



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE D'ELNE  
(Pyrénées-Orientales)

Exercices 2015 et suivants

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>5</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
<b>1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....</b>	<b>10</b>
1.1. Les caractéristiques géographiques et culturelles.....	10
1.1.1. Un patrimoine culturel riche.....	10
1.1.2. Un littoral singulier.....	10
1.2. Les caractéristiques socio-économiques.....	11
1.2.1. Des tendances démographiques favorables mais des indicateurs de pauvreté et de précarité sociale marqués.....	11
1.2.2. Une économie résidentielle.....	11
1.3. L'organisation institutionnelle.....	12
1.3.1. La gouvernance communale et les évolutions apportées après les dernières élections.....	12
1.3.2. L'intercommunalité et le bassin de vie d'Elne.....	14
<b>2. LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNE ET SON INTERCOMMUNALITÉ .</b>	<b>16</b>
2.1. La place de la commune au sein des instances intercommunales.....	16
2.2. Les compétences transférées.....	16
2.3. La coopération entre la commune et son intercommunalité.....	17
2.3.1. Une mutualisation limitée.....	17
2.3.2. Une information insuffisamment relayée.....	18
2.4. Les relations financières entre la commune et son intercommunalité.....	18
2.4.1. Une attribution de compensation en diminution, du fait des transferts successifs.....	18
2.4.2. Une dotation de solidarité communautaire renforcée du fait d'un contrat de ville.....	20
2.4.3. Une répartition de la contribution au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales selon des modalités de droit commun.....	21
2.4.4. Les conséquences financières favorables du transfert des compétences « eau » et « assainissement ».....	21
2.4.5. Les fonds de concours : des attributions aléatoires.....	22
<b>3. L'EXAMEN DE L'EXERCICE DE CERTAINES COMPÉTENCES.....</b>	<b>23</b>
3.1. L'aménagement.....	23
3.1.1. Le lotissement des Portes d'Illibéris : une zone présentant plusieurs risques pour la commune.....	23
3.1.2. Les conditions financières du transfert de la zone d'activités économiques d'Elne.....	24
3.2. Les services à la population.....	25
3.2.1. Le centre de santé municipal.....	25
3.2.2. L'enfance et la jeunesse : l'exemple de l'accueil périscolaire pendant le temps méridien.....	26
3.2.3. La gestion de la piscine municipale.....	27

3.3.	La gestion du patrimoine .....	27
3.3.1.	Un patrimoine étendu.....	27
3.3.2.	L'absence de stratégie municipale en matière d'entretien et d'exploitation du patrimoine .....	28
3.3.3.	Les travaux sur le patrimoine culturel : des contraintes particulières.....	29
3.3.4.	La valorisation financière du patrimoine culturel .....	31
3.3.5.	La valorisation touristique du patrimoine historique et culturel auprès du public.....	32
<b>4.</b>	<b>L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES .....</b>	<b>35</b>
4.1.	La qualité de l'information budgétaire .....	35
4.1.1.	L'information présentée lors du débat d'orientation budgétaire.....	35
4.1.2.	Les annexes budgétaires .....	36
4.1.3.	La mise en ligne des documents budgétaires .....	36
4.2.	La qualité de la prévision budgétaire .....	36
4.3.	La fiabilité du processus comptable .....	38
4.3.1.	Les régies .....	38
4.3.2.	Les travaux en régie .....	38
4.3.3.	La comptabilisation des dépenses engagées au titre du régime indemnitaire .....	39
4.3.4.	La comptabilisation de la renégociation de l'emprunt en 2015 .....	40
4.4.	La fiabilité du bilan.....	40
4.4.1.	L'inventaire communal .....	40
4.4.2.	La politique d'amortissement .....	41
<b>5.</b>	<b>LA SITUATION FINANCIÈRE .....</b>	<b>42</b>
5.1.	La capacité d'autofinancement .....	42
5.1.1.	Des produits de gestion dont l'évolution est contrastée.....	42
5.1.2.	Les charges courantes marquées par une forte rigidité.....	45
5.1.3.	La formation de la capacité d'autofinancement.....	48
5.2.	L'effort d'investissement et son financement.....	50
5.2.1.	La nature des dépenses d'équipement.....	50
5.2.2.	La couverture des dépenses d'équipement .....	50
5.3.	La situation bilancielle.....	51
5.3.1.	L'endettement .....	51
5.3.2.	Le fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie .....	52
5.4.	L'exécution 2021 et les perspectives .....	54
5.4.1.	La reprise des investissements à compter de 2021 .....	54
5.4.2.	Les perspectives à court terme .....	54
	<b>ANNEXES.....</b>	<b>58</b>
	<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>68</b>

