



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## COMMUNE DE BAILLARGUES (Hérault)

Exercices 2014 et suivants



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>5</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>1. LES PRINCIPAUX ENJEUX COMMUNAUX.....</b>	<b>8</b>
1.1. Une bonne accessibilité à Montpellier engendrant toutefois des nuisances importantes .....	8
1.1.1. Le pôle d'échanges multimodal .....	8
1.1.2. Le projet de déviation de la RN 113 .....	9
1.2. Une croissance démographique devant être accompagnée.....	10
1.2.1. La hausse démographique : une commune attirant une population jeune ...	10
1.2.2. La réponse aux besoins de la population .....	10
<b>2. L'ARTICULATION DES COMPÉTENCES AVEC LA MÉTROPOLE.....</b>	<b>12</b>
2.1. Les compétences transférées.....	12
2.1.1. Les transferts de compétences intervenus depuis 2015 .....	12
2.1.2. Le transfert du parc multi-glisse Gérard Bruyère .....	13
2.2. Une attribution de compensation devenue négative en 2015 .....	14
2.3. Le financement de la compétence voirie .....	15
<b>3. LA GOUVERNANCE COMMUNALE.....</b>	<b>16</b>
3.1. Les modalités de vote des crédits .....	16
3.2. L'information des élus et des citoyens .....	16
3.2.1. Les rapports d'orientations budgétaires .....	16
3.2.2. La qualité de la prévision.....	17
3.3. La diffusion de données à caractère personnel .....	18
<b>4. LA FIABILITÉ DES COMPTES.....</b>	<b>19</b>
4.1. Le principe de sincérité.....	19
4.1.1. L'affectation des résultats .....	19
4.1.2. Les travaux en régie .....	20
4.1.3. La gestion des immobilisations.....	20
4.2. Le principe de prudence : les provisions pour contentieux .....	22
<b>5. LA SITUATION FINANCIÈRE .....</b>	<b>23</b>
5.1. Un excédent brut de fonctionnement en progression .....	23
5.1.1. Des ressources fiscales en hausse .....	24
5.1.2. L'évolution des charges de personnel.....	25
5.2. Le financement des investissements .....	26
5.2.1. La reconstitution de l'autofinancement .....	26
5.2.2. La progression de la CAF nette .....	27
5.2.3. Les recettes d'investissement hors emprunt .....	27
5.2.4. Le financement propre disponible .....	29
5.2.5. Un recours à l'emprunt limité .....	30
5.3. La situation patrimoniale .....	31
5.3.1. La dette.....	31
5.3.2. Le fonds de roulement .....	32

5.3.3. Le besoin en fonds de roulement .....	33
5.3.4. La trésorerie .....	34
<b>6. CONCLUSION.....</b>	<b>35</b>
6.1. L'évolution prévisionnelle de la section de fonctionnement .....	35
6.2. L'évolution prévisionnelle de la section d'investissement .....	36
6.2.1. Une hausse des dépenses et des recettes d'équipement.....	36
6.2.2. Un résultat anticipé faiblement positif.....	36
<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>37</b>
<b>Réponses aux observations définitives.....</b>	<b>38</b>

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Baillargues à compter de 2014.

L'attractivité de Baillargues, commune de 7 754 habitants située dans la deuxième couronne métropolitaine montpelliéraine, est notamment liée à ses réserves foncières et à un temps de trajet en train de 10 minutes pour accéder au centre de Montpellier. Une plateforme multimodale inaugurée en 2014 a permis d'augmenter les dessertes.

Pour accompagner sa croissance démographique, la commune a accru son offre de logements et de services dans le domaine de la petite enfance et de l'enfance. Elle a initié par ailleurs la construction d'un parc multi-glisse transféré à la métropole en décembre 2019. Ce projet, d'un montant estimé de 14 M€, devrait être mis en service en 2022. Il devra trouver son public. La commune y a déjà consacré 3,95 M€. Elle devrait verser en outre 400 k€ par le biais de fonds de concours à la métropole pour la réalisation d'un bâtiment d'accueil/restaurant.

La commune avait en 2019 une situation financière robuste. Elle a accru son excédent brut de fonctionnement de 74,5 % depuis 2014 en réduisant ses charges de gestion de 0,9 % en moyenne annuelle et en augmentant ses produits de gestion (1,4 % en moyenne annuelle) en utilisant le levier fiscal.

Les dépenses d'équipement cumulées de la période (11,47 M€) ont été notamment autofinancées par une politique active de cessions. Le recours à l'emprunt a été modéré (1,2 M€ en 2014) et la commune s'est désendettée. Sa capacité de désendettement, de 21 ans en 2014, s'établissait à 4,7 ans en 2019.

Conséquence d'une trésorerie abondante, Baillargues était en mesure de faire face, en 2020, aux conséquences financières de la crise sanitaire en maintenant un résultat budgétaire excédentaire.

## RECOMMANDATIONS

1. Faire concorder l'inventaire physique et comptable de l'ordonnateur avec l'état de l'actif du comptable. *Totalement mise en œuvre.*
2. Élaborer un règlement administratif et financier. *Mise en œuvre en cours.*

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 Baillargues a été ouvert le 14 janvier 2020 par lettre de la présidente de la deuxième section adressée à M. Jean-Luc Meissonier, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 7 septembre 2020.

Lors de sa séance du 18 septembre 2020, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Jean-Luc Meissonier. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 22 janvier 2021, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

## 1. LES PRINCIPAUX ENJEUX COMMUNAUX

La commune de Baillargues bénéficie d'une proximité avec la métropole de Montpellier, mise en valeur par des dessertes routières et ferroviaires importantes. Elle attire, de ce fait, une population active. Il lui faut accompagner les besoins de cette population par la mise en chantier de logements neufs et par une offre de services à la population.

### 1.1. Une bonne accessibilité à Montpellier engendrant toutefois des nuisances importantes

Baillargues, commune de 7 754 habitants, est l'une des 31 communes membres de Montpellier Méditerranée Métropole, à l'est de la ville-centre et à la périphérie du territoire métropolitain. Le train permet de rejoindre Montpellier en 10 minutes<sup>1</sup> et Nîmes en 25 minutes<sup>2</sup>. Depuis 2013, la halte SNCF est devenue un pôle d'échanges multimodal (cf. § 1.1.1.).

Elle est traversée au nord par l'autoroute A9. Un échangeur dessert la commune et place Montpellier à 20 minutes (14 kilomètres) et Nîmes à 40 minutes (42 kilomètres) par l'autoroute. La route nationale (RN) 113 conduit près de 15 000 véhicules par jour à passer par le centre de Baillargues. Ce trafic engorge les accès au pôle d'échanges multimodal<sup>3</sup>.

carte 1 : localisation de la commune de Baillargues



#### 1.1.1. Le pôle d'échanges multimodal

Le pôle d'échanges multimodal (PEM) de Baillargues<sup>4</sup> fait partie d'un projet de 20 M€ intégrant sa création sous maîtrise d'ouvrage de la région, l'aménagement des quais et la suppression du passage à niveau 33 sous maîtrise d'ouvrage de Réseau ferré de France, le

<sup>1</sup> 27 trains express régionaux (TER) en jours de semaine dans le sens Montpellier-Baillargues, 37 dans le sens Baillargues-Montpellier.

<sup>2</sup> 33 TER en jours de semaine dans le sens Nîmes-Baillargues, 22 dans le sens Baillargues-Nîmes.

<sup>3</sup> À l'inverse, l'ouverture du PEM et le rabattement vers le pôle d'usagers d'autres communes n'a pas accru le trafic sur la RN 113 à l'entrée de Baillargues.

<sup>4</sup> Le PEM de Baillargues est identifié par le schéma de cohérence territoriale (SCOT) Montpellier Méditerranée Métropole, approuvé le 18 novembre 2019, comme PEM régional ou métropolitain ayant vocation à desservir l'est métropolitain et les usagers du Pays de l'Or. Le SCOT précise que « compte tenu de la remarquable efficacité de ce PEM, il doit constituer le cœur d'un quartier mixte et économique, véritable polarité urbaine stratégique à l'est de la métropole ».

recalibrage de la route départementale (RD) 26 sous maîtrise d'ouvrage du département de l'Hérault<sup>5</sup> avec une participation de la communauté d'agglomération du Pays de l'Or<sup>6</sup>.

Le PEM a été mis en service en 2014. L'ensemble du pôle, intégrant la réalisation de parkings, d'une halte routière de quatre quais qui accueille les transports à la demande du Pays de l'Or, les bus de Montpellier Méditerranée Métropole et les autocars de Hérault Transport, un parking vélos et une aire de covoiturage, a été achevé en 2018. Le passage des bus et la mise en sécurité nécessitaient la suppression du passage à niveau 33, réalisée en 2017<sup>7</sup>.

L'ensemble du projet a été mené à bien, à l'exception de la phase 3 qui porte sur l'agrandissement du tronçon de la route entre Baillargues et Mauguio. L'achèvement a été suspendu le temps de mener les procédures d'expropriation à leur terme. Cet aménagement, qui devait initialement être mis en service en 2022, devrait être retardé d'un an.

La commune de Baillargues a participé au financement de l'opération à hauteur de 214 k€ pour la réalisation du pôle d'échanges multimodal et de 467 k€ pour le financement des études et travaux liés à la suppression du passage à niveau. La commune a également versé 351 k€ en contrepartie de la rétrocession par la région de la parcelle où ont été aménagés les emplacements du parking nord destinés au parc multi-glisse.

Le pôle d'échanges multimodal de Baillargues est devenu, en 2016, la première halte ferroviaire de l'Occitanie en termes de fréquentation. La fréquence des dessertes a été augmentée et le nombre de passagers a été multiplié par 20 en cinq ans.

### **1.1.2. Le projet de déviation de la RN 113**

Projet datant de 1978, la déviation a été inscrite au contrat de plan État-région 2015-2020 avec un financement de 12 M€<sup>8</sup> pour un montant total évalué à 50 M€. Le conseil départemental a indiqué apporter son financement à ce projet, sans en préciser le montant.

Des études de tracé ont été réalisées par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement en 2017. Les différentes variantes permettent d'éviter la traversée des zones urbanisées de Baillargues et Saint-Brès<sup>9</sup> par un contournement à l'est de ces communes permettant de rejoindre l'A9 et la RD 106 qui relie le nord et le sud du territoire. De nouvelles études ont été confiées en 2019 à Vinci autoroutes.

En juillet 2019, les collectivités concernées ont été reçues par le représentant de l'État. Aucune décision n'a, à ce jour, été prise ni sur le tracé, ni sur un éventuel calendrier de mise en œuvre.

<sup>5</sup> Le recalibrage de la RD 26 est rendu nécessaire pour que les bus en provenance de Mauguio puissent passer.

<sup>6</sup> Le PEM de Baillargues constitue un ouvrage structurant en matière de mobilité dans le SCOT du Pays de l'Or.

<sup>7</sup> Plusieurs accidents graves ont eu lieu au passage à niveau 33, ayant notamment occasionné le décès de deux personnes en 2012. Il a été remplacé par un pont-rail permettant le passage de la route sous la voie ferrée.

<sup>8</sup> État 6 M€, région 2 M€, département 2 M€, métropole 2 M€.

<sup>9</sup> Saint-Brès est la commune immédiatement voisine de Baillargues. Les zones urbanisées de ces communes sont bordées au sud par la RN 113.

## 1.2. Une croissance démographique devant être accompagnée

### 1.2.1. La hausse démographique : une commune attirant une population jeune

#### 1.2.1.1. Une démographie dynamique

La proximité des centres urbains de Montpellier et Nîmes dynamise la démographie. Baillargues a connu une première phase de forte croissance de sa population entre 1968 et 1999 avant de se ralentir jusqu'en 2012.

Entre 2012 et 2017 (deuxième phase), le nombre d'habitants a augmenté en moyenne de 3,4 % par an grâce à un solde migratoire positif (2,9 %). Cette hausse représente le double (1,7 %)<sup>10</sup> de celle de Montpellier Méditerranée métropole. La commune comptait près de 8 000 habitants en 2017.

**tableau 1 : évolution démographique**

	1968	1975	1982	1990	1999	2007	2012	2017
Population	1 279	1 504	2 632	4 375	5 842	5 948	6 548	7 754

Source : Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

#### 1.2.1.2. Une population jeune et disposant de revenus plus élevés que la moyenne départementale et nationale

La population de Baillargues est plus jeune en moyenne que celle du département de l'Hérault. Les moins de 15 ans représentent 20 % des habitants (16,8 % à l'échelle du département, 18,1 % en France métropolitaine) et les 60 ans et plus 22,8 % de la population (27,1 % pour l'Hérault, 25,7 % en France métropolitaine)<sup>11</sup>. La population de plus de 60 ans est toutefois en progression (de 21,9 % à 22,8 %).

La médiane du revenu disponible par unité de consommation est de 22 940 € (contre 19 850 € pour le département de l'Hérault et 21 110 € pour la France métropolitaine).

Le taux de pauvreté est de 10 % (19,1 % dans le département et 14,5 % en France). La part des ménages fiscaux imposés est de 58 % (46,3 % dans le département, 52,1 % en France métropolitaine). 77 % des habitants de Baillargues travaillent hors de leur commune.

### 1.2.2. La réponse aux besoins de la population

#### 1.2.2.1. La construction de logements

La croissance démographique de la commune s'est accompagnée de la création de logements, dont des logements locatifs sociaux.

