



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNE DE PIA
(Pyrénées-Orientales)

Exercices 2015 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	10
1.1. Un positionnement géographique avantageux, qui a favorisé une forte expansion démographique	10
1.2. La forte attractivité par l'emploi de Perpignan, des équipements peu développés..	11
2. LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNE ET SON INTERCOMMUNALITÉ .	12
2.1. Un périmètre intercommunal atypique, où la commune de Pia ne joue pas le rôle de ville-centre	12
2.2. La gouvernance intercommunale.....	13
2.2.1. Une gouvernance renouvelée	13
2.2.2. La représentation de la commune au conseil communautaire	14
2.3. La coopération entre la commune et l'intercommunalité	14
2.3.1. Des mutualisations très réduites.....	14
2.3.2. Une communication sur l'action intercommunale peu relayée.....	15
2.4. Le partage des compétences entre la commune et l'intercommunalité	15
2.4.1. Des restitutions de compétences aux communes et le transfert avorté de la compétence eau et assainissement	15
2.4.2. Des compétences stratégiques conservées par les communes	16
2.4.3. Un intérêt communautaire défini restrictivement, au bénéfice de la commune de Pia.....	17
2.4.4. Des interventions communautaires dans le champ de compétence de la commune.....	18
2.4.5. Des pistes de transferts de compétence et de mutualisations.....	18
2.5. Les relations financières entre la commune et son intercommunalité.....	19
2.5.1. Une répartition du fonds de péréquation intercommunal et communal favorable à la commune jusqu'en 2020	19
2.5.2. Une attribution de compensation en hausse, du fait de la restitution de compétences et de l'absence de nouveaux transferts	19
2.5.3. Des fonds de concours insuffisamment mobilisés par la commune	20
3. L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	22
3.1. L'organisation de la fonction financière et comptable	22
3.2. La qualité de l'information budgétaire	22
3.2.1. Une obligation de mise en ligne des documents budgétaires non remplie ..	22
3.2.2. Rapports d'orientation budgétaire lacunaires, en voie d'amélioration en 2021	23
3.2.3. Des annexes aux documents budgétaires manquantes ou incomplètes	24
3.3. La qualité de la prévision budgétaire	24
3.3.1. Des taux d'exécution très théoriques	25
3.3.2. en raison de reports de charges systématiques sur l'exercice suivant	25
3.3.3. et de restes à réaliser non justifiés et erronés	27
3.4. La fiabilité des comptes	28

3.4.1.	La persistance de discordances dans le suivi de l'état de la dette.....	28
3.4.2.	L'absence de constitution de provision, malgré de nombreux contentieux.	29
3.4.3.	Un suivi de l'actif à fiabiliser.....	30
3.4.4.	Les dysfonctionnements des régies.....	33
4.	LA SITUATION FINANCIÈRE	36
4.1.	Les conclusions du précédent rapport de la chambre et le périmètre de l'analyse financière	36
4.1.1.	Une situation financière préoccupante, relevée par la chambre sur la période 2011 à 2015	36
4.1.2.	Une analyse financière portant sur le budget principal et sur les budgets annexes eau et assainissement, de 2016 à 2021	36
4.2.	La situation financière du budget principal	37
4.2.1.	La dégradation de la capacité d'autofinancement brute, insuffisante pour couvrir l'annuité en capital de la dette	38
4.2.2.	Des produits de gestion dynamiques.....	39
4.2.3.	Des charges de gestion non maîtrisées.....	41
4.2.4.	L'effort d'investissement et son financement.....	45
4.3.	L'impact des budgets annexes eau et assainissement.....	48
4.3.1.	Un budget annexe de l'assainissement, dont la situation financière demeure très dégradée en raison d'un endettement particulièrement élevé	49
4.3.2.	Un budget annexe de l'eau qui s'est autofinancé en raison d'investissements reportés.....	51
4.4.	Dette, fonds de roulement et trésorerie.....	53
4.4.1.	Un endettement consolidé qui excède largement les capacités financières de la commune.....	53
4.4.2.	Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	55
4.5.	L'exécution 2021 et les perspectives à moyen terme	57
4.5.1.	L'exécution 2021 : une situation financière qui s'améliore.....	57
4.5.2.	Les projections de 2022 à 2026 : des efforts de gestion à poursuivre et des choix d'investissement qui devront être prudents.....	58
	ANNEXES.....	61
	GLOSSAIRE.....	73
	Réponses aux observations définitives.....	74

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Pia pour les exercices 2015 et suivants. Cette commune résidentielle, limitrophe de l'agglomération perpignanaise, a connu une croissance démographique très importante. Malgré sa proximité géographique avec Perpignan, la commune, qui relève de la communauté de communes Corbières Salanque Méditerranée, est positionnée à l'extrême sud du territoire intercommunal. De ce fait, la commune, pourtant la plus importante en nombre d'habitants, ne joue pas un rôle de ville-centre pour les autres communes membres. En l'absence d'une vision stratégique partagée, l'intégration communautaire est demeurée faible jusqu'à présent. Des évolutions pourraient intervenir à la faveur du déploiement du projet de territoire adopté en 2022.

De nombreuses insuffisances en matière d'information budgétaire et de qualité comptable

Outre les efforts qu'elle doit accomplir pour présenter une information financière complète aux élus et aux citoyens, la qualité de la prévision budgétaire apparaît insuffisante en l'absence de pilotage budgétaire et financier. La tenue des comptes doit être aussi améliorée afin de garantir leur fiabilité. Une restructuration des services et la mise en place des procédures et des outils de gestion constituent des préalables indispensables.

Une situation financière très tendue qui nécessite de poursuivre dans la durée la démarche de maîtrise de ses charges de fonctionnement, en particulier les dépenses de personnel

Déjà relevée dans le précédent rapport de la chambre, la dégradation de la situation financière de la commune, qui trouve son origine dans une incapacité à maîtriser ses charges, s'est poursuivie au cours de la période sous revue. Les faibles marges de manœuvre dégagées ont été absorbées par le remboursement en capital de la dette. Pourtant réduites, les dépenses d'équipement réalisées se sont avérées encore trop élevées au regard des capacités financières de la commune. Fin 2020, la commune était en difficulté pour faire face au financement de son fonctionnement courant et présentait quasiment une situation de rupture de trésorerie.

Il revient à la commune d'adopter rapidement une stratégie financière afin d'agir simultanément sur plusieurs leviers : contraction des charges, notamment de personnel, élaboration d'une programmation pluriannuelle d'investissement adaptée à ses capacités financières, rétablissement de l'équilibre budgétaire des budgets annexes eau et assainissement. Sur ce dernier point, la commune doit arrêter le plan de financement de la station d'épuration avant transfert de cet équipement à la communauté de communes.

Si l'année 2021 marque une amélioration des performances annuelles à la faveur d'efforts de gestion et du relèvement de la fiscalité, la trajectoire financière pour les années 2022 à 2026 doit conduire la commune à poursuivre la maîtrise de ses charges de gestion. Nonobstant l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement de près de 0,6 M€ en 2022, la commune ayant dépassé le seuil des 10 000 habitants, cette maîtrise concerne tout particulièrement les dépenses de personnel. La commune est appelée à la plus grande prudence dans les choix d'investissement qu'elle opérera.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

1. Professionnaliser la fonction financière en formalisant les procédures budgétaires et comptables. *Mise en œuvre en cours.*
2. Améliorer la qualité de l'information budgétaire à destination des élus et des citoyens en se conformant aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2318-8 du code général des collectivités territoriales. *Mise en œuvre en cours.*
3. Améliorer la fiabilité du résultat de l'exercice en mettant en place une comptabilité d'engagement. *Mise en œuvre en cours.*
4. Procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice en veillant à la correcte évaluation des restes à réaliser. *Non mise en œuvre.*
5. Mettre en adéquation l'inventaire tenu par l'ordonnateur avec l'état de l'actif tenu par le comptable public. *Non mise en œuvre.*
6. Procéder au contrôle des régies conformément aux dispositions de l'article R. 1617-7 du code général des collectivités territoriales. *Mise en œuvre en cours.*
7. Se conformer à la réglementation en matière de temps de travail conformément à la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique. *Totalement mise en œuvre.*
8. Mettre en place un plan de prévention de l'absentéisme et d'amélioration des conditions de travail en vue de diminuer le nombre de jours d'absence par agent. *Non mise en œuvre.*
9. Adopter un règlement d'attribution des subventions aux associations. *Totalement mise en œuvre.*
10. Veiller à la restauration de l'équilibre financier des services publics industriels et commerciaux relatifs à l'eau et à l'assainissement. *Non mise en œuvre.*
11. Mettre en place un plan pluriannuel d'optimisation des charges et des produits de fonctionnement en vue de rétablir durablement la capacité d'autofinancement de la commune. *Non mise en œuvre.*
12. Se doter d'un programme pluriannuel d'investissement adapté aux capacités financières de la commune. *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 Pia a été ouvert le 27 avril 2021 par lettre du président de section adressée à M. Jérôme Palmade, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 27 avril 2021 à M. Michel Maffre, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 2 et 3 février 2022.

Lors de sa séance du 16 mars 2022, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été transmises à M. Jérôme Palmade. M. Michel Maffre, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 11 août 2022, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Le dernier rapport d'observations définitives de la chambre, qui a été notifié le 24 novembre 2016 à l'ordonnateur alors en fonctions, portait sur les exercices 2011 à 2015. Le suivi des recommandations est effectué tout au long du présent rapport (cf. tableau 22 p.62).

1.1. Un positionnement géographique avantageux, qui a favorisé une forte expansion démographique

La commune de Pia se situe dans le département des Pyrénées-Orientales, à six kilomètres au nord de Perpignan. Elle est localisée près d'un axe autoroutier structurant, l'autoroute A9.

Elle fait partie du bassin de vie et de l'aire d'attraction de Perpignan, dont elle est une commune de la couronne. Ses caractéristiques topographiques (zone de plaine) et sa proximité avec la ville de Perpignan ont favorisé son urbanisation ainsi que son expansion démographique.

Sa population n'a cessé de croître depuis 1968, le nombre de Pianencs passant de 2 174 à 9 228 habitants en 2018. Entre 2008 et 2018, la commune a accueilli près de 2 000 habitants supplémentaires, soit une évolution de 26 %. Sa population est jeune, comparativement à la structure de la population au niveau du département : 77 % de la population a moins de 60 ans (contre 67 % au niveau départemental), même si la part des 60 ans et plus tend à augmenter depuis 10 ans.

Ainsi, la densité moyenne de population a beaucoup augmenté depuis 1999, passant de 338 à 700 habitants par kilomètre carré en 2018. Entre 2008 et 2018, ce sont près de 1 000 nouveaux logements qui ont été construits. Sur 3 932 logements recensés, 90,4 % sont des résidences principales, 2,2 % des résidences secondaires et 7,4 % des logements vacants. Le taux de propriété est élevé, 73,4 % (contre 59,7 % au niveau départemental), confirmant le caractère résidentiel de la commune, par l'installation de primo-accédants.

Les catégories socio-professionnelles les plus représentées sont les retraités (25,2 %), les employés (21,1 %), les ouvriers (13,3 %), les professions intermédiaires (10,8 %). Les cadres représentent 4,8 % de la population de plus de 15 ans, les artisans, commerçants et chefs d'entreprise 5,6 %, tandis que les agriculteurs sont les moins représentés (0,2 %).

Les ménages sont composés à 15,3 % de personnes seules, à 36,3 % de couples sans enfants et à 48,4 % de couples avec enfants.

En 2018, 78,3 % des habitants détenaient un diplôme égal ou inférieur au baccalauréat ou au brevet professionnel.

En 2018, le taux de chômage était de 18,8 %, équivalent au taux de la zone d'emploi de Perpignan (19,1 %), mais supérieur au niveau national (13,4 %)¹. À la même époque, le taux de pauvreté était de 22 %, supérieur au niveau national mais conforme aux données départementales (21 %).

¹ Insee, recensement de la population 2018.

Le taux de ménages imposés était en 2018 de 40 % (42,1 % au niveau départemental). Le revenu disponible médian par unité de consommation était de 18 480 € (19 350 € pour le département).

1.2. La forte attractivité par l'emploi de Perpignan, des équipements peu développés

L'économie de la commune est portée par une prépondérance des activités tertiaires, en particulier le secteur d'activité de la construction (29,2 % des entreprises) et des commerces, transports et services (24,6 % des entreprises).

La commune est située à moins de cinq minutes de deux pôles commerciaux (« Polygone Nord » à Perpignan et « Espace Roussillon » à Claira), lesquels captent une grande partie des achats réalisés par les habitants de la commune. L'offre commerciale est peu développée au sein de la commune.

Au global, 73 % des Pianencs actifs travaillent en dehors de leur commune de résidence, principalement à Perpignan. Ce sont ainsi 1 631 Pianencs qui travaillent à Perpignan sur les 2 564 actifs travaillant dans une autre commune. Ces flux domicile / travail confirment le caractère résidentiel de la commune. La voiture individuelle est le moyen de transport prépondérant pour les déplacements domicile / travail (89,1 %).

En raison de la proximité avec Perpignan, les équipements de la commune paraissent peu développés, notamment en matière culturelle et sportive : il existe une bibliothèque et l'offre sportive est réduite (stade de rugby, terrains de tennis). Par contre, en raison de la présence de couples avec enfants, l'offre relative à la petite enfance, aux équipements scolaires et périscolaires est conséquente².

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Située à proximité immédiate de Perpignan, la commune de Pia a connu une forte expansion démographique, favorisée par le développement du pavillonnaire attirant des primo-accédants. Les Pianencs travaillent en majorité à Perpignan, ce qui renforce le caractère résidentiel de la commune. La population y est plutôt jeune et active ; les indicateurs sociaux économiques de la commune se situent dans les moyennes départementales.

² Une école maternelle (six classes pour 141 élèves), une école élémentaire (12 classes pour 323 élèves), un groupe scolaire (18 classes pour 478 élèves), un collège (750 élèves), une crèche, une halte-garderie, un relais des assistantes maternelles, des centres de loisirs, un point information jeunesse.

2. LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNE ET SON INTERCOMMUNALITÉ

2.1. Un périmètre intercommunal atypique, où la commune de Pia ne joue pas le rôle de ville-centre

Précédemment membre de la communauté de communes Salanque Méditerranée³, la commune de Pia fait désormais partie de la communauté de communes Corbières Salanque Méditerranée (C3SM) depuis le 1^{er} janvier 2017. Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI), qui compte 22 196 habitants, réunit 21 communes, dont trois situées dans le département des Pyrénées-Orientales et 18 dans le département de l'Aude⁴.

Cet ensemble disparate, résultante de volontés politiques en opposition à tout rapprochement avec les grands pôles urbains de Perpignan et Narbonne, est particulièrement déséquilibré. Les trois communes catalanes sont les plus peuplées du groupement : 9 228 habitants pour Pia, 4 250 pour Claira et 3 511 pour Salses-le-Château⁵. Leurs populations représentent 77 % de la population intercommunale, quand les 18 communes audoises comptent en moyenne environ 300 habitants, parmi lesquelles seule la commune de Fitou dépasse le millier d'habitants. La commune de Pia, à elle seule, regroupe 42 % des habitants de l'intercommunalité.

À cheval sur deux départements, la disposition géographique de la C3SM est atypique et place la commune de Pia dans une position singulière, à l'extrême sud du périmètre de la C3SM. Dans ces conditions, la commune ne peut constituer un pôle d'attractivité, notamment pour les communes audoises, trop éloignées et tournées vers Narbonne. La commune appartenant au bassin de vie perpignanais, les fonctions de centralité sont, de fait, assumées par Perpignan, les habitants de Pia se tournant vers les services de l'agglomération en raison de sa proximité géographique. Cela emporte également des conséquences en matière d'accès aux services publics, moins développés par rapport à ceux de Perpignan Méditerranée Métropole.

³ Composée des communes de Pia, Claira, Salses-le-Château et Fitou, la communauté de communes Salanque Méditerranée comptait 16 910 habitants.

⁴ La plupart des communes audoises ayant rejoint la C3SM appartenait à la communauté de communes des Corbières.

⁵ Insee, 2018.



- la nouvelle mandature a décidé de remettre à plat l'ensemble des relations avec les communes. Elle a choisi d'adopter un pacte de gouvernance⁶, en voie d'adoption. La commune indique que cette étape a favorisé l'émergence d'une vision partagée du territoire.

2.2.2. La représentation de la commune au conseil communautaire

La représentation des communes membres au sein du conseil communautaire de la C3SM a été déterminée par le droit commun conformément aux dispositions de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Elle varie en fonction de la population municipale, chaque commune devant disposer d'au moins un siège.

L'application de cette règle atténue la représentation des habitants de la commune au sein de cet organe, ses délégués représentant 35 % de l'ensemble des membres du conseil quand ses habitants représentent 42 % de la population intercommunale.

La commune dispose de 17 sièges sur 49. Le maire de la commune de Pia est le 1^{er} vice-président de la C3SM. Trois de ses adjoints ont été nommés vice-présidents (contre deux sous la précédente gouvernance intercommunale), un délégué a également été nommé.

2.3. La coopération entre la commune et l'intercommunalité

2.3.1. Des mutualisations très réduites

En l'absence de schéma de mutualisation, très peu de personnels sont effectivement mutualisés entre la commune et la C3SM.

Quand elles existent, les mutualisations consistent à la mise en commun d'outils ou à la conclusion de conventions bilatérales pour des interventions ponctuelles des services techniques de la C3SM (mise aux normes électriques de bâtiments communaux, signalisation horizontale sur la voirie). À titre d'illustration, en 2021, la commune a signé une convention d'utilisation du système d'information géographique intercommunal.

L'EPCI, par le biais de ces conventions, répond au coup par coup aux demandes des communes. Ce système de conventions permet aux communes membres de se retirer à tout moment des dispositifs. L'exemple de la mise à disposition du service urbanisme de la communauté de communes illustre ces mutualisations à la carte. En effet, de 2017 à 2020, la commune a conclu une convention de mise à disposition du service urbanisme de la C3SM. Le personnel de la C3SM instruisait pour son compte les autorisations et actes relatifs à l'occupation du sol (demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir, certificats d'urbanisme pré-opérationnels et certaines déclarations préalables). Jugeant le coût de cette mutualisation trop important⁷ et considérant que certains dossiers nécessitaient une double instruction (vérification des pièces complémentaires), la commune a dénoncé cette convention en 2021. L'ordonnateur a aussi justifié ce choix par sa volonté de conserver son autonomie sur ce champ de compétence.

⁶ Depuis la loi « engagement et proximité », les EPCI peuvent décider, par une délibération du conseil communautaire, d'élaborer un pacte de gouvernance dans le but, notamment, d'associer les élus municipaux au fonctionnement intercommunal. Il s'agit d'un accord par lequel les rôles de chacun (élus, communes, intercommunalités) sont définis. Le pacte de gouvernance ne se substitue pas au projet de territoire.

⁷ En moyenne de 2017 à 2020, le service instructeur de la C3SM a donné un avis sur 197 demandes, pour un coût moyen annuel de 29 550 €.

En 2020, les charges mutualisées entre les communes, dont Pia, et l'EPCI, ont représenté 159 784 € (dont 27 694 € pour le personnel). Elles ne représentaient que 0,5 % de l'ensemble des charges de gestion des communes et de l'EPCI. Cette mutualisation des moyens au sein du bloc communal, très réduite, pénalise la commune de Pia, dont les équipes doivent se professionnaliser (cf. 3.3) et les moyens humains et matériels être rationalisés (cf. 4.2.3.2). Effectivement, la commune, malgré son nombre d'habitants, apparaît sous dotée en matière de fonctions supports (ressources humaines, marchés publics, finances) et d'ingénierie technique. Les effectifs de la commune se caractérisant par une prépondérance d'agents de catégorie C (94 %), celle-ci gagnerait à se rapprocher davantage de l'administration intercommunale, dans une logique de partage de compétences, à définir au sein d'un schéma de mutualisation, en lien avec cette dernière.

2.3.2. Une communication sur l'action intercommunale peu relayée

Sur la période contrôlée, la commune n'a pas présenté les rapports d'activité de la C3SM au conseil municipal, contrairement aux dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT. Cette lacune ne contribue pas à l'information du conseil municipal et des habitants au fait communautaire. La commune devra y remédier à l'avenir.

L'ordonnateur indique que la commune ne relaye pas d'information à ses habitants sur l'action intercommunale. Toutefois, le site internet de la commune dispose d'une rubrique listant les compétences de la C3SM. Plus largement, selon l'ordonnateur, le rôle de l'intercommunalité et les compétences qu'elle exerce ne sont pas ou sont mal identifiées par les habitants, ceux-ci se tournant vers l'échelon communal en cas de difficultés.

2.4. Le partage des compétences entre la commune et l'intercommunalité

2.4.1. Des restitutions de compétences aux communes et le transfert avorté de la compétence eau et assainissement

À l'issue de la fusion-extension entre la communauté de communes des Corbières et la communauté de communes Salanque Méditerranée le 1^{er} janvier 2017, l'exercice des compétences supplémentaires ont dû être poursuivies par la C3SM : élimination et valorisation des déchets ménagers et assimilés, lutte contre la divagation des animaux errants, aide au sport collectif de haut niveau, restauration scolaire, éclairage public, débroussaillage sur les routes d'intérêt communautaire. Puis, courant 2017, les compétences suivantes ont été restituées à la commune : aide au sport collectif de haut niveau (pas de personnel dédié), restauration scolaire, débroussaillage.

Le périmètre des compétences obligatoires de l'EPCI a évolué, fin 2017 avec application au 1^{er} janvier 2018, pour tenir compte des évolutions législatives issues de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. La C3SM exerce de plein droit les compétences d'aménagement de l'espace communautaire, le développement économique, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, la collecte et le traitement des déchets ménagers, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. La modification des statuts de l'EPCI a été approuvée par arrêté inter-préfectoral du 25 juillet 2018.

Outre ses compétences obligatoires, la C3SM exerce quatre compétences supplémentaires⁸ et neuf compétences facultatives⁹.

Depuis 2018, si le périmètre des compétences de l'EPCI est demeuré stable, leur partage a été sujet à plusieurs points d'achoppements. Outre l'existence d'interventions de l'échelon intercommunal hors de ses compétences (cf. 2.4.4), le transfert de la compétence eau et assainissement a été annulé. La commune y était favorable. Malgré la constitution de la minorité de blocage¹⁰ prévue à l'article 1^{er} de la 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, ce transfert a été acté le 22 juillet 2019 pour une prise d'effet au 1^{er} janvier 2020.

Le déploiement opérationnel de la compétence a débuté en janvier 2020. Les communes opposées au transfert ont diligenté des recours en référé et ont obtenu gain de cause, le Conseil d'État suspendant le transfert le 29 juillet 2020, au motif de son approbation en méconnaissance de la minorité de blocage. L'arrêté inter-préfectoral a ensuite été annulé par le tribunal administratif de Montpellier le 8 décembre 2020. La commission locale d'évaluation des charges transférées n'a pas été réunie et les opérations de transfert n'ont pas totalement été menées à terme. Il en est de même des opérations suivantes : mise à disposition des biens, transfert des actifs, transfert des résultats antérieurs.

Le transfert de compétence étant réputé n'avoir jamais existé, la commune a entrepris de remunicipaliser ce service. Le montant des dépenses prises en charge par l'intercommunalité en 2020¹¹ a fait l'objet de négociations : selon le scénario privilégié à ce stade, la commune devrait ainsi rembourser 388 872 € au titre de ces dépenses, ainsi que 14 820 € au titre des charges financières des emprunts prises en charge par la C3SM. Il est prévu que les recettes perçues par l'intercommunalité, issues de branchements, soient déduites (soit 39 656 €)¹². Ces négociations doivent être entérinées en 2022 par la conclusion d'un protocole conventionnel¹³.

L'échec de ce transfert et le coût net prévisionnel des remboursements à effectuer (0,36 M€) pénalisent la commune dont les budgets annexes connaissent déjà une situation financière dégradée (cf. 4.3). Or, elle doit cependant continuer à entretenir et investir sur ses réseaux, dans l'optique du transfert obligatoire de la compétence à l'EPCI en 2026.

