est obligatoire. À défaut, les budgets sont entachés d'irrégularité.

Or les annexes requises par la réglementation ne sont pas toujours jointes aux documents budgétaires, notamment, pour les budgets primitifs, les états relatifs :

- aux provisions (exercices 2014 et 2017 à 2019) ;
- à la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la collectivité ;
- aux décisions en matière de taux de contributions directes (2014).

Pour les comptes administratifs, certaines annexes n'ont pas été renseignées, en particulier celles portant sur :

- le personnel ;
- les provisions ;
- la répartition des emprunts par structure de taux (exercices 2016 à 2019) ;
- les variations du patrimoine ;
- l'équilibre des opérations financières (2018) ;
- la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la collectivité ;
- les décisions en matière de taux de contributions directes (2014).

Il n'a été recensé ci-dessus que les principales annexes que la ville devrait produire aux termes des dispositions du CGCT et de l'instruction budgétaire et comptable M14.

2.1.3. Les états de la dette

Des discordances sont relevées entre les états de la dette annexés aux comptes administratifs et les montants indiqués dans le corps des comptes administratifs. Par ailleurs, les montants des intérêts indiqués au compte administratif et au compte de gestion diffèrent en 2015.

tableau 2 : les écarts entre les états de la dette et les comptes de gestion

en €	2014		2015		2016		2017		2018		2019 projet	
	Capital	Intérêts	Capital	Intérêts	Capital	Intérêts	Capital	Intérêts	Capital	Intérêts	Capital	Intérêts
Annexe CA	149 802	58 985	138 867	62 187	154 946	70 065	170 219	65 232	155 738	63 578	192 624	80 602
CA	153 894	61 386	138 867	68 897	155 146	69 134	156 338	63 578	170 419	66 010	206 100	67 926
Écart	- 4 092	- 2 401	0	- 6 710	- 200	931	13 881	1 654	- 14 681	- 2 432	- 13 476	12 676
CG	153 894	61 386	138 867	61 897	155 146	69 134	156 338	63 578	170 419	66 010	206 100	67 926
Écart CG - CA	0	0	0	- 7 000	0	0	0	0	0	0	0	0

Source : CRC, d'après les comptes administratifs et les comptes de gestion

La collectivité doit prêter attention au renseignement de ces états, d'autant plus importants que son niveau d'endettement est élevé.

Par ailleurs, la collectivité a garanti un certain nombre d'emprunts, notamment auprès de Roussillon Habitat, mais les annexes correspondantes ne rendent pas compte des montants restant dus par l'organisme bénéficiaire de la garantie. Or la ville reste engagée à hauteur des montants qu'elle a garantis et peut être appelée à reprendre la dette de l'emprunteur en cas de défaillance.

tableau 3 : l'information relative aux emprunts garantis

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Capital garanti restant dû	754 507	740 239	660 619	649 384	631 979	617 403
40 % quotité garantie	301 803	296 096	264 248	259 754	252 792	246 961
B1.1. annexe du CA	0	0	pas d'annexe	pas d'annexe	pas d'annexe	pas d'annexe
B1.2 annuités d'emprunts garantis de l'exercice	0	192 788	pas d'annexe	pas d'annexe	pas d'annexe	pas d'annexe

Source : CRC d'après les comptes administratifs et les documents de la commune

* projet au 23/06/2020

Les comptes administratifs de la commune ne reflètent pas le niveau réel de ses engagements.

Recommandation

2. Veiller à la complétude des annexes budgétaires, conformément à la réglementation en vigueur. *Non mise en œuvre.*

2.2. La qualité des prévisions budgétaires

2.2.1. La mise en place d'une comptabilité d'engagement en 2017

L'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique définit l'engagement comme « l'acte juridique par lequel une personne morale [...] crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire ».

La comptabilité des engagements permet d'apprécier, en cours d'exécution budgétaire, le montant des crédits disponibles pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement compte tenu des mandats émis et des engagements de la commune envers les tiers tels que les fournisseurs, le personnel ou les établissements de crédit. Cet outil de gestion évite les risques d'insuffisance de crédits budgétaires. Il permet, en fin d'exercice, d'évaluer les restes à réaliser reportés sur l'exercice budgétaire suivant.

La commune s'est conformée à cette obligation à compter du 1^{er} janvier 2017.

2.2.2. La qualité des prévisions budgétaires

Selon les termes de l'article L. 1612-4 du CGCT, le budget primitif d'une commune doit être équilibré et l'évaluation des recettes et des dépenses réelles doit être sincère.

Sur la période de contrôle, les ratios de réalisation des prévisions budgétaires sont satisfaisants pour les recettes et les dépenses de fonctionnement. Ils sont, réciproquement de 95 % et 99 %, une fois rectifiées les omissions de 2015 et de 2017.

En section d'investissement, la qualité des prévisions est variable : elle est insuffisante en 2016 (ratio d'exécution de 64 %) et en 2017, avec seulement 53 % des dépenses prévues exécutées. Les restes à réaliser budgétaires sont intégrés au calcul de ces ratios.

tableau 4 : l'exécution du budget

en €	2014		2015		2016		2017*		2018		2019	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
Fonctionnement												
Crédits ouverts (BP, DM, RAR n-1)	2 449 627	2 449 627	2 654 753	2 654 753	2 619 399	2 619 399	2 684 562	2 684 562	2 457 700	2 457 700	2 546 900	2 546 900
Total prévisions CG	2 449 627	2 449 627	3 010 354	3 010 354	2 619 399	2 619 399	2 764 562	2 764 562	2 457 700	2 457 700	2 546 900	2 546 900
CG - CA	0	0	355 601	355 601	0	0	80 000	80 000	0	0	0	0
RAR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Réalisé	2 392 738	2 415 518	2 917 047	3 108 123	2 381 257	2 643 745	2 616 651	2 685 799	2 361 525	2 307 006	2 454 585	2 504 836
Crédits annulés	56 889	192 667	262 294	453 370	238 142	215 422	67 911	154 801	96 175	72 017	92 315	126 129
% exécution budgétaire	98 %	99 %	110 %	117 %	91 %	101 %	97 %	100 %	96 %	94 %	96 %	98 %
% exécution budgétaire CG	98 %	99 %	97 %	103 %	91 %	101 %	95 %	97 %	96 %	94 %	96 %	98 %
Investissement												
Crédits ouverts (BP, DM, RARn-1)	1 271 430	1 271 430	1 515 655	1 515 655	1 274 665	1 274 665	1 706 890	1 706 890	1 439 445	1 439 445	2 286 582	2 286 582
Total prévisions CG	1 271 430	1 271 430	1 859 663	1 859 663	1 274 665	1 274 665	1 706 890	1 706 890	1 439 445	1 439 445	2 286 582	2 286 582
CG - CA	0	0	344 008	344 008	0	0	0	0	0	0	0	0
Réalisé	981 310	726 959	1 328 775	1 844 624	618 737	383 404	596 895	1 053 201	690 923	838 535	1 193 477	1 197 230
RAR	102 961	63 200	164 212	73 700	198 343	199 820	312 662	339 300	502 372	577 000	772 928	204 223
Crédits annulés	187 159	459 566	209 978	402 669	457 585	408 237	797 333	266 519	246 150	480 266	320 177	233 340
% exécution budgétaire	85 %	62 %	99 %	127 %	64 %	46 %	53 %	82 %	83 %	98 %	86 %	61 %
% exécution budgétaire CG			80 %	103 %								
% crédits annulés fonct.	2 %	8 %	10 %	17 %	9 %	8 %	3 %	6 %	4 %	3 %	4 %	5 %
% crédits annulés invest.	15 %	36 %	14 %	27 %	36 %	32 %	47 %	16 %	17 %	33 %	14 %	10 %
% RAR invest. sur crédits ouverts	8 %	5 %	11 %	5 %	16 %	16 %	18 %	20 %	35 %	40 %	34 %	9 %