Le plan local de l'habitat (PLH) 2013-2018 fixait un objectif de construction de 1 140 logements pour Baillargues, soit 190 par an dont 30 % de logements locatifs sociaux. 647 logements ont été mis en chantier entre 2013 et 2017, soit 129 par an<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Sur la même période, la population française a progressé en moyenne annuelle de 0,4 %.

<sup>11</sup> L'ensemble des données statistiques sont celles de l'Insee pour l'année 2017, sauf précision.

<sup>12</sup> Source : PLH de la métropole 2019-2024.

L'objectif de création de logements fixé à la commune par le PLH de la métropole pour la période 2019-2024 a été ajusté à la baisse, compte tenu de la non-atteinte des objectifs du plan précédent. Il est de 900 à 1 000 logements à produire<sup>13</sup>, soit en moyenne 150 à 160 logements par an, avec une part minimum de 36 % de logements locatifs sociaux au sein de la production neuve. Ces objectifs correspondent aux capacités de production estimées sur différentes zones de la commune<sup>14</sup>.

La commune de Baillargues est soumise à l'obligation de création de logements sociaux fixée par l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et doit à ce titre disposer de 25 % de logements sociaux.

Sur la période 2014-2016<sup>15</sup>, elle a produit 128 logements locatifs sociaux sur l'objectif de 171 qui lui était fixé, soit 74,85 %. Elle a été placée en carence, par arrêté préfectoral du 13 décembre 2017, en raison du retard pris dans l'aménagement du quartier des Lignières au nord de la commune<sup>16</sup>. En revanche, l'objectif triennal 2017-2019 de 171 logements locatifs sociaux a été atteint le 31 décembre 2019 et devrait permettre à la commune de sortir de la carence<sup>17</sup>.

#### 1.2.2.2. L'offre de services communale à la population

La commune offre à la fois des services éducatifs dans le domaine de la petite enfance (crèche municipale de 30 places et crèche en délégation de service public de 21 places), de l'enseignement primaire (voir tableau 2) avec notamment la construction d'un nouveau groupe scolaire maternel (Antoine Geoffre) inauguré en décembre 2013.

Le nombre d'élèves a décliné depuis 2015, passant de 716 à 669 élèves entre 2015 et 2019 (- 47 élèves, soit - 6,6 %). Depuis 2014, cette baisse est plus modérée, soit - 13 élèves (- 1,9 %). Une classe sera fermée à l'école élémentaire à la rentrée 2020. La commune indique qu'en dépit de la diminution des effectifs scolaires, les taux de fréquentation des garderies et de la cantine ont, eux, augmenté.

**tableau 2 : évolution de la population scolaire**

Nombre d'élèves	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var.annuelle moyenne
Ecole élémentaire Gorges Brassens	412	440	445	439	419	407	-0,24%
Ecole maternelle Antoine Geoffre	270	276	259	262	276	262	-0,60%
Total écoles publiques	682	716	704	701	695	669	-0,38%
Ecole primaire privée bilingue	205	146	226	221	149	200	-0,49%
Total population scolaire	887	862	930	922	844	869	-0,41%

Source : base de données « Les effectifs par écoles - chiffres à la rentrée », site internet de l'académie de Montpellier

<sup>13</sup> En 2017, il y avait 3 472 logements sur le territoire communal dont 3 190 résidences principales, 119 résidences secondaires et 163 logements vacants. Source : Insee.

<sup>14</sup> Trois opérations devraient, à elles seules, permettre la création de 813 logements : les Lignières (futur quartier George Bizet qui intégrera un EHPAD), 263 logements ; la zone d'aménagement concerté « le Paradis », 300 logements ; le projet Rouillé Coulon, 250 logements.

<sup>15</sup> Sur la période 2011-2013, la commune a excédé de 30 % ses objectifs sans pouvoir bénéficier d'un report.

<sup>16</sup> La commune précise que la découverte de l'existence d'une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) lors de la constitution du dossier d'étude d'impact par l'aménageur a impliqué de modifier le projet initial pour tenir compte des mesures compensatoires à mettre en œuvre, et retardé de trois ans le projet d'aménagement du quartier.

<sup>17</sup> Le bilan triennal de la période 2017-2019 sera réalisé par la préfecture en 2020.

En dépit de cette décroissance, la commune prévoit une nouvelle augmentation de la population, à partir de 2021, devant découler de la réalisation de programmes immobiliers<sup>18</sup>. La construction d'un nouveau groupe scolaire élémentaire est prévue<sup>19</sup>. Cette prospective repose sur des hypothèses hautes élaborées par la commune<sup>20</sup>.

La commune dispose toutefois encore de marges de manœuvre lui permettant d'accroître ses capacités d'accueil dans les groupes scolaires existants d'une à deux classes en maternelle et d'une classe en primaire.

La croissance de la population de Baillargues, encouragée par la commune et la métropole dans le cadre du PLH<sup>21</sup>, aura pour conséquence d'attirer des habitants ayant des enfants d'âge scolaire nécessitant d'accroître l'offre en nombre de classes. La commune, qui dispose de la capacité financière pour construire le futur groupe scolaire, devrait toutefois affiner sa prospective de croissance de la population scolaire en fonction des caractéristiques des programmes de logements à construire<sup>22</sup>.

La commune dispose également d'une salle de spectacles de 163 places ainsi que d'une médiathèque municipale<sup>23</sup>. Le complexe sportif restructuré en 2013 pour un coût de 1,3 M€ propose deux terrains de football, sept courts de tennis, trois terrains de padel, un terrain de hand-ball, un terrain de pétanque, un boulodrome et un gymnase.

## 2. L'ARTICULATION DES COMPÉTENCES AVEC LA MÉTROPOLE

### 2.1. Les compétences transférées

#### 2.1.1. Les transferts de compétences intervenus depuis 2015

La commune de Baillargues est membre de Montpellier Méditerranée Métropole.

En 2015, à la suite de la transformation de Montpellier Agglomération en métropole, les compétences suivantes ont été transférées à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) : l'élaboration du plan local d'urbanisme ; la défense extérieure contre l'incendie ; le service départemental d'incendie et de secours ; l'aire d'accueil des gens du voyage ; l'énergie

<sup>18</sup> La commune prévoit une augmentation de 24 % des effectifs scolaires en 2024 et de 37 % en 2027 par rapport à 2019. Ces hypothèses tiennent compte du décalage des programmes immobiliers lié à la crise sanitaire.

<sup>19</sup> La construction d'un groupe scolaire pouvant comporter entre huit et dix classes est prévue pour un coût de 6,1 M€. La commune est au stade de l'étude de préfaisabilité. Le programme prévoit une classe par niveau et une possibilité d'évolution dans un second temps. Ce groupe sera implanté dans le secteur des Lignières (futur quartier George Bizet). Le terrain n'a pas encore été acquis. La construction se fera dans le cadre de projets urbains partenariaux sous une compétence métropolitaine. Le projet inclut une construction de 263 logements (source : PLH). La signature d'un compromis de vente devait intervenir en septembre 2020 avec une acquisition début 2021 au prix de 500 000 €. Le groupe scolaire devrait ouvrir en septembre 2024.

<sup>20</sup> La prospective a été réalisée sur la base du nombre moyen de 1,7 habitant par logement et en considérant que 9 % des nouveaux arrivants sont des enfants entre 3 et 11 ans. La commune a également pris en considération le fait qu'une trentaine d'enfants par an sont radiés de la population scolaire de Baillargues.

<sup>21</sup> Le PLH 2019-2024 estime la capacité de production des logements programmés de la commune de Baillargues à 1 004.

<sup>22</sup> Le PLH indique que 647 logements ont été mis en chantier sur la commune entre 2013 et 2017. Selon les données de l'Insee, le nombre de logements a augmenté de 689 entre 2012 et 2017. Néanmoins la population scolaire des écoles publiques de la commune a diminué à partir de 2015.

<sup>23</sup> En application de l'article L. 5217-2 du CGCT la métropole exerce de plein droit la compétence en matière de construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements d'intérêt métropolitain. La faible taille de la médiathèque ne justifie pas d'un intérêt communautaire.

(gestion de la concession de distribution de gaz et de l'électricité) ; la création, l'entretien et l'aménagement des voiries et espaces publics.

Ces transferts ont entraîné, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, celui d'une part du patrimoine communal correspondant à 24,9 M€. 12,14 équivalents temps plein (ETP) ont également été transférés.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI) est revenue à la métropole, sans incidence financière pour la commune.

### **2.1.2. Le transfert du parc multi-glisse Gérard Bruyère**

L'absence d'équipements métropolitains sur le territoire avait justifié le projet du parc multi-glisse Gérard Bruyère, initié par la commune de Baillargues en 2001.

Cet équipement s'étend sur une surface de 12 hectares. Ouvrage hydraulique, il est avant tout destiné à la prévention des inondations imputables aux crues du ruisseau de *Las Fonds* lors des épisodes cévenols en amont de la RN 113 et à l'est de celle-ci. Le « plan d'eau écrêteur de crues » s'inscrit aujourd'hui dans le cadre de la compétence GEMAPI exercée dorénavant par la métropole de Montpellier. Dans le cadre de l'activité « loisir », il est prévu la création de deux plans d'eau, d'un bassin de pêche de type « prise et relâche » et d'un plan d'eau équipé de téléskis nautiques favorisant la pratique du *wakeboard*<sup>24</sup>, et d'espaces de jeux et de loisirs. Il devrait être mis en service en 2022.

Son coût initial a été fixé à 12,4 M€ TTC, financé à hauteur de 3,95 M€ par la commune, de 4 M€ par la métropole, de 2 M€ par la région, et de 0,4 M€ par le centre national pour le développement du sport.

Le parc a été reconnu d'intérêt communautaire par la métropole en 2015.

La délibération du conseil métropolitain du 30 septembre 2015 prévoyait son transfert à compter de la notification du contrat de délégation de service public (DSP) relatif à son exploitation, la procédure de mise en concurrence ayant été lancée par la commune en août 2015. La métropole a, par la suite, souhaité revoir les termes de la DSP et a demandé, en tant que futur maître d'ouvrage de l'opération, d'intégrer les équipements de téléski nautique en portage direct.

Le 24 février 2016<sup>25</sup>, le conseil métropolitain a repoussé la date de transfert après la notification des marchés de travaux par la commune. Ceux-ci ont été lancés en octobre 2016. Par délibération du 14 avril 2016, la métropole a, par ailleurs, voté une autorisation de programme de 14 M€ TTC pour la réalisation de cette opération. Toutefois, à la suite de l'annulation partielle par la cour administrative de Marseille de l'arrêté préfectoral autorisant la commune à entreprendre les travaux de création du plan d'eau, les procédures de marchés publics engagées ont été déclarées sans suite.

La commune ayant engagé une nouvelle procédure de demande d'autorisation et obtenu un arrêté préfectoral en date du 10 décembre 2018, la métropole a délibéré sur le transfert le 18 décembre 2019. Le coût total de l'équipement reste toutefois à déterminer et dépend du

<sup>24</sup> Le *wakeboard* est un sport nautique. Le pratiquant de *wakeboard* utilise une planche et se fait tracter par un bateau ou par un câble motorisé. À Baillargues, il s'agira de câbles.

<sup>25</sup> La DSP initiée par la ville de Baillargues prévoyait que les équipements de téléski nautique seraient à la charge du futur délégataire.

périmètre de la DSP qui sera arrêté par la métropole, intégrant ou non les équipements de téléski et le restaurant.

Une convention de mandat conclue<sup>26</sup> entre Montpellier Méditerranée Métropole et la commune de Baillargues confie à la commune la réalisation des procédures d'aménagement<sup>27</sup> et de celles de marchés publics à passer. La commune s'engage également à finaliser les procédures foncières et contentieuses en instance à la date du transfert de l'équipement ainsi que les procédures contentieuses pouvant naître lors de la passation des marchés sous mandat.

Si l'équipement a été transféré à la métropole, la commune continue à supporter les charges de personnel liées aux procédures de passation des marchés publics. En application de la convention de mandat, la commune s'engage à verser une participation complémentaire de 400 000 € pour la réalisation du bâtiment d'accueil/restaurant situé sur le site alors que celui-ci fait partie de l'équipement de loisir. Le parc multi-glisse a pourtant été identifié, compte tenu de son potentiel d'attractivité, comme un équipement de rayonnement supra-métropolitain par le SCOT Montpellier Méditerranée Métropole. Il est par ailleurs financé par le centre national du sport pour 400 000 € au titre de l'État.

La participation de la commune n'est pas irrégulière, en dépit du caractère exclusif de l'exercice de la compétence par la métropole, dans la mesure où elle est financée par des fonds de concours<sup>28</sup>. Toutefois, cet équipement devra trouver son équilibre financier. Aucune étude d'impact économique récente n'a, à cet égard, été produite.

## 2.2. Une attribution de compensation devenue négative en 2015

D'un montant de 527 615 € en 2014, l'attribution de compensation est devenue négative dès 2015 à la suite des transferts de compétences intervenus. 1 006 518 € de charges ont été transférées par la commune de Baillargues, dont 940 484 € au titre de la voirie. Les variations annuelles de l'attribution de compensation sont liées aux ajustements proposés par la commission locale d'évaluation des charges transférées.