2.4.2. Des compétences stratégiques conservées par les communes

Selon les informations fournies par la C3SM, les compétences obligatoires exercées par l'intercommunalité sont en réalité peu représentées dans le montant total de ses dépenses de gestion, hormis la compétence ordures ménagères (cf. graphique 1 p.63). En effet, si les dépenses

⁸ Politique du logement et du cadre de vie ; création, aménagement et entretien de voirie ; construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ; création et gestion de maisons de service public.

⁹ Création et gestion d'une fourrière et d'un refuge pour animaux ; éclairage public et les décorations de Noël ; établissement de réseaux de télécommunications ; entretien, élagage et traitement des platanes sur route départementale hors agglomération ; création, l'entretien et le fonctionnement des maisons de santé de Durban et Tuchan ; participation financière à la caserne de pompiers de Tuchan ; gestion du site de Bonnafous ; soutien aux actions de maîtrise de demande d'énergie ; animation et concertation dans les domaines de la prévention du risque inondation et la gestion de la protection de la ressource en eau.

¹⁰ La minorité de blocage est constituée dès lors qu'au moins 25 % des communes membres représentant au moins 20 % de la population délibèrent en ce sens (en l'espèce, oppositions des communes de Soulatgé, Paziols, Montgaillard, Duilhac-sous-Peyrepertuse, Tuchan, Fontoncouise et Salses-le-Château).

¹¹ Dépenses courantes et charges de personnel (correspondant à cinq équivalents temps plein transférés).

¹² La C3SM n'avait pas, pour la commune de Pia, émis les titres en 2020. Celle-ci les a émis et rattachés à l'exercice 2021.

¹³ Selon la commune, le paiement des dépenses prises en charge par la C3SM pourrait être échelonné sur cinq années.

dédiées à la compétence ordures ménagères absorbent près de la moitié de ses dépenses de gestion en 2020 (46 %), les autres compétences obligatoires n'en représentent que 11 %¹⁴.

Le schéma de cohérence territoriale n'est toujours pas adopté et la C3SM n'a pas investi la compétence développement économique, laquelle aurait pu se révéler structurante dans un territoire bénéficiant d'un bassin d'emploi dynamique, notamment dans sa partie salanquaise, et de points d'attractivité touristique dans sa partie audoise.

Par ailleurs, des compétences stratégiques ont été conservées par les communes, la C3SM ne disposant pas de plan local d'urbanisme intercommunal. Aux termes de la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire, les communes avaient jusqu'au 30 juin 2021 pour se prononcer sur ce transfert. La commune s'y est opposée, ainsi que 13 autres communes¹⁵. Ces oppositions sont symptomatiques de l'absence de vision partagée au sein du bloc communal. Un projet de territoire a néanmoins été adopté en 2022.

2.4.3. Un intérêt communautaire défini restrictivement, au bénéfice de la commune de Pia

En application de l'article L. 5214-16-III du CGCT, il incombe aux communes membres de définir les compétences transférées à l'EPCI. Elles doivent également déterminer l'intérêt communautaire qui délimite au sein des compétences partagées les domaines d'action transférés et ceux demeurant au niveau communal.

À la fin de l'année 2018, la C3SM a adopté une délibération spécifique définissant l'intérêt communautaire comme l'impose la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Il ressort de cette définition que l'intérêt communautaire a été particulièrement ciblé au bénéfice de la commune :

- la compétence création, aménagement et entretien de la voirie n'est exercée que pour les communes de Pia, Clairac, Salses-le-Château et Fitou. Plusieurs voiries situées sur le territoire pianenc ont été déclarées d'intérêt communautaire, notamment l'entrée Nord de Pia, dont les travaux ont ainsi été portés par la C3SM, pour un montant de 1,6 M€ ;
- pour la compétence construction, entretien et fonctionnement d'équipements de l'enseignement préélémentaires et élémentaires d'intérêt communautaire, la définition de l'intérêt communautaire est si restrictive¹⁶ qu'en réalité seule une des écoles de la commune de Pia est concernée. Cette définition ciblée a permis à la commune de déporter une partie de ses dépenses sur l'EPCI, sans que la neutralité budgétaire n'ait été assurée. L'échelon intercommunal a dès lors supporté la charge d'investissement liée à l'extension de l'école François Mitterrand, soit 0,6 M€.

Hormis la salle polyvalente de Pia, aucun autre équipement culturel et sportif communal n'est reconnu d'intérêt communautaire.

¹⁴ 27 % des dépenses sont liés à l'exercice des compétences supplémentaires (dont 9 % pour l'éclairage public et 7 % pour les salles polyvalentes). L'administration générale représente 17 % de ses dépenses.

¹⁵ Cucugnan, Duilhac, Feuilla, Fitou, Fontjoncouse, Maisons, Montgaillard, Rouffiac, Saint-Jean-de-Barrou, Salses, Soulatgé, Tuchan et Villeneuve.

¹⁶ Relèvent de l'intérêt communautaire les composantes suivantes de la compétence : « école d'enseignement préélémentaire et élémentaire comprenant deux niveaux d'enseignement, au moins 12 classes et nécessitant une direction déchargée à temps plein ou à temps partiel ».

2.4.4. Des interventions communautaires dans le champ de compétence de la commune

La communauté de communes intervient dans certains cas en dehors de ses champs de compétences, alors que ces actions relèvent de la commune.

Ainsi, s'agissant de la compétence collecte des déchets, la C3SM intervient en dehors de sa compétence pour le ramassage des encombrants (une fois par semaine à Pia) et des déchets verts.

De plus, alors qu'il n'existe pas de convention entre la commune et son EPCI, ce dernier intervient sur des voiries communales, au titre de l'entretien de la voirie (la balayeuse intervient sur 5,18 kilomètres de voirie communale) et au titre de l'entretien des espaces verts (les circuits de l'épareuse et de la débroussailleuse démontrent que la C3SM intervient sur 1,09 kilomètre de voirie communale).

La commune doit se rapprocher de l'échelon intercommunal et assumer les interventions qui lui reviennent en matière de collecte des déchets, d'entretien de la voirie et des espaces verts.

Dans sa réponse, le président de la C3SM a fait part à la chambre du travail engagé sur la définition et la répartition des compétences, qu'il souhaite voir aboutir avant le vote du budget primitif de l'EPCI en décembre 2022. Si l'exercice de la compétence en matière de déchets verts et encombrants par les communes et non plus par la C3SM est à l'ordre du jour, le président de la C3SM n'a pas évoqué les solutions envisagées pour mettre fin aux interventions de l'EPCI sur les voiries communales en termes d'entretien de la voirie et des espaces verts.

2.4.5. Des pistes de transferts de compétence et de mutualisations

Outre la compétence eau et assainissement qui doit être obligatoirement transférée au 1^{er} janvier 2026, la commune envisage la création d'une police intercommunale entre les trois communes salanquaises. À ce titre, la C3SM a acquis un bâtiment à la commune de Pia en 2017 (cf. 4.2.4.1).

Par ailleurs, la commune de Pia s'est positionnée pour le transfert à la C3SM de la compétence enfance jeunesse, mais plusieurs communes (dont Clairac et Salses-le-Château) qui disposent de délégation de service public s'y sont opposées. À ce stade, l'ordonnateur indique avoir retenu le même délégataire, pour la gestion des activités péri et extrascolaires dans les écoles élémentaires, que la commune de Salses-le-Château, ce qui pourrait, selon lui, permettre d'initier des mutualisations. De fait, cette compétence enfance jeunesse relève toujours de la commune.

Lors du contrôle de la chambre, aucune étude concrète n'avait été menée s'agissant des transferts de compétence et des possibles mutualisations. Sous réserve du projet de territoire de l'intercommunalité, adopté en 2022, la commune pourrait étudier le transfert de certains de ses équipements communaux, en lien avec l'EPCI, afin d'éviter que plusieurs collectivités n'interviennent concomitamment sur les mêmes équipements.

Selon les éléments précisés en réponse, plusieurs transferts seraient à l'étude, y compris en termes de gestion d'espaces et d'équipements. L'ordonnateur, en lien avec la C3SM, souhaite que ces transferts et remunicipalisations soient échelonnés, en fonction des capacités financières de la commune.

La chambre rappelle que ces derniers doivent également s'inscrire dans la définition de l'intérêt communautaire partagée entre l'EPCI et les communes membres.

L'ordonnateur et le président de la C3SM, dans leurs réponses respectives, ont rappelé le travail engagé par l'EPCI en termes de définition et de redistribution des compétences aux communes membres. Le président de la C3SM a fait état de la démarche globale de restructuration menée par l'EPCI : adoption d'un projet de territoire et d'un pacte de gouvernance en 2022 et d'ici la fin de l'année, mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement et lancement de la procédure d'élaboration d'un pacte financier et fiscal de solidarité ainsi que d'un schéma de mutualisation.

Selon le président de la C3SM, cette démarche « vise à fédérer les communes membres, en se concentrant sur leurs complémentarités, sur les compétences structurantes pour le territoire (développement économique, touristique, ordures ménagères, éclairage public...) et en développant la mutualisation ». L'ordonnateur a relevé par ailleurs que le périmètre intercommunal, sur deux départements et sur un territoire comprenant à la fois des communes périurbaines et rurales, rendent difficiles les mutualisations, ce que la chambre a également souligné.

Enfin, l'ordonnateur a souhaité rappeler qu'alors que la commune de Pia est limitrophe de Perpignan et son agglomération, elle ne bénéficie pas pour autant de transports pour les actifs ou les scolaires. L'ordonnateur a indiqué avoir sollicité Perpignan Méditerranée Métropole pour signer une convention de desserte, sans succès à ce jour.

2.5. Les relations financières entre la commune et son intercommunalité

2.5.1. Une répartition du fonds de péréquation intercommunal et communal favorable à la commune jusqu'en 2020

Jusqu'en 2020, le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) a été réparti selon la procédure dérogatoire, plus favorable pour les communes membres (l'EPCI conservait 27 % du FPIC, contre 38 % s'il avait procédé à une répartition de droit commun)¹⁷. Ainsi pour la commune de Pia, le FPIC perçu a évolué de 14 % entre 2017 et 2020, pour s'établir à 194 090 €, soit 27 % du montant total à répartir.

En 2021, la C3SM a souhaité poursuivre cette répartition dérogatoire. Dans la mesure où elle intégrait une commune non éligible au regard des dispositions de l'article L. 2336-5 du CGCT¹⁸, la préfecture a imposé la répartition de droit commun. La commune n'a perçu que 176 207 €, soit une baisse de 9 % par rapport à 2020.

2.5.2. Une attribution de compensation en hausse, du fait de la restitution de compétences et de l'absence de nouveaux transferts

Les attributions de compensation, régies par l'article 1609 *nonies* C-V du code général des impôts, visent à assurer la neutralité des transferts effectués au sein du bloc communal : transfert

¹⁷ L'EPCI a retenu une répartition en fonction de la population DGF de chaque commune pondérée par les écarts de revenu par habitant (pour 42 %) et de potentiel financier par habitant (pour 58 %).

¹⁸ Exclusion du dispositif de reversement du fonds de la commune de Villesèque-des-Corbières, en raison de son potentiel financier par habitant deux fois supérieur au potentiel financier par habitant de l'ensemble intercommunal.

de fiscalité économique des communes vers l'EPCI qui se traduit par un reversement de l'EPCI vers les communes, puis transfert de compétences des communes vers l'EPCI qui se traduit de manière générale par un reversement des communes vers l'EPCI à travers une retenue sur attribution de compensation. Le montant de l'attribution de compensation traduit ainsi les différences de richesses initiales des communes au regard de la fiscalité économique ainsi que la dynamique des transferts.

Stable de 2015 à 2018 où elle s'établissait à 592 576 €, l'attribution de compensation de la commune a augmenté en 2019 afin de prendre en compte la restitution de la compétence restauration scolaire (+ 16 017 €). Au titre de cette même restitution de compétence, deux autres régularisations ont été effectuées en 2020 (+ 32 034 €), portant l'attribution de compensation de la commune à 640 627 €. En 2021, la commune doit percevoir le montant acté par la commission locale d'évaluation des charges transférées du 30 novembre 2018, soit 608 593 €.

L'évolution de l'attribution de compensation de la commune témoigne du faible degré d'intégration de la communauté de communes, aucun nouveau transfert de compétences n'étant intervenu depuis 2017. La commission locale d'évaluation des charges transférées ne s'était pas réunie pour le transfert de la compétence eau et assainissement.

2.5.3. Des fonds de concours insuffisamment mobilisés par la commune

L'article L. 5214-16-V du CGCT prévoit que pour « financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté de communes et les communes membres, après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours ».

Si en 2016, la commune a bénéficié de fonds de concours de la part de l'intercommunalité (0,2 M€)¹⁹, elle n'en a plus été bénéficiaire jusqu'à l'année 2020, où elle n'a perçu que 38 533 €²⁰. Cette somme ne représente que 4 % du montant total des fonds de concours alloués aux communes membres par l'intercommunalité entre 2017 et 2020. Pourtant, en l'absence d'une stratégie et de lignes directrices claires au niveau de la C3SM²¹, l'allocation des fonds de concours s'est apparentée à un droit de tirage des communes en fonction de leurs besoins. En 2019, alors que le règlement des fonds de concours avait été adopté, la C3SM, après avoir retenu des fonds de concours pour des communes audoises, concluait que les communes de Clair, Pia, Salses-le-Château et Fitou pouvaient « se partager le solde ».

Aux termes des conventions signées avec la C3SM et considérant l'engagement des travaux, la commune peut prétendre au versement du solde entre le montant déjà perçu (38 533 €) et le montant alloué par la C3SM (140 204 €), soit 0,1 M€.

¹⁹ Pour financer des travaux de voirie et des travaux sur les bâtiments communaux (extension de la crèche, création de deux classes supplémentaires dans l'école François Mitterrand).

²⁰ Pour financer une partie des projets suivants : création de la plateforme emploi (demande réalisée en 2016), aménagement des allées du cimetière, aménagement du parking de l'école François Mitterrand, aménagement de l'avenue François Cassagnes (demandes réalisées en 2019).

²¹ La C3SM s'est dotée d'un règlement d'attribution et de versement des fonds de concours en 2019. Les critères d'éligibilité retenus sont flous, les projets devant répondre « au développement économique ou au développement cohérent du territoire ou à une nécessité en matière de mise en sécurité du territoire ».

Si la commune a peu élargi au dispositif des fonds de concours, elle a cependant bénéficié d'un financement intercommunal pour d'autres investissements (extension de l'école et travaux de l'entrée Nord pour un montant de 2,2 M€, cf. 2.4.3). L'attribution de fonds de concours avait été suspendue à compter de 2021 par la C3SM, dans l'attente de la formalisation d'un projet de territoire. La chambre rappelait que la commune et l'EPCI devaient mettre en cohérence la répartition de leurs compétences et les relations financières en découlant, dans le cadre de ce document. Cette mise en cohérence était d'autant plus nécessaire que la commune doit consolider le financement de ses investissements en raison de marges de manœuvre réduites (cf. 4.2.4). Le projet de territoire a été adopté en 2022.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la C3SM a indiqué que l'EPCI « s'est engagé au sein du projet de territoire sur la mise en place d'un fonds d'aide en fonctionnement et en investissement sous réserve de la mise en place de ressources correspondantes et d'une restructuration de l'établissement. Des critères de versements ont été avancés qui donneront lieu par la suite à un engagement au sein d'un pacte financier et fiscal de solidarité ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune est membre d'un EPCI dont le périmètre, à cheval sur les départements des Pyrénées-Orientales et de l'Aude, réunit deux territoires aux enjeux et aux caractéristiques géographiques différents. En raison de son positionnement géographique à l'extrême sud de ce périmètre, la commune ne joue pas véritablement le rôle d'une ville-centre.

L'ordonnateur a souligné par ailleurs que, malgré sa proximité géographique avec Perpignan Méditerranée Métropole, la commune ne bénéficie pas pour autant de transports pour les actifs ou les scolaires.

Si le dialogue intercommunal s'est renforcé à compter de 2020, en accordant plus de place et de représentativité à la commune, les mutualisations demeurent réduites et mériteraient d'être développées.

L'intégration communautaire est relativement faible : les champs de compétence dévolus à l'EPCI sont peu investis, ce qui pénalise la commune, notamment en matière de développement économique, ou mal définis, ce qui génère des interventions normalement dévolues à la commune. L'unique transfert de compétence (eau et de l'assainissement) a été annulé et se traduira pour la commune par un remboursement des charges assumées par l'intercommunalité.

Si certains projets d'investissement de la commune ont été retenus comme d'intérêt communautaire, la plupart des équipements communaux n'ont pourtant pas encore été transférés. Les flux financiers entre la commune et son EPCI témoignent aussi d'une faible intégration.

Le projet de territoire intercommunal qui vient d'être adopté au premier semestre 2022 constitue pour la commune et la C3SM une opportunité de mise en cohérence de l'exercice des compétences avec les dispositifs financiers en découlant. Une démarche globale de restructuration visant à dynamiser l'intégration communautaire, par la déclinaison du projet de territoire en un pacte de gouvernance, d'un pacte financier et fiscal de solidarité et d'un schéma de mutualisation, sont en cours de mise en œuvre ou de définition par la C3SM.

3. L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

3.1. L'organisation de la fonction financière et comptable

La commune ne dispose pas d'une véritable direction financière et comptable. Les agents chargés de la comptabilité (trois équivalents temps plein – ETP – avec des périodes de vacances de poste, non remplacées sur la période de contrôle) sont rattachés indifféremment à l'assistant de direction, au responsable du personnel et au responsable de la commande publique, lesquels rendent compte au directeur général des services.

La commune ne dispose pas d'un système d'information financière complet. Si le logiciel finances est interfacé avec la paie, ce n'est pas le cas pour les marchés publics qui font l'objet d'un suivi à part dans un autre outil. Le logiciel finances est par ailleurs sous-exploité et les agents n'en maîtrisent pas les fonctionnalités. Les procédures comptables et financières ne sont pas ou peu formalisées : la commune n'a mis en place ni règlement financier, ni guide des procédures. Il n'existe pas de dispositif de contrôle interne comptable et financier.

Dans un contexte où le cadre de la gestion financière est très sommaire, la commune ne maîtrise pas les processus comptables. Par ailleurs, en l'absence de culture comptable et financière, la commune fait appel au comptable public de manière importante.

Sur la période de contrôle, de nombreuses lacunes, déjà identifiées par le précédent contrôle de la chambre, demeurent : reports de charges d'un exercice à l'autre, absence de rattachement des charges et des produits à l'exercice, signalement défaillant des contentieux, défaut d'apurement régulier des immobilisations en cours, défaut de contrôle des régies.

Cette situation conduit la chambre à formuler la recommandation suivante :

1. Professionnaliser la fonction financière en formalisant les procédures budgétaires et comptables. *Mise en œuvre en cours.*

En réponse, l'ordonnateur a fait part à la chambre du recrutement en octobre 2022 d'un agent qui sera chargé, en lien avec la direction générale des services, du suivi et de l'élaboration des différents budgets.

3.2. La qualité de l'information budgétaire

3.2.1. Une obligation de mise en ligne des documents budgétaires non remplie

Les collectivités territoriales et leurs établissements doivent permettre aux citoyens de disposer d'informations financières claires et lisibles, en mettant en ligne sur leur site internet les notes explicatives de synthèse des budgets primitifs et des comptes administratifs²², dans un délai

²² Conformément aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT, les documents suivants doivent être mis en ligne : une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles des budgets primitifs et des comptes administratifs, le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif.

d'un mois à compter de leur adoption. Ces documents doivent être accessibles, lisibles et conformes aux documents soumis à l'organe délibérant.

Le site internet de la commune publie les comptes rendus des conseils municipaux et des extraits des délibérations, et non les notes précitées. Selon l'ordonnateur, « le site web de la commune contient désormais toutes ces informations ».

Si les délibérations sont désormais effectivement intégralement mises en ligne, leur accès n'est pas aisé (chargement long et aléatoire) et les notes explicatives de synthèse des budgets primitifs et des comptes administratifs ne sont toujours pas présentes sur le site internet.

Aussi, la chambre rappelle à la commune ses obligations en la matière.

3.2.2. Rapports d'orientation budgétaire lacunaires, en voie d'amélioration en 2021

Comptant plus de 3 500 habitants, la commune doit tenir « dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget » un débat portant sur « les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette », conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT. À l'exception de l'année 2020²³, le délai de tenue du débat avant le vote du budget a été respecté par la collectivité (délai moyen de 34 jours).

Le précédent rapport de la chambre avait recommandé de consolider l'information budgétaire dans le cadre de l'élaboration du rapport sur les orientations budgétaires (ROB). Cette recommandation n'a été que très partiellement mise en œuvre. D'une part, la collectivité n'a pas été en mesure de transmettre les ROB pour les années 2015 à 2017, bien qu'ils aient été présentés en conseil municipal. La chambre n'a, de ce fait, pas été en capacité de se prononcer sur leur qualité. S'agissant des ROB pour les années 2018 à 2020, leur contenu, précisé à l'article D. 2312-3 du CGCT, appelle les observations suivantes :

- les informations présentées, très générales, s'apparentent plus à des déclarations d'intentions (notamment quant à la maîtrise des dépenses de personnel et le respect des recommandations de la chambre dans son précédent rapport) et à un commentaire du budget qu'à une présentation des orientations générales et des engagements pluriannuels, mis en perspective dans le cadre d'analyses financières rétrospectives et prospectives ;
- les ROB ne traitent pas des engagements pluriannuels en matière d'investissements et ne contiennent que des informations succinctes sur la dette²⁴ et les dépenses de personnel. Ils ne traitent pas de la durée effective du travail, des éléments composants la paie (régime indemnitaire), de l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et de l'évolution des dépenses de personnel. Les budgets annexes ne sont peu ou pas traités. Les transferts de compétences et mutualisations ne sont pas évoqués, alors que la C3SM a été créée en 2017.

Les informations présentées dans le ROB 2021 s'améliorent, même si l'article D. 2312-3 du CGCT n'est pas encore totalement respecté : aucune information ne figure sur la structure et la gestion de l'encours de la dette contractée.

²³ Le ROB et le vote du budget se sont tenus le 29 juillet 2020. En raison du contexte de crise sanitaire, l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 autorisait la tenue du débat relatif aux orientations budgétaires lors de la séance de l'organe délibérant au cours de laquelle le budget était présenté à l'adoption.

²⁴ Les ROB ne traitent pas systématiquement de la structure de la dette, de son profil et de son extinction.

3.2.3. Des annexes aux documents budgétaires manquantes ou incomplètes

Lors de son précédent contrôle, la chambre relevait que la commune ne se conformait pas aux maquettes budgétaires et avait formulé une recommandation relative à l'amélioration de l'information aux élus et aux tiers. L'ordonnateur s'était engagé à régulariser cette situation à compter de 2016. La chambre constate que sous la période sous revue l'objectif d'amélioration des maquettes budgétaires n'a pas été atteint.

En effet, l'examen des budgets et comptes administratifs révèle que des annexes obligatoires sont toujours manquantes ou incomplètes (articles L. 2313-1, R. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT) :

- à l'appui des budgets, les annexes relatives aux lignes de trésorerie, aux provisions, au personnel ne sont pas remplies. Il est en de même pour celles relatives aux adhésions aux organismes de regroupement et aux budgets annexes et rattachés ;
- des annexes aux comptes administratifs sont manquantes, notamment la liste des concours attribués à des tiers et à la formation des élus. Les états de variation des immobilisations ne sont pas tous remplis empêchant une vision précise de l'évolution des immobilisations de la commune.

La chambre avait également préconisé l'individualisation des opérations d'investissement, *via* les chapitres « opérations », afin d'améliorer la clarté et la traçabilité des engagements les plus significatifs. La commune a mis en place des opérations d'équipement à compter de l'année 2016 : extension de la crèche, réfection du parking Sainte-Anne, travaux du cimetière, travaux de l'avenue Cassagnes, travaux du parking Besson, aménagement de la cour de l'école François Mitterrand.

Au regard des développements précédents, la chambre formule la recommandation suivante :

2. Améliorer la qualité de l'information budgétaire à destination des élus et des citoyens en se conformant aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2318-8 du code général des collectivités territoriales. *Mise en œuvre en cours.*

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que le calendrier budgétaire et les documents s'y rattachant sont désormais respectés. La chambre en prend acte mais rappelle que cette démarche doit s'appliquer dans la durée, tant en termes de qualité des documents budgétaires (éléments prospectifs, engagements pluriannuels) que de complétude des annexes.