Source : CRC d'après les comptes administratifs (RAR = restes à réaliser)

* la commune n'a pas inscrit la recette exceptionnelle C/775 de 80 000 € en 2017

La chambre relève notamment qu'en 2015, la commune n'a pas ouvert les crédits correspondants à des opérations d'ordre entre sections (compte 042) à hauteur de 355 601 €.

La fiabilité insuffisante des prévisions budgétaires avant 2018 peut être rapprochée du niveau élevé des annulations de crédits, dont certaines auraient pu être évitées par des prévisions budgétaires plus précises et réalistes.

tableau 5 : les principales annulations (en €)

Annulations (investissement)	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes								
16 Emprunts		422 835				471 087				396 522		125 583
(prévisions 16)		445 335				471 087				767 372		984 693
13 Subventions												154 229
(prévisions 13)												577 000
21 Immobilisations corporelles	95 409		34 143		170 239				131 078		73382	
(prévisions 21)	700 762		532 667		550 510				482 662		230 507	
23 Immobilisations en cours	102 363		61 434		268 114		608 250		111 165		228 919	
(prévisions 23)	236 932		75 960		298 840		801 500		687 400		1 804 705	
% crédits annulés investissement	18,2%	53,5%	6,4%		53,6%	80,8%	66,9%		20,3%	28,0%	15,4%	20,0%

Source : CRC d'après les comptes administratifs

2.2.3. L'absence de provisions

Les dispositions de l'article R. 2321-2 du CGCT précisent que « dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ».

En l'espèce, la commune n'a pas constitué de provision dans le cadre d'un contentieux l'opposant à l'un de ses anciens agents et dont l'enjeu financier est important. Cette anomalie devait être corrigée au budget 2020.

La chambre appelle néanmoins l'attention de l'ordonnateur sur la mise en œuvre des dispositions réglementaires précitées.

2.3. La fiabilité des comptes

2.3.1. Le suivi du patrimoine

L'article L. 2313-1 du CGCT précise que « pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ». La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur, qui recense et identifie les biens dans un double inventaire (matériel et comptable), et au comptable. Celui-ci enregistre les biens à l'actif du bilan et assure le suivi des immobilisations dans l'état de l'actif et l'état des immobilisations.

Un recensement matériel et comptable de tous les biens et valeurs corporels ou incorporels (enregistrés en classe 2) doit être ainsi tenu et suivi par la collectivité. Cet état doit figurer dans les annexes des documents budgétaires, pour une parfaite information sur le bilan de la commune, comme sur les variations du patrimoine.

Les annexes relatives au suivi des immobilisations ne sont pas incorporées aux documents budgétaires, ni même les variations du patrimoine, comme indiqué *infra*.

La commune tient un inventaire de ses immobilisations depuis 2015. Toutefois l'état de l'actif tenu par le comptable enregistre un montant de 19 359 620 €, contre 1 960 991 € pour l'inventaire. Le logiciel dont dispose la commune n'aurait pas pris en compte l'actif acquis avant 2015.

La collectivité devrait compléter son inventaire, ce qui lui permettrait également d'actualiser l'actif du bilan, qui ne recense qu'environ 10 % des immobilisations, selon l'ordonnateur.

2.3.2. Le respect de l'annualité budgétaire

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice découle du principe de l'annualité budgétaire. Il vise à intégrer au résultat de l'exercice toutes les causes d'enrichissement ou d'appauvrissement effectivement constatées au cours de cet exercice, indépendamment de la date de paiement ou d'encaissement. Cette technique ne concerne que les charges et les produits de fonctionnement dont l'omission aurait une incidence significative sur le résultat comptable de l'exercice. Le rattachement n'est obligatoire que pour les communes de plus de 3 500 habitants.

Cependant, les fichiers des mandats émis ne sont pas suffisamment exploitables pour estimer le montant des factures non réglées au cours de l'exercice. La commune devrait anticiper la mise en place du rattachement à l'exercice, dans la perspective du dépassement à terme du seuil démographique qui le rend obligatoire.

3. LA SITUATION FINANCIÈRE

3.1. La formation de l'autofinancement

En dépit d'un creux conjoncturel en 2018, les produits de gestion sont dynamiques sur la période sous revue, en raison de l'augmentation des ressources institutionnelles. Ces produits de gestion sont composés, en majorité, des recettes fiscales propres, en progression régulière de 1,5 % par an sur la période du contrôle, et des ressources institutionnelles, globalement stables depuis 2015. Dans le même temps, la fiscalité reversée par la communauté d'agglomération (devenue communauté urbaine) de Perpignan est divisée par deux depuis 2015, à 134 000 € en 2019.

Les charges de gestion augmentent de 1,2 % en moyenne annuelle. Les efforts de réduction des charges à caractère général au cours des deux derniers exercices ne compensent pas toutefois la forte augmentation des dépenses de personnel (26 %, variation moyenne annuelle de 4,7 %), très supérieure à celle des produits de gestion.

En réponse, le maire a indiqué que cette situation est liée notamment à l'emploi de contrats aidés dont une partie des charges est remboursée au compte 6419 et au remplacement des agents en arrêt maladie, dont le salaire est également remboursé par la compagnie d'assurance au compte 6419. Sans remettre en cause ces éléments partiels d'explication, la chambre maintient le constat d'une forte augmentation des dépenses de personnel, puisque la part des charges totales de personnel (après prise en compte des atténuations de charges) est passée de 52,4 % en 2014 à 61,2 % en 2019⁹.

⁹ Voir tableau 13 p.19.