**tableau 3 : évolution de l'attribution de compensation**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Attribution de compensation brute	527 615	0	0	0	0	0
Prélèvement pour reversement d'attribution de compensation	0	478 903	468 847	466 776	468 461	468 461

Source : logiciel Anaft d'après les comptes de gestion

À partir de 2018, la métropole a par ailleurs offert à ses communes membres, dans le cadre d'une révision libre, la possibilité de mettre en place une attribution de compensation d'investissement pour combler une décote de leurs charges nettes d'investissement appliquée lors du calcul initial de l'attribution de compensation et affecter les montants ainsi dégagés à des opérations. En 2018 et 2019, la commune de Baillargues a versé une attribution de compensation d'investissement de 94 905 €.

<sup>26</sup> Convention non datée.

<sup>27</sup> Permis d'aménager valant permis de construire pour les structures de téléskis nautiques.

<sup>28</sup> Le transfert d'une compétence à un EPCI entraîne par principe le dessaisissement des communes membres dans le champ des compétences transférées. L'article L. 5215-26 du CGCT<sup>28</sup> prévoit toutefois que des fonds de concours puissent être versés entre l'EPCI et ses communes membres pour financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement entrant dans le champ de la compétence. Le montant des fonds de concours ne peut toutefois excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, le montant de l'attribution de compensation prélevée a augmenté de 39 674 €, conséquence du transfert du parc multi-glisse à la métropole.

### 2.3. Le financement de la compétence voirie

La compétence « création, aménagement et entretien de voirie » a été transférée aux métropoles par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014. La commune de Baillargues verse toutefois depuis 2017 des fonds de concours à Montpellier Méditerranée Métropole pour la réalisation de travaux de voirie sur le territoire communal. La première convention conclue en 2017 prévoyait un financement par la commune de 40,33 % du montant des travaux. En 2018 et 2019, de nouvelles conventions ont été signées. En 2019, la participation de la commune a été de 42,43 % pour une opération et de 49,9 % pour les cinq autres opérations de voirie prévues, soit le plafond légal posé par l'article L. 5215-26 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

**tableau 4 : montant des fonds de concours**

En €	2017	2018	2019
Fonds concours	131 908	214 823	369 338

*Source : chambre régionale des comptes (CRC) d'après données de la commune*

Alors que l'attribution de compensation d'investissement a compensé depuis 2018 la décote appliquée par la métropole aux charges transférées, la commune est, en 2019, contributrice à hauteur de 369 k€ au financement des travaux réalisés sur son territoire.

La commune considère que le montant de l'attribution de compensation, calculé en fonction des dépenses d'investissement de voirie réalisées entre les années 2005 et 2014, au cours desquelles elle a orienté prioritairement ses dépenses d'investissement vers des équipements structurants, n'est pas représentatif des besoins réels de la ville en termes de voirie et d'espaces publics ». La commune ne parvient donc pas, dans le système actuel, à faire face à ses besoins en comblant le retard pris sur l'investissement sans déroger au principe d'exclusivité.

La chambre constate d'ailleurs que les dépenses supportées par la commune pour l'entretien de la voirie, par le biais des attributions de compensation et des fonds de concours, sont supérieures à ce qu'elles étaient antérieurement au transfert de la compétence à Montpellier Méditerranée Métropole.

Cette pratique mise en œuvre depuis 2018 permet d'afficher que la compétence est communautarisée tout en laissant une fraction « libre » à la charge des communes, si celles-ci souhaitent augmenter le niveau d'intervention de la métropole. Elle ne permet toutefois pas de faire émerger un intérêt communautaire et constitue une dérogation au principe d'exclusivité, non pas exceptionnelle mais bien récurrente, à la lisière de l'esprit des textes précités.

### 3. LA GOUVERNANCE COMMUNALE

#### 3.1. Les modalités de vote des crédits

Le conseil municipal vote le budget par nature, au niveau du chapitre pour la section de fonctionnement. Pour la section d'investissement, les votes sont effectués au niveau du chapitre. Il n'y a pas de vote par opération d'équipement.

En application de l'article L. 2311-3 du CGCT, les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes. L'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement.

La commune de Baillargues commence à utiliser cette procédure, en 2020, avec le vote d'une première autorisation de programme pour la construction d'un *skate-park* pour 1,5 M€ avec une participation de 270 k€ par la région<sup>29</sup>.

L'information des membres du conseil municipal sur le montant annuel et pluriannuel des opérations d'équipement devrait s'améliorer avec le recours aux autorisations de programme.

#### 3.2. L'information des élus et des citoyens

##### 3.2.1. Les rapports d'orientations budgétaires

Dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, le maire doit présenter au conseil municipal un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Le contenu de ce rapport est précisé par l'article D. 2312-3 du CGCT.

Les rapports de la collectivité comportent les informations prévues par l'article D. 2312-3 du CGCT. La présentation des orientations envisagées en matière de programmation d'investissement et la prévision des dépenses et des recettes correspondantes sont toutefois perfectibles. En effet, en 2019, seuls les investissements de l'année sont évoqués sans projection pluriannuelle<sup>30</sup>. À l'inverse, le rapport 2020 présente les principales orientations de l'année sans chiffrage correspondant ainsi qu'un programme pluriannuel d'investissement (PPI) 2019-2023 synthétisé en dépenses et en recettes. La très forte augmentation des dépenses d'équipement à partir de 2020 (+ 2,9 M€ entre 2019 et 2020) n'y est ainsi pas expliquée.

La commune indique qu'elle entend se conformer aux dispositions précitées. Elle précise que « le conseil municipal bénéficie d'une information plus détaillée sur les investissements à travers divers documents de travail qui sont présentés en réunion de préparation budgétaire ». La commission des finances « bénéficie d'une présentation complète avant le vote du budget primitif ». Cette présentation ne comporte toutefois pas, elle non plus, de projection pluriannuelle.

<sup>29</sup> La réalisation de ce projet est conditionnée au soutien de la métropole, du département et du centre national pour le développement du sport. Ce projet serait en effet placé à proximité immédiate du PEM et du parc multi-glisse.

<sup>30</sup> Les rapports 2017 et 2018 présentent les engagements pluriannuels en investissement et indiquent un montant prévisionnel de dépenses.

Depuis 2018, les informations prévues par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 sont mentionnées.

La commune doit inclure systématiquement dans les rapports d'orientation budgétaire une présentation des orientations en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes permettant aux élus de mieux appréhender les engagements pluriannuels prévus par la collectivité.

### 3.2.2. La qualité de la prévision

Le taux de réalisation des prévisions budgétaires en dépenses et en recettes est un indicateur de la qualité de ces prévisions.

#### 3.2.2.1. Les taux d'exécution de la section de fonctionnement

Le taux d'exécution des prévisions des dépenses réelles de fonctionnement est de 95,1 % en moyenne sur la période. Les recettes réelles de fonctionnement sont exécutées en moyenne à 114,4 %. Ce dépassement de la prévision est imputable à des plus-values récurrentes de produits de cession représentant entre 1,6 % (en 2018) et 19,43 % (en 2019)<sup>31</sup> des recettes réelles de fonctionnement.

**tableau 5 : taux d'exécution des charges et des produits en section de fonctionnement**

en €		2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
Dépenses réelles de fonctionnement	Prévisions budgétaires (BP+DM+RAR N-1)	7 501 316	8 031 445	7 420 595	7 232 956	7 420 643	7 430 527	45 037 482
	Mandats émis et rattachés	7 305 961	7 837 528	6 824 046	6 641 263	6 969 652	7 258 942	42 837 392
	<b>Taux d'exécution</b>	<b>97,4%</b>	<b>97,6%</b>	<b>92,0%</b>	<b>91,8%</b>	<b>93,9%</b>	<b>97,7%</b>	<b>95,1%</b>
Recettes réelles de fonctionnement	Prévisions budgétaires (BP+DM+RAR N-1)	7 986 691	8 942 518	7 653 338	8 015 231	8 280 381	8 463 746	49 341 906
	Titres émis et rattachés	8 987 896	9 432 933	8 572 976	9 581 349	8 784 406	11 087 256	56 446 815
	<b>Taux d'exécution</b>	<b>112,5%</b>	<b>105,5%</b>	<b>112,0%</b>	<b>119,5%</b>	<b>106,1%</b>	<b>131,0%</b>	<b>114,4%</b>

Source : CRC, d'après budget primitif et comptes administratifs communaux

#### 3.2.2.2. Les taux d'exécution de la section d'investissement

En section d'investissement, les taux d'exécution sont inférieurs à ceux de la section de fonctionnement (80,1 % en moyenne annuelle en dépenses et 75,7 % en recettes). Les restes à réaliser (RAR) représentent en moyenne 19 % des dépenses réalisées (27 % en 2015, 37 % en 2019).

<sup>31</sup> L'exécution des produits réels de fonctionnement en 2019 présente un écart important avec les réalisations en raison de l'encaissement de 2,2 M€ de produits exceptionnels et à l'inscription d'une plus-value de cession équivalente (vente de terrains pour l'opération d'aménagement du lotissement des Lignièrès).

tableau 6 : taux d'exécution en section d'investissement

en €		2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
Dépenses réelles d'investissement	Prévisions budgétaires (BP+DM+RAR N-1)	6 739 018	5 083 935	4 361 276	4 879 783	4 018 508	5 431 949	30 514 469
	Mandats émis	5 960 687	2 402 596	2 896 985	3 451 614	2 315 359	2 789 575	19 816 816
	Taux d'exécution hors RAR	88,5%	47,3%	66,4%	70,7%	57,6%	51,4%	64,9%
	RAR au 31/12/N	592 901	872 212	224 138	452 767	806 145	1 661 973	4 610 136
	Taux d'exécution RAR inclus	97,2%	64,4%	71,6%	80,0%	77,7%	82,0%	80,1%
Recettes réelles d'investissement	Prévisions budgétaires (BP+DM+RAR N-1)	6 173 988	6 222 727	2 965 599	3 835 783	1 992 919	4 245 861	25 436 877
	Titres émis	3 525 722	4 364 989	1 691 722	2 761 613	1 595 695	2 107 322	16 047 063
	Pourcentage d'exécution hors RAR	57,1%	70,1%	57,0%	72,0%	80,1%	49,6%	63,1%
	RAR au 31/12/N	1 055 804	0	0	57 928	36 037	2 061 792	3 211 561
	Taux d'exécution	74,2%	70,1%	57,0%	73,5%	81,9%	98,2%	75,7%

Source : CRC d'après comptes administratifs

Des différés de réalisation de plusieurs années apparaissent en effet entre la programmation des principaux investissements et leur réalisation.

Les travaux de construction du parc multi-glisse ont ainsi fait l'objet de reports successifs, imputés par la commune aux nombreux contentieux engagés à l'encontre de ce projet. Par ailleurs, les rapports d'orientation budgétaire évoquent, depuis 2014, des études pour la programmation et la faisabilité d'un deuxième groupe scolaire. Le rapport pour 2016 prévoit une livraison à la rentrée scolaire 2018/2019. Le rapport d'orientation budgétaire 2017 indique un montant de dépenses de 5 M€ entre 2017 et 2020. Néanmoins, aucune dépense n'a été engagée sur la période.

La commune indique à cet égard que les « retards successifs ou l'abandon de certains projets immobiliers expliquent le report des études et travaux programmés dans les débats sur les orientations budgétaires. En effet, les effectifs scolaires sont directement liés à la livraison de nouveaux logements. Or, si le nouveau groupe scolaire doit être largement anticipé par la ville [...] il ne peut être livré trop tôt par rapport à l'arrivée de nouveaux élèves. C'est pourquoi la commune ajuste au plus près les données du territoire pour livrer l'opération dans des délais raisonnables ».

La commune pourrait améliorer l'exécution des prévisions budgétaires des dépenses d'équipement et limiter les inscriptions en RAR en ayant recours, pour les principales opérations prévues, à la procédure des autorisations de programme. En effet, avec l'utilisation de la procédure des autorisations de programme-crédits de paiement, les RAR en dépenses n'ont plus à servir de moyen de reconduire des engagements. L'exécution des dépenses et recettes pourrait également être améliorée par un vote de l'assemblée délibérante par opération d'équipement.

L'exécutif municipal est doté d'un outil de prospective pluriannuelle des investissements<sup>32</sup>. Il repose sur des hypothèses hautes lui permettant d'opérer des choix mais ne constitue pas un outil de pilotage. Il n'est pas présenté aux élus.

### 3.3. La diffusion de données à caractère personnel

La diffusion de données à caractère personnel est soumise au règlement général sur la protection des données (RGPD)<sup>33</sup>.

Le magazine municipal de la commune de Baillargues de septembre-octobre 2017, disponible sur le site internet de la commune, comportait une double page consacrée aux travaux

<sup>32</sup> Seul le PPI 2020-2026 a été communiqué. Il n'a donc pas été possible d'apprécier la cohérence des PPI précédents avec les investissements réalisés. Les rapports d'orientation budgétaire 2017 et 2018 évoquent des PPI.

<sup>33</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

du parc multi-glisse Gérard Bruyère avec un encadré sur les nombreux recours introduits dans le cadre de ces travaux, citant explicitement le nom de la personne qui en est à l'origine.

La diffusion de données se rapportant à une personne physique identifiée constitue un traitement au sens de l'article 6 du RGPD. Elle aurait dès lors dû être anonymisée lors de la mise en ligne. La commune de Baillargues a procédé à cette anonymisation lorsque cette obligation lui a été rappelée en cours d'instruction.

## 4. LA FIABILITÉ DES COMPTES

### 4.1. Le principe de sincérité

#### 4.1.1. L'affectation des résultats

En application des articles R. 2311-11 et R. 2311-12 du CGCT, le résultat cumulé de la section de fonctionnement est affecté, lorsqu'il s'agit d'un excédent, en priorité à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement, et pour le solde, en excédent de fonctionnement reporté ou en dotation complémentaire en réserves.