3.3. La qualité de la prévision budgétaire

La fiabilité des prévisions budgétaires suppose que les recettes et les dépenses inscrites au budget soient évaluées de façon sincère. Le taux d'exécution des crédits se définit comme le rapport entre le montant des émissions budgétaires (mandats et titres) et le montant des crédits votés. En fonctionnement, le taux d'exécution des recettes et dépenses réelles est un indicateur de la capacité de la collectivité à évaluer le montant des produits et des charges à venir et de la sincérité des écritures de prévision. En investissement, ce taux retrace le respect de la programmation annuelle et pluriannuelle.

En l'espèce, l'existence de reports de charges sur l'exercice suivant et de restes à réaliser (RAR)²⁵ non justifiés hypothèquent fortement les taux d'exécution affichés, qui sont *a priori* favorables. Cette situation illustre l'ampleur des améliorations à apporter s'agissant des prévisions budgétaires de la commune.

3.3.1. Des taux d'exécution très théoriques

3.3.1.1. Pour le budget principal

En fonctionnement, les taux d'exécution moyens, entre 2015 et 2020, sont de 98 % en dépenses et de 100 % en recettes. En investissement, les taux de réalisation moyens, entre 2015 et 2020, RAR compris, sont relativement satisfaisants. Ils sont de 82 % en dépenses et de 75 % pour les recettes. Hors RAR, ils sont nettement plus dégradés entre 2015 et 2020, le taux moyen de réalisation est de 57 % en dépenses et de 55 % en recettes.

S'agissant des principales recettes d'investissement, la faiblesse des taux d'exécution s'explique par deux principaux facteurs :

- l'absence d'encaissement, depuis 2017, du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), la collectivité ayant omis d'en demander le remboursement malgré les relances de la préfecture²⁶. La commune a régularisé la situation en 2021 et a encaissé la somme de 0,5 M€ au titre des années 2017 à 2020 pour le budget principal et 0,1 M€ pour les budgets annexes eau et assainissement ;
- il en est de même pour les demandes de subventions d'investissement dont le niveau baisse significativement à partir de 2017 et qui est nul en 2019. La collectivité n'a pas fourni dans les temps les pièces demandées par la préfecture. La commune peut prétendre à 0,4 M€²⁷ de subventions pour la période 2019 à 2021, la préfecture ayant accepté qu'elle produise les justificatifs idoines.

3.3.1.2. Pour les budgets annexes

Les taux d'exécution observés pour les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement de 2015 à 2019 (en 2020, la compétence avait été transférée à l'intercommunalité, avant annulation), sont relativement satisfaisants en fonctionnement mais beaucoup plus dégradés en investissement.

3.3.2. en raison de reports de charges systématiques sur l'exercice suivant

Dans son précédent rapport, la chambre constatait l'absence d'une comptabilité d'engagement et le défaut d'application du principe de rattachement des charges et des produits à l'exercice et rappelait l'obligation de respecter le principe de l'annualité budgétaire.

À nouveau, elle recommande à la commune de veiller à l'amélioration de la fiabilité du résultat de l'exercice, en mettant en place une comptabilité d'engagement.

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

²⁶ La commune relève du droit commun en la matière, soit un encaissement du FCTVA en N+2.

²⁷ 302 149 € au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux pour les opérations suivantes : parking de l'école François Mitterrand, aménagement de l'avenue Cassagne et parc urbain des Tilleuls ; 133 537 € au titre de la dotation de soutien à l'investissement local pour la réhabilitation de l'école Torcatis.

Alors que l'ordonnateur alors en exercice a indiqué avoir mis en place une comptabilité d'engagement depuis le 1^{er} janvier 2016, condition indispensable pour procéder au rattachement des charges et produits à l'exercice, la chambre constate que la pratique n'est en l'occurrence pas exhaustive, la procédure n'étant que partiellement suivie par les chefs de service²⁸.

Dans son précédent rapport, la chambre relevait que la commune reportait des charges d'un exercice à l'autre, parfois dans des proportions très importantes. En 2013, 0,5 M€ de frais engagés n'avait ainsi pas été mandaté faute de crédits ouverts suffisants au chapitre 011 et faute de trésorerie suffisante. En 2015, 0,57 M€ de factures n'avait pas été comptabilisé et payé au 31 décembre.

L'examen des factures jointes aux mandats et les données collectées auprès de la commune pour la période sous revue permettent de démontrer que cette pratique n'a pas cessé, tant au niveau du budget principal qu'au niveau des budgets annexes eau et assainissement²⁹.

Au contraire, ces reports sont demeurés importants et ont été récurrents ; ils ont concerné le fonctionnement (chapitre 011 « Charges à caractère général ») et l'investissement (chapitre 21 « Immobilisations corporelles » et chapitre 23 « Immobilisations en cours »). Ils ont affecté systématiquement et annuellement la qualité des comptes de la commune, en méconnaissance de la règle d'indépendance des exercices.

**tableau 1 : montant des factures reçues en N et payées en N+1
(budget principal et budgets annexes eau et assainissement)**

en €	Budget principal			Budget annexe eau			Budget annexe assainissement		
Exercice de mandatement	Fonctionnement	Investissement	Total budget principal	Fonctionnement	Investissement	Total budget annexe	Fonctionnement	Investissement	Total budget annexe
2016 pour 2015	529 787	102 489	632 276	124 988	15 830	140 817	66 675	60 144	126 819
2017 pour 2016	256 953	32 875	289 828	108 080		108 080	103 703		103 703
2018 pour 2017	608 471	261 026	869 496	38 277	695	38 972	84 556	153 964	238 520
2019 pour 2018	502 290	136 551	638 840	51 970		51 970	95 680	15 192	110 872
2020 pour 2019	691 468	315 079	1 006 547	6 557		6 557	13 733		13 733
2021 pour 2020 (non définitif)	128 916	737 088	866 003	89 075	12 204	101 280	214 971	12 813	227 785
Totaux	2 717 883	1 585 108	4 302 991	418 946	28 729	447 675	579 318	242 113	821 431

Source : CRC, d'après les données de la commune

Sur la période examinée, en moyenne annuelle, le solde des factures impayées et reportées sur l'exercice suivant a été de 0,7 M€ pour le budget principal et de 0,2 M€ pour les budgets annexes³⁰, traduisant l'incapacité de la commune à calibrer ses prévisions budgétaires :

- pour le budget principal, ces reports ont représenté un total de 2,7 M€ en fonctionnement et de 1,5 M€ en investissement. La part des factures reportées en N+1 a représenté, en moyenne,

²⁸ La commune a amorcé la mise en place d'une comptabilité des engagements en 2016. Elle a formalisé la gestion des bons de commande par note de service du 14 juin 2017. À compter de cette date, les services devaient communiquer à un responsable de l'engagement comptable les pièces juridiques (devis, bons de commande...) pour signature de l' élu et enregistrement comptable de l'engagement validé. La collectivité indique néanmoins rencontrer des difficultés pour faire appliquer cette procédure, malgré des rappels adressés aux chefs de services.

²⁹ Pour ces derniers, le volume des factures déportées s'est sensiblement réduit en 2019, avant de connaître une hausse exponentielle en 2020 en raison de la remunicipalisation de la compétence.

³⁰ Il convient de préciser que les deux budgets annexes ont absorbé des dépenses de 2020 sur l'exercice 2021 initialement destinées à l'EPCI, en raison de l'annulation du transfert de la compétence au 1^{er} janvier 2020.

25 % des prévisions budgétaires de l'exercice pour les charges à caractère général et 26 % pour les immobilisations (cf. tableau 23 p.64) ;

- au niveau du budget annexe de l'eau, ils ont représenté 0,4 M€ en fonctionnement ; ils ont été moins systématiques en investissement ; la part des factures reportées sur l'exercice suivant a représenté en moyenne 21 % des prévisions de fonctionnement et 15 % pour l'investissement (cf. tableau 24 p.64).
- pour le budget annexe de l'assainissement, ils se sont élevés à 0,6 M€ en fonctionnement et 0,2 M€ en investissement : la part des factures reportées par rapport aux crédits prévisionnels a été considérable : 46 % des prévisions budgétaires pour le fonctionnement et 29 % pour l'investissement (cf. tableau 25 p.64).

Ainsi, sur la période 2015 à 2020, en moyenne annuelle, la commune a engagé des dépenses sans avoir prévu aux budgets les crédits afférents pour des montants correspondant à trois mois de prévisions budgétaires pour le budget principal, deux mois pour le budget eau et quatre mois pour le budget assainissement.

La commune a indiqué basculer des factures ne pouvant être payées sur l'exercice, faute de crédits ouverts ou de trésorerie suffisants. Cette situation a eu des conséquences lourdes, la commune retardant le mandatement des factures auprès de ses fournisseurs : ainsi le délai global de paiement s'est dégradé (en 2020, il était de près de 36 jours) ; la commune étant confrontée à des difficultés de trésorerie, ce délai est en réalité plus long : de 60 à 100 jours selon l'ordonnateur (cf. 4.4.2.2).

3.3.3. et de restes à réaliser non justifiés et erronés

Les RAR correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Les RAR doivent être repris dans le budget de l'exercice suivant et intégrés dans l'affectation du résultat. Ils doivent être établis de façon sincère. Ils participent à la détermination du besoin de financement.

Dans son précédent rapport, la chambre relevait que la commune n'avait pas été en mesure de justifier l'inscription des RAR en dépenses comme en recettes d'investissement. L'ordonnateur s'était engagé à respecter ce principe budgétaire dès l'année 2015.

Sur la période de contrôle, au niveau du budget principal, la chambre a constaté des montants croissants de RAR en section d'investissement, passant de 545 343 € en 2015 à 1,5 M€ en 2020 pour les dépenses. En recettes d'investissement, le montant des RAR a été erratique, passant de 223 448 € en 2015 à 723 393 € en 2020 ; aucun RAR n'a été enregistré en 2018 et 2019 alors que, par exemple, l'ordonnateur était fondé à en inscrire au titre du FCTVA, qui constitue une recette certaine (cf. *supra*).

L'ordonnateur n'a pas été en mesure de justifier l'inscription des RAR sur l'ensemble de la période. Il a indiqué que ces derniers étaient essentiellement établis sur la base des crédits non consommés de l'exercice, révélant ainsi une application irrégulière de la nomenclature comptable M14, laquelle définit précisément la nature des RAR³¹.

³¹ Tome 2 de la M14 : titre 4 chapitre 1 et titre 3 chapitre 5 (impact sur la détermination du besoin de financement).

Constatant des reports de charges systématiques et l'absence de justification des RAR, la chambre recommande à la commune de procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice, tout en évaluant correctement les RAR.

Au regard des nombreuses lacunes de la commune en matière de pilotage de la prévision et de l'exécution budgétaires, la chambre émet les recommandations suivantes :

3. Améliorer la fiabilité du résultat de l'exercice en mettant en place une comptabilité d'engagement. *Mise en œuvre en cours.*

4. Procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice en veillant à la correcte évaluation des restes à réaliser. *Non mise en œuvre.*

En réponse, à l'appui d'un état de suivi des engagements ainsi que diverses procédures et notes de service, l'ordonnateur a indiqué que la comptabilité d'engagement a été mise en place au dernier trimestre 2021.

S'il a précisé que la commune procédait, désormais, au « rattachement des restes à réaliser », la chambre insiste sur le fait que la pratique de rattachement des charges et des produits à l'exercice auquel ils se rapportent doit faire l'objet d'une évaluation plus rigoureuse afin de garantir la fiabilité du résultat comptable.

Ainsi, les états des RAR 2021 en dépenses et recettes d'investissement pour le budget principal ainsi que pour le budget annexe assainissement joints en réponse n'ont pas permis à la chambre de chiffrer de façon certaine les reports de charges pour l'exercice 2021.

3.4. La fiabilité des comptes

3.4.1. La persistance de discordances dans le suivi de l'état de la dette

Le précédent rapport de la chambre relevait des différences entre comptes administratifs et de gestion sur les exercices 2014 et 2015, au titre du budget principal et du budget annexe assainissement. L'ordonnateur alors en exercice indiquait que l'origine de ces écarts provenait de difficultés pour élaborer les tableaux d'amortissement, par manque de temps ; il s'engageait à régulariser cette situation dans le cadre du compte administratif 2016.

Depuis lors, les discordances n'ont pas été régularisées, l'administration communale ne tenant toujours pas de tableau de suivi de ses emprunts.

Au 31 décembre 2020, la commune détenait au titre du budget principal 16 emprunts (dont 15 à taux fixe avec un taux moyen de 4,11 %), au titre du budget annexe de l'eau cinq emprunts (à taux fixe) et au titre du budget annexe assainissement sept emprunts (dont six à taux fixe avec un taux moyen de 3,85 %). Le rapprochement, pour ces trois budgets, des annexes A2.2 des comptes administratifs avec les comptes de gestion met en exergue des différences sur l'ensemble de la période aux comptes 164, soit 3,1 M€ pour le budget principal (hors année 2016, non renseignée), 0,59 M€ pour le budget eau et, enfin, 1,66 M€ pour le budget assainissement.

tableau 2 : écarts des états de la dette entre le compte de gestion et le compte administratif (budget principal)

Montant de la dette au 31 décembre (en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
164 Compte de gestion	12 911 323	12 346 993	11 762 284	12 653 679	12 764 987	12 142 065
164 Compte administratif	12 678 321	n.d	11 507 972	12 320 468	10 866 533	11 758 868
Différence compte de gestion - compte administratif	233 002		254 312	333 211	1 898 453	383 197

Sources : comptes administratifs et comptes de gestion

tableau 3 : écarts des états de la dette entre le compte de gestion et le compte administratif (budget eau)

Montant de la dette au 31 décembre (en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
164 Compte de gestion	2 652 244	2 553 576	2 479 396	2 651 414	2 570 220	2 567 399
164 Compte administratif	2 652 244	2 553 527	2 479 706	2 402 112	2 320 933	2 480 359
Différence compte de gestion - compte administratif		49	-310	249 301	249 287	87 040

Sources : comptes administratifs et comptes de gestion

tableau 4 : écarts des états de la dette entre le compte de gestion et le compte administratif (budget annexe assainissement)

Montant de la dette au 31 décembre (en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
164 Compte de gestion	8 424 750	8 341 880	8 103 714	8 666 091	8 420 009	8 165 572
164 Compte administratif	8 432 790	n.d	8 193 012	7 941 438	7 576 302	8 049 367
Différence compte de gestion - compte administratif	-8 040	n.d	-89 298	724 652	843 708	116 205

Sources : comptes administratifs et comptes de gestion

La chambre rappelle que l'état de la dette doit être ajusté rapidement, en lien avec le comptable public.

La chambre relevait également dans le cadre de son précédent rapport que les intérêts courus non échus n'étaient pas rattachés à l'exercice. Si ces rattachements ont été effectués en 2016 et 2017, ce n'est plus le cas depuis 2018. La commune devra y procéder à l'avenir.

3.4.2. L'absence de constitution de provision, malgré de nombreux contentieux

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe comptable de prudence contenu dans le plan comptable général. Il s'agit d'une technique comptable qui permet de constater une dépréciation ou un risque ou bien encore d'étaler une charge. L'article R. 2321-2 du CGCT impose la constitution de provisions en cas d'ouverture d'une procédure collective, d'existence de créances irrécouvrables et de la possibilité de litiges et de contentieux. En dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré, à hauteur du risque qu'elle évalue.

Entre 2011 et 2015, la commune avait été confrontée à un contentieux, sans que ce dernier n'ait donné lieu à inscription d'une provision pour risque, comme le prévoient les dispositions de l'article R. 2321-2 du CGCT. La chambre avait rappelé à la commune son obligation de provisionnement dans son précédent rapport.

La commune n'a constitué aucune provision sur la période de contrôle et a déclaré, dans un premier temps, ne pas avoir connu de telle situation. Elle a précisé, ensuite, qu'elle était impliquée, en réalité, dans 165 pré-contentieux et contentieux entre 2015 et 2021, dont la quasi-totalité (162) relatifs à l'urbanisme et trois contentieux identifiés au titre des ressources humaines (cf. tableau 26 p.65). En outre, la commune n'a pas comptabilisé de provision au titre des créances irrécouvrables. La commune doit donc s'organiser afin d'avoir une connaissance exhaustive des contentieux, permettant de constituer des provisions à l'ouverture des instances et d'en assurer le suivi.

Compte tenu du nombre important de contentieux la concernant, la chambre demande à la commune, en application des dispositions précitées, d'évaluer les risques auxquels elle est exposée et de procéder à la constitution de la provision correspondante.

3.4.3. Un suivi de l'actif à fiabiliser

3.4.3.1. Une connaissance de la situation patrimoniale à améliorer

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe de manière conjointe à l'ordonnateur, qui est chargé du recensement des biens et de leur identification dans l'inventaire physique et comptable des biens, et au comptable qui enregistre et suit les immobilisations à l'actif du bilan. Le compte de gestion du comptable, l'actif du comptable et l'inventaire de l'ordonnateur doivent ainsi être en parfaite concordance.

Le précédent rapport de la chambre constatait des écarts significatifs entre l'actif et l'inventaire physique, pour le budget principal et les budgets annexes eau et assainissement. Au 31 décembre 2020, des différences importantes demeurent entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'actif du comptable, tant sur les montants bruts que sur celui des amortissements :

- au titre du budget principal, la différence en brut est de 33,5 M€ en plus à l'actif du comptable par rapport à l'inventaire de l'ordonnateur. S'agissant des amortissements, elle est de 4,1 M€ en moins dans l'actif par rapport à l'inventaire. Seuls quatre comptes³² sur 43 mouvementés sont concordants entre l'actif et l'inventaire, représentant seulement 0,1 % du montant brut des biens inscrits à l'actif (48,1 M€) ;
- au titre du budget annexe eau, la différence en brut est de 4,2 M€ en plus sur l'actif du comptable par rapport à l'inventaire et, pour les amortissements, elle est de 0,55 M€ en moins à l'actif par rapport à l'inventaire ;
- au titre du budget assainissement, la différence en brut est de 8,6 M€ en plus sur l'actif par rapport à l'inventaire. L'ordonnateur n'ayant pas produit le montant des amortissements pour ce budget, il n'a pas été possible de rapprocher le montant des amortissements entre l'actif et l'inventaire.

L'ordonnateur s'était engagé à achever son inventaire physique et, en lien avec le comptable, à le mettre en concordance avec l'actif, en désignant un référent « magasinier » chargé de cette tâche. Si l'ordonnateur confirme avoir désigné un magasinier en juin 2020, la démarche de mise en cohérence entre l'inventaire et l'état de l'actif n'est pas aboutie. La chambre rappelle à la commune l'impérieuse nécessité de disposer rapidement d'inventaires physique et comptable fiables et concordants.

³² Comptes 21561, 21568, 2161 et 2181.

La chambre avait aussi relevé la comptabilisation d'amortissements sur des comptes pour lequel l'amortissement n'était pas obligatoire et, à l'inverse, le défaut d'amortissement sur des comptes où l'amortissement s'imposait. Ces erreurs demeurent encore aujourd'hui. Au niveau du budget principal, la commune a constaté des amortissements sur le compte 2151 « Voirie », compte sans obligation d'amortissement et non prévu à la délibération transmise. À l'inverse, plusieurs comptes, sans obligation d'amortissement³³, sont amortis. Enfin, la collectivité a commencé l'amortissement de comptes puis a cessé (comme par exemple les comptes 204 « Subventions d'équipement versées ») et elle n'amortit pas tous les biens d'un même compte amortissable.

En conclusion sur la fiabilisation de l'état de l'actif, les constats effectués par la chambre demeurent, six années après son précédent contrôle. La commune doit fiabiliser sans délai les écritures comptables afin de disposer d'un bilan fiable.

3.4.3.2. Le suivi des immobilisations en cours à renforcer

La situation depuis le précédent rapport de la chambre

Le précédent rapport constatait l'absence d'intégration régulière des immobilisations achevées au compte 21, au titre du budget principal et des budgets annexes eau et assainissement. Elle rappelait que le défaut d'apurement régulier des immobilisations en cours, enregistrées au compte 23, retardait la comptabilisation des amortissements. La chambre recommandait à la commune de fiabiliser les comptes d'immobilisation. L'ordonnateur indiquait qu'une démarche était engagée, en liaison avec le comptable pour procéder à l'apurement des comptes d'immobilisations en cours.

Pourtant, la recommandation n'a toujours pas été mise en œuvre : sur la période de contrôle, la collectivité n'a procédé à aucun apurement des comptes 23 pour le budget principal et les budgets annexes eau et assainissement, à l'exception de l'année 2015³⁴. Le volume des immobilisations en cours, loin de se résorber, s'est même accru, passant de 10,3 M€ à la clôture de l'exercice 2015 à 13,6 M€ au 31 décembre 2020 pour le budget principal, de 0,69 M€ à 0,79 M€ pour le budget annexe eau, de 12 M€ à 12,7 M€ pour le budget annexe assainissement.

Le solde des immobilisations en cours reste anormalement élevé pour ces trois budgets :

- pour le budget principal, il représente, en moyenne annuelle, 36 % des immobilisations corporelles sur la période 2015-2020 et atteint 40 % en 2020 ;
- s'il ne représente que 14 % en moyenne annuelle des immobilisations corporelles pour le budget de l'eau, en revanche, il est près de quatre fois supérieur aux immobilisations comptabilisées de manière définitive pour le budget de l'assainissement, ce qui constitue une anomalie à régulariser (cf. *infra*).

³³ Comptes sans obligation d'amortissement mais amortis par la commune : compte 2128 « Autres agencements et aménagements », compte 213 « Constructions » (à l'exception du compte 2132 « Immeuble de rapport » non utilisé par la collectivité), compte 2152 « Réseaux de voirie ».

³⁴ Au titre seulement du budget principal : apurement total du compte 2318 ; apurement de 9 % du compte 2313 ; apurement de 0,5 % du compte 2315.

tableau 5 : part du compte 23 « Immobilisations en cours » par rapport au compte 21 « Immobilisations corporelles » (budget principal, budgets annexes eau et assainissement)

en €	Budget principal			Budget annexe eau			Budget annexe assainissement		
	Total 23	Total 21	% du 23 sur le 21	Total 23	Total 21	% du 23 sur le 21	Total 23	Total 21	% du 23 sur le 21
2015	10 295 150	32 121 379	32%	693 469	5 267 212	13%	12 023 538	3 129 885	384%
2016	11 116 571	32 518 267	34%	765 503	5 281 968	14%	12 149 381	3 135 206	388%
2017	11 461 058	32 436 316	35%	773 869	5 284 644	15%	12 399 642	3 145 183	394%
2018	12 313 557	32 854 360	37%	783 060	5 320 419	15%	12 699 645	3 200 161	397%
2019	12 638 364	33 852 172	37%	791 320	5 377 084	15%	12 723 116	3 309 530	384%
2020	13 599 548	34 179 456	40%	791 320	5 377 084	15%	12 723 116	3 310 994	384%
% moyen annuel			36%	% moyen annuel		14%	% moyen annuel		389%

Source : comptes de gestion

En n'apurant pas régulièrement le compte 23 pour ces trois budgets, la commune a systématiquement minoré ses charges ainsi que le montant de ses amortissements, et a augmenté indûment ses résultats d'exploitation. Elle s'est également privée d'une recette d'investissement dans la perspective du renouvellement à venir des biens devenus obsolètes.

La conséquence du défaut d'apurement des comptes d'immobilisations en cours sur les services publics industriels et commerciaux

Les anomalies précédemment relevées sont particulièrement préoccupantes pour les deux budgets annexes, services publics industriels et commerciaux (SPIC), en particulier pour le budget assainissement. Ce constat est corrélé aux encours très élevés au compte 23 sur toute la période. La régularisation des amortissements non comptabilisés emportera des conséquences sur l'équilibre financier des services et potentiellement sur les redevances demandées aux usagers.