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Elne pour les exercices 2015 et suivants. Ce contrôle a été programmé dans le cadre de la formation inter-juridictions relative à l'intercommunalité. Outre les liens avec l'intercommunalité, la chambre a ainsi examiné l'exercice de plusieurs compétences, la fiabilité des comptes et la situation financière de la commune.

### *Une commune, ancienne capitale de la plaine du Roussillon, qui gagnerait à mieux s'intégrer dans son établissement public de coopération intercommunale*

Deuxième commune par la population de la communauté de communes Albères, Côte Vermeille, Illibéris, Elne compte, en 2018, 9 103 habitants. Elle constitue l'un des deux pôles urbains de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), mais son bassin de vie est aussi tourné vers l'aire perpignanaise. Son rayonnement culturel porte au-delà des frontières, puisqu'un lien historique existe entre Elne et la Catalogne. Avec un patrimoine exceptionnel, cette commune dispose d'atouts touristiques certains, mais elle est également caractérisée par des indicateurs socio-économiques légèrement en deçà des moyennes départementales. Elle compte notamment en son centre-ville un quartier « politique de la ville ».

Si l'intégration au niveau de l'EPCI se renforce, certains équipements municipaux, qui n'ont pas été transférés, font peser des charges de centralité sur le budget communal. Des équipements sportifs et culturels majeurs pourraient ainsi être reconnus d'intérêt communautaire, l'intercommunalité bénéficiant des compétences requises. La commune s'est également engagée seule dans la construction et la gestion d'une maison de santé dont la patientèle excède son territoire.

La coopération des services avec l'intercommunalité pourrait être étendue, ainsi que les procédures de dialogue entre les deux administrations, afin de dégager des gains d'efficacité et d'efficience, des économies d'échelle et une meilleure appréhension du fait communautaire au sein de la municipalité.

### *Une commune qui doit prioriser son action afin de maintenir la soutenabilité du financement de son effort d'équipement*

L'examen des documents budgétaires montre que des progrès doivent être réalisés en matière d'information financière, de qualité des prévisions et de suivi patrimonial.

La stratégie de financement des investissements apparaît soutenable jusqu'en 2021, malgré un endettement important, la commune ayant conservé une part des excédents dégagés par les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement, avant le transfert de ces compétences à l'EPCI. Le dénouement à venir de la commercialisation du lotissement des Portes d'Illibéris constitue cependant un risque non négligeable sur les finances communales.

Au regard de la rigidité importante des charges de fonctionnement, la collectivité doit ainsi définir une stratégie d'investissement réaliste et prioriser ses engagements en fonction du partage des compétences avec son intercommunalité.

Dans ces conditions, la commune devra s'attacher à poursuivre le rétablissement, dans les exercices à venir, d'un niveau de capacité d'autofinancement suffisant pour assurer la soutenabilité du financement de son programme d'équipement, ambitieux pour la période à venir.