Le besoin de financement de la section d'investissement constaté à la clôture de l'exercice est constitué du solde d'exécution corrigé des RAR. Or, la commune ne prenait pas en compte les RAR dans ce calcul. Au terme des délibérations d'affectation du résultat de la commune, la section d'investissement présentait chaque année, depuis 2016, un solde excédentaire. Toutefois, après retraitement et intégration des RAR en recettes et en dépenses, la section d'investissement présentait un besoin de financement sur toute la période à l'exception de 2018. Le résultat de la section de fonctionnement affecté à la section d'investissement a néanmoins couvert le besoin de financement corrigé des RAR, sauf en 2014 et 2015.

Il a été mis un terme à cette pratique lors de l'affectation des résultats de l'exercice 2019<sup>34</sup>.

**tableau 7 : le besoin de financement de la section d'investissement**

Délibération d'affectation du résultat		17/04/2014	08/04/2015	13/04/2016	23/03/2017	10/04/2018	04/04/2019	10/07/2020
Montant du résultat de clôture (n-1)	Investissement	- 532 214	- 2 049 865	528 511	34 443	810 850	540 272	2 399 400
	Fonctionnement	1 304 160	1 083 308	979 422	1 672 157	1 701 240	1 720 667	1 386 933
Intégration résultat BA ateliers-relais suite clôture	Investissement	- 15 583						
	Fonctionnement	11 091						
Montant affecté en investissement selon délibération		547 797	1 083 308	345 000	1 444 875	1 346 240	1 620 667	-
<b>Calcul du besoin de financement de la section d'investissement</b>		<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Investissement résultat de clôture N-1		- 547 798	- 2 049 865	528 512	34 443	810 851	540 272	2 399 400
RAR dépenses		- 1 732 895	- 592 901	- 872 212	- 224 138	- 452 767	- 806 145	- 1 661 973
RAR recettes		1 360 377	1 055 804	-	-	57 928	36 037	2 061 792
Solde des RAR		- 372 518	462 903	- 872 212	- 224 138	- 394 839	- 770 108	399 819
Besoin de financement		- 920 316	- 1 586 962	- 343 700	- 189 695	-	- 229 836	-
Ecart entre le montant affecté en investissement et le besoin de financement		- 372 519	- 503 654	1 300	1 255 180	-	1 390 831	-

Source : CRC d'après délibérations d'affectation des résultats, budgets primitifs et comptes administratifs, et pour 2014 délibération du 17 avril 2014 relative aux RAR 2013

<sup>34</sup> Délibération du 10 juillet 2020.

#### 4.1.2. Les travaux en régie

Les travaux en régie correspondent au montant des charges que la collectivité a supportées au cours de l'année pour les travaux effectués par des agents communaux et ayant le caractère de travaux d'investissement. Le compte 72 est crédité en fin d'année du montant de ces charges.

L'état dressé par le maire doit préciser le montant des dépenses par compte d'imputation budgétaire de la classe 6 et comporter les numéros de mandats. Les dépenses de personnel doivent comporter le décompte des heures de travail effectuées et les tarifs horaires retenus par catégorie de personnel.

La production immobilisée représente un pourcentage assez faible des investissements en immobilisation corporelle sur la période et aucun montant n'a été comptabilisé en 2018.

**tableau 8 : travaux en régie**

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
21- Immobilisations corporelles	987 688	359 645	949 734	1 435 760	835 324	1 295 187
23- Immobilisations en cours	3 365 269	936 823	719 817	246 254	411 575	988 193
Total débit (opérations budgétaires) des comptes 21 et 23	4 352 957	1 296 468	1 669 551	1 682 015	1 246 899	2 283 380
722- Production immobilisée	37 265	29 997	36 247	8 348	0	3 237
Ratio des travaux en régie	0,86%	2,31%	2,17%	0,50%	0,00%	0,14%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Il a été procédé au contrôle des pièces justificatives 2016 et 2017. Elles recensent les dépenses par nature de travaux avec l'indication des comptes d'imputation budgétaires et les numéros de mandats. Les frais de personnel comportent uniquement un nombre d'heures et le coût.

La commune s'est engagée à compléter les états justificatifs et à améliorer le suivi des dépenses impliquant notamment les services techniques, la commande publique et la direction des finances. L'ordonnateur indique par ailleurs que le taux horaire moyen applicable aux travaux en régie sera inscrit à l'ordre du conseil municipal de décembre pour une mise en œuvre immédiate.

La commune doit veiller à préciser le décompte des heures effectuées et le coût horaire retenu par catégorie de personnel pour justifier ces frais.

#### 4.1.3. La gestion des immobilisations

##### 4.1.3.1. La tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif

L'image fidèle du patrimoine de la collectivité dépend de la qualité du recensement des immobilisations. La responsabilité du suivi des immobilisations incombe à la fois au comptable et à l'ordonnateur. Conformément à l'instruction M14, l'ordonnateur est chargé plus spécifiquement de l'inventaire physique et de l'inventaire comptable, volet financier des biens recensés. Le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. L'inventaire comptable et l'état de l'actif doivent correspondre.

La bonne connaissance de son patrimoine permet également à l'ordonnateur de mettre en œuvre sa stratégie de gestion patrimoniale par la connaissance qu'il a de l'état de ses immobilisations.

L'inventaire du budget principal au 31 décembre 2018 tenu par l'ordonnateur faisait apparaître un actif brut de 41 337 696 € et une valeur nette comptable de 39 125 069 €. L'état de l'actif de comptable indiquait, pour le même budget principal, un actif brut comptable de 41 770 506 € et une valeur nette de 40 542 958 €. Il était constaté un écart de 432 810 € entre les actifs bruts (1,04 % de l'actif brut du comptable) et de 1 417 889 € entre les actifs nets (3,5 % de l'actif net du comptable). Si l'écart sur l'actif brut était faible, il était plus important sur l'actif net.

La commune a mis en œuvre au second semestre 2020 un travail avec la trésorerie pour faire coïncider son inventaire physique et comptable avec l'état de l'actif.

### **Recommandation**

**1. Faire concorder l'inventaire physique et comptable de l'ordonnateur avec l'état de l'actif du comptable. *Totalement mise en œuvre.***

#### 4.1.3.2. L'intégration des travaux

Les immobilisations en cours (compte 23) sont constituées des dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice, qu'il s'agisse d'avances versées avant justification des travaux ou d'acomptes versés au cours de l'exécution des travaux. Lors de la mise en service de l'immobilisation, le montant des dépenses réalisées au compte 23 est intégré au compte 21 « Immobilisations corporelles » par une opération d'ordre non budgétaire marquant le début de l'amortissement pour les biens productifs de revenus ainsi que certains comptes<sup>35</sup> relevant des « Installations, matériel et outillage techniques » (215) et des « Autres immobilisations corporelles » (218).

Dès lors, un défaut ou un retard d'intégration des immobilisations en cours aux immobilisations corporelles fausse l'image fidèle de l'actif au bilan de la commune.

Les immobilisations corporelles de la commune de Baillargues ont diminué de 3,84 % en moyenne annuelle. Cette baisse importante est imputable au transfert de 24,9 M€ d'immobilisations à la métropole au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

**tableau 9 : évolution des immobilisations corporelles**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Immobilisations corporelles en cours - Solde	11 857 849	2 438 581	2 757 887	246 254	418 511	650 669	-44,04%
Immobilisations corporelles - Solde	45 874 605	55 995 300	57 009 175	60 636 572	36 158 490	37 719 464	-3,84%
<i>Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles</i>	<i>25,8%</i>	<i>4,4%</i>	<i>4,8%</i>	<i>0,4%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,7%</i>	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

En 2014, le solde des immobilisations en cours représentait 25,8 % des immobilisations corporelles. Ce pourcentage a fortement diminué en 2015 puis en 2017. La commune a procédé à l'intégration des équipements achevés en début de période et notamment du groupe scolaire maternelle. En 2019, le solde des immobilisations en cours représente 1,7 % du solde des immobilisations corporelles.

Les immobilisations en cours sont correctement intégrées.

<sup>35</sup> Matériel et outillage d'incendie et de défense civile (2156), matériels et outillage de voirie (2157) et autres installations, matériel et outillage techniques (2158).

Bien que facultatif, la commune indique qu'elle mettra en place un règlement budgétaire et financier dans le courant du premier semestre 2021 qui aura pour objectif, d'une part, de définir un cadre normatif en fixant le cadre des finances de la ville, en rassemblant et en harmonisant des règles jusque-là implicites ou disséminées dans diverses délibérations et notes internes et, d'autre part, de développer une pédagogie de la gestion financière et budgétaire en vulgarisant le budget et la comptabilité, afin de les rendre accessibles aux élus et aux agents non spécialistes.

L'élaboration de ce règlement budgétaire et financier facultatif permettra de formaliser l'ensemble des procédures précitées.

### **Recommandation**

#### **2. Élaborer un règlement administratif et financier. *Mise en œuvre en cours.***

## **4.2. Le principe de prudence : les provisions pour contentieux**

En application des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, les dotations aux provisions constituent des dépenses obligatoires dans trois cas : dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune à la hauteur de la charge qui pourrait en résulter, pour couvrir le risque lié aux garanties d'emprunts dès lors que le tiers risque d'être défaillant, lorsque le recouvrement des restes à recouvrer est compromis. En dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès lors qu'un risque est avéré. Or, de nombreuses procédures contentieuses ont été engagées au cours de la période, ayant notamment pour objet le projet de construction du parc multi-glisse Gérard Bruyère (38 procédures contentieuses<sup>36</sup>.) sans que les provisions afférentes aient été constituées. Au 3 mars 2020, quatre procédures étaient encore en cours, auxquelles s'ajoutaient cinq autres contentieux.

Si la très grande majorité des jugements intervenus ont été favorables à la commune, les procédures ont occasionné des frais d'actes, de contentieux et d'honoraires d'avocats. La commune aurait dû constituer *a minima* des provisions couvrant les frais d'instance ainsi que les dépens. Ces frais sont toutefois en baisse de 27 % sur la période.

**tableau 10 : frais d'actes et de contentieux, honoraires**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Compte 6226 Frais d'honoraires rattachables à des procédures contentieuses	42 262	8 540	804	672	658	2 692	
Compte 6227 Frais d'actes et de contentieux	16 156	25 180	14 595	37 390	15 504	9 447	
Total	58 418	33 721	15 399	38 062	16 162	12 139	-26,97%

Source : CRC d'après grands livres

L'enjeu financier des contentieux en cours pour la commune apparaît maîtrisé. La commune doit toutefois constituer des provisions dès l'ouverture d'un contentieux en première instance.

<sup>36</sup> Dix recours ont été déposés devant le tribunal administratif suivis de trois appels devant la cour administrative d'appel, et de cinq recours devant le Conseil d'État, une requête auprès du tribunal d'instance, six devant le tribunal de grande instance, cinq devant la cour d'appel de Montpellier, huit devant la Cour de cassation.

## 5. LA SITUATION FINANCIÈRE

La commune dispose d'un budget principal et de deux budgets annexes<sup>37</sup> : le budget annexe « Maison Reynaud », dont l'objet est la gestion de locaux à usage commercial et professionnel et le budget annexe de la crèche « le Petit Prince ».

**tableau 11 : recettes de fonctionnement du budget principal et des budgets annexes en 2019**

Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
			2019 (en €)	%
Budget principal	BAILLARGUES	M14	11 110 171	98,98%
Budget annexe	GESTION LOCAUX-BAILLARGUES	M14	38 565	0,34%
Budget annexe	CRECHE LE PETIT PRINCE-BAILLARGUES	M14	76 407	0,68%
<b>Total</b>			<b>11 225 143</b>	<b>100,00%</b>

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

En 2019, le budget principal représentait 98,98 % des recettes de fonctionnement.

La situation financière de la commune doit être appréciée en tenant compte des transferts de compétences à la métropole en 2015.

### 5.1. Un excédent brut de fonctionnement en progression

L'augmentation des produits de gestion (1,4 % en variation annuelle moyenne) et la réduction des charges (- 0,9 %) ont permis une progression de l'excédent brut de fonctionnement de 1,1 M€ à 1,9 M€, soit 11,8 % en moyenne annuelle. Celui-ci s'est toutefois contracté en 2018 puis en 2019.

La progression des produits de gestion est portée par des ressources fiscales élevées dont la croissance (4,8 % en moyenne annuelle) est supérieure à la baisse de la dotation globale de fonctionnement ainsi qu'aux effets d'une attribution de compensation devenue négative à la suite des transferts de compétences.

Les transferts de compétences à la métropole intervenus en 2015 ainsi que l'adhésion de la commune à des groupements d'achats ont favorisé la réduction des charges de gestion. Néanmoins, celles-ci augmentent en fin de période en raison de la croissance des charges de personnel ainsi que des subventions de fonctionnement.

**tableau 12 : évolution de l'excédent brut de fonctionnement**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	7 775 240	8 335 146	7 372 284	7 598 244	7 980 640	8 329 614	1,4%
- Charges de gestion	6 654 592	6 688 063	5 572 058	5 484 243	5 951 409	6 374 529	-0,9%
= Excédent brut de fonctionnement	1 120 648	1 647 084	1 800 226	2 114 001	2 029 231	1 955 085	11,8%

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

La constitution de l'excédent brut de fonctionnement appelle les principaux constats suivants, s'agissant des produits fiscaux et des charges de personnel.