Le principe propre à tous les SPIC est qu'il existe une étroite corrélation entre le service rendu à l'utilisateur et le prix que ce dernier doit acquitter. L'article L. 2224-1 du CGCT dispose que les budgets des SPIC exploitées en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. En outre, l'alinéa 1 de l'article L. 2224-2 du même code interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services, sauf exceptions expressément prévues par l'alinéa 2 de l'article L. 2224-2 du CGCT.

Or, le défaut de comptabilisation des amortissements, induit par l'absence d'apurement des comptes 23, conduit à diminuer les charges d'exploitation et dès lors à fixer un prix déconnecté des coûts d'exploitation. En outre, cette situation affecte significativement la sincérité du bilan et du compte de résultat et prive la collectivité d'un outil de pilotage financier de ses investissements. En effet, l'amortissement a pour objet de constater la dépréciation de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage, du temps, du changement de technique ou tout autre cause et de permettre ainsi son renouvellement.

La commune doit donc, sans tarder, s'attacher à régulariser la situation, en lien avec le comptable. Elle devra apurer ses comptes 23, reconstituer par bien amortissable le montant des amortissements qui auraient dû être comptabilisés afin de retracer la véritable valeur nette comptable des biens, en fonction des durées d'amortissement délibérées.

L'ordonnateur a indiqué qu'un travail avec le conseiller aux décideurs locaux était en cours, sans en préciser la teneur et le calendrier.

L'importance des montants à régulariser pour le budget annexe de l'assainissement, par ailleurs en situation déficitaire, peut nécessiter une augmentation de la redevance alors que le service rendu ne s'en trouve pas amélioré.

L'ordonnateur a indiqué qu'une augmentation tarifaire a eu lieu pour les budgets annexes mais la chambre rappelle qu'elle n'a pas pris en compte l'intégration des immobilisations en cours.

La chambre recommande à la commune de :

5. Mettre en adéquation l'inventaire tenu par l'ordonnateur avec l'état de l'actif tenu par le comptable public. *Non mise en œuvre.*

3.4.4. Les dysfonctionnements des régies

Les articles R. 1617-1 à R. 1617-18 du CGCT prévoient la possibilité de créer des régies et des sous-régies, sur avis conforme du comptable public assignataire. Ce dispositif, dérogeant au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables³⁵, est dès lors strictement encadré par la réglementation³⁶, laquelle précise les conditions de création et de fonctionnement des régies.

Si leur nombre a été rationalisé en aval du contrôle, la commune disposait sur la période de huit régies de recettes. Ces régies étaient ouvertes sur le budget principal à l'exception de la régie Festin'Pia, rattachée au budget annexe Festin. Les montants encaissés par les régies constituent un enjeu financier, les encaissements ayant évolué de 65 % entre 2015 et 2021 (de 8 % entre 2019 et 2021). Affectées par les effets de la crise sanitaire en 2020, les recettes issues des régies ont été estimées par l'ordonnateur à 0,5 M€ en 2021. L'activité périscolaire, organisée autour de trois régies (cantine, garderie, centre de loisirs), représente en 2020, 92 % des recettes encaissées.

tableau 6 : liste des régies (montants en €)

Budget de rattachement	Libellé de la régie	Objet	Montant des recettes 2020
Budget principal	Bibliothèque	Bibliothèque	2 636,00
	Droits de place	Emplacement	
	Cantine	Cantine	191 000,00
	Garderie Les Trois Chatons	Garderie	64 739,40
	Régie point information jeunesse	Participations parentales point information jeunesse	
	Régie du centre de loisirs	Encaissement participation parents centre loisir	87 499,43
	Marche de Plein Vent	Droits de place	
Total recettes budget principal			345 874,83
Budget annexe Festin Pia	Festin Pia	Entrées et boissons festival festin Pia	28 245,03
Total recettes budget principal et budget annexe			374 119,86

Source : direction générale des finances publiques

Sur la période, la commune ne maîtrisait pas le fonctionnement de ses régies, que ce soit en termes de régularité ou de risques :

- la gestion des régies n'a pas été centralisée et aucun référent n'a été désigné, notamment pour la rédaction des actes juridiques. Chaque service a rédigé ses actes de création et de modification des régies et le service ressources humaines rédigeait les arrêtés de nomination.

³⁵ Le comptable est seul chargé de l'encaissement des recettes, du paiement des dépenses et de la conservation des fonds et valeurs (article 18 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique).

³⁶ Décret n° 2005-1601 du 19 décembre 2005 relatif aux régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, repris dans l'instruction relative aux régies n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006.

Cependant, ce dernier ne suivait ni leur notification aux personnes concernées, ni leur classement. Ainsi, la commune n'a pas pu fournir un dossier par régie, ni transmettre les arrêtés de nomination des régisseurs et mandataires notifiés, à l'exception du centre de loisirs, pour lequel l'arrêté de nomination a été transmis par le régisseur lui-même ;

- les arrêtés de nomination de régisseurs et de mandataires n'étaient pas notifiés (excepté pour le centre de loisirs) ;
- la commune n'a pas communiqué les délibérations tarifaires, à l'exception de la cantine³⁷ et de l'accueil de loisirs associé à l'école. La collectivité n'a pas pris de délibération annuelle récapitulant ou modifiant ses différents tarifs ;
- la commune n'a pas tenu de tableau de suivi des flux encaissés par les régies, permettant de suivre la cohérence et l'évolution des encaissements. Aucune régie n'a été contrôlée, ni par la collectivité ni par les comptables en fonction sur la période ;
- la collectivité n'a pas justifié les titres de recettes émis s'agissant des encaissements de régie, lesquels auraient permis de contrôler la base juridique, l'exhaustivité des émissions et la correcte liquidation des droits ;
- les personnels susceptibles d'intervenir sur les régies, que ce soit au stade de la rédaction des actes, dans le fonctionnement ou au service finances, n'ont pas reçu de formation sur la période, de même qu'aucun personnel encadrant.

Faute de traçabilité des opérations, de nombreuses irrégularités ont été constatées ; ainsi, la commune n'a pas été en capacité de préciser les montants en cause :

- des personnes non habilitées et hors régie ont manipulé des fonds, sans tenir de comptabilité, à l'accueil (location de salles), à l'état civil (concessions de cimetière), au service enfance jeunesse (Festin'Pia) et au service finances (qui centralise certains encaissements) ;
- des personnes non habilitées ont manipulé des fonds dans le cadre de régies créées, comme par exemple pour la régie point information jeunesse³⁸ ;
- des produits ont été encaissés alors qu'ils n'étaient pas prévus dans les actes de création (centre de loisirs).

Ainsi, sur la période sous revue, la chambre relève une liquidation non rigoureuse des prestations rendues aux usagers (comme par exemple la location de matériel par les services techniques rarement liquidés³⁹), aggravée par l'absence de tenue de journaux comptables et l'absence de toute pièce justificative. Cette situation n'a pas permis à la collectivité de contrôler les recettes auxquelles elle aurait pu prétendre alors que leurs enjeux en termes financiers étaient importants.

La chambre rappelle que les régies d'avances ou de recettes constituent une exception au principe de séparation ordonnateur/comptable. En dehors de ces cas, les personnes qui s'immiscent sans titre dans la procédure comptable publique pourraient être considérées comme comptables de fait.

³⁷ Par délibération du 31 août 2021, la collectivité a adopté un règlement intérieur et augmenté les tarifs de la cantine qui n'avaient pas été modifiés depuis 2008.

³⁸ Le responsable et un agent du service enfance jeunesse gèrent depuis 2018 la régie point information jeunesse (départ du régisseur titulaire et du régisseur suppléant), sans avoir été nommés à cet effet.

³⁹ Le montant moyen des encaissements annuels au titre de ces locations est de 464 € alors que la délibération tarifaire du 29 mars 2011 prévoit des tarifs compris entre 40 € par heure à 70 € par heure.

La chambre avait donc enjoint la collectivité à revoir rapidement l'organisation de ses régies, en réécrivant les actes juridiques, en nommant et en formant les régisseurs et leurs mandataires et, enfin, en rationalisant les régies. À titre d'exemple, la chambre avait recommandé à la commune de regrouper les régies liées au champ périscolaire ou encore celles liées à l'occupation du domaine public. L'ensemble de ces actions avait vocation à permettre à la commune de sécuriser l'encaissement de ses recettes.

La chambre formule en conséquence la recommandation suivante :

6. Procéder au contrôle des régies conformément aux dispositions de l'article R. 1617-7 du code général des collectivités territoriales. *Mise en œuvre en cours.*

En réponse, l'ordonnateur a fait état des actions visant à organiser, rationaliser ses régies et former ses régisseurs. Il a, notamment, produit un tableau d'organisation des régies : ses régies périscolaires ont été réunies et une régie citoyenne comprenant des sous régies (cimetière, bibliothèque, location de matériel, location de salle, cautions, *foodtrucks*, marché et droits de place) a été créée. Un régisseur titulaire et un régisseur suppléant ont été nommés, ainsi que des mandataires. Les régisseurs ont bénéficié d'une formation proposée par le centre de gestion des Pyrénées-Orientales en 2022.

La chambre prend acte des actions engagées par la commune en la matière et rappelle à la commune son obligation de contrôler, dorénavant, le fonctionnement des régies afin de veiller à la sécurité juridique des opérations réalisées.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Dans son précédent rapport, la chambre avait émis quatre recommandations relatives à l'information budgétaire et financière. Six années plus tard, la commune n'a pas engagé d'action pour améliorer la qualité de l'information budgétaire et financière et la fiabilité de ses comptes.

Outre les efforts qu'elle doit accomplir pour présenter une information financière suffisante aux élus et aux citoyens, la qualité de la prévision budgétaire est très relative en l'absence de pilotage budgétaire et financier. En effet, en raison de tensions de trésorerie, la commune reporte très régulièrement des factures sur les exercices suivants, en contradiction avec le principe d'annualité budgétaire et aux détriments de ses fournisseurs ; elle n'est pas non plus en capacité de justifier ses restes à réaliser, ce qui affecte la fiabilité des résultats successifs. Dans ces conditions, s'assurer de la sincérité des budgets présentés et leur exécution doit constituer une priorité pour la commune. Des actions ont commencé à être menées dans ce sens.

De nombreuses lacunes susceptibles d'affecter la fiabilité des comptes sont toujours identifiées. Elles s'expliquent par l'incapacité de la commune à structurer ses services et à mettre en place des procédures et des outils de gestion. Ainsi, aucune provision n'est constituée par la commune alors que de nombreux contentieux sont en cours ; le suivi de l'état de l'actif et des immobilisations non achevées n'est pas correctement effectué, ce qui fausse le montant des dotations aux amortissements ; par ailleurs, les dysfonctionnements des régies et l'absence de contrôle témoignent, également, du défaut d'organisation sur la période contrôlée des services communaux.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a organisé et rationalisé ses régies, en nommant et formant ses régisseurs et mandataires. La chambre rappelle

que la commune doit maintenant impérativement s'attacher à effectuer un suivi et un contrôle rigoureux des flux financiers encaissés par ses régies.

4. LA SITUATION FINANCIÈRE

4.1. Les conclusions du précédent rapport de la chambre et le périmètre de l'analyse financière

4.1.1. Une situation financière préoccupante, relevée par la chambre sur la période 2011 à 2015

Le précédent rapport de la chambre, portant sur les exercices 2011 à 2015, soulignait une situation financière particulièrement préoccupante, avec des charges de fonctionnement qui progressaient à un rythme supérieur à celui de ses produits. Au regard de cette situation, la commune avait été classée dans le réseau d'alerte des finances locale en 2016. Ce classement perdure à ce jour.

L'autofinancement de la commune s'était contracté, à tel point qu'il ne pouvait plus couvrir l'annuité en capital de la dette depuis 2014. En recourant à l'emprunt de façon importante pour financer ses dépenses d'équipement, la dette communale s'était particulièrement alourdie (13 M€). Rapporté au nombre d'habitants, cet encours (1 702 € par habitant) était de deux fois supérieur à celui de la strate de comparaison (870 € par habitant).

La commune avait atteint un niveau d'endettement critique (fin 2015, sa capacité de désendettement consolidée atteignait 49 années) et une trésorerie négative. La chambre concluait que la commune vivait au-dessus de ses moyens et l'exhortait à mettre en place une série d'actions dans le cadre d'un plan d'économies à large spectre : diminution des charges générales, maîtrise de la masse salariale, hausse de la fiscalité, diminution des investissements, augmentation des ressources tarifaires des budgets de l'eau et de l'assainissement.

4.1.2. Une analyse financière portant sur le budget principal et sur les budgets annexes eau et assainissement, de 2016 à 2021

L'analyse financière du contrôle en cours figurant *infra* porte sur cinq années, de 2016 à 2020, dernière année dont les comptes ont été arrêtés. L'exercice 2020, marqué par la crise sanitaire, est atypique : en l'espèce, ses effets sont visibles sur la structure des recettes de la commune.

Le présent rapport prend en compte les données d'exécution définitives de l'exercice 2021.

Le budget de la commune se compose, au 31 décembre 2021, de cinq budgets :

- les budgets annexes des pompes funèbres et celui relatif au festival organisé annuellement par la commune ne sont plus actifs et ont vocation à être cloturés. Ils ne font pas l'objet d'une analyse au présent rapport, en raison de leur importance résiduelle dans les recettes de fonctionnement ;
- le poids des budgets annexes dans le total des recettes de la commune a fortement varié. En effet, le transfert de la compétence eau et assainissement à la C3SM avait été acté en 2020 et

devait conduire à la clôture desdits budgets. En 2020, les budgets annexes n'ont quasiment pas enregistré de flux financiers. Le transfert de la compétence ayant été annulé, la commune a récupéré l'exercice de celle-ci à compter de 2021. Cependant, elle a dû enregistrer sur le seul exercice 2021 les recettes de 2020, non facturées par la C3SM et celles de 2021.

Ainsi, l'année 2019 peut servir de référence pour identifier la structure des budgets de la commune. Les budgets annexes eau et assainissement représentent respectivement 8,8 % et 8,5 % des recettes de fonctionnement. Le budget principal représentait 81,2 % des recettes de fonctionnement consolidées (9 M€ de recettes, cf. tableau 27 p.66). En raison de leur impact sur le budget principal, et compte tenu de ce qu'il précède, l'analyse financière porte également sur les budgets annexes eau et assainissement pour les années 2016 à 2019.

4.2. La situation financière du budget principal

Depuis le dernier contrôle de la chambre, la commune est demeurée dans une situation financière préoccupante, voire critique : son niveau d'endettement a été très élevé et sa trésorerie a quasiment été en rupture fin 2020 (elle ne couvrait plus que trois jours de charges de fonctionnement).

Sur la période 2016 à 2020, la croissance des charges de gestion a été nettement plus soutenue (+ 4,2 % en moyenne par an) que celle des produits (+ 3,4 %). En 2018, les charges de gestion ont évolué de 10 %, quand les produits augmentaient de 5 %. L'évolution des charges provenaient en premier lieu des charges de personnel (+ 20 % entre 2016 et 2020) et des charges à caractère général (+ 24,8 %). Cette double dynamique a généré un effet de ciseaux, particulièrement marqué à compter de 2018 ; il a eu pour conséquence la dégradation continue de l'autofinancement. En moyenne, la commune a dégagé une capacité d'autofinancement (CAF) brute inférieure à 10 % de ses produits de gestion (sauf en 2017), largement insuffisante pour couvrir l'annuité en capital de la dette.

Le niveau des dépenses d'équipement, bien que réduit sur la période de contrôle (1,1 M€ en moyenne contre 2 M€ entre 2011 et 2015), est demeuré élevé par rapport aux capacités financières de la commune. Générant un besoin de financement de 2,8 M€, la collectivité a eu recours à l'emprunt (2,2 M€), faisant culminer sa capacité de désendettement à 40,2 années en 2020.

En 2021, la situation financière de la commune s'est améliorée grâce à la conjugaison d'efforts de gestion et de recettes fiscales très dynamiques. Pour autant, elle est demeurée en difficulté pour faire face à son fonctionnement courant, sa trésorerie ne couvrant que 3,5 jours de fonctionnement. (cf. 4.5.1).

tableau 7 : les grandes masses financières du budget principal

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne	2021
Produits de gestion (A)	7 615 461	8 168 606	8 573 105	8 861 029	8 708 756	3,4%	9 635 653
Charges de gestion (B)	6 679 633	6 646 888	7 317 115	7 718 538	7 862 580	4,2%	7 768 115
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	935 828	1 521 718	1 255 991	1 142 490	846 177	-2,5%	1 867 538
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>12,3%</i>	<i>18,6%</i>	<i>14,7%</i>	<i>12,9%</i>	<i>9,7%</i>		<i>19,4%</i>
+/- Résultat financier	-632 745	-555 046	-527 068	-501 364	-462 917	-7,5%	-474 586
+/- Autres produits et charges excep. réels	-4 810	-3 497	-834	-3 312	-81 064	102,6%	34 469
= CAF brute	298 272	963 175	728 089	637 814	302 196	0,3%	1 427 421
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>3,9%</i>	<i>11,8%</i>	<i>8,5%</i>	<i>7,2%</i>	<i>3,5%</i>		<i>14,8%</i>
en €	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années	2021
- Annuité en capital de la dette	564 330	584 708	606 531	637 567	622 922	3 016 058	697 895
= CAF nette ou disponible (C)	-266 058	378 467	121 558	246	-320 726	-86 512	729 525
Recettes d'investissement hors emprunt (D)	884 748	540 183	394 118	453 294	748 541	3 020 884	1 393 792
= Financement propre disponible (C+D)	618 690	918 650	515 676	453 540	427 815	2 934 371	2 123 317
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	<i>50,8%</i>	<i>186,0%</i>	<i>39,5%</i>	<i>33,8%</i>	<i>31,7%</i>	<i>51%</i>	<i>94,9%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 218 309	493 774	1 305 390	1 340 724	1 348 707	5 706 905	2 236 486
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0	16 842	4 396	14 918	24 864	61 020	4 688
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-599 619	408 034	-794 110	-902 102	-945 756	-2 833 553	-117 857
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	1 497 925	748 875	0	2 246 800	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-599 619	408 034	703 815	-153 227	-945 756	-586 753	-117 857

Source : logiciel Anaft, d'après les comptes de gestion

4.2.1. La dégradation de la capacité d'autofinancement brute, insuffisante pour couvrir l'annuité en capital de la dette

Sur la période 2016 à 2020, les charges de gestion ont augmenté plus rapidement que les produits de gestion (4,2 % contre 3,4 %). Alors que l'excédent brut de fonctionnement atteignait 18,6 % des produits de gestion en 2017, la forte progression des charges en 2018 et 2019 a eu pour conséquence de le dégrader (il a diminué de 2,5 % en moyenne par an). En 2020, il s'établissait à 0,8 M€, soit seulement 9,7 % des produits de gestion. Rapporté à l'habitant, son niveau (93 €) a été largement inférieur à la moyenne de la strate (220 €) dont elle relève (communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé).

La capacité de la commune à dégager des ressources en vue de financer ses remboursements d'emprunts et ses dépenses d'équipement est appréciée par la CAF brute, laquelle est calculée en ajoutant ou en déduisant de l'excédent brut de fonctionnement le résultat financier et les autres produits ou charges exceptionnels.

Les charges d'intérêt étant importantes (51 € par habitant contre 22 € pour la moyenne de la strate), la CAF brute dégagée a été très faible sur l'ensemble de la période, ne représentant en moyenne que 7 % des produits de gestion, significativement inférieure à la moyenne de la strate (33 € par habitant pour une moyenne de 201 €).

Dans ces conditions, la CAF brute (2,9 M€ en cumul sur la période) a été totalement absorbée par l'annuité en capital de la dette (3 M€ en cumul). En 2020, la CAF brute n'a permis

d'en couvrir que la moitié. Dès lors, la CAF nette était négative et s'établissait à - 0,3 M€. Cette situation en 2020 doit cependant être nuancée en raison de l'impact de la crise sanitaire : en effet, les ressources d'exploitation de la commune ont connu une importante baisse, en raison de la fermeture pendant le confinement de la cantine et de plusieurs services publics donnant lieu à tarification (cf. *infra* 4.2.2.4), ce qui explique la contraction de la CAF pour ses deux tiers.

4.2.2. Des produits de gestion dynamiques

Les produits de gestion de la commune s'établissaient à 8,7 M€ en 2020, ils ont évolué de 14,4 % comparativement à l'exercice 2016. Cette dynamique a été essentiellement liée aux ressources fiscales nettes, lesquelles représentent 58 % des produits de gestion. La structure des recettes a été affectée par les effets de la crise sanitaire, les ressources d'exploitation ayant été presque divisées par deux entre 2019 et 2020.

tableau 8 : les produits de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2016-2020		Variation annuelle moyenne	2021
						Évolution	Évolution en %		
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 913 926	4 137 575	4 455 785	4 735 292	5 011 223	1 097 296	28,0%	6,4%	5 756 050
+ Fiscalité reversée	772 908	764 573	775 891	792 478	834 717	61 809	8,0%	1,9%	790 855
= Fiscalité totale (nette)	4 686 834	4 902 148	5 231 676	5 527 769	5 845 940	1 159 105	24,7%	5,7%	6 546 905
+ Ressources d'exploitation	594 310	790 830	785 563	857 012	431 636	-162 674	-27,4%	-7,7%	756 564
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 135 596	2 318 861	2 324 983	2 227 541	2 221 167	85 570	4,0%	1,0%	2 332 183
+ Production immobilisée, travaux en régie	198 720	156 767	230 883	248 706	210 014	11 294	5,7%	1,4%	0
= Produits de gestion	7 615 461	8 168 606	8 573 105	8 861 029	8 708 756	1 093 295	14,4%	3,4%	9 635 653

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

4.2.2.1. Les ressources fiscales

Les ressources fiscales propres (5 M€ en 2020) représentaient 58 % des produits de gestion communaux. Il s'agit d'une ressource importante pour la commune, en croissance soutenue sur la période (+ 1,1 M€ depuis 2016, soit + 6,4 % en variation annuelle moyenne).

Parmi les recettes fiscales, le produit des impôts locaux (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties et taxe d'habitation) a augmenté de 5,7 % sur la période et s'est établi à 4,4 M€ en 2020. Les taxes additionnelles aux droits de mutation augmentent fortement, conséquence du dynamisme du marché immobilier lié à l'arrivée de nouveaux habitants (+ 16,1 %) (cf. tableau 28 p.66).

La hausse du produit des impôts locaux s'explique par l'augmentation des bases de taxation sur la période. La commune avait voté une hausse des taux d'imposition, appliquée au 1^{er} janvier 2016. Elle les a maintenus jusqu'en 2020.

La taxe foncière sur les propriétés bâties a été la première recette de la commune. D'un montant de 2,2 M€ en 2020, son produit a augmenté selon un rythme annuel moyen de 5,1 %, du fait de la progression des bases liée à la croissance de la population communale. La taxe d'habitation, dont le produit s'élevait en 2020 à 2 M€, a augmenté dans les mêmes proportions en raison de la croissance dynamique des bases.

tableau 9 : bases et produits des impôts locaux

en k€	Bases						
	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2016-2020	Variation annuelle moyenne
Taxe d'habitation (y compris taxe d'habitation sur les logements vacants)	10 615	10 785	11 248	12 041	13 053	23%	5,3%
Taxe foncière sur les propriétés bâties	7 156	7 156	7 755	8 190	8 671	21%	4,9%
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	135	138	142	143	142	5%	1,3%
en k€	Produits						
	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2016-2020	Variation annuelle moyenne
Taxe d'habitation (y compris taxe d'habitation sur les logements vacants)	1 661	1 653	1 689	1 841	2 025	22%	5,1%
Taxe foncière sur les propriétés bâties	1 817	1 867	1 944	2 064	2 215	22%	5,1%
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	94	94	99	99	99	6%	1,4%

Source : CRC d'après les états 1259

La pression fiscale a été élevée, les taux 2020 étant tous supérieurs à la moyenne de la strate. Seules les bases nettes imposées en euros par habitant étaient inférieures à la moyenne de la strate pour la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal⁴⁰, défini à l'article L. 2334-4 du CGCT, était égal ou supérieur à 100 % en 2020 pour les trois taxes ; cela signifie que le produit effectivement levé était supérieur au potentiel fiscal.