L'excédent brut de fonctionnement, qui résulte de la différence entre les produits et les charges de gestion, est tributaire de ces évolutions : sauf en 2016, il est constamment inférieur à 5 % des produits de gestion et le redressement observé en 2019 reste insuffisant.

tableau 6 : la formation de l'autofinancement brut

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2014/2019
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	1 087 600	1 055 717	1 075 493	1 171 916	1 214 260	1 269 871	16,8 %
Fiscalité reversée	250 093	270 305	153 291	141 246	137 445	134 075	- 46,4 %
Fiscalité totale (nette)	1 337 693	1 326 022	1 228 784	1 313 162	1 351 705	1 403 947	5,0 %
Ressources d'exploitation	274 674	250 342	478 841	380 314	239 274	276 942	0,8 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	586 465	707 808	675 954	644 174	576 412	682 772	16,4 %
Production immobilisée, travaux en régie	3 926	14 375	6 989	17 842	14 289	12 273	212,6 %
Produits de gestion	2 202 758	2 298 547	2 390 568	2 355 493	2 181 680	2 375 934	7,9 %
Charges à caractère général	667 340	749 499	728 239	729 653	699 951	629 599	- 5,7 %
Charges de personnel	1 153 856	1 205 069	1 199 209	1 341 689	1 322 287	1 453 825	26,0 %
Subventions de fonctionnement	182 548	75 121	49 950	44 417	47 028	43 707	- 76,1 %
Autres charges de gestion	133 248	166 503	95 355	132 136	101 053	137 796	3,4 %
Charges de gestion	2 136 992	2 196 193	2 072 754	2 247 895	2 170 319	2 264 928	6,0 %
Excédent brut de fonctionnement	65 766	102 354	317 815	107 598	11 361	111 007	68,8 %
<i>en % des produits de gestion</i>	3,0 %	4,5 %	13,3 %	4,6 %	0,5 %	4,7 %	56,5 %
+/- Résultat financier	- 60 967	- 68 616	- 68 902	- 63 155	- 65 880	- 67 113	10,1 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	17 982	199 496	13 576	24 704	0	6 358	- 64,6 %
CAF brute	22 780	233 234	262 488	69 148	- 54 519	50 252	120,6 %
<i>en % des produits de gestion</i>	1,0 %	10,1 %	11,0 %	2,9 %	- 2,5 %	2,1 %	104,5 %

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

Ce constat est d'autant plus préoccupant que le résultat financier, constamment négatif, est grevé par les intérêts liés à une dette élevée (cf. 3.6.1). Il en résulte une capacité d'autofinancement (CAF) brute très insuffisante, inférieure à 3 % des produits de gestion depuis 2017 et négative en 2018. La comparaison avec les communes de la même strate confirme ce diagnostic : l'autofinancement brut de la commune de Saint-Hippolyte n'était, au cours de ses meilleures années, qu'à la moitié de celui de la moyenne de la strate des communes appartenant à un groupement fiscalisé. En moyenne de 2014 à 2018¹⁰, l'autofinancement est de 42 € par habitant, contre 172 € par habitant.

La commune ne dégager pas d'autofinancement lui permettant de financer ses investissements, sans recourir de manière significative à de nouveaux emprunts, dont les intérêts viennent s'ajouter à des charges financières déjà élevées. Cette tendance tend à s'aggraver au cours de trois derniers exercices.

3.2. L'évolution des produits de gestion

Les impôts locaux sont constitués des taxes foncières et de la taxe d'habitation.

¹⁰ Les chiffres de l'exercice 2019 ne sont pas encore référencés.

Même si les taux des taxes d'habitation et sur le foncier bâti sont plus élevés que ceux de la moyenne des communes de même strate, le produit perçu est moins élevé, en raison du niveau faible des bases cadastrales. Ces constats pourraient conduire la commune à engager, en lien avec la direction départementale des finances publiques, un processus de réexamen des évaluations.

tableau 7 : le comparatif du rendement fiscal

	2014			2015			2016		
	Bases €/h	Taux	Produit €/h	Bases €/h	Taux	Produit €/h	Bases €/h	Taux	Produit €/h
Coeff. Revalor. forfait	1,009 %			1,009 %			1,010 %		
Saint-Hippolyte									
Taxe habitation	1 160	14,06	163	1 153	14,06	162	1 087	14,06	153
Taxe foncière bâti	733	21,15	155	737	21,15	156	727	21,15	154
Taxe foncière non bâti	31	47,94	15	30	47,94	15	29	47,94	14
Total produits			333			333			321
Moyenne strate									
Taxe habitation	1 183	12,88	152	1 225	13,03	160	1 222	13,21	161
Taxe foncière bâti	1 047	17,64	185	1 064	17,79	189	1 087	17,71	192
Taxe foncière non bâti	31	50,92	16	31	50,93	16	31	51,07	16
Total produits			353			365			369
	2017			2018					
	Bases €/h	Taux	Produit €/h	Bases €/h	Taux	Produit €/h			
Coeff. Revalor. forfait	1,004 %			1,022 %					
Saint-Hippolyte									
Taxe habitation	1 171	14,81	173	1 192	14,81	176			
Taxe foncière bâti	754	21,15	160	780	21,15	165			
Taxe foncière non bâti	29	47,94	14	29	47,94	14			
Total produits			347			355			
Moyenne strate									
Taxe habitation	1 245	13,27	165	1 264	13,40	169			
Taxe foncière bâti	1 103	17,58	194	1 126	17,65	199			
Taxe foncière non bâti	33	49,45	16	33	49,37	16			
Total produits			375			384			

Source : DGFIP, bases et produits en euros par habitant (€/h)

Il en résulte que le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, qui mesure le niveau de pression fiscale par rapport à la moyenne des communes de même strate, est élevé, sans pour autant permettre à la commune de disposer de ressources fiscales équivalentes aux communes de la même strate.

tableau 8 : le coefficient de mobilisation fiscale

Coefficient mobilisation fiscale	2014	2015	2016	2017	2018
	1,13	1,12	1,12	1,15	1,14

Source : DGFIP et CRC

Les ressources fiscales propres constituent le premier poste de recettes, l'augmentation de la taxe d'habitation (0,75 point) et l'évolution favorable des bases expliquant l'augmentation de 16,8 % constatée sur la période sous revue, soit 182 000 €. Cette augmentation serait encore plus marquée si l'exercice 2014 n'avait été marqué par des recettes exceptionnellement élevées, tirées des droits de mutation à titre onéreux.

tableau 9 : évolution des ressources fiscales

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Impôts locaux nets des restitutions	881 957	923 003	927 168	1 015 790	1 045 958	1 108 030	25,6 %
Taxes sur activités de service et domaine	2 579	3 584	4 144	4 256	4 359	3 055	18,5 %
Taxes sur activités industrielles	62 838	62 270	67 697	66 445	70 801	70 927	12,9 %
Droits de mutation à titre onéreux	140 227	66 860	76 485	85 425	93 142	87 860	- 37,3 %
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	1 087 600	1 055 717	1 075 493	1 171 916	1 214 260	1 269 871	16,8 %

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

Les ressources institutionnelles, composées des dotations et des participations de l'État, représentent le deuxième poste de recettes de la collectivité, soit 28 % des recettes en moyenne sur la période sous revue.

La dotation globale de fonctionnement s'est érodée jusqu'en 2017, conséquence du dispositif de contribution des communes au redressement des finances publiques. L'attrition de la dotation forfaitaire n'est pas compensée par la croissance de la dotation d'aménagement. La dotation globale de fonctionnement ne retrouve pas, en 2019, le niveau de début de période examinée.