<sup>37</sup> Un autre budget annexe, « ateliers-relais », a été clôturé le 17 avril 2014. Il n'a eu aucune activité sur la période.

### 5.1.1. Des ressources fiscales en hausse

Les ressources fiscales propres nettes des restitutions représentaient un montant de 6,3 M€ en 2019, soit 76,3 % des produits de gestion. Après une baisse entre 2014 et 2015 imputable au prélèvement pour reversement d'attributions de compensation à partir de 2015, elles ont ensuite progressé. En 2019, les impôts locaux constituaient 87,4 % des ressources fiscales propres.

L'augmentation des ressources fiscales propres est due à la croissance du produit des impôts locaux (4 % en variation annuelle moyenne) et des autres taxes, dont les droits de mutation à titre onéreux (15,8 %).

**tableau 13 : les ressources fiscales**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	4 564 779	4 309 353	4 848 746	4 998 099	5 386 812	5 563 267	4,0%
+ Taxes sur activités de service et domaine	670	580	680	490	470	490	-6,1%
+ Taxes sur activités industrielles	158 842	112 107	180 997	175 458	182 814	178 139	2,3%
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	15 022	15 386	15 778	16 226	16 576	16 996	2,5%
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	289 939	244 107	357 409	531 287	472 202	602 480	15,8%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	5 029 252	4 681 533	5 403 611	5 721 560	6 058 875	6 361 372	4,8%

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

En 2018, la taxe sur le foncier bâti représente 51,9 % du produit des impôts locaux, la taxe d'habitation 47,1 %.

**tableau 14 : rendement des impôts locaux avant restitution**

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Taxe d'habitation	2 211 262	2 315 885	2 619 769	2 659 382	2 778 954	5,88%
+ Foncier bâti	2 333 821	2 454 842	2 691 919	2 803 463	3 059 281	7,00%
+ Foncier non bâti	54 880	57 510	57 664	59 352	55 231	0,16%
= Produit total des impôts locaux	4 599 964	4 828 237	5 369 352	5 522 197	5 893 466	6,39%

Source : CRC d'après états fiscaux 1259

L'augmentation du produit des impôts locaux est imputable partiellement à la croissance de la population et aux revalorisations des bases fiscales (+ 1,1 % en 2018 et + 2,2 % en 2019) mais surtout à la hausse à deux reprises, en 2016 et 2018, des taux d'imposition. Ceux-ci se situent très au-dessus de ceux de la moyenne des communes de la strate<sup>38</sup>. Les deux augmentations intervenues ont renforcé l'écart. Les taux sont restés inchangés en 2019.

**tableau 15 : produit des impôts locaux par habitant**

Produit des impôts locaux par habitant	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2014/2018
Taxe d'habitation-commune de Baillargues	347	347	385	380	386	11,24%
Moy. nationale de la strate	187	197	199	202	207	10,70%
Taxe sur le foncier bâti-commune de Baillargues	366	368	395	400	425	16,12%
Moy. nationale de la strate	249	255	261	261	266	6,83%
Taxe sur le foncier non bâti -commune de Baillargues	9	9	8	8	8	-11,11%
Moy. nationale de la strate	8	8	8	9	9	12,50%

Source : CRC d'après direction générale des collectivités locales (DGCL)

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, déjà très élevé en début de période, a progressé de 11,7 points entre 2014 et 2018.

<sup>38</sup> Le potentiel fiscal est le produit théorique que percevrait la commune si elle appliquait à ses bases les taux moyens nationaux de référence.

**tableau 16 : coefficient de mobilisation du potentiel fiscal**

	2014	2015	2016	2017	2018
Coefficient mobilisation du potentiel fiscal	163,48%	161,47%	172,62%	172,78%	175,15%

Source : CRC d'après états fiscaux 1259 et DGCL

Sur toute la période, la commune a fait l'objet de prélèvements sur ressources fiscales au titre de la loi SRU. Ceux-ci ont diminué en 2019 et doivent s'éteindre en 2020.

**tableau 17 : prélèvement au titre de l'article 55 de la loi SRU**

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Prélèvement au titre de l'article 55 de la loi SRU	72 448	73 523	73 942	90 842	79 980	23 231	-20,35%

Source : données de la commune

En augmentant significativement la pression fiscale, la commune a pu financer la croissance des charges de personnel depuis 2014 et augmenter son excédent brut de fonctionnement pour renforcer sa capacité d'autofinancement.

### 5.1.2. L'évolution des charges de personnel

Les charges de personnel sont stables (variation de 0,3 % en moyenne annuelle sur la période). Toutefois, après avoir significativement baissé en 2015 après les transferts de compétences à la métropole, elles progressent à nouveau depuis 2018 pour atteindre un montant supérieur à celui de 2014.

Le ratio des charges de personnel par rapport aux charges courantes a par ailleurs augmenté. Néanmoins, alors qu'en début de période elles se situaient à un niveau beaucoup plus élevé (659 € par habitant) que celui de la moyenne de la strate (532 €), l'écart s'est réduit entre 2018 et le début de la période sous revue pour s'établir à 556 € par habitant pour la commune contre 530 € pour la moyenne de la strate.

**tableau 18 : les charges de personnel**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	2 897 257	2 910 569	2 559 183	2 518 945	2 764 161	2 947 211	0,3%
+ Charges sociales	1 157 618	1 255 649	1 115 310	1 059 541	1 125 982	1 199 532	0,7%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	117 462	115 314	100 683	101 310	107 864	112 354	-0,9%
= Charges de personnel interne	4 172 336	4 281 531	3 775 176	3 679 796	3 998 007	4 259 096	0,4%
+ Charges de personnel externe	27 747	18 793	16 598	1 032	5 553	2 967	-36,1%
= Charges totales de personnel	4 200 083	4 300 325	3 791 774	3 680 828	4 003 560	4 262 063	0,3%
- Remboursement de personnel mis à disposition	0	416 150	28 638	0	0	0	
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	4 200 083	3 884 175	3 763 136	3 680 828	4 003 560	4 262 063	0,3%

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

La rémunération du personnel titulaire a varié de 0,5 % en moyenne annuelle alors que celle du personnel non titulaire a baissé de 0,6 %. Pour ces deux catégories, après avoir diminué en 2016 à la suite des transferts de compétences, les rémunérations ont recommencé à progresser dès 2017 pour le personnel titulaire et en 2018 pour les non titulaires, conséquence de l'augmentation des effectifs.

tableau 19 : les rémunérations

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	1 949 583	1 965 464	1 774 669	1 932 778	1 931 471	2 021 589	0,7%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	444 342	445 957	404 928	266 711	412 001	432 614	-0,5%
+ Autres indemnités	40 628	44 225	46 246	41 522	45 291	47 580	3,2%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	2 434 553	2 455 646	2 225 844	2 241 012	2 388 764	2 501 784	0,5%
en % des rémunérations du personnel*	81,1%	80,0%	83,0%	83,3%	83,5%	83,6%	
Rémunérations du personnel non titulaire (b)	490 773	558 769	421 564	356 532	403 025	475 698	-0,6%
en % des rémunérations du personnel*	16,4%	18,2%	15,7%	13,3%	14,1%	15,9%	
Autres rémunérations (c)	75 786	54 168	35 402	91 615	70 654	14 455	-28,2%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	3 001 112	3 068 583	2 682 810	2 689 159	2 862 443	2 991 936	-0,1%
- Atténuations de charges	103 855	158 014	123 627	170 214	98 282	44 726	-15,5%
= Rémunérations du personnel	2 897 257	2 910 569	2 559 183	2 518 945	2 764 161	2 947 211	0,3%

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

Les effectifs ont baissé de 10 ETP sur la période, dont 5,82 ETP pour la filière technique du fait des transferts de compétences. Ils ont toutefois augmenté de 10,53 ETP entre 2016 et 2018 avant de diminuer, en 2019, de 4,14 ETP. Alors que les effectifs de non titulaires ont été réduits de 49 %, ceux de titulaires ont progressé de 5,4 %, contribuant à rigidifier structurellement la masse salariale. Dans le rapport d'orientation budgétaire pour 2019, la commune indique qu'elle poursuit son objectif de mise en stage des agents non titulaires affectés sur des besoins pérennes et renforce ses effectifs au vu de l'évolution de la population.

tableau 20 : effectifs de la commune

ETP au 31 décembre	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution
Titulaires	97,25	100,56	91,77	95,03	99,69	102,47	5,4%
Non Titulaires	27,22	20,7	15,65	10,32	18,83	13,91	-48,9%
Emplois d'insertion	3	2,49	2,57	6,38	2	0	
Apprentis	0	0	1	1	1	1	
Total	127,47	123,75	110,99	112,73	121,52	117,38	-7,9%

Source : CRC d'après données de la commune

Les effectifs de catégorie B ont diminué respectivement de 23 et de 9,8 %. La commune a cependant augmenté ses effectifs de catégorie A (+ 75%) afin de renforcer son encadrement et la capacité d'expertise des services.

tableau 21 : répartition des effectifs par catégorie

ETP au 31 décembre	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution
Emplois de cabinet	1	1	1	1	1	1	0,0%
Catégorie A	4	4	4	4	6	7	75,0%
Catégorie B	8,52	8,56	8,56	8,56	8,56	6,56	-23,0%
Catégorie C	113,95	110,19	97,43	99,17	105,96	102,82	-9,8%
Total	127,47	123,75	110,99	112,73	121,52	117,38	-7,9%

Source : CRC d'après données de la commune

## 5.2. Le financement des investissements

### 5.2.1. La reconstitution de l'autofinancement

La progression de l'excédent brut de fonctionnement et l'amélioration du résultat financier ont permis à la capacité d'autofinancement (CAF) brute de progresser de 23,2 % en moyenne

annuelle. Très dégradée en début de période (7,6 % des produits de gestion), elle représente à partir de 2017 plus de 20 % des produits de gestion.

**tableau 22 : la formation de la capacité d'autofinancement brute**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 120 648	1 647 084	1 800 226	2 114 001	2 029 231	1 955 085	11,8%
<i>en % des produits de gestion</i>	14,4%	19,8%	24,4%	27,8%	25,4%	23,5%	
+/- Résultat financier	-547 022	-390 481	-571 995	-408 655	-371 311	-344 522	-8,8%
+/- Autres produits et charges excep. réels	16 357	13 892	7 114	12 409	16 359	67 063	32,6%
= CAF brute	589 983	1 270 495	1 235 345	1 717 754	1 674 279	1 677 626	23,2%
<i>en % des produits de gestion</i>	7,6%	15,2%	16,8%	22,6%	21,0%	20,1%	

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

L'amélioration du résultat financier de 8,8 % en moyenne annuelle est liée au désendettement de la commune. Le niveau des charges financières représentait toutefois 5,1 % des charges courantes en 2019, en raison de contrats de prêts signé à des taux d'intérêts élevés. Les tentatives de renégociation des frais financiers n'ont pas abouti<sup>39</sup>.

## 5.2.2. La progression de la CAF nette

**tableau 23 : évolution de la CAF nette**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	589 983	1 270 495	1 235 345	1 717 754	1 674 279	1 677 626	8 165 482
- Annuité en capital de la dette	1 173 621	693 403	1 215 189	1 237 999	699 166	641 496	5 660 875
= CAF nette ou disponible (C)	-583 639	577 091	20 156	479 755	975 114	1 036 130	2 504 607

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

En 2014, la CAF nette a été négative à hauteur de 583 k€ en raison du cumul d'une CAF brute dégradée et d'une annuité en capital de la dette équivalente à deux fois la CAF brute. En 2015, la forte progression de la CAF brute (+ 115 %) imputable à la croissance exceptionnelle des ressources d'exploitation, et la réduction de l'annuité (- 41 %) ont provoqué la reconstitution de la CAF nette. En 2018 et 2019, une nouvelle diminution de l'annuité en capital de la dette a permis à la CAF nette d'augmenter de manière importante, atteignant son niveau le plus élevé de la période.

## 5.2.3. Les recettes d'investissement hors emprunt

Le financement propre disponible a représenté 14,1 M€ sur la période. Il a été constitué pour 2,5 M€ par la CAF nette et pour 11,6 M€ par les recettes d'investissement hors emprunts.

<sup>39</sup> Cf. § 5.3.1.3.

**tableau 24 : évolution des recettes d'investissement hors emprunt**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
TLE et taxe d'aménagement	166 847	479 659	226 727	243 231	106 252	79 358	1 302 074
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	484 981	1 038 638	658 671	155 147	67 746	91 550	2 496 733
+ Subventions d'investissement reçues	227 494	1 158 560	125 519	233 303	55 186	138 696	1 938 758
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	182 194	52 384	0	0	0	0	234 578
+ Produits de cession	1 129 217	354 906	549 833	1 230 961	140 474	2 153 925	5 559 316
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	81 001	81 001
<b>= Recettes d'investissement hors emprunt</b>	<b>2 190 734</b>	<b>3 084 147</b>	<b>1 560 749</b>	<b>1 862 642</b>	<b>369 658</b>	<b>2 544 530</b>	<b>11 612 459</b>

Source : CRC d'après comptes de gestion

Les recettes d'investissement hors emprunt sont constituées principalement par les produits de cession (5,5 M€), le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA, 2,5 M€), les subventions d'investissement (1,9 M€) et la taxe locale d'équipement (TLE) et taxe d'aménagement (1,3 M€).