4.2.2.2. La fiscalité reversée

La fiscalité reversée regroupe les montants versés par l'intercommunalité (attribution de compensation) et par l'État (FPIC) et représentait, en 2020, 10 % des ressources de la commune.

Les montants versés par la communauté de communes ont été stables de 2016 à 2018, les attributions de compensation existantes avant fusion ayant été maintenues conformément aux dispositions du CGCT. Elles n'ont évolué qu'à compter de 2019 du fait de la restitution de la compétence restauration scolaire⁴¹, emportant une hausse de l'attribution de compensation en 2019 puis en 2020 (en raison de régularisations, cf. 2.4.1). Le FPIC a augmenté légèrement jusqu'en 2020 (cf. 2.5.1).

Au total, la fiscalité reversée s'établissait à 834 717 € en 2020, en hausse de 8 % par rapport à 2016.

4.2.2.3. Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles (dotations de l'État et participation des autres collectivités) se sont accrues de 4 % entre 2016 et 2020. Contrairement à ce qu'il est communément observé,

⁴⁰ L'effort fiscal ou le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est égal aux recettes fiscales rapportées au potentiel fiscal. Il mesure le niveau de pression fiscale exercée par la collectivité sur ses contribuables. C'est le rapport entre le produit fiscal effectif et le produit fiscal théorique. Si ce coefficient est supérieur à 100 %, la pression fiscale exercée est forte. *A contrario*, s'il est inférieur à 100 %, la pression fiscale est faible, les ressources fiscales potentielles n'ont pas toutes été mobilisées par la collectivité.

⁴¹ L'EPCI contribuait pour la commune de Pia à un syndicat départemental pour la cantine scolaire. Cette compétence n'ayant pas été conservée au niveau intercommunal, les charges afférentes ont été restituées à la commune.

les dotations de l'État ont augmenté de 0,2 M€, la hausse des dotations de solidarité et de péréquation (la commune a été éligible à la dotation de solidarité rurale) reversée aux collectivités les plus défavorisées ayant compensée la stabilité de la dotation forfaitaire. La dotation globale de fonctionnement allouée à la commune a correspondu à la moyenne de la strate (150 € par habitant pour une moyenne de 153 €).

L'ordonnateur escomptait une hausse de la DGF versée par l'État, qu'il estimait ne pas être en phase avec l'évolution démographique de sa commune.

En 2022, la commune a franchi le seuil des 10 000 habitants et sa DGF a été revalorisée de 586 155 € par rapport à 2021, soit une hausse de 42 %, pour s'établir à près de 2 M€. L'ordonnateur considère que « cette augmentation devrait permettre à la commune de ne plus être sous-dotée par rapport à son nombre d'habitants » et « permettra de régulariser sa situation financière au fur et à mesure ».

Les participations des autres collectivités ont diminué sur la période (- 0,17 M€, soit - 6 %). En 2020, elles correspondaient aux versements de la caisse des allocations familiales au titre des crèches gérées par la commune. Les autres attributions et participations ont augmenté de 0,06 M€ (soit 48 %). Elles correspondaient aux compensations de taxe d'habitation (0,19 M€) et de taxe foncière (0,02 M€).

4.2.2.4. Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation ont évolué de 44 % entre 2016 et 2019, pour s'établir à 0,8 M€. Elles étaient principalement constituées des produits issus de la tarification des services publics (bibliothèque, centre de loisirs, garderie et cantine), dont l'activité a connu un net ralentissement en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire. En effet, elles ont diminué de moitié en 2020, en raison des fermetures de services publics liés aux effets de la crise sanitaire (cf. tableau 29 p.66).

La mise à disposition de personnel facturée a également diminué fortement : en effet, les personnels mis à disposition par la commune au bénéfice des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement ont été pris en charge par l'EPCI en 2020 en raison du transfert de la compétence. En 2020, a subsisté le coût de l'agent partiellement mis à disposition au bénéfice du budget annexe des pompes funèbres.

4.2.3. Des charges de gestion non maîtrisées

Les charges de gestion de la commune ont connu un accroissement important : entre 2016 et 2020, elles ont progressé de 17,7 % ; elles s'établissaient en 2020 à 7,8 M€. Les charges de personnel, en forte augmentation sur la période (+ 20 %), ont rigidifié la structure des charges.

tableau 10 : les charges de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2016-2020		Variation annuelle moyenne	2021
						Évolution	Évolution en %		
Charges à caractère général	1 736 538	1 650 019	1 888 952	1 988 999	2 167 074	430 535	24,8%	5,7%	1 868 961
+ Charges de personnel	4 276 364	4 496 746	4 780 661	5 139 033	5 131 753	855 389	20,0%	4,7%	5 361 375
+ Subventions de fonctionnement	144 670	187 792	162 047	238 497	195 642	50 972	35,2%	7,8%	194 669
+ Autres charges de gestion	522 061	312 330	485 454	352 009	368 111	-153 950	-29,5%	-8,4%	343 110
= Charges de gestion	6 679 633	6 646 888	7 317 115	7 718 538	7 862 580	1 182 946	17,7%	4,2%	7 768 115

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

4.2.3.1. Les charges à caractère général

En 2020, les charges à caractère général s'élevaient à 2,17 M€, soit 28 % des charges de gestion de l'exercice. Les achats, l'entretien et les réparations et les autres services extérieurs constituaient les trois principaux postes de charges à caractère général et représentaient, en 2020, 65 % du total de ces dépenses (cf. tableau 30 p.67).

Alors que, dans son précédent rapport, la chambre appelait la commune à mettre en place un plan d'économies dans le fonctionnement général de la collectivité, les charges à caractère général ont poursuivi leur progression (variation en moyenne annuelle de 5,7 % sur la période et une évolution de 24,8 % entre 2016 et 2020).

Si les charges à caractère général ont diminué un temps (entre 2016 et 2017), elles n'ont cessé de croître depuis, la commune n'ayant pas engagé de démarches visant à maîtriser ce poste. Elle ne s'est pas structurée pour piloter les achats : ainsi, les contrats avec les différentes entreprises n'étaient pas centralisés ; plusieurs marchés (quincaillerie, petits matériels d'entretien) n'ont pu être montés faute d'évaluation des besoins. Enfin, la commune n'a pas mis en place de groupements de commandes avec l'EPCI sur la période contrôlée.

4.2.3.2. Les charges de personnel

Les charges de personnel ont augmenté de 20 % entre 2016 et 2020 (+ 4,7 % en variation annuelle moyenne), où elles s'établissaient à 5,1 M€. Premier poste de dépense de la collectivité, elles représentaient en 2020, 65 % de ses charges de gestion. En 2020, toutefois, elles ont diminué en raison du transfert de cinq ETP à l'EPCI dans le cadre du transfert de la compétence eau et assainissement. (cf. tableau 31 p.67).

Si les effectifs ont globalement baissé entre 2016 et 2020 (de 165,07 ETP à 149,87 ETP, soit - 15,2 ETP), la commune a opéré une vague de titularisations d'agents contractuels. Ce plan de titularisation a essentiellement concerné des agents d'animation et de la petite enfance entre 2017 et 2018. Ce mouvement a contribué à rigidifier la masse salariale, les effectifs étant composés à 90 % d'agents titulaires en 2020 (contre 74 % en 2016).

La hausse de la masse salariale trouve aussi son origine dans l'application du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) au 1^{er} janvier 2018. Selon les données fournies par la commune, les versements au titre du régime indemnitaire ont doublé entre 2017 et 2020 (passant de 0,14 M€ à

0,29 M€). Contrairement à la délibération du 27 septembre 2017 instituant le Rifseep⁴², elle n'a pas individualisé le régime indemnitaire car elle n'effectuait pas, jusqu'en 2021, d'entretiens d'évaluation professionnelle annuels permettant de moduler les primes allouées à l'engagement et la manière de servir des agents. À cet égard, la commune dispose donc d'un double levier, tant managérial que financier.

Les départs en retraite à venir constituent une opportunité de réduction des dépenses de personnel (15,63 ETP entre 2022 et 2025, selon les prévisions de l'ordonnateur) sur laquelle la commune devra arrêter une stratégie. Ils pourront également être l'opportunité de renforcer les fonctions d'encadrement supérieur ou de faire évoluer certains agents. La définition de cette stratégie devra s'accompagner d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, pour l'heure inexistante.

Outre ces deux leviers, la commune dispose d'autres marges de manœuvre, l'une visant à respecter la durée légale de travail et l'autre visant à agir sur l'absentéisme :

- réglementairement, la durée annuelle légale du temps de travail est fixée à 1 607 heures depuis 2005. En l'espèce, la chambre relevait que la durée annuelle du temps de travail des agents de la commune de Pia s'établissait à 1 565 heures (cf. tableau 32 et tableau 33 p.68). La commune ne s'était pas mise en conformité avec l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique qui a mis fin aux dérogations à la durée hebdomadaire de travail de 35 heures dans la fonction publique territoriale. Depuis lors, la commune a délibéré le 9 mars 2022 sur la modification de la durée de travail, la portant à 36 heures hebdomadaires avec six jours de RTT, pour un temps de travail journalier de 7h12. La journée de solidarité n'est désormais plus « offerte » et la commune a mis en place un logiciel de gestion des absences et des congés depuis le début de l'année. Enfin, la commune prévoit la mise à jour du règlement intérieur du personnel lors de son conseil municipal de septembre 2022 ;
- sur la période examinée, tous motifs confondus, le nombre de jours d'absence moyen par agent était de 28,2 jours, alors que la moyenne nationale était de 16 jours en 2019⁴³ (cf. tableau 34 p.68). Le nombre de jours d'absence moyen pour maladie ordinaire était de 21,4 jours, en hausse continue depuis 2015 (18,5 jours en 2015, 24,8 jours en 2020), soit l'équivalent de 14,9 ETP. Le taux d'absentéisme imputable à la maladie ordinaire s'établissait à 11 % en 2020 (contre 8,2 % en 2015, cf. tableau 35 p.68). Les actions mises en place par la commune étaient en la matière limitées (contrôles médicaux, analyse des causes des accidents du travail). La commune n'avait pas mis en place de suivi de l'évolution de l'absentéisme, ni estimé son coût. Elle ne disposait pas d'un plan de prévention, ni de document unique d'évaluation des risques professionnels. Dans sa réponse, l'ordonnateur a fait valoir la signature d'une convention avec le centre de gestion des Pyrénées-Orientales qui prévoit la mise à disposition d'un agent chargé d'une fonction d'inspection en santé et sécurité au travail (ACFI), mission qui a débuté en juillet 2022. Cette mission comprenait également l'établissement de propositions de mesures de nature à améliorer l'hygiène et la sécurité au travail et la prévention des risques professionnels, sans que l'élaboration d'un document unique soit clairement mentionnée. L'ordonnateur soutient à cet égard le contraire. La chambre considère que la commune n'a pas, pour l'heure, défini de véritable plan global de prévention de l'absentéisme et d'amélioration des conditions de travail.

⁴² Cette délibération détaille dans son article 3 les conditions d'attribution du complément indemnitaire annuel, « non automatiquement reconductible car lié à la manière de servir de l'agent ».

⁴³ Source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique.

Au regard des développements précédents, la chambre formule les recommandations suivantes :

7. Se conformer à la réglementation en matière de temps de travail conformément à la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique. *Totalement mise en œuvre.*

8. Mettre en place un plan de prévention de l'absentéisme et d'amélioration des conditions de travail en vue de diminuer le nombre de jours d'absence par agent. *Non mise en œuvre.*

4.2.3.3. Les subventions de fonctionnement

Le montant des subventions de fonctionnement allouées a été en hausse de 8 % sur la période. Il s'agissait des subventions versées aux personnes privées (110 900 € en 2020, en hausse de 6 %) et des subventions à destination des établissements publics rattachés, notamment le centre communal d'action sociale (50 000 € en 2020). La commune a ainsi financé environ 40 associations, essentiellement sportives ou de loisirs.

La chambre a observé à cet égard les insuffisances de la commune en matière d'attribution, de suivi et de contrôle des subventions allouées aux associations. En effet, la commune ne s'était pas dotée d'un règlement d'attribution des subventions communales aux associations :

- les demandes de subvention étaient traitées directement par l' élu en charge des associations, sans qu'aucune commission ne se réunisse ;
- des lacunes en matière de contrôle étaient relevées, la commune ne se conformant pas à l'article L. 1611-4 du CGCT selon lequel les associations « qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenues de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tout document faisant connaître les résultats de leur activité ». Aucun compte rendu d'activité et financier, tel qu'exigé par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, n'était établi par les associations bénéficiaires des subventions.

En conséquence, la chambre recommande de fixer les règles d'attribution dans un règlement.

Recommandation

9. Adopter un règlement d'attribution des subventions aux associations. *Totalement mise en œuvre.*

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a produit ce règlement. La recommandation est donc considérée comme mise en œuvre. La commune a par ailleurs révisé ses procédures et dispose dorénavant d'un dossier de demande de subvention dont le contenu est conforme à la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Ces actions doivent s'accompagner de la mise en place d'un dispositif de suivi des bénéficiaires et les modalités de valorisation comptable de tous les concours octroyés par la commune.

Ainsi, alors que l'association sportive « Le XIII Baroudeurs » a bénéficié de subventions supérieures à 23 000 € à compter de 2018⁴⁴, la commune n'a établi une convention d'objectifs et de moyens annuelle qu'à compter de 2019. Celle-ci ainsi que la suivante pour 2020 n'indiquent pas le montant de la subvention de fonctionnement attribuée mais uniquement celui de l'acompte. La mise à disposition des équipements sportifs est mentionnée, sans toutefois être valorisée.

L'association « Comité d'animation de Pia » a été subventionnée par la commune à hauteur de 40 000 € en 2016, 70 000 € en 2017, puis 24 000 € en 2018 et 2019⁴⁵. Pour autant, aucune convention d'objectifs et de moyens n'a été conclue. Cette association a bénéficié par ailleurs de moyens mis à disposition de la commune gratuitement, sans qu'ils ne soient valorisés.

Pour ces deux associations, dont le concours communal dépassait les 23 000 €, l'ordonnateur a formalisé des conventions d'objectifs et de moyens pour l'année 2022. Cependant, la commune devra les compléter avec la mention des concours (subvention, mise à disposition gratuite des salles, éventuellement de personnel, consommation des fluides...) octroyés à ces associations.

Compte tenu des montants de subventions distribuées, et afin de disposer d'une vision claire et exhaustive du coût total des associations pour le budget communal, la chambre rappelle qu'il convient de retracer comptablement l'ensemble des concours (subvention, mise à disposition gratuite des salles, éventuellement de personnel, consommation des fluides...) octroyés aux associations, et de compléter les conventions en les mentionnant, afin de valoriser correctement la participation de la collectivité.

La chambre rappelle enfin à la commune que les informations relatives à l'attribution des subventions aux personnes de droit privé doivent figurer à titre exhaustif dans les annexes du compte administratif (B.1.7).

4.2.3.4. Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion ont diminué sur la période contrôlée en corrélation avec les transferts de compétence vers l'intercommunalité évoqués *supra*. Elles s'établissaient en 2020 à 0,37 M€ et étaient principalement composées de la contribution au service départemental d'incendie et de secours (0,15 M€) et des indemnités versées aux élus (0,12 M€), lesquelles n'ont pas appelé d'observation de la chambre.

4.2.4. L'effort d'investissement et son financement

4.2.4.1. Un financement propre disponible uniquement assis sur les autres recettes d'investissement

La dégradation continue des performances annuelles du budget principal a généré une CAF nette cumulée négative sur la période examinée. En 2016 et 2020, la CAF brute n'a pas permis à la commune de dégager des marges suffisantes pour couvrir l'annuité en capital de la dette et l'a

⁴⁴ Les conventions d'objectifs et de moyens sont obligatoires lorsque le montant des subventions versées est supérieur à 23 000 €, conformément aux dispositions de la loi précitée et de son décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2001. Ce seuil s'apprécie en tenant compte des concours en nature, compte tenu de la définition des subventions de fonctionnement figurant à l'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

⁴⁵ En 2020, en raison de l'annulation des événements festifs, la subvention s'est élevée à seulement 6 000 €.

tout juste couverte en 2019. En 2020, la CAF nette était négative à hauteur de 0,32 M€. En cumulé sur la période, l'autofinancement net était également négatif (- 0,08 M€). Ainsi, la commune n'est pas parvenue à dégager suffisamment d'autofinancement pour financer son cycle d'investissement.

Dès lors, le financement propre disponible des dépenses d'investissement a uniquement reposé sur les recettes d'investissement hors emprunts, qui se sont élevés en cumul à 3 M€ sur la période. Celles-ci ont fluctué sur la période, en raison de l'inaction de la commune en matière de FCTVA et de subventions d'investissement : la commune s'est ainsi privée d'une recette en omettant de déclarer le FCTVA de 2017 à 2020 (cf. 3.3.1.1)⁴⁶ ; le montant des subventions d'investissement a diminué à partir de 2017 et était nul en 2019, la commune n'ayant pas fourni dans les temps les justificatifs à la préfecture.

En 2020, les subventions d'investissement provenaient essentiellement de l'État (64 057 €), de la caisse des allocations familiales (52 547 €), du département (51 470 €) et des fonds de concours alloués par l'intercommunalité (38 533 €). Les produits de cessions enregistrés en 2017 provenaient de la vente d'une grange à la C3SM (0,2 M€).

tableau 11 : le financement propre disponible

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années	2021
CAF brute	298 272	963 175	728 089	637 814	302 196	0,3%	1 427 421
- Annuité en capital de la dette	564 330	584 708	606 531	637 567	622 922	3 016 058	697 895
= CAF nette ou disponible (C)	-266 058	378 467	121 558	246	-320 726	-86 512	729 525
Taxe local d'enlèvement et taxe d'aménagement	375 791	295 106	363 392	453 054	541 934	2 688 515	659 240
+ FCTVA	245 334	0	0	0	0	956 215	710 882
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	263 623	30 797	21 376	0	206 607	546 074	23 671
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	0	0	240	0	240	0
+ Produits de cession	0	214 281	9 350	0	0	223 631	0
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	0
Recettes d'investissement hors emprunt (D)	884 748	540 183	394 118	453 294	748 541	3 020 884	1 393 792
= Financement propre disponible (C+D)	618 690	918 650	515 676	453 540	427 815	2 934 371	2 123 317

Source : logiciel Anaafi, d'après les comptes de gestion

4.2.4.2. Des dépenses d'équipement réalisées sans stratégie

Sur la période 2016 à 2020, les dépenses d'équipement ont représenté un montant cumulé de 5,7 M€, soit une moyenne de 1,1 M€. Elles sont en diminution par rapport au montant moyen constaté par la chambre entre 2011 et 2015 (2 M€). Rapportées à l'habitant (131 € en moyenne par habitant), elles étaient plus de deux fois moins importantes que la moyenne de la strate (312 € par habitant).

Les principales opérations ont concerné des aménagements urbains incluant la voirie (notamment l'aménagement de deux parkings et d'une avenue), des travaux de restauration et d'aménagement des écoles (dont la rénovation de la cour de l'école François Mitterrand) et du cimetière, l'extension d'une crèche, l'acquisition de matériels bureautiques et informatiques. (cf. tableau 36 p.69).

⁴⁶ Grâce à l'intervention de la préfecture, cette recette a été encaissée intégralement en 2021.

tableau 12 : les dépenses d'équipement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul	2021 données provisoires
Financement propre disponible	618 690	918 650	515 676	453 540	427 815	2 934 371	2 126 907
Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	50,8%	186%	39,5%	33,8%	31,7%	51,4%	95,1%
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 218 309	493 774	1 305 390	1 340 724	1 348 707	5 706 905	2 236 486
						Moyenne	
Par habitant	145	59	148	151	151	131	n.d.
Moyenne de la strate	265	298	320	370	309	312	n.d.

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

La commune dispose d'un service technique conséquent (38,3 ETP en 2020) chargé d'entretenir le patrimoine de la commune. Elle valorise des travaux en régie pour un montant moyen annuel d'un peu plus de 200 000 € (soit, en moyenne, 18 % des dépenses d'équipement). Ces opérations ont concerné principalement des travaux de maintenance des bâtiments communaux ainsi que des interventions sur des voiries.

tableau 13 : les travaux effectués en régie

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2016-2020		Variation annuelle moyenne	2021
						Évolution	Évolution en %		
Production immobilisée, travaux en régie	198 720	156 767	230 883	248 706	210 014	11 294	5,7%	1,4%	0

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

La commune n'a pas mis en place de stratégie d'investissement. Les informations données à ce sujet dans les débats d'orientation budgétaire ont été particulièrement lacunaires et se sont limitées à lister les opérations annuelles. Aucune approche pluriannuelle par projet ou par nature de travaux n'existait.

À cette fin, un outil de planification et de pilotage plus détaillé et complet, décrivant de manière exhaustive l'ensemble des projets et leur découpage dans le temps, en tenant compte des délais et de chaque étape de réalisation, aiderait à mener la réflexion sur les priorités d'investissements. Il permettrait, en outre, de vérifier que le programme d'investissements de la collectivité est compatible avec le maintien des grands équilibres financiers.

L'adoption d'une gestion pluriannuelle des engagements de dépenses, sous la forme d'autorisation de programme, d'autorisation d'engagement et de crédit de paiement pourrait également faciliter ce nécessaire suivi pluriannuel.

4.2.4.3. Un besoin de financement en progression, majoritairement couvert par l'emprunt

Bien qu'inférieures à la moyenne de la strate, les dépenses d'équipement sont restées élevées par rapport aux capacités financières de la commune.

Le financement propre disponible n'a couvert que 51 % des dépenses d'équipement réalisées entre 2016 et 2020. Le besoin de financement, d'un montant de 2,8 M€, a été couvert par l'emprunt (2,2 M€) et, à titre subsidiaire, par la mobilisation du fonds de roulement net global (0,59 M€).

L'emprunt de 1,5 M€ souscrit en 2018 visait le financement des travaux d'investissement sur l'avenue François Cassagnes ainsi que l'installation d'un système de vidéoprotection sur l'ensemble de la commune. L'emprunt de 0,75 M€ souscrit en 2019 visait le financement des travaux d'investissement suivants : aménagement du parking Sainte-Anne, aménagement de l'entrée du Cimetière d'Aze, l'aménagement du cimetière.

tableau 14 : la couverture du besoin de financement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années	2021
Financement propre disponible	618 690	918 650	515 676	453 540	427 815	2 934 371	2 123 317
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	<i>50,8%</i>	<i>186%</i>	<i>39,5%</i>	<i>33,8%</i>	<i>31,7%</i>	<i>51%</i>	<i>94,9%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 218 309	493 774	1 305 390	1 340 724	1 348 707	5 706 905	2 236 486
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0	16 842	4 396	14 918	24 864	61 020	4 688
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-599 619	408 034	-794 110	-902 102	-945 756	-2 833 553	-117 857
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	1 497 925	748 875	0	2 246 800	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-599 619	408 034	703 815	-153 227	-945 756	-586 753	-117 857

Source : logiciel Anaft d'après les comptes de gestion

Le ratio d'autofinancement des investissements, soit le pourcentage des dépenses d'équipement financées par l'autofinancement net et les autres recettes d'investissement hors emprunt, de 51 % sur la période, est faible. Tant que la commune n'améliorera pas sa CAF, la poursuite d'un tel niveau d'investissement (1,3 M€ par an) n'apparaît pas viable. En recourant de nouveau à l'emprunt, elle a par ailleurs aggravé sa capacité de désendettement (cf. *infra*).

En réponse, l'ancien ordonnateur a reconnu que « les titularisations n'ont pas permis de maîtriser complètement la masse salariale » et qu'il n'est pas parvenu à diminuer « autant que souhaité les dépenses d'investissement ». La chambre prend acte de cette réponse qui conforte son analyse.

4.3. L'impact des budgets annexes eau et assainissement

Sur la période, la commune a géré en régie directe les services de l'eau et l'assainissement.

La chambre, dans son précédent rapport, relevait que la situation financière des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement était dégradée, avec des autofinancements négatifs obérant toute capacité d'investissement. Les personnels mis à disposition par la commune n'étaient par ailleurs pas refacturés aux budgets annexes. La chambre formulait alors deux recommandations, l'une visant à l'intégration de l'ensemble des dépenses des services de l'eau et de l'assainissement dans les budgets annexes et l'autre visant à ce que la commune assure les conditions de l'équilibre des budgets annexes, au besoin par le biais d'une révision tarifaire.