Les participations d'autres organismes, en l'occurrence la mutuelle sociale agricole et la caisse d'allocations familiales, liées aux contrats enfance jeunesse, connaissent une évolution favorable, au total sur la période considérée.

tableau 10 : les ressources institutionnelles

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Dotation globale de fonctionnement	432 961	417 116	404 521	398 293	401 810	409 884	- 5,3 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	<i>306 600</i>	<i>275 536</i>	<i>240 691</i>	<i>220 006</i>	<i>222 018</i>	<i>227 145</i>	- 25,9 %
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	<i>126 361</i>	<i>141 580</i>	<i>163 830</i>	<i>178 287</i>	<i>179 792</i>	<i>182 739</i>	44,6 %
Participations	90 998	226 365	213 751	185 265	109 790	212 987	134,1 %
<i>Dont État</i>	<i>110</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
<i>Dont départements</i>	<i>0</i>	<i>5 000</i>	<i>5 000</i>	<i>0</i>	<i>5 600</i>	<i>10 000</i>	
<i>Dont autres</i>	<i>90 888</i>	<i>221 365</i>	<i>208 751</i>	<i>185 265</i>	<i>104 190</i>	<i>202 987</i>	123,3 %
Autres attributions et participations	62 506	64 327	57 682	60 616	64 812	59 901	- 4,2 %
<i>Dont compensation et péréquation</i>	<i>58 309</i>	<i>61 550</i>	<i>54 512</i>	<i>60 616</i>	<i>59 200</i>	<i>59 901</i>	0,5 %
<i>Dont autres</i>	<i>4 197</i>	<i>2 777</i>	<i>3 170</i>	<i>0</i>	<i>5 612</i>	<i>0</i>	
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	586 465	707 808	675 954	644 174	576 412	682 772	16,4 %

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

La fiscalité reversée comprend essentiellement l'attribution de compensation, versée par l'intercommunalité, compte tenu des charges nettes incombant à la commune à la suite des transferts de compétences, et le fonds de péréquation et de solidarité, versé par l'État. L'attribution de compensation a chuté des deux tiers à partir de 2015 à la suite de la dernière étape des transferts de compétences à la communauté urbaine de Perpignan. Par ailleurs, sauf en 2016, la dotation de solidarité communautaire est négligeable. La commune a ainsi perdu des recettes de fiscalité reversée significatives (120 000 €) entre 2014 et 2019, qui toutefois correspondent, pour partie, à des charges transférées à l'intercommunalité.

tableau 11 : la fiscalité reversée depuis 2014

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Attribution de compensation brute	201 072	201 068	61 783	66 420	67 450	63 066	- 69 %
Dotations de solidarité communautaire brute	0	0	12 403	5 672	0	5 913	
Fonds de péréquation et de solidarité	49 021	69 237	79 105	69 154	69 995	65 096	33 %
Fiscalité reversée par l'État et l'interco	250 093	270 305	153 291	141 246	137 445	134 075	46 %

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

Les ressources d'exploitation sont principalement constituées des travaux, des études, des prestations de service et des remboursements de frais. Elles sont globalement stables au cours des deux premiers et deux derniers exercices. En 2016 et 2017, la commune bénéficie du remboursement des frais de fonctionnement et de personnel engagés conformément à la convention de gestion signée avec la communauté urbaine de Perpignan¹¹.

tableau 12 : les ressources d'exploitation

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Domaine et récoltes	27 893	29 857	37 870	26 285	29 375	28 853	3,4 %
Travaux, études et prestations de services	98 727	121 688	97 706	108 397	106 076	138 276	40,1 %
Mise à disposition de personnel facturée	0	0	83 397	61 250	0	0	
Remboursement de frais	104 726	57 223	227 129	147 232	89 874	96 519	- 7,8 %
<i>dont rbt par le gpt de rattachement</i>			94 134	76 783			
<i>dont rbt par d'autres redevables</i>	104 726	82 223	132 995	70 449	89 874	96 519	
Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais	231 346	208 767	446 102	343 164	225 325	263 648	14,0 %
Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	43 328	41 575	32 739	37 151	13 950	13 294	- 69,3 %
Autres produits de gestion courante	43 328	41 575	32 739	37 151	13 950	13 294	- 69,3 %
Ressources d'exploitation	274 674	250 342	478 841	380 314	239 274	276 942	0,8 %

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

3.3. L'évolution des charges de gestion

3.3.1. L'évolution des charges de personnel

Les rémunérations du personnel, hors atténuations de charges, ont progressé de 18,9 %. Les rémunérations du personnel titulaire augmentent de 29 % en six ans, hors atténuations de charges. La hausse du montant des charges totales du personnel est de 26 %, représentant 61 % des produits de gestion, soit une dépense supplémentaire de 300 000 € en 2019 par rapport à 2014. Elles représentent désormais les deux tiers des charges de gestion.

¹¹ Convention de gestion du 23/12/2015, relative à la voirie et au plan local d'urbanisme ; reddition des comptes du 18/12/2018.

tableau 13 : les charges de personnel

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Rémunération principale du personnel titulaire	627 150	692 730	647 974	707 140	698 216	809 566	29,1 %
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	72,3 %	72,2 %	69,6 %	71,4 %	73,9 %	78,5 %	
Rémunération principale du personnel non titulaire	106 429	91 109	115 090	161 803	199 044	182 755	71,7 %
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	12,3 %	9,5 %	12,4 %	16,3 %	21,1 %	17,7 %	
Autres rémunérations	134 107	175 331	167 369	121 521	47 591	39 571	- 70,5 %
Rémunérations du personnel hors atténuations de charges	867 686	959 170	930 434	990 463	944 852	1 031 892	18,9 %
- Atténuations de charges	194 360	253 857	239 360	225 178	124 541	121 731	- 37,4 %
Rémunérations du personnel	673 327	705 312	691 074	765 285	820 310	910 161	35,2 %
Charges sociales	433 712	437 891	439 949	498 951	442 942	476 750	9,9 %
Impôts et taxes sur rémunérations	18 745	19 651	18 783	21 915	20 833	23 209	23,8 %
Autres charges de personnel	25 491	42 216	49 402	41 863	34 744	42 844	68,1 %
Charges de personnel interne	1 151 275	1 205 069	1 199 209	1 328 014	1 318 829	1 452 964	26,2 %
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	37,7 %	36,3 %	36,7 %	37,6 %	33,6 %	32,8 %	
Charges de personnel externe	2 581	0	0	13 675	3 458	861	
Charges totales de personnel	1 153 856	1 205 069	1 199 209	1 341 689	1 322 287	1 453 825	26,0 %
- Remboursement de personnel mis à disposition	0	0	83 397	61 250	0	0	
Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	1 153 856	1 205 069	1 115 812	1 280 439	1 322 287	1 453 825	26,0 %
<i>en % des produits de gestion</i>	52,4 %	52,4 %	46,7 %	54,4 %	60,6 %	61,2 %	

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

* hors atténuation de charges

Le nombre d'agents, tous statuts confondus, est sensiblement plus élevé que celui de la moyenne des communes de 2 000 à 3 500 habitants en 2017¹². Le taux d'administration est en moyenne, en 2017, de 10,8 (en équivalents temps plein pour 1 000 habitants), alors que celui de Saint-Hippolyte est de 15,6. Les effectifs physiques employés par la commune sont ainsi de 51, contre 31 en moyenne. Pour moitié, entre 2014 et 2016, cet écart résulte du niveau élevé des recrutements d'agents bénéficiant d'emplois aidés par l'État. Par ailleurs, la commune s'est particulièrement engagée dans l'accueil et la scolarisation des jeunes enfants. Le centre de loisirs sans hébergement (CLSH) représente ainsi 33 % des charges de personnel de la commune. En tenant compte du « Point info jeunesse » et de la cantine scolaire, les charges de personnel correspondantes atteignent 47 % du total.