#### 5.2.3.1. Les produits de cession

La commune mène une stratégie active de cession de biens pour financer ses dépenses d'investissement. Les produits de cession ont représenté 47,8 % des recettes d'investissement hors emprunt sur la période et constituent la ressource principale pour le financement des investissements. À eux seuls, les produits de l'année 2019 représentent 38,7 % des produits de cession de la période et 84,6 % des recettes d'investissement hors emprunts de l'année.

Les principales cessions réalisées sont liées aux projets d'aménagement de la commune. En 2016, des parcelles ont été cédées pour un montant de 544 k€ à SNCF Réseau dans le cadre des travaux de suppression d'un passage à niveau présentant un danger. En 2019, des cessions de terrains ont été effectuées au bénéfice de l'aménageur du futur quartier Georges Bizet pour un montant de 2,1 M€.

D'autres opérations ont permis la réalisation des projets de construction des deux établissements d'enseignement professionnel de la commune. La commune a cédé des terrains pour un montant de 751 k€<sup>40</sup> au Nouveau logement méridional pour la construction de logements destinés aux étudiants du centre de formation d'apprentis de l'industrie (2014). Par ailleurs, un terrain a été vendu pour 350 k€ aux compagnons du tour de France, précédemment locataires de la commune, pour la construction d'une maison des compagnons (2014).

En 2017, les cessions d'un montant de 284 k€ et 928 k€ ont concerné respectivement la vente d'une maison et celle de parcelles dans le cadre de l'aménagement du quartier Jean Vilar.

La commune a réalisé des plus-values de 3,87 M€ sur la période.

**tableau 25 : plus ou moins-values annuelles réalisées sur les cessions**

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
+/- values annuelles réalisées	664 212	169 057	255 884	894 064	-7 246	1 897 264	3 873 236

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

<sup>40</sup> Cession.

### 5.2.3.2. Le FCTVA

Le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée perçu par la commune représente 21,5 % des recettes d'investissement hors emprunt. Ces recettes sont concentrées sur le début de période et ce jusqu'en 2016 où la commune a perçu 2,1 M€ de FCTVA en raison du montant des travaux réalisés les années antérieures.

### 5.2.3.3. Les subventions d'investissement

La commune a reçu 1,9 M€ de subventions d'investissement sur la période.

Les principaux financeurs sont la métropole (854 k€) et la région Occitanie (493 k€), dont les versements représentent 70 % des subventions reçues.

En 2015, Baillargues a ainsi perçu 1 M€ de subventions, soit 60 % des subventions d'investissement de la période, de la part de la région et de la métropole pour le financement des travaux hydrauliques réalisés en 2014 pour la construction du parc multi-glisse Gérard Bruyère.

## 5.2.4. Le financement propre disponible

Le financement propre est la conjonction de la CAF nette et des recettes d'investissement hors emprunt.

À l'exception de 2014 et 2018, le financement propre disponible, dynamisé par le FCTVA et les subventions d'investissement reçues a permis, dès 2015, de dégager une capacité de financement de 2,4 M€. En 2018, celle-ci est redevenue négative avant de remonter à 1,5 M€ en 2019.

**tableau 26 : évolution du financement propre disponible**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
CAF nette (C)	-583 639	577 091	20 156	479 755	975 114	1 036 130	2 504 607
+ Recettes d'investissement hors emprunt (D)	2 190 734	3 084 147	1 560 749	1 862 642	369 658	2 544 530	11 612 459
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>1 607 095</b>	<b>3 661 238</b>	<b>1 580 905</b>	<b>2 342 396</b>	<b>1 344 772</b>	<b>3 580 660</b>	<b>14 117 066</b>
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	42,8%	286,0%	95,9%	140,7%	108,2%	191,1%	123%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

La capacité de financement cumulée s'établit sur la période à 1,8 M€. Les variations sont toutefois très importantes. En 2014, une insuffisance d'autofinancement nette cumulée à des dépenses d'investissement élevées a fait apparaître un besoin de financement de 2,9 M€.

**tableau 27 : la capacité de financement**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
<b>Financement propre disponible</b>	<b>1 607 095</b>	<b>3 661 238</b>	<b>1 580 905</b>	<b>2 342 396</b>	<b>1 344 772</b>	<b>3 580 660</b>	<b>14 117 066</b>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie )	3 756 299	1 280 099	1 649 034	1 664 522	1 243 164	1 873 439	11 466 556
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	118 873	71 608	8 800	223 003	368 691	99 905	890 881
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	-13 013	0	0	409 001	395 988
- Participations et inv. financiers nets	666 508	-160 000	-264 602	-347 753	3 500	-326 100	-428 447
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-575	-890	-2 050	-290	-8 372	-979	-13 156
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>-2 934 009</b>	<b>2 470 420</b>	<b>202 736</b>	<b>802 915</b>	<b>-262 212</b>	<b>1 525 394</b>	<b>1 805 244</b>

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

À l'exception de l'année 2014<sup>41</sup> où les dépenses d'équipement ont été particulièrement importantes (3,7 M€, soit 749 € par habitant pour une moyenne de 317 € par habitant pour les communes de la strate), les dépenses de la commune se situent dans la moyenne de la strate.

Elles ont concerné l'acquisition de foncier (2,4 M€) et le parc multi-glisse Gérard Bruyère (2,1 M€). Les dépenses de voirie et réseaux représentent 1,3 M€, en progression de 12 % en moyenne annuelle, alors que la compétence a été transférée en 2015.

**tableau 28 : principales dépenses d'équipement de la commune sur la période**

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
HÔTEL DE VILLE	25 857	198 791	157 100	23 183	4 595	161 176	570 702
ETUDES GRANDS PROJETS	118 250	100 701	184 009	140 141	69 998	47 520	660 619
PARC GERARD BRUYERE	1 109 205	507 229	245 572	85 171	70 905	126 027	2 144 108
ECOLE MATERNELLE + CANTINE	1 024 654	29 740	13 048	16 110	100 169	28 424	1 212 146
VOIRIE ET RESEAUX	264 911	69 918	24 067	195 734	333 122	469 882	1 357 633
FONCIER	476 320	158 775	376 601	1 016 217	-	448 035	2 475 949
PEM ET PN33	117 337	65 398	351 000	220 185	127 063	-	880 983
<b>Total</b>	<b>3 136 534</b>	<b>1 130 552</b>	<b>1 351 397</b>	<b>1 696 742</b>	<b>705 851</b>	<b>1 281 064</b>	<b>9 302 140</b>

Source : CRC d'après données communales

### 5.2.5. Un recours à l'emprunt limité

En 2012 et 2013, la commune a effectué pour 12,7 M€ de dépenses d'investissement et pour 1,4 M€ d'acquisitions foncières. En 2014, ces dépenses se sont maintenues à un niveau élevé (3,7 M€).

La commune a alors conclu trois emprunts, de 1 M€ en 2012, 4 M€ en 2013 et 1,2 M€ en 2014 sans parvenir à reconstituer son fonds de roulement net global, négatif en début de période.

<sup>41</sup> En 2014, la commune a achevé les travaux de construction du groupe scolaire maternel (1 M€) commencés en 2012 et 2013 et poursuivi les travaux du parc multi-glisse Gérard Bruyère (1,1 M€).

**tableau 29 : le fonds de roulement**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-2 934 009	2 474 489	198 667	802 915	-262 212	1 525 394	1 805 244
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 200 000	0	0	0	0	0	1 200 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-1 734 009	2 474 489	198 667	802 915	-262 212	1 525 394	3 005 244

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

Sur la période, la commune de Baillargues a dégagé une capacité de financement de 1,8 M€ constituée essentiellement en 2015, 2017 et 2019. En 2014, le besoin de financement de 2,9 M€ a été couvert par le recours à un emprunt de 1,2 M€, le reste étant prélevé sur le fonds de roulement. Depuis, à l'exception de 2018, la commune a pu dégager une capacité de financement ayant abondé le fonds de roulement net global de 3 M€.

Elle dispose de la capacité de continuer à investir. Elle n'aurait pas besoin de recourir systématiquement à l'emprunt (mais sa capacité de désendettement est favorable) ou de mobiliser à nouveau le levier fiscal dès lors qu'elle s'engagerait dans une maîtrise de ses charges de personnel.

### 5.3. La situation patrimoniale

#### 5.3.1. La dette

##### 5.3.1.1. Une baisse de l'encours

L'encours de dette a diminué de 8,5 % en moyenne annuelle sur la période. L'annuité en capital de la dette a baissé de 11,4 %. Bien qu'en forte diminution, l'encours de dette rapporté au nombre d'habitants s'établit à 1 057 € au 31 décembre 2019, soit 27 % de plus que la moyenne de la strate (828 €). L'annuité de la dette représente 85 € par habitant contre 82 € pour la moyenne de la strate.

**tableau 30 : évolution de l'encours de la dette du budget principal**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	12 391 918	12 418 871	11 726 358	10 513 219	9 275 510	8 584 716	-7,1%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	1 173 621	693 403	1 215 189	1 237 999	699 166	641 496	-11,4%
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	-575	-890	-2 050	-290	-8 372	-979	11,2%
+ Nouveaux emprunts	1 200 000	0	0	0	0	0	-100,0%
= Encours de dette du BP au 31 décembre	12 418 871	11 726 358	10 513 219	9 275 510	8 584 716	7 944 199	-8,5%

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

Sur les trois emprunts conclus par la commune en 2014 (un emprunt de 200 k€ et deux de 500 k€), les deux emprunts de 500 k€ ont été conclus pour des durées de deux et trois ans dans l'attente du FCTVA et des subventions dues suite aux investissements réalisés. Ces emprunts ont été remboursés en 2016 et 2017. La commune n'a pas conclu de nouvel emprunt depuis 2014.

##### 5.3.1.2. Une capacité de désendettement en nette amélioration

La capacité de désendettement du budget principal est passée de 21 ans en 2014 à 4,7 années en 2019. Cette amélioration place la commune dans une situation favorable. Elle est ainsi nettement en dessous du seuil de référence de 12 ans pour les communes ayant contractualisé avec

l'État dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2018/2022 (catégorie dont elle ne fait pas partie).

**tableau 31 : la capacité de désendettement**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	12 418 871	11 726 358	10 513 219	9 275 510	8 584 716	7 944 199	-8,5%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	21,0	9,2	8,5	5,4	5,1	4,7	

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

### 5.3.1.3. Une dette ne présentant pas de facteur de risque

Au 31 décembre 2019, l'encours de dette de la collectivité est constitué de 15 emprunts à taux fixe classés A1 d'après la charte de Gissler. Ils ne présentent donc pas de risque. Les taux d'intérêts sont pour certains élevés et varient de 1,86 % à 5,98 %.

Sept emprunts conclus avec des taux d'intérêts de 4 % et plus comportent des durées résiduelles égales ou supérieures à huit ans et un capital restant dû au 31 décembre 2019 supérieur à 300 000 €. Ces emprunts représentent 65 % de l'encours de dette du budget principal au 31 décembre 2019.

**tableau 32 : la structure de la dette au 31 décembre 2019**

Référence	Organisme prêteur	Date de signature	Montant nominal	Taux d'intérêt	Capital restant dû au 31/12/2019	Durée résiduelle (en années)
8388359	Caisse d'Épargne	18/09/2013	500 000	3,99	334 779	9
A1707015	Caisse d'Épargne	01/01/2008	2 000 000	4,75	1 324 172	13
ARC30300	Caisse d'Épargne	01/01/2008	1 000 000	4,33	741 672	18
MiN200714/0203340	Crédit local de France	01/02/2003	770 000	5,53	370 262	8
MiN228919EUR/0236921/001	Crédit local de France	30/12/2005	1 600 000	4,9	871 997	11
MiN239547EUR/0249605	Crédit local de France	28/04/2006	2 000 000	4,25	1 239 042	12
N°1227841	Caisse des dépôts	03/08/2012	500 000	4,79	309 559	8
Total					5 191 483	

Source : CRC d'après compte administratif 2019

La commune a analysé, en 2015, la possibilité de procéder au remboursement anticipé de quatre des emprunts souscrits auprès du Crédit Local de France. L'étude réalisée par un prestataire extérieur a conclu à un surcoût notable pour un gain limité sur les annuités. Une renégociation de quatre contrats conclus avec la Caisse d'Épargne a également été engagée sans aboutir.

### 5.3.2. Le fonds de roulement

Le fonds de roulement net global est passé de - 1 M€ en 2014 à + 3,6 M€ en 2019. Il représentait, à partir de 2017, plus de 100 jours de charges courantes pour atteindre 199,7 jours en 2019, soit un niveau très élevé. Cette progression résulte d'une baisse des ressources stables (- 5,8 % en moyenne annuelle) moins importante que celle des emplois immobilisés (- 7,7 %), grâce notamment au résultat positif de la section de fonctionnement (32,4 % en moyenne annuelle).

De 2014 à 2017, les ressources stables ont augmenté davantage que les emplois immobilisés, permettant à la commune de dégager un fonds de roulement net global de 2,4 M€ représentant 149 jours de charges courantes.

En 2018, le transfert des compétences voirie, urbanisme et sécurité incendie intervenu en 2015 a induit une diminution importante des emplois et des ressources. En 2019, les plus-values de 2,1 M€ réalisées sur les cessions ont contribué à une nouvelle augmentation des ressources stables.

Les immobilisations financières ont fortement diminué sur la période (- 55 % en variation annuelle moyenne) en raison de la déconsignation des sommes mises en dépôt dans le cadre des procédures d'expropriation engagées pour la réalisation du parc multi-glisse.