Le transfert de la compétence à la communauté de communes en 2020 a entraîné la création de budgets annexes à l'échelon intercommunal. Un travail est actuellement en cours afin que les flux pris en charge par la C3SM soient répartis aux communes dans le cadre du retour des compétences. Selon les scénarios à l'étude, la commune devrait rembourser environ 400 000 € à la C3SM pour régulariser les charges payées par cette dernière au cours de l'année 2020 (cf. 2.4.1).

L'année 2020 doit être écartée de l'analyse financière des budgets annexes eau et assainissement de la commune.

4.3.1. Un budget annexe de l'assainissement, dont la situation financière demeure très dégradée en raison d'un endettement particulièrement élevé

4.3.1.1. Des marges d'exploitation entièrement absorbées par les charges d'intérêt

Excepté en 2018, les performances d'exploitation du budget annexe de l'assainissement se sont dégradées sous la période sous revue (cf. tableau 37 p.69). Le chiffre d'affaires, constitué intégralement par les produits tirés de la facturation de l'assainissement (évacuation, traitement des eaux usées, raccordement), a été peu dynamique (- 2 %). Les consommations intermédiaires ont fluctué et n'ont pas été maîtrisées (+ 55 %).

L'excédent brut d'exploitation était en diminution sur la période 2016 à 2019 (- 0,09 M€ par rapport à 2016, soit en moyenne - 6,7 % par an). Il est cependant demeuré d'un bon niveau, représentant 372 597 € en 2019 (contre 458 862 € en 2016), soit 53,1 % du produit total. Les charges d'intérêt étaient particulièrement lourdes (346 088 € en moyenne), absorbant l'excédent brut d'exploitation dégagé.

La CAF brute a été négative en 2016, et proche de zéro en 2017 et 2019.

4.3.1.2. Un prix de l'assainissement trop faible, une revalorisation tarifaire tardive et insuffisante

Dans son précédent rapport, la chambre relevait que le prix de l'assainissement n'avait pas connu d'augmentation depuis 2010. Sur la période de contrôle, il n'avait connu qu'une seule hausse en 2017.

tableau 15 : évolution du prix de l'assainissement

en €	2016	2017	2018	2019
Abonnement	57,85	57,85	57,85	57,85
Consommations	132,00	145,20	145,20	145,20
Agence de l'eau	19,20	18,60	18,60	18,00
Prix pour une facture de 120 mètres cubes	209,05	221,65	221,65	221,05
Prix au mètre cube	1,74	1,85	1,85	1,84

Source : rapports annuels sur le prix et la qualité du service public de l'assainissement collectif

La chambre relève que la commune dispose encore de marges de manœuvre tarifaires, le prix du mètre cube facturé par la commune de Pia étant inférieur à celui des communes de même strate : selon le rapport de l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, le prix moyen par mètre cube des services d'assainissement collectif pour les communes de 3 500 à 10 000 habitants était de 2,30 € en 2019, alors qu'il était de 1,84 € à Pia.

Afin de retrouver des marges d'exploitation, la commune doit s'engager dans une politique de revalorisation de ses tarifs. Elle l'a débuté en votant pour 2022 une hausse du prix du mètre cube consommé de 5,8 %.

4.3.1.3. Une capacité d'autofinancement nette grevée par la dette

Hormis en 2018, l'autofinancement dégagé par le service assainissement a été insuffisant pour garantir le remboursement de l'annuité en capital de la dette. En 2019, la CAF nette était négative et s'établissait à - 238 297 € (cf. tableau 38 p.69).

Au-delà des enjeux de soutenabilité de sa dette, le niveau de CAF nette de la régie compromet le financement de ses investissements. Les dépenses d'équipement ont été principalement couvertes par l'emprunt, ce qui a entretenu la dégradation de la situation financière de la régie.

4.3.1.4. Un besoin de financement principalement couvert par l'emprunt

Considérant la faiblesse des autres recettes d'investissement (pas de titrage du FCTVA de 2017 à 2019 et des subventions d'investissement très réduites), la régie ne disposait pas sur la période contrôlée de financement propre pour financer ses dépenses d'équipement. Celles-ci se sont établies à 879 223 €, soit une moyenne annuelle de 219 806 € par an.

Ainsi, le budget annexe a été dans une situation de besoin de financement permanent, qui s'est élevé en cumul de 2016 à 2019 à 1,14 M€. Ce besoin a été financé par l'endettement (848 650 €) et par la mobilisation du fonds de roulement (291 208 €, cf. tableau 39 p.70).

La commune a élaboré un schéma directeur de l'assainissement en 2018 qui liste les aménagements nécessaires pour améliorer la qualité et la capacité du système d'assainissement. La station d'épuration, mise en service en 2011, a coûté 4,9 M€ et a été financée par l'emprunt. Cet équipement, d'une capacité de 12 000 équivalents habitants, n'est plus adapté au traitement des eaux de la commune et nécessite des travaux de réhabilitation. Les investissements nécessaires sur les réseaux d'assainissement n'ont pas suffisamment été anticipés au regard de l'expansion démographique de la commune. Le schéma de l'assainissement estime les travaux de réhabilitation du réseau de collecte à 1,57 M€. Depuis lors, la commune a établi un programme de travaux de près de 2,2 M€, chiffrage qui excède celui du schéma de l'assainissement. Selon le calendrier de réalisation validé par la préfecture, ce programme devrait permettre d'aboutir à une totale remise en état de la station d'épuration sous deux ans et des réseaux associés sous quatre ans. La commune a prévu de réaliser 0,3 M€ de ce programme en 2022, dont 0,2 M€ est engagé.

La chambre indiquait dans son rapport provisoire que les prévisions d'investissement dressées par ce schéma n'étaient pas soutenables. L'actualisation à la hausse du montant du programme de travaux nécessaires à une remise en état complète de la station et des réseaux renforce ce constat aggravé par l'incapacité de la régie à faire face à ses emprunts passés et à en souscrire de nouveaux (cf. 4.4.1.2).

La commune ne peut envisager la réalisation de ces travaux qu'en obtenant des subventions de l'agence de l'eau et du département. Ces subventions, sous réserve du maintien des conditions d'éligibilité, pourraient couvrir jusqu'à 82 % du montant estimé des travaux⁴⁷. La commune a sollicité une subvention du département. Les services préfectoraux lui ont précisé qu'elle était éligible à formuler une demande d'aide à l'investissement de la part de l'État pour les travaux à venir.

⁴⁷ 70 % de subventionnement par l'agence de l'eau pour les communes classées en zone de revitalisation rurale ; 20 % pour les réseaux (plafonné à 200 000 €) et 10 % pour la réhabilitation de la station (plafonné à 400 000 €) par le département.

Afin de retrouver une CAF et réaliser les investissements nécessaires à la conservation et l'amélioration de ses réseaux, la commune doit désormais arrêter un plan de financement qui ne l'a pas été jusqu'à ce jour.

Avant transfert de l'équipement à la C3SM en 2026, ce plan de financement pourra comprendre une revalorisation tarifaire mais la commune pourra également retenir l'option suggérée par les services préfectoraux, à savoir la prise en charge d'une partie des dépenses à partir de son budget principal. Les dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT⁴⁸ le permettent. En outre, la commune a vu sa dotation globale de fonctionnement revalorisée en 2022.

La commune doit donc désormais arrêter le plan de financement des travaux de mise en conformité de la station d'épuration permettant la réalisation de cette opération avant le transfert de l'équipement à l'EPCI ; elle peut mobiliser les différents leviers évoqués *supra* (revalorisation tarifaire, subventions d'investissement externes et subvention du budget principal de la commune).

4.3.2. Un budget annexe de l'eau qui s'est autofinancé en raison d'investissements reportés

4.3.2.1. Le dégagement d'un autofinancement brut

Hormis en 2018, l'excédent brut d'exploitation du budget annexe eau s'est situé entre 30 et 38 % du produit total, il s'élevait en 2019 à 288 141 €.

Bénéficiant de charges d'intérêts en diminution sur la période (- 15,8 %), le budget annexe de l'eau a dégagé un autofinancement brut à compter de 2017, en hausse en 2018 ; il s'élevait à 176 301 € en 2019, soit 23,4 % du produit total. (cf. tableau 40 p.70).

4.3.2.2. Un prix de l'eau inférieur à celui observé dans les communes de même strate

Le prix de l'eau n'a connu qu'une seule hausse en 2017 : il était passé de 2,04 € par mètre cube à 2,16 € par mètre cube. Le coût de l'abonnement annuel était pour sa part resté stable. L'évolution tarifaire de 2019 a résulté de hausse de la part revenant à l'agence de l'eau.

tableau 16 : évolution du prix de l'eau

en €	2016	2017	2018	2019
Abonnement	48,17	48,17	48,17	48,17
Consommations	148,80	163,20	163,20	163,20
Agence de l'eau	34,80	34,80	34,80	40,60
TVA 5,5%	12,75	13,54	13,54	13,86
Total	244,52	259,71	259,71	265,83
Prix au mètre cube	2,04	2,16	2,16	2,22

Source : rapports annuels sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable

Des marges de manœuvre tarifaires existent, même si le prix du mètre cube facturé par la commune de Pia (2,22 € par mètre cube) est proche de celui des communes de même strate (2,27 € par mètre cube selon le rapport de l'observatoire des services publics de l'eau et d'assainissement).

⁴⁸ Article L. 2224-2 du CGCT : « S'il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics industriels et commerciaux, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par [...] 2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être réalisés sans augmentation excessive des tarifs ».

Comme pour l'assainissement, la commune a voté une hausse des tarifs relatifs à l'eau pour 2022. Le prix du mètre cube consommé a augmenté de 3,7 % (169,2 € pour 120 mètres cubes consommés contre 163,2 € en 2019). Dans le même temps, la commune a choisi de diminuer le coût de l'abonnement (de 48,17 € à 46,72 €), soit une diminution de 3,2 %, ce qui limite la portée de la hausse tarifaire décidée sur les consommations. Cette revalorisation est amenée à se poursuivre afin que la régie de l'eau dispose de marges de manœuvre suffisantes pour investir (cf. *infra*).

4.3.2.3. L'existence d'une capacité d'autofinancement nette

Le budget annexe a dégagé un autofinancement brut depuis 2017. Ce dernier a permis de couvrir l'annuité en capital de la dette à compter de cet exercice. L'autofinancement net a fluctué sur la période, il s'établissait à 95 107 € en 2019. (cf. tableau 41 p.70).

4.3.2.4. Des investissements reportés, malgré l'existence d'une capacité de financement

Les dépenses d'équipement ont été faibles sur la période, 207 722 € en cumul, soit une moyenne de 51 930 € par an ; elles ont été couvertes par l'autofinancement net cumulé à d'autres recettes d'investissement hors emprunt. Celles-ci ont été faibles (73 138 € en cumul) et n'ont concerné que des subventions d'investissement, la commune n'ayant pas titré le FCTVA.

La régie de l'eau a ainsi dégagé une capacité de financement de près de 300 000 €. Pour autant, un emprunt de 249 625 € a été mobilisé en 2018, sans besoin de financement. (cf. tableau 42 p.71).

La commune indique que le schéma directeur réalisé en 2012 avait préconisé des travaux pour un montant de 0,6 M€, lesquels auraient permis d'améliorer les performances du réseau. Ces travaux n'ont pas été réalisés et les performances du réseau se sont considérablement dégradées sur la période :

- ainsi, le taux de rendement⁴⁹ du réseau de distribution est passé de 69,7 % en 2015 à 55 % en 2019 pour un taux minimal fixé par la loi à 70 %⁵⁰ ; au cours de cet exercice, il a fallu injecter près de deux mètres cubes d'eau pour en délivrer un à l'abonné ;
- l'indice linéaire de pertes en réseau s'est également aggravé (de 10,2 à 16,7 mètres cubes par kilomètre par jour, contre une moyenne nationale de 3,2 mètres cubes par kilomètre par jour) ; ce phénomène s'explique par un taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau de 0,06 % en 2019 (0,93 % en 2015) et d'un renouvellement des canalisations très faible (de 2015 à 2019, seul 1,31 kilomètre de linéaire de réseau a été renouvelé).

La commune prévoit d'établir un nouveau schéma directeur en 2022.

⁴⁹ Le rendement du réseau de distribution correspond au rapport entre le volume d'eau consommé par les usagers (particuliers et industriels) et le service public (pour la gestion du dispositif d'eau potable) et le volume d'eau potable introduit dans le réseau de distribution. Plus le rendement est élevé (à consommation constante), moins les pertes par fuites sont importantes. De fait, les prélèvements sur la ressource en eau sont moins importants.

⁵⁰ L'article 161 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2) puis le décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'actions pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable ont fixé pour objectif aux services d'eau un rendement minimal du réseau de distribution de 70 %.

En conclusion, dans la perspective de leur transfert à l'EPCI en 2026, la commune doit assurer l'équilibre budgétaire des SPIC relatifs à l'eau et l'assainissement et effectuer les investissements nécessaires.

La chambre recommande à la commune de :

10. Veiller à la restauration de l'équilibre financier des services publics industriels et commerciaux relatifs à l'eau et à l'assainissement. *Non mise en œuvre.*

4.4. Dette, fonds de roulement et trésorerie

4.4.1. Un endettement consolidé qui excède largement les capacités financières de la commune

Dans son précédent rapport, la chambre relevait une dette difficilement soutenable au regard de sa CAF nette et une trésorerie proche de la rupture. Elle relevait le poids de la dette des budgets annexes eau et assainissement.

4.4.1.1. La structure de la dette, marquée par des durées d'emprunt longues et des taux d'intérêt élevés

Le portefeuille des emprunts détenus par la commune, au titre du budget principal et des budgets annexes eau et assainissement, était composé de 28 emprunts, dont 26 à taux fixe et deux à taux variable. Il n'y avait aucun emprunt *in fine*. Néanmoins, les deux emprunts souscrits en 2018, au titre du budget principal (1,5 M€ pour des travaux de voirie) et du budget annexe assainissement (0,7 M€ pour des travaux de remise en état de la station d'épuration), comportaient un différé d'amortissement de 24 mois, générant des intérêts supplémentaires et traduisant les difficultés de la commune à rembourser sa dette (cf. *infra*). La commune n'a pas souscrit d'emprunt structuré.

Au titre du budget principal, le capital restant dû au 31 décembre 2020 était de 12,1 M€. Les contrats en cours ont été souscrits entre 2004 et 2019 pour des durées d'exécution comprises entre huit ans et 50 ans. Plus de la moitié des contrats en cours avaient une durée d'exécution supérieure à 20 ans et représente 8,6 M€ en montant de capital restant dû, soit 74 % de l'endettement. L'essentiel des emprunts (14) a été contracté pour financer des travaux de voirie, dont les deux derniers. Les autres emprunts visent à financer l'investissement, sans autre précision. Le caractère général des termes des contrats ne permet pas de contrôler la pertinence de la durée de l'emprunt souscrit au regard de la durée d'amortissement des biens qu'il finance.

Pour le budget eau, le capital restant dû au 31 décembre 2020 était de 2,5 M€ pour cinq emprunts. 81 % de ces emprunts ont été souscrits entre 2004 et 2008, pour des durées de 30 à 50 ans et pour un capital restant dû de 2 M€. Ils ont financé des travaux sur les réseaux d'eau et la suppression de branchements en plomb.

Pour le budget assainissement, le capital restant dû au 31 décembre 2020 était de 8,1 M€ pour sept emprunts. 80 % des emprunts en cours ont été souscrits entre 2006 et 2010, pour des durées de 30 à 50 ans et pour un capital restant dû de 6,4 M€. Ils ont financé la construction de la station d'épuration (48 %) en 2010 et des travaux sur réseaux d'assainissement.

Le taux apparent de la dette, qui mesure le rapport entre les frais financiers de l'année sur le capital restant dû en fin d'exercice, reste globalement élevé, en période de baisse des taux. Le taux consolidé était de 4,2 % fin 2019⁵¹ et de 4,7 % fin 2021.

tableau 17 : taux apparent de la dette par budget et consolidé

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Taux d'intérêt apparent du budget principal	4,7%	5,1%	4,7%	4,2%	3,9%	3,8%	4,1%
Taux d'intérêt apparent de la dette (budget annexe eau)	4,83%	7,32%	4,72%	4,35%	4,34%	0,05%	9,31%
Taux d'intérêt apparent de la dette (budget annexe assainissement)	6,98%	5,58%	4,58%	2,10%	4,33%	4,60%	4,23%
= Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)	5,5%	6%	4,7%	3,4%	4,2%	3,7%	4,7%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Par ailleurs, le rapport entre les intérêts et les charges courantes, mesuré au titre du budget principal, s'établit à 5,6 % en 2020 ; il reste supérieur au seuil d'alerte de 4 %, ce qui est significatif de conditions d'accès dégradées au crédit. Cependant, sur la période, la commune n'a procédé à aucun refinancement et/ou renégociation de ses emprunts.

Or, malgré un niveau d'endettement élevé, le rythme apparent de renouvellement des immobilisations en années, qui permet de mesurer le nombre d'années qu'il faudrait à la collectivité pour renouveler ses biens, est élevé et reste supérieur au seuil d'alerte indicatif de 30 années. Il était en effet de 49 ans en moyenne annuelle sur la période 2015 à 2020.

4.4.1.2. Une dette consolidée excessive, difficilement soutenable au regard des capacités financières de la commune

En 2016, l'encours de la dette du budget principal s'élevait à 12,3 M€. En 2020, il avait légèrement diminué et s'établit à 12,1 M€, ce qui représentait 1 331 € par habitant contre 802 € pour la strate. Le niveau de l'encours de la dette, conjugué à une CAF brute insuffisante et en diminution, obère la capacité de désendettement de la commune : fin 2020, 40 années auraient été nécessaires à la commune pour se désendetter (contre 54 années en 2015). Elle dépasse largement le seuil d'alerte de 12 années, fixé par l'article 20 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, au-delà duquel l'endettement atteint un seuil critique.

Consolidée avec l'ensemble des budgets annexes, la dette totale atteignait 22,9 M€ en 2020. Les budgets annexes de l'eau (2,5 M€) et de l'assainissement (8,1 M€) supportaient près de la moitié de la dette communale.

Alors que l'encours de dette avait entamé une diminution en 2017, il s'est maintenu à un haut niveau par la prise de nouveaux emprunts sur la période de contrôle : 1,5 M€ en 2018 et 0,75 M€ en 2019 au niveau du budget principal, 0,25 M€ en 2018 au titre du budget annexe de l'eau, 0,15 M€ en 2016 et 0,7 M€ en 2018 pour le budget annexe de l'assainissement.

⁵¹ L'année 2020 ne peut constituer une référence en raison du transfert de la compétence eau et assainissement à l'EPCL.

tableau 18 : évolution de l'encours de la dette consolidée

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne	2021
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	12 346 993	11 762 284	12 653 679	12 764 987	12 142 065	-1,2%	11 444 169
Encours de dette du budget annexe eau au 31 décembre	2 553 576	2 479 396	2 651 414	2 570 220	2 567 399	-0,6%	2 382 308
Encours de dette du budget annexe assainissement au 31 décembre	8 361 906	8 113 752	8 666 091	8 420 009	8 165 572	-0,7%	7 844 715
Encours de la dette consolidée (tous budgets)	23 262 474	22 355 433	23 971 183	23 755 215	22 875 035	-0,4%	21 671 192
% du budget principal sur la dette consolidée	53%	53%	53%	54%	53%		53%
% du budget annexe eau sur la dette consolidée	11%	11%	11%	11%	11%		11%
% du budget annexe assainissement sur la dette consolidée	36%	36%	36%	35%	36%		36%
Total dette budgets annexes / dette consolidée	47%	47%	47%	46%	47%		47%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Dans ces conditions, les marges d'exploitation dégagées, déjà faibles, ont été totalement absorbées par l'annuité en capital de la dette. L'endettement consolidé de la commune apparaît totalement disproportionné par rapport à ses capacités financières.

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

La mesure de l'équilibre financier de la commune peut s'effectuer à travers trois indicateurs : le fonds de roulement net global, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.

4.4.2.1. Le fonds de roulement net global

Le fonds de roulement net global traduit l'excédent de capitaux stables par rapport aux emplois durables, permettant de financer le cycle d'exploitation (activité courante). Il permet de couvrir le décalage entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses.

Entre 2016 et 2020, le fonds de roulement net global s'est contracté, en raison de la dégradation du résultat de fonctionnement, déficitaire en 2020. En 2018, il avait retrouvé un niveau permettant de couvrir 41,5 jours de fonctionnement en raison de la hausse plus importante de ses ressources stables (*via* la dette) par rapport aux emplois immobilisés.

Au 31 décembre 2020, le fonds de roulement net global était négatif et s'établissait à - 0,2 M€ ; il ne permettait pas d'assurer le financement des charges courantes. (cf. tableau 43 p.71).

4.4.2.2. Le besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement traduit le financement nécessaire pour l'activité courante, dans laquelle un décalage peut apparaître entre ses rythmes d'encaissement et de décaissement. Il se calcule en faisant la différence entre les créances et les dettes à court terme.

Le besoin en fonds de roulement a été négatif à compter de 2018 (cf. tableau 44 p.72). Ce constat résulte d'une part de la hausse de l'encours fournisseurs plus forte que celles des créances

et, d'autre part, du transfert de trésorerie opéré par le biais des comptes de rattachement des budgets annexes eau et assainissement :

- s'agissant de l'encours fournisseurs, le délai global de paiement s'est dégradé, entre 2018 (19,18 jours) et 2020 (35,63 jours), dépassant le délai réglementaire (30 jours) et exposant la collectivité aux paiements d'intérêts moratoires. La commune indique que, le plus souvent, le délai réel de mandatement est de 60 jours, pouvant aller jusqu'à 100 jours, en raison de difficultés de trésorerie. Enfin, le solde apparent du besoin en fonds de roulement doit être nuancé en raison de la pratique systématique de reports de paiement des factures sur l'exercice suivant (cf. 3.3.2) ;
- les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement ont impacté à la hausse le besoin en fonds de roulement (sauf en 2018), en raison de soldes débiteurs résultant de leurs situations déficitaires. Le rattachement des budgets annexes au budget principal induit leur financement par ce dernier.

La chambre rappelle qu'aux termes des articles L. 1412-1, L. 2221-1 et L. 2221-4 du CGCT, les SPIC, exploités sous forme de régie, disposent d'un budget rattaché⁵² avec un compte de disponibilité (compte 515) et non d'un compte de rattachement (compte 451), ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Dans l'optique du transfert obligatoire en 2026 à l'EPCI, la collectivité doit se rapprocher du comptable afin de transformer au 1^{er} janvier d'un exercice les budgets annexes concernés en budgets rattachés dotés de l'autonomie financière⁵³.

4.4.2.3. La trésorerie

L'évolution de la trésorerie montre une situation tendue. Celle-ci était négative en 2016 (nécessitant le recours à une ligne de trésorerie de 0,7 M€, remboursée en 2018) et en 2017. Bien que positive depuis 2018, elle ne couvrait plus que 2,6 jours de fonctionnement en 2020 et 3,5 jours de fonctionnement en 2021.

tableau 19 : l'évolution de la trésorerie nette

au 31 décembre (en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement net global	-219 380	188 655	892 470	739 243	-206 513	-324 370
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-11,0</i>	<i>9,6</i>	<i>41,5</i>	<i>32,8</i>	<i>-9,1</i>	<i>-14,4</i>
- Besoin en fonds de roulement global	171 291	687 955	-615 758	-252 327	-265 170	-404 407
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>8,6</i>	<i>34,9</i>	<i>-28,7</i>	<i>-11,2</i>	<i>-11,6</i>	<i>-17,9</i>
=Trésorerie nette	-390 671	-499 300	1 508 228	991 570	58 656	80 037
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-19,5</i>	<i>-25,3</i>	<i>70,2</i>	<i>44,0</i>	<i>2,6</i>	<i>3,5</i>
<i>Dont trésorerie active</i>	<i>329 869</i>	<i>221 240</i>	<i>1 508 228</i>	<i>991 570</i>	<i>58 656</i>	<i>80 037</i>
<i>Dont trésorerie passive</i>	<i>720 540</i>	<i>720 540</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Aucun pilotage de la trésorerie n'a été instauré par la commune, malgré les nombreuses difficultés auxquelles elle était confrontée (notamment les reports de charges systématiquement effectués). La commune gagnerait à opérer un suivi infra-annuel de sa trésorerie. Il doit permettre

⁵² Les SPIC, quel que soit leur mode de gestion, sont soumis au principe de l'équilibre financier au moyen de la seule redevance perçue auprès des usagers (articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT).