tableau 14 : la répartition des charges de personnel

SERVICE	2017	2018	2019	
Cantine	80 157,96	91 780,12	93 416,68	↗ 13 258,72
CLSH	479 910,86	446 047,41	498 521,59	↗ 18 610,73
Entretien	97 823,82	86 412,63	90 065,47	↘ -7 758,35
Mairie	231 240,20	241 525,97	261 527,78	↗ 30 287,58
PIJ	99 637,82	100 336,91	107 922,59	↗ 8 284,77
Police Municipale	98 892,04	103 604,22	102 033,43	↗ 3 141,39
Technique	340 541,67	292 732,99	341 766,97	↗ 1 225,30
Autre		11 879,66		
Total général	1 428 204,37	1 374 319,91	1 495 254,51	

Source : extrait de la présentation du compte administratif 2019

¹² Dernière statistique connue.

tableau 15 : les effectifs

au 31/12	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	Réel	ETP	Réel	ETP	Réel	ETP	Réel	ETP	Réel	ETP	Réel	ETP
Agents titulaires dont stagiaires	31	30,8	32	31,8	31	30,8	34	33,8	33	32,8	35	34,51
Agents non titulaires	16	14	17	15,1	20	16,2	17	12,9	19	14	14	10,97
TOTAL	47	44,8	49	46,9	51	47	51	46,7	52	46,8	49	45,5

Source : commune de Saint-Hippolyte

L'augmentation des charges de personnel résulte ainsi, d'une part, d'un effet prix résultant de la politique salariale et, d'autre part, d'un effet de structure, consécutif à l'augmentation de la proportion d'agents titulaires, mieux rémunérés. Ces agents se substituent en partie aux emplois aidés, nombreux en début de période. Toutefois, les quatre agents qui ont quitté la commune fin 2019 ne seront pas remplacés, et les recrutements seront limités à un animateur pour la médiathèque et à un remplacement temporaire.

En réponse, l'ordonnateur a souligné les effets de l'évolution de la démographie communale. La chambre souligne néanmoins que ce facteur ne saurait justifier, à lui seul, la forte augmentation des charges de personnel ; la chambre rappelle également le ratio très élevé de ces charges en fin de période, au regard des produits de gestion.

Recommandation

3. Maîtriser les charges de personnel. *Non mise en œuvre.*

3.3.2. L'évolution des charges à caractère général

Sur la période, la commune a engagé un effort de maîtrise de l'évolution des charges à caractère général. Les achats d'eau et d'assainissement, d'énergie, de combustibles et les petites fournitures ont ainsi baissé de 30 %.

tableau 16 : les charges à caractère général

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Charges à caractère général	667 340	749 499	728 239	729 653	699 951	629 599	- 5,7 %
Dont les principales charges :							
<i>achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	235 142	230 293	245 785	241 707	210 002	163 980	- 30,3 %
<i>locations et charges de copropriétés</i>	59 157	88 897	70 390	77 930	56 432	78 639	32,9 %
<i>entretien et réparations</i>	167 667	203 221	177 906	172 741	204 196	157 530	- 6,0 %
<i>autres services extérieurs</i>	46 816	77 607	72 737	62 118	62 868	58 072	24,0 %
- Remboursement de frais	104 726	57 223	227 129	147 232	89 874	96 519	- 7,8 %
Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	562 614	692 277	501 110	582 421	610 077	533 080	- 1,1 %
<i>en % des produits de gestion</i>	25,5 %	30,1 %	21,0 %	24,7 %	28,0 %	22,4 %	

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

3.4. Le financement des investissements

Sur la période de contrôle, la commune disposait de 1,66 M€ de financement propre pour couvrir les dépenses d'équipement (3,1 M€) mais elle a contracté des emprunts à hauteur de 2,45 M€.

Hormis en 2015 et 2016, la CAF nette, qui représente l'autofinancement disponible pour assurer des investissements, après remboursement de l'annuité en capital de la dette, a toujours été négative. En cumul, la CAF nette est de - 391 490 €, le cumul des annuités en capital de la dette s'élevant à 974 872 €.

Le financement propre disponible en résultant, compte tenu notamment des subventions d'investissement reçues et des recettes tirées du fonds de compensation de la TVA, ne représente, en cumul, que 54 % des 3,1 M€ de dépenses d'équipement, très en deçà du ratio de référence retenu par les juridictions financières de 75 % des dépenses d'équipement.

Sans financement propre suffisant, en 2014, la commune a mobilisé fortement son fonds de roulement net global (FRNG), à hauteur de 315 000 €. Par la suite, elle l'a reconstitué en contractant de nouveaux emprunts, au-delà de ce qui était nécessaire pour couvrir le besoin de financement. L'augmentation du fonds de roulement se monte ainsi à 541 000 € au cours de la période sous revue. Il s'élevait à 0,87 M€ fin 2019, soit 137 jours de charges courantes.

Ainsi, en 2017 et 2018, la commune a emprunté respectivement 299 400 € et 370 850 €, pour financer 700 000 € de dépenses d'équipement, alors qu'elle disposait de 376 000 € de subventions d'équipement et d'un fonds de roulement de 500 000 € fin 2016. Son besoin de financement n'était que de 351 704 €, soit moitié moins que le montant des emprunts souscrits.

tableau 17 : le financement des investissements depuis 2014

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
Produits de gestion	2 202 758	2 298 547	2 390 568	2 355 493	2 181 680	2 375 934	
Charges de gestion	2 136 992	2 196 193	2 072 754	2 247 895	2 170 319	2 264 928	
Excédent brut de fonctionnement	65 766	102 354	317 815	107 598	11 361	111 007	
CAF brute	22 780	233 234	262 488	69 148	- 54 519	50 252	583 383
- Annuité en capital de la dette	149 802	138 867	154 946	155 738	170 219	205 300	974 872
CAF nette ou disponible	- 127 022	94 367	107 542	- 86 590	- 224 738	- 155 049	- 391 490
TLE et taxe d'aménagement	60 958	59 285	93 418	67 520	9 846	12 075	303 103
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	162 533	118 561	0	122 445	34 170	73 801	511 510
Subventions d'investissement reçues	80 244	47 024	185 719	0	375 621	143 548	832 156
Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	229 335	13 135	0	0	0	75 000	317 470
Produits de cession	0	11 592	0	80 000	0	0	91 592
Recettes d'inv. hors emprunt	533 070	249 597	279 137	269 966	419 637	304 425	2 055 831
Financement propre disponible	406 048	343 964	386 678	183 376	194 898	149 376	1 664 341
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. txv en régie)</i>	<i>56,5%</i>	<i>90,8%</i>	<i>115,4%</i>	<i>77,5%</i>	<i>42,6%</i>	<i>15,4%</i>	<i>53,7%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	718 327	378 822	334 993	236 736	457 626	972 256	3 098 760
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	6 783	408 079	38 456	0	0	0	453 318
+ Participations et inv. financiers nets	14 794	2 294	4 750	7 750	4 750	- 14 574	19 764
+/- Variation autres dettes et cautionnements	4 092	- 2 600	- 3 020	- 2 100	- 2 900	- 3 200	- 9 728
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 337 948	- 442 631	11 499	- 59 010	- 264 578	- 805 106	- 1 897 773
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	15 656	- 14 937	- 13 179	0	- 12 460
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 337 948	- 442 631	27 155	- 73 947	- 277 757	- 805 106	- 1 910 233
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	22 500	900 000	0	299 400	370 850	859 110	2 451 860
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 315 448	457 369	27 155	225 453	93 093	54 004	541 628