**tableau 33 : évolution du fonds de roulement net global**

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	36 288 821	38 122 974	39 034 429	40 476 014	42 135 031	43 752 608	3,8%
+/- Différences sur réalisations	3 941 925	3 993 521	4 249 405	5 140 697	-19 830 537	-17 933 272	
+/- Résultat (fonctionnement)	315 856	979 422	1 037 735	1 473 958	1 365 668	1 286 933	32,4%
+ Subventions non transférables	9 354 210	10 565 154	10 690 673	10 923 976	10 979 162	11 117 857	3,5%
= Ressources propres élargies	49 900 812	53 661 070	55 012 242	58 014 645	34 649 324	38 224 127	-5,2%
+ Dettes financières (hors obligations)	12 418 871	11 726 358	10 513 219	9 275 510	8 584 716	7 944 199	-8,5%
= Ressources stables (E)	62 319 684	65 387 428	65 525 461	67 290 155	43 234 040	46 168 326	-5,8%
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	46 675 566	56 692 158	57 316 111	60 786 948	36 809 726	37 986 460	-4,0%
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	<i>410 852</i>	<i>443 715</i>	<i>408 582</i>	<i>585 892</i>	<i>893 648</i>	<i>906 062</i>	<i>17,1%</i>
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	<i>486 454</i>	<i>393 412</i>	<i>450 614</i>	<i>394 632</i>	<i>317 641</i>	<i>386 753</i>	<i>-4,5%</i>
<i>dont immobilisations corporelles</i>	<i>44 662 753</i>	<i>54 899 523</i>	<i>55 766 010</i>	<i>59 463 271</i>	<i>35 251 786</i>	<i>36 673 093</i>	<i>-3,9%</i>
<i>dont immobilisations financières</i>	<i>1 115 507</i>	<i>955 507</i>	<i>690 906</i>	<i>343 152</i>	<i>346 652</i>	<i>20 552</i>	<i>-55,0%</i>
+ Immobilisations en cours	11 857 849	2 438 581	2 757 887	246 254	418 511	650 669	-44,0%
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	4 863 268	4 863 268	3 855 305	3 855 305	3 855 305	3 855 305	-4,5%
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	0	-4 069	0	0	0	0	
= Emplois immobilisés (F)	63 396 683	63 989 938	63 929 304	64 888 508	41 083 543	42 492 434	-7,7%
= Fonds de roulement net global (E-F)	-1 076 999	1 397 490	1 596 157	2 401 648	2 150 497	3 675 891	
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-54,6</i>	<i>72,1</i>	<i>94,8</i>	<i>148,8</i>	<i>124,1</i>	<i>199,7</i>	

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

Le fonds de roulement net global, qui était négatif en 2014, est redevenu largement positif tout en réduisant le solde des emprunts. La politique de cession active a contribué à cette amélioration.

### 5.3.3. Le besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement (BFR) se calcule en déduisant les dettes à court terme des créances et stocks.

Le BFR était négatif à chaque fin d'exercice depuis 2014, à l'exception de 2015. Il représentait en moyenne - 28,6 jours de charges courantes et s'établissait à - 63,3 jours en 2019.

Le BFR négatif constitue ainsi un apport en trésorerie à la commune. Cette situation est imputable notamment en 2019 à une dette fiscale (371 k€) correspondant à une vente de terrain soumise à TVA dont la déclaration a été réalisée en décembre pour être réglée le 14 janvier 2020.

Les dettes fournisseurs (273 k€ en 2019), dont 62 % représentant des dettes auprès des fournisseurs d'immobilisation (170 k€ en 2019), résultent principalement de factures mandatées

en période complémentaire et réglées en janvier 2020 et de factures non parvenues enregistrées en charges à payer.

Les recettes à classer correspondent à une erreur d'imputation au détriment du centre communal d'action sociale (CCAS). L'agence régionale de santé Occitanie a versé, le 17 décembre 2019, au budget principal une subvention de 237 940 € pour la construction de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes - EHPAD (budget annexe du CCAS). Cette subvention aurait cependant dû être versée directement au budget annexe du CCAS concerné. Ce faisant, elle a transité sur le compte des recettes à régulariser jusqu'à la régularisation intervenue le 13 janvier 2020 au bénéfice du CCAS.

**tableau 34 : évolution du besoin en fonds de roulement**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne
Redevables et comptes rattachés	26 311	201 487	7 167	4 729	6 162	5 702	41 926
- Encours fournisseurs	596 247	270 519	160 252	185 126	78 338	272 632	260 519
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	<i>352 417</i>	<i>104 730</i>	<i>47 020</i>	<i>72 111</i>	<i>32 155</i>	<i>170 733</i>	<i>129 861</i>
= Besoin en fonds de roulement de gestion	-569 936	-69 031	-153 086	-180 397	-72 177	-266 931	-218 593
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-28,9</i>	<i>-3,6</i>	<i>-9,1</i>	<i>-11,2</i>	<i>-4,2</i>	<i>-14,5</i>	<i>-11,9</i>
- Dettes et créances sociales	0	3 060	0	0	0	0	510
- Dettes et créances fiscales	2 503	780	71 868	499	0	370 540	74 365
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	169 344	-333 104	178 039	-35 121	207 159	1 606	31 320
- Autres dettes et créances	54 003	48 659	128 596	221 467	146 800	525 679	187 534
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*</i>	<i>0</i>	<i>1 260</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>210</i>
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*</i>	<i>72</i>	<i>728</i>	<i>718</i>	<i>1</i>	<i>1 338</i>	<i>239 519</i>	<i>40 396</i>
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*</i>	<i>3 593</i>	<i>8 580</i>	<i>508</i>	<i>1 603</i>	<i>142</i>	<i>0</i>	<i>2 404</i>
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*</i>	<i>108 366</i>	<i>51 631</i>	<i>29 097</i>	<i>32 717</i>	<i>24 875</i>	<i>33 601</i>	<i>46 714</i>
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes**</i>	<i>37 841</i>	<i>82 890</i>	<i>45 612</i>	<i>161 365</i>	<i>174 078</i>	<i>238 733</i>	<i>123 420</i>
= Besoin en fonds de roulement global	-795 785	211 574	-531 588	-367 242	-426 135	-1 164 755	-512 322
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-40,3</i>	<i>10,9</i>	<i>-31,6</i>	<i>-22,7</i>	<i>-24,6</i>	<i>-63,3</i>	<i>-28,6</i>

Source : CRC, d'après comptes de gestion

\* présentation en valeur absolue \*\* un solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débiteur (-) l'augmente

Enfin, le budget annexe « gestion des locaux », en croissance de 45 % en moyenne annuelle, a contribué à hauteur de 233,5 k€ à la trésorerie communale au 31 décembre 2019.

Le BFR négatif est la conséquence notamment de cet apport de trésorerie.

De façon plus conjoncturelle, en 2019, la diminution du BFR résulte d'une erreur d'imputation de titre au détriment du CCAS, d'une dette fiscale, d'émissions de mandats pendant la période complémentaire et de factures non parvenues.

### 5.3.4. La trésorerie

La trésorerie nette de la commune, négative en début de période, est devenue très abondante. Elle culminait à 4,8 M€ en 2019, représentant l'équivalent de 263 jours de charges courantes. Cette progression est principalement due à un fonds de roulement net global évoluant à la hausse en raison des résultats de fonctionnement positifs cumulés, à d'importantes plus-values de cessions en fin de période, et à un besoin en fonds de roulement négatif.

**tableau 35 : évolution de la trésorerie**

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	-1 076 999	1 397 490	1 596 157	2 401 648	2 150 497	3 675 891	
- Besoin en fonds de roulement global	-795 785	211 574	-531 588	-367 242	-426 135	-1 164 755	7,9%
=Trésorerie nette	-281 214	1 185 917	2 127 745	2 768 890	2 576 632	4 840 646	
en nombre de jours de charges courantes	-14,3	61,2	126,4	171,5	148,7	263,0	

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

Ce niveau de trésorerie surabondant pourrait être réduit en privilégiant une mobilisation du fonds de roulement au lieu de l'emprunt.

## 6. CONCLUSION

La commune a abordé le début de l'exercice 2020 dans une situation financière robuste. Elle a été en capacité de quasi autofinancer ses investissements et dans le même temps d'augmenter son fonds de roulement. Sa trésorerie en fin d'exercice 2019 apparaît élevée en raison notamment d'un besoin en fonds de roulement négatif non imputable à un retard de paiement des fournisseurs.

### 6.1. L'évolution prévisionnelle de la section de fonctionnement

Le budget primitif 2020 a été adopté le 10 juillet 2020. Postérieur à la période de confinement du premier semestre 2020, il intègre les conséquences immédiates de la crise sanitaire.

Il ressort de ce budget primitif une hausse des dépenses de gestion courante de 241 k€ (+ 4,3 %) portant principalement sur les charges de personnel (+ 215 k€), soit une progression de 5 % contre 0,3 % sur la période. Dans le domaine des recettes de gestion courante, la commune prévoit une baisse de 6,6 % (- 585 k€) imputable principalement à une réduction des produits de la fiscalité (- 418 k€).

La commune indique avoir réalisé 110 000 € de dépenses supplémentaires liées au Covid-19<sup>42</sup> et accordé une augmentation de la subvention au CCAS pour l'EHPAD qui lui est rattaché. De 300 000 € en 2019, la subvention a été portée à 431 000 € (+ 131 000 €).

Un accueil minimum gratuit a été mis en place en maternelle pour les parents empêchés. Parallèlement, des pertes de recettes ont été constatées sur l'accueil des enfants et de la petite enfance. L'ensemble de ces constats a été évalué à 86 000 €.

La gratuité des loyers commerciaux des bâtiments loués par la commune a été décidée (7 500 €).

La commune indique en outre s'attendre à une baisse des droits de mutation à titre onéreux. L'absence de signature pendant la période de confinement a été évaluée à 91 500 €. Toutefois, la diminution du nombre des transactions et/ou de la valeur des biens sur le marché de l'immobilier

<sup>42</sup> Achats de consommables (gel hydroalcoolique, masques), augmentation du temps de ménage pour limiter les risques de contamination au Covid-19 au sein des services mais aussi au sein de la population (fourniture de deux masques en tissu lavables par habitant).

reste à démontrer. Enfin, des baisses sont attendues sur d'autres taxes : - 10 % pour la taxe sur la consommation finale d'électricité et - 30 % pour la taxe d'aménagement.

## **6.2. L'évolution prévisionnelle de la section d'investissement**

### **6.2.1. Une hausse des dépenses et des recettes d'équipement**

La commune prévoit une progression des dépenses d'équipement prévisionnelles de 48,6 % (+ 1,8 M€) et une augmentation des recettes d'équipement de 262 k€ (+ 11,3 %) sans recours à l'emprunt.

Au titre des dépenses liées au Covid-19, la commune a investi 10 000 € dans le cadre d'équipements numériques interactifs pour assurer dans de bonnes conditions l'enseignement distanciel. Des travaux ont également été entrepris pour rénover les sanitaires des écoles afin de renforcer les mesures de distanciation.

### **6.2.2. Un résultat anticipé faiblement positif**

La commune escompte un résultat positif de 27 k€. Dans cette hypothèse, le suréquilibre de la section d'investissement n'est imputable qu'au solde d'exécution positif reporté de 2,4 M€. La commune prélèverait 2,37 M€ sur son fonds de roulement budgétaire. Celui-ci, qui était de 3,79 M€ en 2019, s'établirait, sans recours à l'emprunt, à 1,41 M€ en fin d'exercice 2020. En présence d'un besoin en fonds de roulement négatif, il est suffisant pour assurer une trésorerie supérieure à plus de 100 jours de charges courantes.

La collectivité semble avoir été en mesure, pour 2020, de faire face aux conséquences financières de la crise sanitaire même sans aide spécifique de l'État.

\*\*\*

## GLOSSAIRE

BFR	besoin en fonds de roulement
BP	budget primitif
BP	budget principal
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CGCT	code général des collectivités territoriales
CRC	chambre régionale des comptes
DM	décision modificative
DSP	délégation de service public
EHPAD	établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps plein
FCTVA	fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
MAD	mise à disposition
PEM	pôle d'échanges multimodal
PLH	plan local de l'habitat
PPI	programme pluriannuel d'investissement
RAR	restes à réaliser
RD	route départementale
RN	route nationale
SCOT	schéma de cohérence territoriale
SNCF	société nationale des chemins de fer
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
TTC	toutes taxes comprises
UE	Union européenne

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 24 mars 2021 de M. Jean-Luc Meissonnier, maire de Baillargues.

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**

Baillargues, le 24 mars 2021

Monsieur André PEZZIARDI  
Président de la Chambre régionale des  
comptes Occitanie  
500, avenue des Etats du Languedoc  
CS 70755  
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

V/Réf : GR/21/0391

**Objet** : Réponse de la Ville aux observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Baillargues depuis 2014

Monsieur le Président,

Par courrier du 25 février 2021, vous m'avez notifié le rapport d'observations définitives suite au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Baillargues pour les exercices 2014 et suivants.

Je prends acte des observations définitives de la Chambre dont la teneur paraît pour grande partie très positive.