⁵³ Une délibération n'est pas nécessaire dès lors que l'article L. 1412-1 du CGCT s'impose de plein droit à la collectivité.

à la collectivité de disposer d'informations rétrospectives ou prospectives sur l'état de sa trésorerie ou d'anticiper les engagements et paiements à intervenir.

4.5. L'exécution 2021 et les perspectives à moyen terme

4.5.1. L'exécution 2021 : une situation financière qui s'améliore

L'exercice 2021 marque une amélioration. La commune a pu compter sur des ressources fiscales dynamiques et elle a fait des efforts de gestion :

- en actionnant le levier fiscal, le produit issu des impôts locaux a progressé de 15 % par rapport à 2020, soit + 0,7 M€ de recettes (effet base et effet taux⁵⁴) ;
- les ressources d'exploitation ont quasiment retrouvé leur niveau d'avant la crise sanitaire (0,7 M€, en hausse de 75 % par rapport à 2020) ;
- la commune a fait des efforts de gestion notamment au niveau des charges à caractère général (- 14 %) et des autres charges de gestion (- 7 %). Cependant, les dépenses de personnel ont poursuivi leur hausse (+ 0,3 M€, soit + 4 % d'évolution par rapport à 2020). Il s'agit d'un point de vigilance à court terme.

En raison de produits en augmentation de 11 %, notamment sous l'effet de la hausse de la fiscalité, et de charges de gestion en baisse de 1 % par rapport à 2020, la commune a dégagé un excédent brut de fonctionnement d'environ 1,9 M€, soit près de 20 % de ses produits de gestion. La CAF brute s'est établie à 1,4 M€, représentant 14,8 % de ses produits de gestion. Elle a permis d'absorber l'annuité en capital de la dette et de dégager un autofinancement net.

La CAF nette, cumulée à des recettes d'investissement hors emprunt en hausse en raison d'un effet de rattrapage⁵⁵, a permis à la commune de couvrir quasiment intégralement ses dépenses d'équipement (à 95 %). L'année 2021 est marquée par des dépenses d'équipement en hausse, 2,2 M€, un niveau largement supérieur aux années précédentes. Elles ont notamment concerné les travaux de l'école Torcatis (0,2 M€), la création d'un espace public près d'un commerce (0,1 M€), la poursuite des travaux de l'avenue Cassagnes (0,7 M€) et des aménagements du cimetière (0,3 M€), des investissements sur la voirie (0,4 M€), divers achats en équipements et matériels (0,1 M€).

Le poids de la dette étant toujours très conséquent, la commune doit poursuivre les efforts amorcés en 2021. Ce constat est renforcé par des indicateurs bilanciels qui demeurent préoccupants : ainsi, la trésorerie, certes positive, est très réduite (elle ne couvre que 3,5 jours de fonctionnement en 2021) démontrant que la commune connaît toujours des difficultés pour assurer son fonctionnement courant.

⁵⁴ Les taux d'imposition votés en 2021 sont les suivants : 49 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (contre 25,54 % en 2020) et 74,58 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (contre 69,47 % en 2020). Le taux d'imposition pour la taxe d'habitation est resté inchangé (soit 15,25 %).

⁵⁵ La hausse des recettes d'investissement hors emprunts s'explique par le rattrapage du FCTVA (de 2017 à 2020), soit 0,7 M€ sur le seul exercice 2021.

4.5.2. Les projections de 2022 à 2026 : des efforts de gestion à poursuivre et des choix d'investissement qui devront être prudents

La prospective présentée ci-après a été élaborée à partir des éléments d'exécution provisoire de l'exercice 2021 et des discussions avec l'ordonnateur. L'exécution 2021 témoigne d'une amélioration globale de la situation financière. Dès lors, la prospective détaillée ci-dessous suppose que les efforts de gestion initiés en 2021 perdurent dans le temps.

Compte tenu de l'analyse financière rétrospective de la commune, les hypothèses d'évolution retenues s'agissant des charges et des produits sont très modérées. Notamment, les charges de personnel n'évolueraient que de 1 % en variation annuelle moyenne, ce qui paraît peu réaliste, celles-ci ayant varié en moyenne de 4,7 % sur la période passée. L'ordonnateur espère compenser l'impact du glissement vieillesse technicité par les mesures visant à réduire la masse salariale décrites *supra* (cf. 4.2.3.2).

Dans ces conditions, basée sur un objectif de désendettement et de reconstitution de son fonds de roulement, l'analyse prospective invite la commune à faire preuve d'une extrême prudence dans ses investissements et à rétablir de façon durable de sa CAF.

En effet, la progression des recettes et dépenses de fonctionnement envisagée conduirait à un excédent brut de fonctionnement correspondant en moyenne à 21 % des produits de gestion ; il atteindrait 2,2 M€ en 2026 (contre 1,9 M€ en 2021). Dans cette hypothèse, la CAF brute augmenterait, pour atteindre 1,8 M€ en 2026, soit 17,9 % des produits de gestion (cf. tableau 45 p.72).

Au regard du poids du remboursement de la dette, la CAF nette demeurerait faible (en moyenne, elle s'établirait à 0,8 M€ et atteindrait 1 M€ en 2026, soit 9,8 % des produits de gestion). Dans le double objectif de désendettement et de reconstitution de ses réserves, les dépenses d'équipement devraient demeurer inférieures à un plancher annuel moyen de 1 M€ par an. Dans son rapport d'orientation budgétaire pour 2022, la commune envisage 0,7 M€ de dépenses d'équipement. Ce niveau serait compatible avec la prospective présentée au présent rapport. Cependant, en l'absence d'une programmation pluriannuelle d'investissement, ces éléments doivent être pris avec précaution.

Une autre simulation, basée sur des dépenses d'équipement d'1,5 M€ par an, démontre que la commune ne pourrait financer ce niveau d'investissement sans recourir de nouveau à l'emprunt, et, ne pourrait dès lors reconstituer ses réserves. Dans ce cas, la commune se placerait dès 2023 en situation de besoin de financement. Son fonds de roulement net global demeurerait négatif de 2022 à 2026.

En limitant ainsi ses dépenses d'équipement à un niveau minimal, la commune parviendrait à retrouver une capacité de financement et, *in fine*, à reconstituer son fonds de roulement net global (pour mémoire, ce dernier est négatif en 2021).

tableau 20 : le financement des investissements prospectif

en k€	2021 données provisoires	2022	2023	2024	2025	2026
CAF brute	1 431	1 340	1 461	1 583	1 708	1 834
- Remboursement de la dette en capital ancienne	698	707	735	764	795	827
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	0	0	0	0
= CAF nette (c)	733	633	726	819	913	1 008
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>7,6%</i>	<i>6,5%</i>	<i>7,3%</i>	<i>8,2%</i>	<i>9,0%</i>	<i>9,8%</i>
Taxes locales d'équipement	659	400	400	400	400	400
+ FCTVA	711	367	164	164	164	164
+ Subventions d'investissements reçues hors attributions de compensation	24	0	0	0	0	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	1 394	767	564	564	564	564
Financement propre disponible (c-d)	2 127	1 400	1 290	1 383	1 477	1 572
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	<i>95,1%</i>	<i>140,0%</i>	<i>129,0%</i>	<i>138,3%</i>	<i>147,7%</i>	<i>157,2%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 236	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
- Subventions d'équipement (y compris en nature) hors attributions de compensation	5	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-114	400	290	383	477	572
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	0
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement)	-114	400	290	383	477	572

Source : Anafi prospective

Par conséquent, l'encours de dette par habitant (1 228 € par habitant en 2021) diminuerait de 9,1 % en variation annuelle moyenne en l'absence de nouveaux emprunts. En 2026, il s'établirait à 778 € par habitant.

tableau 21 : la capacité de désendettement prospective

en k€	2021 données provisoires	2022	2023	2024	2025	2026
Fonds de roulement net global (FRNG)	-321	79	369	752	1 229	1 801
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-14,2</i>	<i>3,4</i>	<i>16,0</i>	<i>32,6</i>	<i>53,3</i>	<i>78,0</i>
Encours de dette	11 444	10 737	10 002	9 238	8 443	7 616
Dont dettes antérieurement contractées	11 444	10 737	10 002	9 238	8 443	7 616
Dont dettes nouvellement contractées		0	0	0	0	0
Capacité de désendettement (dette/ CAF) en années	8,0	8,0	6,8	5,8	4,9	4,2

Source : Anafi prospective

Au regard des développements précédents, la chambre formule les recommandations suivantes :

11. Mettre en place un plan pluriannuel d'optimisation des charges et des produits de fonctionnement en vue de rétablir durablement la capacité d'autofinancement de la commune. *Non mise en œuvre.*

12. Se doter d'un programme pluriannuel d'investissement adapté aux capacités financières de la commune. *Non mise en œuvre.*

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique qu'en 2022 aucun investissement ne sera réalisé sauf ceux qui sont indispensables (toitures par exemple). Il reconnaît que la commune doit entamer « un long travail d'assainissement des finances » alors

même qu'elle doit faire face à des charges importantes, telles que l'entretien de bâtiments communaux. Il se dit conscient de l'impact de nouvelles dépenses à engager, notamment pour professionnaliser ses équipes.

La chambre souligne l'impérieuse nécessité de poursuivre la maîtrise des charges de fonctionnement et la réduction des investissements afin de restaurer durablement la capacité d'autofinancement de la commune. La professionnalisation de la gestion communale est également un levier pour maîtriser les charges de la commune.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En raison de l'inaction de la commune, la situation financière de celle-ci a poursuivi sa dégradation entre 2016 et 2020, tout particulièrement à compter de 2018. En ne maîtrisant pas ses charges, en particulier celles relatives au personnel, le niveau de l'excédent brut de fonctionnement est demeuré insuffisant. Le poids des charges d'intérêts a grevé la capacité de la commune à dégager un autofinancement brut suffisamment robuste. Ce dernier a totalement été absorbé par l'annuité en capital de la dette.

Le niveau des dépenses d'équipement, bien que réduit sur la période de contrôle, est demeuré trop élevé par rapport aux capacités financières de la commune. Il a généré un besoin de financement, couvert en grande partie par l'emprunt. Son niveau d'endettement, très élevé, a obéré les marges déjà faibles de la commune. Sa trésorerie était quasiment en rupture fin 2020.

Si l'année 2021 marque une amélioration des performances annuelles à la faveur d'efforts de gestion et du relèvement de la fiscalité, la trajectoire pour les années 2022 à 2026 devrait fortement inciter la commune à poursuivre la maîtrise de ses charges de gestion, en particulier ses dépenses de personnel. Il convient que la commune opère des choix d'investissement compatibles avec ses capacités financières, nonobstant la revalorisation de la dotation globale de financement en 2022 de près de 0,6 M€, le seuil de 10 000 habitants ayant été franchi par la commune. La chambre lui recommande de mettre en place deux plans pluriannuels, l'un visant à rétablir sa CAF, l'autre à la programmation de ses investissements en fonction de ses capacités financières.

Dans l'optique du transfert obligatoire de la compétence eau et assainissement à l'intercommunalité en 2026, la commune doit rétablir l'équilibre budgétaire de ses budgets annexes et réaliser les investissements nécessaires ; s'agissant du budget annexe assainissement, elle doit arrêter le plan de financement de la station d'épuration.

ANNEXES

annexe 1 : présentation de la commune	62
annexe 2 : les relations entre la commune et son intercommunalité.....	63
annexe 3 : l'information budgétaire et financière et la fiabilité des comptes	64
annexe 4 : la situation financière.....	66

annexe 1 : présentation de la commune

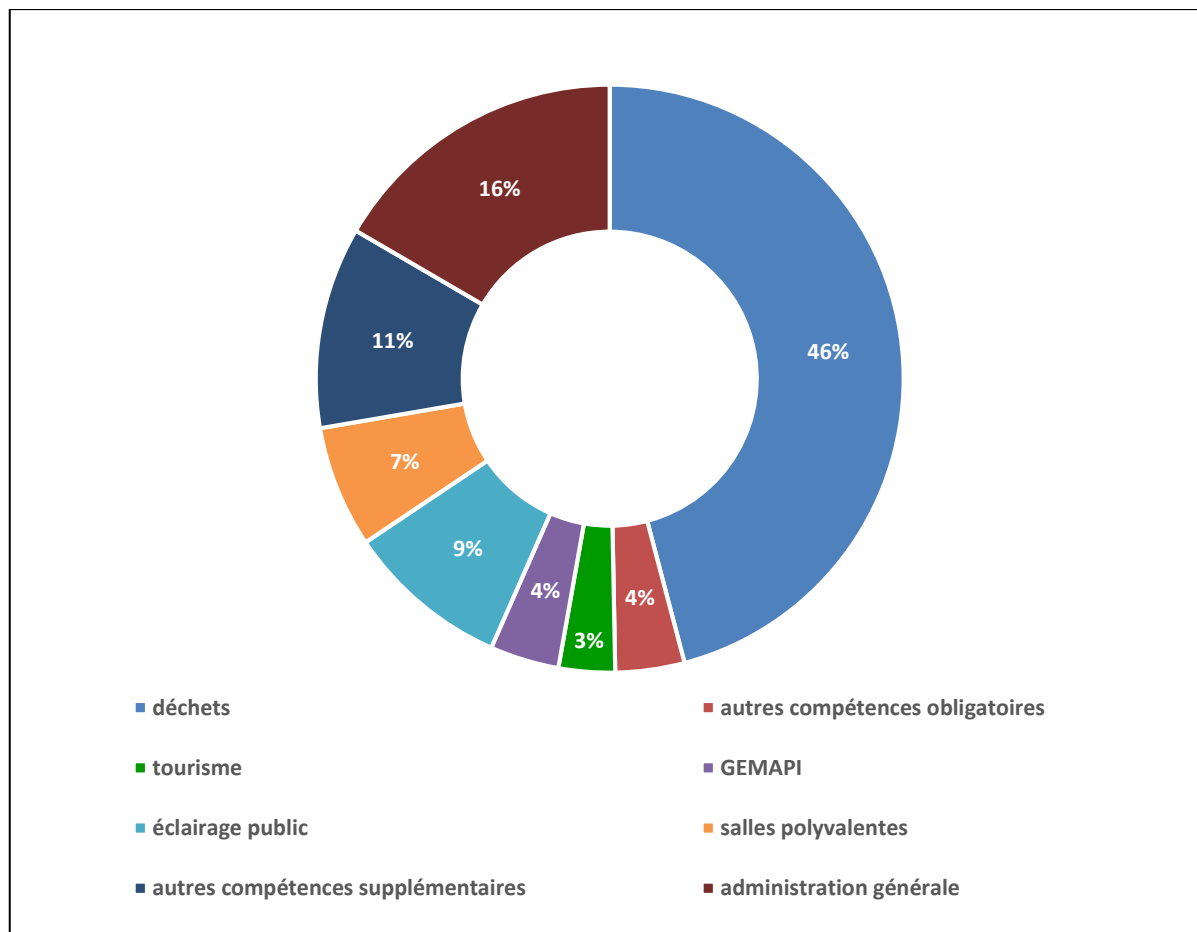
tableau 22 : suivi des observations de la chambre (rapport du 24 novembre 2016) portant sur les exercices 2011 à 2015

	Recommandation	Réponse ordonnateur	Analyse de la chambre	Etat
1	Consolider l'information budgétaire tant au niveau de l'élaboration du rapport sur les orientations budgétaires que des maquettes budgétaires	Depuis 2016 la commune élabore un rapport d'orientation budgétaire qui est présenté en conseil municipal avant approbation. 6 rapports ont été établis depuis le contrôle de la CRC. La maquette budgétaire a été complétée. Les informations sur les effectifs apparaissent, les décisions en matière de contribution également. Par contre le service finance de la commune de Pia est en effectif réduit. Une personne travaillant quasiment seule sur ce service en appui du DGS au moment des budgets. Tout ce travail de formalisation n'est malheureusement pas atteint depuis 2016.	La commune n'a pas été en mesure de produire les ROB 2015, 2016 et 2017, bien qu'ils aient été présentés en conseil municipal. L'absence de ces documents n'a pas permis à la chambre de se prononcer sur leur qualité. S'agissant des ROB pour les années 2018 à 2020, leur contenu, précisé à l'article D. 2312-3 du CGCT, appelle les observations suivantes : - les informations présentées, très générales, s'apparentent plus à des déclarations d'intentions et à un commentaire du budget qu'à une présentation des orientations générales et des engagements pluriannuels, mis en perspective dans le cadre d'analyses financières rétrospectives et prospectives. - les ROB ne traitent pas des engagements pluriannuels en matière d'investissements et ne contiennent que des informations succinctes sur la dette et les dépenses de personnel. Les budgets annexes ne sont pas ou pas traités. Les transferts de compétences et mutualisations ne sont pas évoqués. Les informations traitées dans le ROB 2021 s'améliorent, même si l'article D. 2312-3 du CGCT n'est pas encore totalement respecté. Cf 3.2.2 La chambre constate que sous la période sous revue l'objectif d'amélioration des maquettes budgétaires n'est pas atteint. En effet, l'examen des budgets et comptes administratifs révèle que des annexes obligatoires sont toujours manquantes ou incomplètes (articles L. 2313-1, R. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT) : • A l'appui des budgets, les annexes relatives aux lignes de trésorerie, aux provisions, au personnel, ne sont pas remplies. Il est en de même pour celles relatives aux adhésions aux organismes de regroupement et aux budgets annexes et rattachés. • Des annexes aux comptes administratifs sont manquantes, notamment la liste des concours attribués à des tiers et à la formation des élus. Les états de variation des immobilisations ne sont pas tous remplis empêchant une vision précise de l'évolution des immobilisations de la commune. Cf 3.2.3	Partiellement mise en œuvre
2	Fiabiliser les comptes d'immobilisations	Pas de réponse formalisée	Sur la période de contrôle, la collectivité n'a procédé à aucun apurement des comptes 23 pour le budget principal et les budgets annexes eau et assainissement, à l'exception de l'année 2015. Le volume des immobilisations en cours, loin de se résorber, s'est accru, passant de 10,3 M€ à la clôture de l'exercice 2015 à 13,6 M€ au 31 décembre 2020 pour le budget principal, de 0,69 M€ à 0,79 M€ pour le budget annexe eau, de 12 M€ à 12,7 M€ pour le budget annexe assainissement. Le solde des immobilisations en cours reste anormalement élevé pour ces trois budgets : • Pour le budget principal, il représente, en moyenne annuelle, 36 % des immobilisations corporelles sur la période 2015-2020 et atteint 40 % en 2020. • S'il ne représente que 14 % en moyenne annuelle des immobilisations corporelles pour le budget de l'eau, en revanche, il est près de quatre fois supérieur aux immobilisations comptabilisées de manière définitive pour le budget de l'assainissement, ce qui constitue une anomalie à régulariser. Cf 3.4.3.2	Non mise en œuvre
3	Rattacher les charges et les produits à l'exercice, dès lors que leur impact est significatif sur le résultat	La comptabilité d'engagement a été mise en place. La mise en place a été faite sur l'année 2016. La commune a rencontré des difficultés pour son application dans chaque service. Selon les services le message a été entendu et suivi, pour d'autres ce fut plus compliqué. Le rattachement des charges et des produits n'a pas été mis en place. Le service finances étant en sous effectif, l'agent chargé d'établir les mandats, les titres, le suivi... n'a pas été en capacité de réaliser ces rattachements de charges et de produits, faute de temps.	Alors que l'ordonnateur avait indiqué qu'une comptabilité d'engagement avait été mise en place depuis le 1er janvier 2016, devant permettre le rattachement à l'exercice, la chambre constate qu'elle n'est pas exhaustive, la procédure n'étant que partiellement suivie par les chefs de service. La chambre relevait que la commune reportait des charges d'un exercice à l'autre, parfois dans des proportions très importantes. L'examen des factures jointes aux mandats et les données collectées auprès de la commune pour la période sous revue permet de démontrer que cette pratique n'a pas cessé, tant au niveau du budget principal qu'au niveau des budgets annexes eau et assainissement. Au contraire, ces reports demeurent importants et sont récurrents ; ils concernent le fonctionnement (charges à caractère général) et l'investissement (immobilisations corporelles et immobilisations en cours). Ils affectent systématiquement et annuellement la qualité des comptes de la commune, en méconnaissance de la règle d'indépendance des exercices. Cf 3.3.2	Non mise en œuvre
4	Formaliser la comptabilisation des travaux effectués en régie	Pas de réponse formalisée. Justificatifs depuis 2015 transmis. Pas de délibération cadre.	Sur la période examinée, la commune a réalisé, en moyenne annuelle 203 k€ de travaux en régie. Les travaux en régie comptabilisés sont justifiés par des états détaillés retraçant les dépenses de personnel et les achats de fournitures. La commune gagnerait cependant à établir un document cadre fixant la nature des travaux en régie et les modalités de leur comptabilisation.	Mise en œuvre
5	Intégrer l'ensemble des dépenses des services de l'eau et de l'assainissement dans les budgets annexes afférents	La mise à disposition du personnel sur les services eau et assainissement ainsi que sur les pompes funèbres a été effectuée de 2015 à 2019. En 2020 le service eau et assainissement ayant été transféré sur la communauté de communes, seul le service des pompes funèbres a fait l'objet d'une mise à	La commune a procédé à la facturation des personnels mis à disposition par le budget principal aux budgets annexes. En 2020, pas de facturation en raison du transfert de ces personnels à l'EPCL.	Mise en œuvre
6	Assurer les conditions de l'équilibre des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement, au besoin par le biais d'une révision tarifaire	Une révision tarifaire a été faite en 2017 sur les redevances eau et assainissement (+10 %). Une révision tarifaire a été faite en 2021 sur les redevances assainissement + 6 % et sur les redevances eau + 4 %.	Hausse de 5,8% en 2021 pour 2022 sur les consommations relatives à l'assainissement, stabilité de l'abonnement Hausse de 3,7% en 2021 pour 2022 sur les consommations d'eau, diminution du coût de l'abonnement Ces revalorisations tarifaires demeurent insuffisantes. (cf. 4.3)	Partiellement mise en œuvre

Source : CRC

annexe 2 : les relations entre la commune et son intercommunalité

graphique 1 : le poids financier des compétences de la C3SM en 2020 (dépenses de gestion hors 014)



Source : C3SM

annexe 3 : l'information budgétaire et financière et la fiabilité des comptes**tableau 23 : part des factures reportées en N+1 par rapport aux prévisions budgétaires N
(budget principal, en €)**

Année	Total des prévisions en fonctionnement (chapitre 011)	Factures payées en N+1	Fonctionnement : % de factures payées en N+1 / prévisions	23 prévisions	21 prévisions	Total des prévisions en investissement (chapitres 21 et 23)	Factures payées en N+1	Investissement : % de factures payées en N+1 / prévisions
2015	1 729 310	529 787	31%	1 302 114	335 000	1 637 114	102 489	6%
2016	1 737 700	256 953	15%	990 000	142 400	1 132 400	32 875	3%
2017	1 650 280	608 471	37%	573 618	160 732	734 350	261 026	36%
2018	1 920 572	502 290	26%	1 297 431	498 000	1 795 431	136 551	8%
2019	1 992 993	691 468	35%	75 964	952 568	1 028 532	315 079	31%
2020	2 169 233	128 916	6%	366 606	678 000	1 044 606	737 088	71%
Pourcentage moyen des factures reportées / prévisions budgétaires			25%	Pourcentage moyen des factures reportées / prévisions budgétaires				26%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les données de la commune

**tableau 24 : part des factures reportées en N+1 par rapport aux prévisions budgétaires N
(budget annexe de l'eau, en €)**