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

3.5. Le programme d'investissement

Le rythme des investissements ne devrait pas ralentir en 2021, en raison des investissements prévus pour l'école primaire et la médiathèque, à hauteur de 610 000 €. Toutefois, en l'état actuel des perspectives financières transmises à la chambre, les investissements envisagés en 2022 et au-delà devraient nettement marquer le pas, ce qui permettrait d'engager une phase de désendettement.

tableau 18 : les principaux investissements depuis 2014

	Récapitulatif Projets					
	2014-2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses d'investissement						
Ecole et Médiathèque	42 294,00	142 529,91	884 584,33	1 135 650,00	612 008,80	0,00
Ateliers municipaux						
Mobilier Médiathèque				142 500,00		
Remboursement avances de crédits					860 000,00	
Total	42 294,00	142 529,91	884 584,33	1 278 150,00	1 472 008,80	0,00
Recettes d'investissement						
Emprunt Caisse d'Epargne Ecole et Médiathèque	300 000,00					
Emprunt Caisse d'Epargne Ecole et Médiathèque (avance crédits)			400 000,00			
Emprunt Crédit Agricole Ecole et Médiathèque (avance crédits)			459 110,18			
Emprunt Crédit Agricole Ecole et Médiathèque						
Subvention DRAC Ecole et Médiathèque		294 898,52				
Emprunt CRCAM Ecole et Médiathèque		300 000,00				
Subvention préfecture marché école			75 000,00	100 000,00	75 000,00	
Subvention Département Ecole Médiathèque			98 451,00	103 800,00	124 749,00	
Subvention DRAC mobilier + informatique médiathèque			45 097,38			
Subvention médiathèque Région + PMM				348 892,00		
Participation financière photovoltaïque - Ateliers municipaux						
FCTVA			23 380,61	145 107,21	209 667,73	100 393,92
Subvention Médiathèque Départementale pour mobilier (non notifié)						
Total	300 000,00	594 898,52	1 101 039,17	697 799,21	409 416,73	100 393,92

Source : commune de Saint-Hippolyte ; extrait de la prospective budgétaire 2020

L'exercice de la compétence « enfance jeunesse » présente un coût très élevé pour la commune : 2,6 M€ entre 2019 et 2021 pour les dépenses d'équipement, auxquelles s'ajoutent les charges de fonctionnement (principalement les charges de personnel) liées à ces investissements.

3.6. La structure bilancielle

3.6.1. L'encours de dette

Compte tenu des nouveaux emprunts contractés depuis 2014, l'encours de dette à la clôture de l'exercice 2019 a crû de 87 % par rapport à 2014 et atteint 3,5 M€ en 2019. Net de la trésorerie, l'encours est de 2,6 M€. La capacité de désendettement, nette de la trésorerie, qui évalue le nombre d'années qui seraient nécessaires pour rembourser l'encours de dette en y consacrant l'intégralité de la CAF brute, s'établit en 2019 à 53 années. Ce ratio était de 85 années en 2014. Il n'est pas interprétable en 2018, la CAF brute étant négative. Le seuil d'alerte de 10 années est ainsi très largement dépassé.

Si la commune n'avait pas souscrit d'emprunts en 2017 et 2018 mais avait utilisé son fond de roulement net global, sa capacité de désendettement aurait pu être en 2018 de 44 ans, et celle de 2019 de 40 ans. Cette ressource disponible n'ayant pas été utilisée, la capacité de désendettement est donc artificiellement dégradée par rapport au niveau auquel il aurait été possible de la ramener par une meilleure gestion du fonds de roulement.

En réponse, le maire fait valoir que la souscription anticipée de ces emprunts a été réalisée à un moment où les taux d'intérêt bancaires étaient relativement bas. Sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur ce facteur, la chambre maintient que le recours à l'emprunt plutôt que la mobilisation du fonds de roulement a mécaniquement dégradé, et dans des proportions très importantes, les indicateurs d'endettement de la commune. Qui plus est, le fonds de roulement était déjà très important au regard des charges courantes dès avant la levée de ces emprunts en 2017 et 2018. En 2016, il était de 85,5 jours.

tableau 19 : l'encours de dette depuis 2014

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Encours de dette du BP au 1 ^{er} janvier	1 999 786	1 868 392	2 632 125	2 480 199	2 625 961	2 829 492	41,5 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	149 802	138 867	154 946	155 738	170 219	205 300	37,0 %
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	4 092	- 2 600	- 3 020	- 2 100	- 2 900	- 3 200	- 178,2 %
+ Nouveaux emprunts	22 500	900 000	0	299 400	370 850	859 110	
= Encours de dette du BP au 31 décembre	1 868 392	2 632 125	2 480 199	2 625 961	2 829 492	3 486 502	86,6 %
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	- 71 443	448 940	413 195	636 105	796 128	838 643	
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	1 939 835	2 183 185	2 067 003	1 989 856	2 033 364	2 647 859	36,5 %
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	61 016	68 654	68 939	63 180	65 905	67 113	10,0 %
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	3,3 %	2,6 %	2,8 %	2,4 %	2,3 %	1,9 %	
Encours de dette du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	1 939 835	2 183 185	2 067 003	1 989 856	2 033 364	2 647 859	36,5 %
CAF brute	22 780	233 234	262 488	69 148	- 54 519	50 252	
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années (dette BP net de la trésorerie/CAF brute du BP)	85,2	9,4	7,9	28,8	- 37,3	52,7	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	1 868 392	2 632 125	2 480 199	2 625 961	2 829 492	3 486 502	86,6 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	82,0	11,3	9,4	38,0	- 51,9	69,4	