Ainsi, de nombreux constats positifs sont portés au crédit de la gestion de la collectivité :

- L'attractivité de la commune et son haut niveau d'équipements notamment dans le domaine de l'Enfance ;
- Des finances saines, sincères et maîtrisées. Le rapport souligne la « robustesse » de la situation financière de la ville pour affronter la crise sanitaire et ses conséquences sociales et économiques ;
- Le désendettement de la commune : la capacité de désendettement a été divisée par 4,5 (passant de 21 ans en 2014 à 4,7 ans en 2019) ;
- Sa trésorerie « abondante » et sa capacité à investir pour l'avenir.

Conformément à la procédure en vigueur, j'ai l'honneur de porter à votre attention les réponses et observations de la ville de Baillargues.

Je tiens tout d'abord à rappeler le contexte particulier dans lequel s'est tenu ce contrôle. Mes services et moi-même avons fait le maximum pour répondre à vos questions en pleine crise sanitaire. La collectivité a activement collaboré avec la Chambre et les délais impartis ont été scrupuleusement respectés malgré la pandémie.

***Rappel du contexte de la période contrôlée 2014-2019 :***

Avec la création de la Métropole de Montpellier au 1<sup>er</sup> janvier 2015, la commune de Baillargues a été confrontée à une nouvelle organisation territoriale.

Les compétences et ressources financières de la ville ont considérablement évolué. Les attributions de compensation de la ville vers la Métropole sont devenues négatives et ont impacté significativement le budget de fonctionnement passant de + 527 615 euros en 2014

à - 488 431 euros en 2019, transférant une partie des dépenses d'investissement sur le budget de fonctionnement.

La période correspond également à la baisse drastique des cotations de l'Etat, passant de 930 686 euros en 2013 à 536 770 euros en 2019 (soit - 9,3% par an en moyenne).

Pour autant, la ville de Baillargues a mené une politique volontariste en matière d'investissement afin de répondre aux défis majeurs de son territoire tout en améliorant sa situation financière de manière significative.

En effet, la commune a participé activement en tant qu'acteur et financeur à l'élaboration du projet de suppression du passage à niveau 33 et du Pôle d'échanges multimodal. La ville de Baillargues avait largement anticipé et contribué à la réussite du projet en créant depuis 2007 d'importantes réserves foncières autour de la gare et en adaptant dès 2006 son Plan Local d'Urbanisme. Le passage à niveau déclaré comme dangereux a été supprimé et une nouvelle voie avec un pont rail a été réalisée. Le Pôle d'échanges multimodal est devenu en 2016 la 1<sup>ère</sup> halte ferroviaire d'Occitanie en termes de fréquentation. Dans le même temps, a été conduit le projet de doublement de l'autoroute A9 avec sa gare de péage localisée sur la commune.

Jusqu'à fin 2019, la ville de Baillargues a assuré la maîtrise d'ouvrage du projet du parc multi-glisse mais aussi la construction d'une école maternelle et d'un restaurant scolaire. Les services de la ville ont également piloté l'ensemble du projet administratif, financier, comptable et technique du nouvel EHPAD. Le complexe sportif a été restructuré et de nouveaux équipements sportifs ont été construits.

Grâce à sa maîtrise foncière, des programmes de logements ont été élaborés par la ville afin d'assurer la qualité architecturale des opérations et leur programmation. Le quartier Joseph SUAY a d'ailleurs reçu le prix national d'architecture par le ministère du logement en 2017.

### **Sur les recommandations**

Au terme de son analyse approfondie de la gestion de la commune de Baillargues depuis 2014, la Chambre formule deux recommandations :

1. Faire concorder l'inventaire physique et comptable de l'ordonnateur avec l'état de "actif comptable".

Cette recommandation a été totalement mise en œuvre.

2. Elaborer un règlement administratif et financier.

Le règlement budgétaire et financier est obligatoire pour les départements et les régions et simplement recommandé pour les communes et leurs établissements publics de coopération, la commune s'engage à suivre cette recommandation et à mettre en place ledit règlement au cours du 2<sup>ème</sup> trimestre 2021.

## **I. LES PRINCIPAUX ENJEUX COMMUNAUX**

### *Sur l'accessibilité de la commune*

Si Baillargues dispose des infrastructures nécessaires pour permettre une bonne accessibilité à Montpellier, c'est à juste titre que le rapport souligne que la route nationale 113 est source de nuisances. La saturation quotidienne de cet axe majeur constitue un frein à l'expansion du Pôle d'échanges multimodal et au développement des transports en commun. Malgré une forte mobilisation des communes concernées pour entériner le projet

de déviation de la RN113, aucune action concrète n'a été apportée lors des différents comités de pilotage organisés par l'Etat.

#### *Sur la réponse aux besoins de la population*

La Chambre relève que la ville a su accompagner sa croissance démographique par la création de logements, notamment des logements locatifs sociaux. Si la commune a fait l'objet d'un constat de carence à l'issue de la période triennale 2014-2016, elle a atteint ses objectifs de production de logements sociaux au titre de la période triennale 2017-2019.

L'arrêté préfectoral n°DDTM34-2020-09-11377 du 18 décembre 2020 prononce donc la levée de la carence de la commune de Baillargues. Sur la période, le taux de logements sociaux est passé de 10,4% à 18%.

La Chambre souligne également l'offre communale de services à la population notamment en matière de services éducatifs dans le domaine de la petite enfance (51 places en crèches) et de l'enseignement primaire (nouveau groupe scolaire maternel en décembre 2013).

## **II. ARTICULATION DES COMPETENCES AVEC LA METROPOLE**

#### *Parc multi-glisse*

C'est à juste titre que le rapport souligne que le parc Gérard Bruyère est, à l'exception de la station d'épuration, le seul équipement métropolitain sur le territoire baillarguais.

Même si « le projet est avant tout destiné à la prévention des inondations imputables aux crues du ruisseau de Las Fonds lors des épisodes cévenols » le parc répond à des besoins croissants liés au développement de la pratique des sports de glisse et n'a pas d'équivalent dans l'Hérault.

Le rayonnement attendu du parc multi-glisse Gérard Bruyère s'entend bien au-delà du strict public local. La réussite d'un territoire ne dépend pas seulement du périmètre de la collectivité ou des compétences qui lui sont attribuées par la loi, mais également de sa capacité à offrir des équipements structurants, innovants et attractifs.

La ville de Baillargues est encore liée par le mandat conclu avec la Métropole concernant les procédures de marchés publics et contentieuses en instance à la date du transfert. Cependant, il est à noter que la décision a été prise par la Métropole d'intégrer les équipements de télésiège nautique et le restaurant dans la délégation de service public. La participation de 400 000 euros de la ville à la Métropole pour la réalisation du bâtiment d'accueil et restaurant n'a donc plus d'objet.

#### *Vario*

L'attribution de compensation pour la voirie et les espaces publics a été calculée en fonction de l'investissement réalisé dans ce domaine sur les dix dernières années précédant le transfert de compétences. Or, de 2005 à 2014, la commune a orienté essentiellement ses dépenses d'investissements pour réaliser des équipements structurants nécessaires aux besoins de la population à savoir :

- L'enfance et la petite enfance : construction d'une école maternelle et d'un restaurant scolaire pour tous les élèves des écoles de la ville (2014) ; réhabilitation d'une ancienne bâtisse pour accueillir la Maison de l'Enfance (centre de loisirs et ouverture d'une crèche municipale en 2007) ; livraison d'une deuxième crèche gérée en DSP (2012) ;
- La sécurité : avec des travaux de lutte contre les inondations (travaux hydrauliques du Parc Gérard Bruyère en tant qu'ouvrage écouleur de crues ; recalibrage du

- Le réseau des voiries : la suppression du passage à niveau n°33 ; le développement de la vidéo surveillance ;
- Le sport : avec la restructuration du complexe sportif et la réalisation de nouveaux équipements sportifs et les études et travaux pour la réalisation du parc multi-usage ;
- Les transports et la mobilité : avec la création du Pôle d'échanges multimodal et des parkings ;
- L'attractivité du cœur de ville : avec la réhabilitation de l'église et de la vieille porte, la création de locaux commerciaux et professionnels dans le centre-ville et la réalisation de l'espace Vigneron ;
- L'aménagement du territoire : avec des acquisitions foncières importantes pour garder la maîtrise des projets structurants.

Ainsi, la moyenne des dépenses réalisées entre 2005 et 2014, après déduction des recettes reçues pour la compétence voirie (subventions, FC1VA, quote part de taxe d'aménagement, produits de cession et DGE), s'élève à 270 219 euros. Au final, le montant pris en compte dans l'attribution de compensation correspond à 70% de ces dépenses d'investissement nettes, soit seulement 189 154 euros, afin de prendre en compte les opérations exceptionnelles qui ont été réalisées sur la période.

Le montant de l'attribution de compensation n'est donc pas représentatif des besoins réels de la Ville en terme de voirie et espaces publics. Pour exemple, la ville a fait le choix d'affecter un maximum de fonds de concours dès 2017 pour programmer ces travaux de voirie permettant de sécuriser, améliorer et renforcer ses réseaux ainsi que promouvoir les modes de déplacements doux.

Il est ainsi vrai, comme le souligne le rapport, que paradoxalement malgré le transfert de compétence, la commune investit davantage dans la voirie et les espaces publics depuis la création de la Métropole. L'investissement de la ville de Baillargues représente 491 124 euros en moyenne par an entre 2017 (date de mise en place des fonds de concours) et 2019 ; et les dépenses pour l'année 2020 s'élèvent à 632 394 euros (attributions de compensation + fonds de concours).

### **III. LA SITUATION FINANCIERE**

Le rapport d'observations définitives indique que la situation financière de la commune est « robuste » et qu'elle « a été en capacité d'autofinancer ses investissements et dans le même temps d'augmenter son fonds de roulement ».

Comme l'explique le rapport, l'exécant brut de fonctionnement est en nette amélioration (progression de 11, 8% en moyenne avec une réduction des charges générales de 0,9% en variation annuelle moyenne sur la période). Et ce, malgré l'augmentation de la population et une attribution de compensation devenue négative suite au transfert de compétences à la Métropole.

Cependant, c'est à tort que la Chambre relève que ces transferts intervenus en 2015 « ont favorisé la réduction des charges de gestion ». L'attribution de compensation a pour objectif d'assurer la neutralité budgétaire des transferts de charges entre l'EPCI et ses communes membres. Elle n'a donc aucun impact sur la réduction des charges totales de gestion. En effet, si les charges de personnel ont diminué en raison du transfert d'agents vers la Métropole, les atténuations de produits ont augmenté dans les mêmes proportions. De plus, une partie des dépenses d'investissement sont intégrées dans l'attribution de compensation et pesent désormais sur la section de fonctionnement.

La baisse des dépenses de fonctionnement est donc bien à mettre au crédit des efforts de la collectivité et de la maîtrise des charges de personnel pendant toute la période.

#### *Sur l'évolution des charges de personnel*

La commune a effectué un travail considérable en ce qui concerne la gestion des ressources humaines. Les agents de la ville ont été acteurs de la bonne santé financière de la commune et ont accompagné son dynamisme démographique. Ce résultat a été obtenu avec une évolution de la masse salariale contenue et maîtrisée à 1,9% en moyenne par an. Cette augmentation sensible des charges de personnel doit être analysée à la lumière des enjeux conséquents auxquels la ville a dû faire face et qui ont transformé durablement son territoire sur une très courte période (2012-2020).

Comme nous avons pu le constater notamment en cette période de crise sanitaire majeure, les agents du service public constituent une ressource essentielle et ne doivent pas être appréciés comme une simple charge financière.

Un service public local, moderne, efficace et adapté aux attentes et besoins de la population doit pouvoir compter sur des agents qualifiés, formés et avec une perspective de carrière au sein de la collectivité. C'est grâce au travail exceptionnel des agents de la ville, tous mobilisés dans la dynamique de baisse des charges et de l'augmentation de l'excédent brut de fonctionnement que les finances de la collectivité sont dans une situation favorable. Ce résultat est la conséquence d'une gestion des ressources anticipée, assumée et cohérente. Mon équipe et moi-même, avons décidé de lutter contre la précarité de l'emploi en limitant le nombre d'agents contractuels remplaçants et en valorisant les emplois permanents. C'est ainsi que le nombre d'agents non titulaires a diminué de 49% sur la période. La ville a également décidé de mieux encadrer ses services par le recrutement de cadres A tout en diminuant le nombre de cadres intermédiaires et d'agents d'exécution. Cette évolution a permis à la commune de disposer des expertises nécessaires dans ses différents domaines de compétences.

S'il est vrai que des agents ont été transférés à la Métropole entre 2014 et 2019, la ville de Baillargues a vu sa population augmenter de près de 18% dans le même temps, passant de 6 374 à 7 519 habitants (population INSEE – source fiches DGF).

La gestion des ressources humaines, qui a pour objectif de satisfaire au mieux et au meilleur coût les besoins en personnel des services publics, a donc dû accompagner le dynamisme démographique mais aussi répondre aux besoins des nouveaux enjeux métropolitains.

La commune de Baillargues a réussi le pari de se désendetter massivement sur la période tout en poursuivant un investissement important et en conduisant des opérations structurantes pour le territoire. L'efficacité de l'action publique et l'efficience du fonctionnement interne de la collectivité est en permanence au cœur de nos préoccupations.

Dans un contexte marqué aujourd'hui par une crise sanitaire d'une ampleur inédite, aux conséquences économiques et sociales majeures, la ville de Baillargues est plus que jamais mobilisée. Grâce à une gestion sérieuse de ses finances publiques, elle pourra continuer à investir pour offrir aux habitants de la commune un service public de qualité.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes respectueuses salutations.

Le Maire,  
Jean-Luc MEISSONNIER