Année	Total des prévisions en fonctionnement (chapitre 011)	Factures payées en N+1	Fonctionnement : % de factures payées en N+1 / prévisions	23 prévisions	21 prévisions	Total des prévisions en investissement (chapitres 21 et 23)	Factures payées en N+1	Investissement : % de factures payées en N+1 / prévisions
2015	253 498	124 988	49%	8 454 €	10 000 €	18 454	15 830	86%
2016	394 461	108 080	27%	277 792 €	14 781 €	292 573		0%
2017	430 793	38 277	9%	136 435 €	15 000 €	151 435	695	0%
2018	490 426	51 970	11%	74 731 €	45 000 €	119 731		0%
2019	296 000	6 557	2%	306 325 €	528 459 €	834 784		0%
2020	296 014	89 075	30%	123 200 €	360 000 €	483 200	12 204	3%
Pourcentage moyen des factures reportées / prévisions budgétaires			21%	Pourcentage moyen des factures reportées / prévisions budgétaires				15%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les données de la commune

**tableau 25 : part des factures reportées en N+1 par rapport aux prévisions budgétaires N
(budget annexe de l'assainissement, en €)**

Année	Total des prévisions en fonctionnement (chapitre 011)	Factures payées en N+1	Fonctionnement : % de factures payées en N+1 / prévisions	23 prévisions	21 prévisions	Total des prévisions en investissement (chapitres 21 et 23)	Factures payées en N+1	Investissement : % de factures payées en N+1 / prévisions
2015	275 132	66 675	24%	54 095 €	10 000 €	64 095	60 144	59%
2016	296 314	103 703	35%	224 126 €	6 000 €	230 126		1%
2017	374 529	84 556	23%	291 843 €	20 000 €	311 843	153 964	29%
2018	312 923	95 680	31%	366 926 €	60 000 €	426 926	15 192	9%
2019	378 558	13 733	4%	200 000 €	460 576 €	660 576		54%
2020	133 633	214 971	161%	36 000 €	2 000 €	38 000	12 813	20%
Pourcentage moyen des factures reportées / prévisions budgétaires			46%	Pourcentage moyen des factures reportées / prévisions budgétaires				29%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les données de la commune

tableau 26 : nombre de contentieux sur la période 2015-2021

Contentieux	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total période
<i>Recours</i>	3	4	4	2	3	1	10	27
<i>Infraction à l'environnement</i>		2	3	1	2	5		13
<i>Infractions urbanisme</i>		28	6	30	19	9	29	121
<i>Mise en sécurité</i>							1	1
Total contentieux urbanisme	3	34	13	33	24	15	40	162
<i>Ressources humaines</i>	1	1					1	3
Total contentieux	4	35	13	33	24	15	41	165

Source : la commune

annexe 4 : la situation financière

tableau 27 : les budgets de la commune

Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement					
			2019 (en €)	%	2020 (en €)	%	2021 (en €) données provisoires	%
Budget principal	Pia	M 14	9 017 192	81,2%	8 908 676	99,3%	9 841 813	69,0%
Budget annexe	Eau Pia	M49A	972 078	8,8%	19 863	0,2%	2 286 787	16,0%
Budget annexe	Assainissement Pia	M49A	938 477	8,5%	15 101	0,2%	2 139 736	15,0%
Budget annexe	Pompes funèbres Pia	M4	31 245	0,3%	26 320	0,3%	0	0,0%
Budget annexe	Festin Pia	M 14	144 959	1,3%	0	0,0%	0	0,0%
Total			11 103 951	100,0%	8 969 960	100,0%	14 268 336	100,0%
Total budgets M14			9 162 151	82,5%	8 908 676	99,3%	9 841 813	69,0%

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

tableau 28 : les ressources fiscales propres

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2016-2020		Variation annuelle moyenne
						Évolution	Évolution en %	
Impôts locaux nets des restitutions	3 500 564	3 570 698	3 829 895	4 089 829	4 375 087	874 523	25,0%	5,7%
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	2 411	175 263	184 388	191 565	192 624	190 213	7889,4%	199,0%
+ Taxes sur activités industrielles	167 105	0	0	0	0	-167 105	-100,0%	-100,0%
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, fiscalité spécifique d'outre-mer)	243 847	391 615	441 503	453 898	443 512	199 665	81,9%	16,1%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 913 926	4 137 575	4 455 785	4 735 292	5 011 223	1 097 296	28,0%	6,4%

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

tableau 29 : les ressources d'exploitation

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2016-2020		Variation annuelle moyenne
						Évolution	Évolution en %	
+ Domaine et récoltes	5 800	1 018	21 789	18 482	16 037	10 237	176,5%	29,0%
+ Travaux, études et prestations de services	356 404	477 348	450 002	506 290	360 084	3 680	1,0%	0,3%
+ Mise à disposition de personnel facturée	173 375	225 422	237 232	196 474	7 840	-165 534	-95,5%	-53,9%
+ Remboursement de frais	42 052	70 074	57 896	122 434	28 192	-13 860	-33,0%	-9,5%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	577 631	773 861	766 919	843 680	412 154	-165 477	-28,6%	-8,1%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	16 679	16 969	18 644	13 332	19 482	2 803	16,8%	4,0%
= Autres produits de gestion courante (b)	16 679	16 969	18 644	13 332	19 482	2 803	16,8%	4,0%
= Ressources d'exploitation (a+b)	594 310	790 830	785 563	857 012	431 636	-162 674	-27,4%	-7,7%

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

tableau 30 : les charges à caractère général

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2016-2020		Variation annuelle moyenne
						Évolution	Évolution en %	
Charges à caractère général	1 736 538	1 650 019	1 888 952	1 988 999	2 167 074	430 535	24,8%	5,7%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y compris variations de stocks)</i>	<i>787 076</i>	<i>760 973</i>	<i>830 533</i>	<i>694 447</i>	<i>621 603</i>	<i>-165 473</i>	<i>-21,0%</i>	<i>-5,7%</i>
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	<i>98 329</i>	<i>71 554</i>	<i>101 144</i>	<i>111 394</i>	<i>247 707</i>	<i>149 379</i>	<i>151,9%</i>	<i>26,0%</i>
<i>Dont entretien et réparations</i>	<i>340 278</i>	<i>364 432</i>	<i>393 072</i>	<i>393 149</i>	<i>415 657</i>	<i>75 379</i>	<i>22,2%</i>	<i>5,1%</i>
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	<i>36 788</i>	<i>51 455</i>	<i>53 515</i>	<i>54 787</i>	<i>50 019</i>	<i>13 231</i>	<i>36,0%</i>	<i>8,0%</i>
<i>Dont autres services extérieurs</i>	<i>74 494</i>	<i>29 013</i>	<i>44 097</i>	<i>318 288</i>	<i>376 822</i>	<i>302 328</i>	<i>405,8%</i>	<i>50,0%</i>
<i>Dont remboursements de frais (budgets annexes, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	<i>67 711</i>	<i>70 881</i>	<i>72 973</i>	<i>40 627</i>	<i>68 988</i>	<i>1 277</i>	<i>1,9%</i>	<i>0,5%</i>
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	<i>61 235</i>	<i>80 914</i>	<i>113 729</i>	<i>128 592</i>	<i>93 177</i>	<i>31 942</i>	<i>52,2%</i>	<i>11,1%</i>
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	<i>167 534</i>	<i>123 518</i>	<i>90 284</i>	<i>92 160</i>	<i>127 959</i>	<i>-39 575</i>	<i>-23,6%</i>	<i>-6,5%</i>
<i>Dont transports collectifs et de biens (y compris transports scolaires)</i>	<i>28 528</i>	<i>31 079</i>	<i>62 924</i>	<i>28 329</i>	<i>40 391</i>	<i>11 864</i>	<i>41,6%</i>	<i>9,1%</i>
<i>Dont déplacements et missions</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>29 321</i>	<i>38 925</i>	<i>13 582</i>	<i>13 582</i>		
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	<i>68 100</i>	<i>60 257</i>	<i>89 508</i>	<i>78 478</i>	<i>102 707</i>	<i>34 606</i>	<i>50,8%</i>	<i>10,8%</i>
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	<i>6 464</i>	<i>5 945</i>	<i>7 853</i>	<i>9 823</i>	<i>8 461</i>	<i>1 997</i>	<i>30,9%</i>	<i>7,0%</i>

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

tableau 31 : les charges de personnel

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2016-2020		Variation annuelle moyenne
						Évolution	Évolution en %	
Rémunérations du personnel	2 737 534	3 008 291	3 255 458	3 437 911	3 371 860	634 325	23,2%	5,3%
+ Charges sociales	1 329 765	1 294 244	1 313 877	1 377 390	1 329 242	-523	0,0%	0,0%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	209 064	194 212	166 731	218 933	267 235	58 171	27,8%	6,3%
= Charges de personnel interne	4 276 364	4 496 746	4 736 066	5 034 233	4 968 337	691 973	16,2%	3,8%
+ Charges de personnel externe	0	0	44 596	104 800	163 416	163 416		
= Charges totales de personnel	4 276 364	4 496 746	4 780 661	5 139 033	5 131 753	855 389	20,0%	4,7%
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	<i>58,5%</i>	<i>62,4%</i>	<i>60,9%</i>	<i>62,5%</i>	<i>61,6%</i>			

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

tableau 32 : régime de travail des agents de la commune de Pia

	Base légale (régime 37h30)	Commune (régime 35h00)
Années (jours)	365	365
- Samedis et dimanches	104	104
- Jours fériés déductibles	8	8
- Jours de congés annuels (hors fractionnement)	25	25
- Jours récupération de temps de travail	15	0
- Jours de congés exceptionnels ("ponts")	0	5
Nombre jours travaillés effectifs	213	223
Durée hebdomadaire	37,5	35
Durée journalière (5 jours ouvrés)	7,5	7
Durée annuelle hors journée de solidarité avant arrondi	1597,5	1561
Durée annuelle hors journée de solidarité après arrondi	1600	1565
+ Journée de solidarité (heures)	7	0
Temps de travail annuel	1607	1565
Nombre d'heures inférieur à 1 607 heures		42

Source : CRC et règlement intérieur du personnel de la commune du 23 septembre 2020

tableau 33 : détermination du sureffectif théorique

Effectif de la collectivité en ETP (moyenne)	156,6
Volume d'heures perdues	6577,2
Sureffectif théorique en ETP	4,1

Source : CRC et données de personnel transmises par la commune

tableau 34 : nombre de jours d'absence par motif de 2015 à 2020

Absences en jours	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
Maladie ordinaire	3 115	3 417	3 348	3 461	3 202	3 724	3 378
Accidents du travail	305	215	389	427	1 007	324	445
Longue maladie / longue durée	365	366	365	365	1 095	1 238	632
Total	3 785	3 998	4 102	4 253	5 304	5 286	4 455

Source : CRC, d'après les données de la commune

tableau 35 : l'absentéisme pour maladie ordinaire de 2015 à 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
Maladie ordinaire en jours (A)	3 115	3 417	3 348	3 461	3 202	3 724	3 378
Total ETP (B)	168,3	165,1	155,2	154,7	158,2	149,9	158,5
Jours d'absence par ETP (C = A / B)	18,5	20,7	21,6	22,4	20,2	24,8	21,4
Taux d'absentéisme pour maladie (D)	8,2	9,2	9,5	9,9	9,0	11,0	9,5
En ETP (G = (D x F) / 100)	13,8	15,1	14,8	15,3	14,2	16,5	14,9

Source : CRC, d'après les données de la commune

tableau 36 : principaux investissements réalisés par la commune de 2016 à 2020

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Extension de la crèche	295 694					295 694
Voiries			124 512	204 484	31 440	360 436
Aménagement des parkings Sainte-Anne et Besson				135 540	207 829	343 369
Aménagement de l'avenue Cassagnes (1ère tranche)					249 504	249 504
Travaux du cimetière				104 220		104 220
Bâtiments scolaires			28 754	81 025	24 409	134 188
Rénovation de la cour de l'école François Mitterrand					160 403	160 403
Matériel de bureau et informatique (y compris vidéo-projection)		42 274	131 499	63 375	44 835	281 983

Source : comptes administratifs

tableau 37 : évolution de l'excédent brut d'exploitation et de la capacité d'autofinancement brute (budget annexe de l'assainissement)

en €	2016	2017	2018	2019	Évolution 2016-2019		Variation annuelle moyenne
					Évolution	Évolution en %	
Chiffre d'affaires	823 369	833 874	1 008 851	805 948	-17 421	-2%	-0,7%
= Ressources d'exploitation	823 369	833 874	1 008 851	805 948	-17 421	-2%	-0,7%
- Consommations intermédiaires	243 278	324 212	253 093	377 753	134 475	55%	15,8%
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	52 744	49 966	58 594	0	-52 744	-100%	-100,0%
= Valeur ajoutée	527 348	459 697	697 164	428 195	-99 152	-19%	-6,7%
En % du produit total	64,0%	55,1%	69,1%	53,1%			
- Charges de personnel	65 000	70 000	59 905	22 943	-42 057	-65%	-29,3%
+ Subvention d'exploitation perçues	0	0	0	0	0		
+ Autres produits de gestion	0	0	0	0	0		
- Autres charges de gestion	3 486	1 989	0	32 655	29 168	837%	110,8%
= Excédent brut d'exploitation	458 862	387 708	637 258	372 597	-86 264	-19%	-6,7%
En % du produit total	55,7%	46,5%	63,2%	46,2%			
+/- Résultat financier	-466 402	-371 303	-182 238	-364 410	101 991	-22%	-7,9%
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	-2 763	-3 554	-58	-403	2 360	-85%	-47,4%
= CAF brute	-10 303	12 850	454 963	7 784	18 087	-176%	
En % du produit total	-1,3%	1,5%	45,1%	1,0%			

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

tableau 38 : évolution de la capacité d'autofinancement nette (budget annexe de l'assainissement)

en €	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	-10 303	12 850	454 963	7 784	465 295
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	242 509	248 154	146 612	246 082	883 356
= CAF nette ou disponible	-252 811	-235 304	308 351	-238 297	-418 061

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

tableau 39 : le financement des investissements (budget annexe de l'assainissement)

en €	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	-10 303	12 850	454 963	7 784	465 295
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	242 509	248 154	146 612	246 082	883 356
<i>Dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine</i>	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	-252 811	-235 304	308 351	-238 297	-418 061
<i>En % du produit total</i>	-30,7%	-28,2%	30,6%	-29,6%	
FCTVA	85 549	0	0	0	85 549
+ Subventions d'investissement	5 408	3 968	33 083	29 418	71 877
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	90 957	3 968	33 083	29 418	157 426
= Financement propre disponible (C+D)	-161 854	-231 336	341 434	-208 879	-260 635
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement</i>	-123,4%	-88,9%	96,2%	-157,2%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	131 164	260 238	354 981	132 840	879 223
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-293 018	-491 574	-13 547	-341 719	-1 139 858
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	149 700	0	698 950	0	848 650
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-143 318	-491 574	685 403	-341 719	-291 208

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

tableau 40 : évolution de l'excédent brut d'exploitation et de la capacité d'autofinancement brute (budget annexe de l'eau)

en €	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Chiffre d'affaires	721 919	808 471	1 023 163	753 630	1,4%
= Ressources d'exploitation	721 919	808 471	1 023 163	753 630	1,4%
- Consommations intermédiaires	205 679	275 010	183 973	259 598	8,1%
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	188 684	140 110	109 502	0	-100,0%
= Valeur ajoutée	327 556	393 351	729 688	494 032	14,7%
<i>En % du produit total</i>	45,4%	48,7%	71,3%	65,6%	
- Charges de personnel	103 340	147 399	167 395	167 127	17,4%
+ Subvention d'exploitation perçues	0	0	0	0	
- Subventions d'exploitation versées (M43)	0	0	0	0	
+ Autres produits de gestion	0	0	0	0	
- Autres charges de gestion	3 504	1 973	0	38 764	122,8%
= Excédent brut d'exploitation	220 711	243 979	562 293	288 141	9,3%
<i>En % du produit total</i>	30,6%	30,2%	55,0%	38,2%	
+/- Résultat financier	-186 863	-116 957	-115 227	-111 624	-15,8%
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	-740	-20 778	-731	-216	-33,7%
= CAF brute	33 107	106 244	446 335	176 301	74,6%
<i>En % du produit total</i>	4,6%	13,1%	43,6%	23,4%	

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

tableau 41 : évolution de la capacité d'autofinancement nette (budget annexe de l'eau)

en €	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	33 107	106 244	446 335	176 301	761 988
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	98 669	74 179	77 607	81 194	331 649
= CAF nette ou disponible	-65 562	32 065	368 728	95 107	430 338

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

tableau 42 : le financement des investissements (budget annexe de l'eau)

en €	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	33 107	106 244	446 335	176 301	761 988
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	98 669	74 179	77 607	81 194	331 649
= CAF nette ou disponible (C)	-65 562	32 065	368 728	95 107	430 338
<i>En % du produit total</i>	-9,1%	4,0%	36,0%	12,6%	0
FCTVA	0	0	0	0	0
+ Subventions d'investissement	18 200	5 450	17 101	32 387	73 138
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	18 200	5 450	17 101	32 387	73 138
= Financement propre disponible (C+D)	-47 362	37 515	385 829	127 494	503 476
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement</i>	-54,6%	339,7%	858,1%	196,4%	242%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	86 789	11 043	44 965	64 925	207 722
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-134 151	26 472	340 865	62 568	295 755
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	249 625	0	249 625
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-134 151	26 472	590 490	62 568	545 380

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

tableau 43 : le fonds de roulement net global

au 31 décembre (en €)	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	19 410 160	19 644 554	20 614 461	21 447 443	22 268 508	3,5%
+/- Différences sur réalisations	489 053	489 053	488 154	488 154	488 154	0,0%
+/- Résultat (fonctionnement)	-60 712	606 516	379 928	279 131	-97 533	12,6%
+ Subventions et fonds affectés à l'équipement	6 936 133	6 966 930	6 988 306	6 988 546	7 195 153	0,9%
<i>Dont subventions transférables hors attributions de compensation</i>	0	0	21 376	0	163 866	
<i>Dont subventions non transférables hors attributions de compensation</i>	6 936 133	6 966 930	6 966 930	6 988 546	7 031 287	0,3%
= Ressources propres élargies	26 774 634	27 707 052	28 470 849	29 203 274	29 854 281	2,8%
+ Dettes financières (hors obligations)	12 346 993	11 762 284	12 653 679	12 764 987	12 142 065	-0,4%
= Ressources stables (E)	39 121 627	39 469 336	41 124 528	41 968 260	41 996 346	1,8%
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	27 620 294	27 198 525	27 267 405	27 926 852	27 909 337	0,3%
<i>Dont subventions d'équipement versées hors attributions de compensation</i>	116 741	133 583	137 979	152 897	177 760	11,1%
<i>Dont immobilisations corporelles</i>	27 503 044	27 064 433	27 128 917	27 773 446	27 701 001	0,2%
<i>Dont immobilisations financières</i>	509	509	509	509	509	0,0%
+ Immobilisations en cours	11 165 024	11 526 468	12 403 565	12 746 476	13 737 834	5,3%
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	555 689	555 689	555 689	555 689	555 689	0,0%
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	0	0	5 400	0	0	
= Emplois immobilisés (F)	39 341 006	39 280 681	40 232 058	41 229 018	42 202 860	1,8%
= Fonds de roulement net global (E-F)	-219 380	188 655	892 470	739 243	-206 513	-1,5%
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	-11,0	9,6	41,5	32,8	-9,1	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

tableau 44 : le besoin en fonds de roulement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
+ Redevables et comptes rattachés	156 612	49 132	49 856	58 474	68 630	76 541
<i>Dont redevables</i>	<i>156 512</i>	<i>48 282</i>	<i>48 606</i>	<i>57 574</i>	<i>67 480</i>	<i>75 691</i>
- Encours fournisseurs	49 197	52 502	277 814	333 360	412 464	225 068
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	<i>49 197</i>	<i>48 993</i>	<i>197 496</i>	<i>326 894</i>	<i>73 999</i>	<i>139 316</i>
= Besoin en fonds de roulement de gestion	107 414	-3 369	-227 958	-274 886	-343 835	-148 527
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>5,4</i>	<i>-0,2</i>	<i>-10,6</i>	<i>-12,2</i>	<i>-15,1</i>	
- Dettes et créances fiscales	0	0	161	5 039	7 786	2 597
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	-366	-366	-237 052	-131 922	224 582	-29 025
- Autres dettes et créances	-63 510	-690 958	624 692	104 324	-311 033	-67 297
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le besoin en fonds de roulement)</i>	<i>1 024</i>	<i>1 013</i>	<i>1 013</i>	<i>1 013</i>	<i>528</i>	<i>918</i>
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le besoin en fonds de roulement)</i>	<i>14 427</i>	<i>508</i>	<i>499</i>	<i>14 266</i>	<i>13 061</i>	<i>8 552</i>
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le besoin en fonds de roulement)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1 196</i>	<i>9 497</i>	<i>2 139</i>
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le besoin en fonds de roulement)</i>	<i>19 084</i>	<i>18 830</i>	<i>18 890</i>	<i>18 810</i>	<i>19 895</i>	<i>19 102</i>
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes</i>	<i>-202 478</i>	<i>-811 218</i>	<i>503 844</i>	<i>-33 561</i>	<i>-453 387</i>	<i>-199 360</i>
= Besoin en fonds de roulement global	171 291	687 955	-615 758	-252 327	-265 170	-54 802
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>8,6</i>	<i>34,9</i>	<i>-28,7</i>	<i>-11,2</i>	<i>-11,6</i>	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

tableau 45 : excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement brute prospectifs

en k€	n-1	n	n+1	n+2	n+3	n+4	Variation annuelle moyenne
	2021 données provisoires	2022	2023	2024	2025	2026	2026 / 2022
Ressources fiscales propres	5 748	5 863	5 980	6 100	6 222	6 346	2,0%
+ Fiscalité reversée	791	791	791	791	791	791	0,0%
= Fiscalité totale (nette)	6 539	6 654	6 771	6 891	7 013	7 137	1,8%
+ Ressources d'exploitation	756	764	771	779	787	795	1,0%
+ Dotations et participations	2 332	2 332	2 332	2 332	2 332	2 332	0,0%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	0	s.o.
= Produits de gestion (a)	9 627	9 750	9 875	10 002	10 132	10 264	1,3%
Charges à caractère général	1 857	1 857	1 857	1 857	1 857	1 857	0,0%
+ Charges de personnel	5 361	5 415	5 469	5 524	5 579	5 635	1,0%
+ Subventions de fonctionnement	195	195	195	195	195	195	0,0%
+ Autres charges de gestion	343	343	343	343	343	343	0,0%
= Charges de gestion (b)	7 756	7 810	7 864	7 918	7 974	8 029	0,7%
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	1 871	1 940	2 011	2 083	2 158	2 234	3,6%
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>19,4%</i>	<i>19,9%</i>	<i>20,4%</i>	<i>20,8%</i>	<i>21,3%</i>	<i>21,8%</i>	
+ Résultat financier réel		-600	-550	-500	-450	-400	-9,6%
+ Résultat financier réel	-475	-600	-550	-500	-450	-400	-9,6%
<i>Dont intérêts d'emprunts dette ancienne</i>	<i>475</i>	<i>600</i>	<i>550</i>	<i>500</i>	<i>450</i>	<i>400</i>	<i>-9,6%</i>
+ Autres produits et charges exceptionnels réels (hors cessions)	34	0	0	0	0	0	s.o.
= CAF brute	1 431	1 340	1 461	1 583	1 708	1 834	8,2%
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>14,9%</i>	<i>13,7%</i>	<i>14,8%</i>	<i>15,8%</i>	<i>16,9%</i>	<i>17,9%</i>	

Source : Anafi prospective

GLOSSAIRE

Anafi	outil d'analyse financière
C3SM	communauté de communes Corbières Salanque Méditerranée
CAF	capacité d'autofinancement
CGCT	code général des collectivités territoriales
CRC	chambre régionale des comptes
DGF	dotation globale de fonctionnement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps plein
FCTVA	fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FPIC	fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
GEMAPI	gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
RTT	réduction du temps de travail
SPIC	service public industriel et commercial

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 16 septembre 2022 de M. Jérôme Palmade, maire de Pia.

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)**