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

L'encours de dette est nettement supérieur à celui de la moyenne des communes de la strate, à hauteur de 40 % en 2018, alors qu'il était comparable à la moyenne de début de période sous revue :

tableau 20 : comparatif avec des communes de même strate

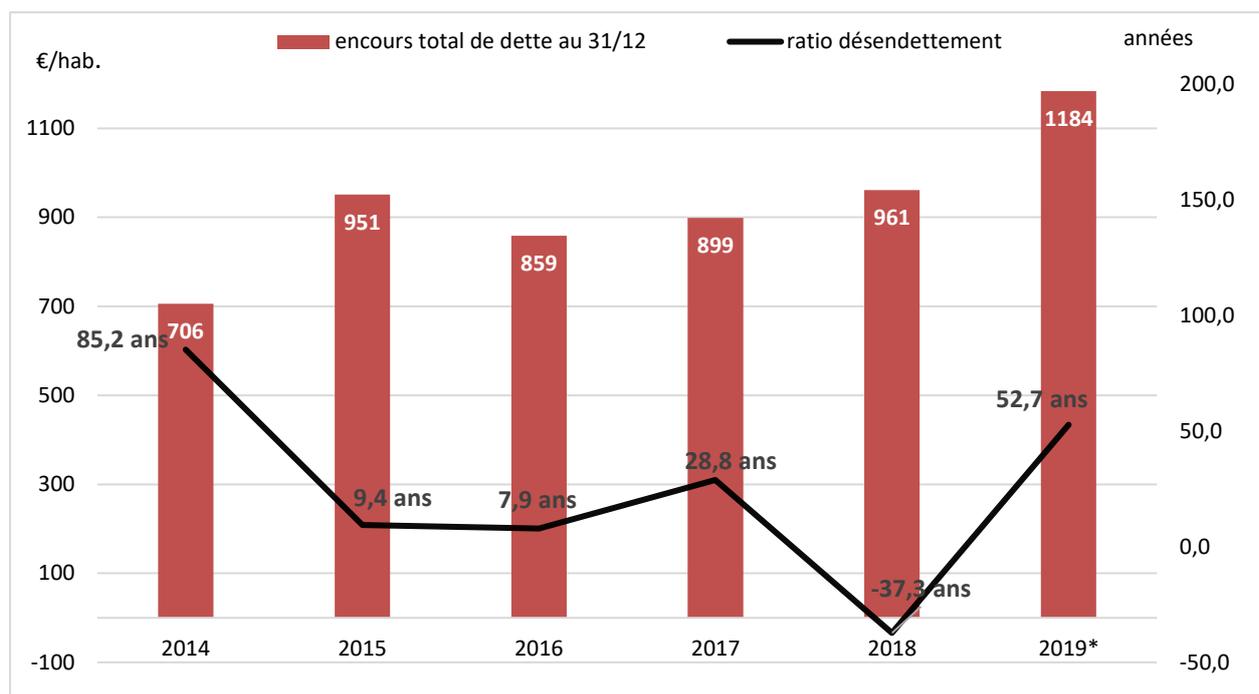
€/habitant	2014		2015		2016		2017		2018	
	Saint-Hippolyte	Moy. strate*								
Autofinancement brut	25	190	84	167	91	166	24	166	- 19	172
Encours total de dette au 31/12	706	710	951	697	859	685	899	702	961	701

Source : DGFIP

* communes de 2 000 à 3 500 habitants appartenant à un groupement fiscalisé

L'encours de dette par habitant est d'environ 1 200 € en 2019 (cf. graphique 1).

graphique 1 : encours et capacité de désendettement



Source : tableau 19 p.24

* estimation

En regard de ces engagements au passif du bilan, la commune ne dispose que de peu d'actifs négociables. Tout au plus, peuvent être éventuellement cédées une maison évaluée à 105 000 € et une parcelle à 15 000 €. Si le fonds de roulement est très conséquent fin 2019 (cf. *infra*), en 2020, la commune a prévu d'en consacrer une partie importante au financement des travaux de rénovation de l'école primaire.

La commune sera contrainte, en conséquence, à consacrer l'essentiel de sa CAF au remboursement de sa dette, une fois ce programme achevé.

Recommandation

4. Désendetter la commune en limitant les investissements, une fois achevés les programmes engagés. *Non mise en œuvre.*

3.6.2. Le fonds de roulement net global et la trésorerie

Le FRNG est obtenu par différence entre les ressources stables (dotations, réserves, résultat, subvention et dettes) et les emplois immobilisés (immobilisations propres, en cours, concédées). Son niveau permet d'évaluer la pertinence de la politique d'endettement de la commune, compte tenu de l'évolution attendue des besoins de financement.

Il est, en l'espèce, excessivement élevé depuis 2016, puisqu'il couvre 4,5 mois de charges courantes en 2019. Le seuil minimum en dessous duquel la commune fragiliserait sa situation bilancielle est d'environ 30 jours de charges courantes, ce qui était le cas en 2014 puisqu'il n'atteignait pas 3 jours.

La différence, soit 3,5 mois de charges courantes (0,7 M€ en 2019) occasionne des coûts d'opportunité, qui peuvent être évalués, chaque année, comme le montant annuel moyen des

intérêts versés par la commune, pour une somme correspondant à l'excès du fonds de roulement par rapport au seuil de référence de 30 jours, en l'absence de risques particuliers qui conduiraient à prévoir, par précaution, un seuil de référence plus élevé. En retenant 100 jours environ d'excès de FRNG, valorisé au taux d'intérêt apparent de la dette du budget principal, ces coûts financiers peuvent être évalués à 57 000 € entre 2015 et 2019.

tableau 21 : calcul du coût d'opportunité de l'excès d'endettement

En €	2015	2016	2017	2018	2019
FRNG	474 279	501 434	726 888	819 981	873 985
<i>En jours de charges courantes</i>	76,4	85,5	114,8	133,8	136,8
<i>Excès par rapport au seuil de 30 jours (a)</i>	46,4	55,5	84,8	103,8	106,8
FRNG / j de charges courantes (b)	6 208	5 865	6 332	6 128	6 389
(c) = (a) x (b)	288 044	325 492	536 935	636 129	682 321
<i>Taux d'intérêt apparent du BP (d)</i>	2,6 %	2,8 %	2,4 %	2,3 %	1,9 %
Coût d'opportunité en € (e) = (d) x (c)	7 489	9 114	12 886	14 631	12 964

Source : calculs CRC sur données du logiciel Anafi

La trésorerie suit les évolutions du FRNG, le besoin en fonds de roulement étant limité à quelques jours de charges courantes. Insuffisante en 2014 pour couvrir les besoins de liquidités à court terme, son niveau en clôture d'exercice depuis 2015 est nettement supérieur au seuil de référence de 30 jours de charges courantes, qui correspond à une couverture suffisante des aléas de l'exécution budgétaire.

Si le maire fait valoir que la souscription des emprunts était nécessaire pour financer les travaux de reconstruction de l'école élémentaire et la réalisation de la médiathèque, la chambre rappelle que la commune n'a plus les moyens de cette politique d'investissement volontariste. Elle devrait engager rapidement la réduction de l'encours de sa dette, en différant les nouveaux investissements et en améliorant la maîtrise des charges de personnel, afin de faire progresser la capacité d'autofinancement.

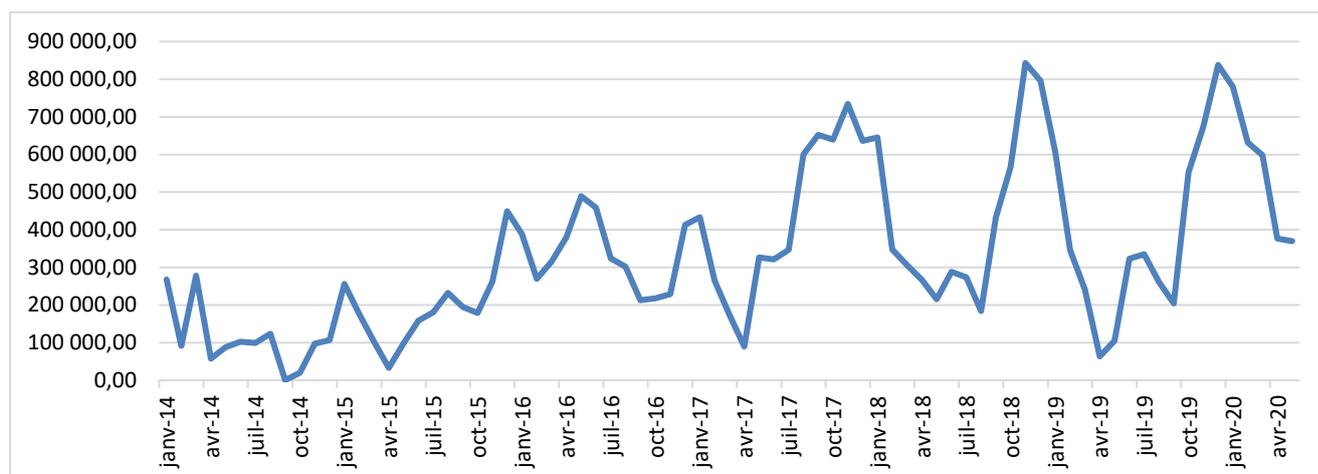
tableau 22 : le FRNG et la trésorerie depuis 2014

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ressources stables	16 861 950	17 710 755	18 100 453	18 577 733	19 146 381	20 158 067
Emplois immobilisés	16 845 040	17 236 476	17 599 019	17 850 845	18 326 400	19 284 082
Fonds de roulement net global (FRNG)	16 910	474 279	501 434	726 888	819 981	873 985
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	2,8	76,4	85,5	114,8	133,8	136,8
- Besoin en fonds de roulement global	88 353	25 339	88 239	90 782	23 853	35 342
= Trésorerie nette	- 71 443	448 940	413 195	636 105	796 128	838 643
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	- 11,9	72,4	70,4	100,5	129,9	131,3

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

Les constats qui précèdent doivent être nuancés à l'examen de la série temporelle des soldes mensuels de trésorerie (compte au Trésor). Depuis 2017, cette série est marquée par une forte saisonnalité, les points bas étant observés au milieu de l'exercice et les points hauts au début et au terme des exercices. La couverture de ces saisonnalités pourrait toutefois être envisagée sur ligne de trésorerie classique, pour une durée de quelques semaines à trois mois, à bien moindre coût que par le biais d'emprunts à long terme.

graphique 2 : soldes mensuels du compte au Trésor depuis 2014



Source : CRC à partir des données du poste comptable

3.7. Un budget 2020 qui devrait être peu affecté par la crise sanitaire

Au cours de la 1^{ère} période de confinement, les services ont été adaptés, encadrés par un protocole de continuité d'activités. Toutes les festivités communales ont été annulées de mars à septembre ; les services scolaires, extrascolaires et d'encadrement d'enfants ont été fermés. L'impact de cette organisation est difficilement chiffrable, mais une économie pour les heures supplémentaires a été estimée à 6 500 € *a minima*. D'autres économies ont pu être chiffrées :

tableau 23 : économies liées à la crise sanitaire

Objet	Montant économie
Heures supplémentaires	6 500 €
Annulation activités pour enfants	19 107 €
Annulation festivités	16 000 €
Baisse consommation énergie	1 542 €
TOTAL	43 149 €

Source : commune

S'agissant des dépenses supplémentaires, le tableau ci-après rend compte des dépenses supplémentaires liées à la crise :

tableau 24 : dépenses spécifiquement liées à la crise sanitaire

Objet	Montant dépenses
Protection virus	4 167 €
Livraison repas domicile	1 114 €
Annulation recettes activités pour enfants	19 200 €
TOTAL	24 481 €

Source : commune

La commune a donc pu économiser pour cette première période de crise sanitaire la somme de 18 668 €. Toutefois ces économies seront compensées par des charges nouvelles liées à la crise sanitaire, ou à des recettes moindres, qui n'ont pas pu être évaluées à ce stade.

3.8. Conclusion sur la situation financière

La situation financière est marquée par l'augmentation rapide des charges de personnel, dans un contexte de pression fiscale importante. Les charges de personnel sont nettement plus élevées que dans les communes comparables, du fait de l'engagement communal dans le secteur de l'enfance. Le rendement fiscal est inférieur à la moyenne, en raison du faible niveau des bases cadastrales.

L'excédent brut de fonctionnement est, sauf en 2016, constamment inférieur à 5 % des produits de gestion et le redressement observé en 2019 reste insuffisant. La CAF brute ne couvre pas l'annuité en capital de la dette depuis 2017.

En conséquence, compte tenu des subventions et du fonds de compensation de la TVA, la commune ne peut financer par ses propres ressources, sur l'ensemble de la période, que 54 % de ses dépenses d'investissement (principalement la rénovation de l'école primaire et la création de la médiathèque).

Entre 2014 et 2019, la commune a emprunté 2,5 M€, tandis que le besoin de financement net s'élevait à 1,9 M€. Le niveau très élevé de l'encours de dette (2,6 M€, net de la trésorerie en 2019), explique que la commune devrait consacrer plus de 50 années de son autofinancement brut au remboursement de ses dettes, à structure constante de ses recettes et de ses charges.

La commune a augmenté son fonds de roulement au-delà de ce qui était nécessaire au cours de cette période, pour accumuler des ressources financières à long terme. Une partie des frais financiers correspondants aurait pu être économisée par un meilleur calendrier des contrats d'emprunt, éventuellement couplés à l'utilisation ponctuelle de lignes de trésorerie.

ANNEXE

annexe 1 : évolution des ressources fiscales depuis 2014

Bases cadastrales*	2014		2015		2016		2017		2018	
	Bases	Taux								
Coeff. Revalor. forfait	1,009 %		1,009 %		1,010 %		1,004 %		1,022 %	
Taxe habitation	3 069	14,06	3 192	14,06	3 138	14,06	3 422	14,81	3 510	14,81
Taxe foncière bâti	1 939	21,15	2 040	21,15	2 099	21,15	2 203	21,15	2 296	21,15
Taxe foncière non bâti	82	47,94	84	47,94	85	47,94	84	47,94	84	47,94

Source : DGFIP

* en milliers d'euros

GLOSSAIRE

BA	budget annexe
BP	budget primitif
BP	budget principal
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CGCT	code général des collectivités territoriales
CP	charges de personnel
CRC	chambre régionale des comptes
DGFIP	direction générale des finances publiques
DM	décision modificative
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
FRNG	fonds de roulement net global
M€	million d'euros
MAD	mise à disposition
RAR	restes à réaliser
TLE	taxe locale d'équipement
TVA	taxe sur la valeur ajoutée

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières : aucune réponse écrite destinée à être jointe au présent rapport n'a été adressée à la chambre régionale des comptes.



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**