## RECOMMANDATIONS

1. Présenter le rapport d'activité de l'intercommunalité de façon annuelle au conseil municipal, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*
2. Formaliser la stratégie de gestion patrimoniale en établissant un schéma directeur immobilier fondé sur une connaissance qualitative du patrimoine et de ses besoins. *Non mise en œuvre.*
3. Optimiser l'exercice de la compétence « promotion du tourisme » en lien avec son établissement public de coopération intercommunale. *Non mise en œuvre.*
4. Respecter les dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales pour arrêter le montant des restes à réaliser. *Non mise en œuvre.*
5. Procéder au contrôle des régies, conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*
6. Respecter les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, en matière de travaux en régie. *Non mise en œuvre.*
7. Réaliser et rapprocher l'inventaire communal de l'état de l'actif tenu par le comptable public. *Non mise en œuvre.*
8. Amortir les immeubles de rapport conformément aux dispositions de l'instruction comptable M14. *Non mise en œuvre.*
9. Mettre en place un plan pluriannuel d'optimisation des charges et produits de fonctionnement en vue de rétablir la capacité d'autofinancement de la commune. *Non mise en œuvre.*
10. Se doter d'un outil de pilotage de type programme pluriannuel d'investissement pour planifier, décider et réaliser les investissements de la commune. *Non mise en œuvre.*

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

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

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

- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

## INTRODUCTION

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

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Elne a été ouvert le 18 janvier 2021 par lettre du président de section adressée à M. Nicolas Garcia, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 29 janvier 2021 à M. Yves Barniol, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 31 août et 1<sup>er</sup> septembre 2021.

Lors de ses séances des 30 septembre et 15 octobre 2021, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Nicolas Garcia. M. Yves Barniol, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

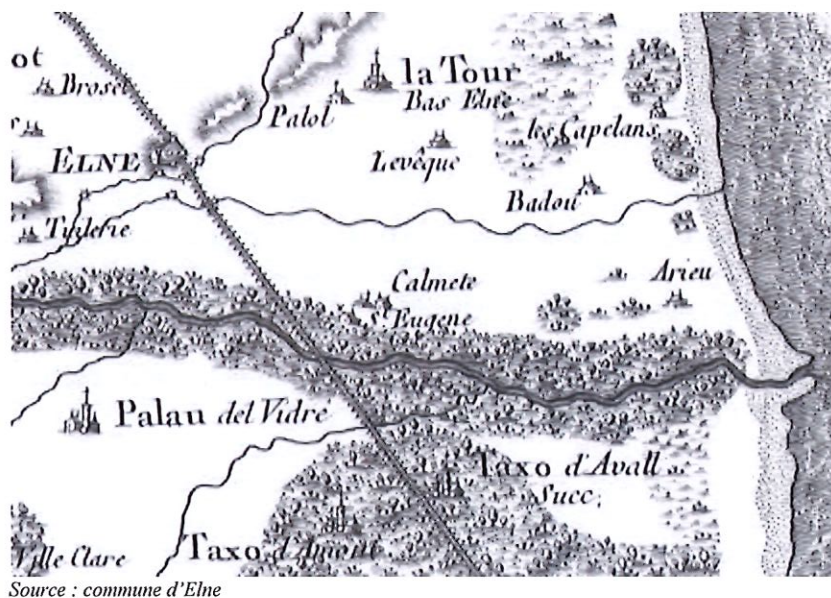
Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 1<sup>er</sup> mars 2022, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.



## 1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune d'Elne se situe dans le département des Pyrénées-Orientales, à une quinzaine de kilomètres au sud-est de Perpignan, au centre de la plaine du Roussillon, sur la rive gauche du Tech. Commune isolée jusqu'en 2014, Elne a depuis lors été intégrée dans la communauté de communes Albères, Côte Vermeille, Illibéris (CC ACVI).

carte 1 : situation d'Elne au XVIII<sup>ème</sup> siècle, sur la carte générale de France n° 59, feuille 132, établie sous la direction de César François Cassini de Thury



Source : commune d'Elne

### 1.1. Les caractéristiques géographiques et culturelles

#### 1.1.1. Un patrimoine culturel riche

Elne est une commune empreinte d'histoire, aux vestiges archéologiques riches et visités : les remparts, ensemble architectural qui surplombe la ville, témoignent notamment de l'histoire épiscopale du lieu. Ainsi, 61 000 visiteurs visitent annuellement le cloître et la cathédrale<sup>1</sup> (sixième monument le plus visité en Pyrénées-Orientales). Elne compte également un musée (le musée Terrus) et des galeries d'arts dans sa vieille ville. La maternité constitue également un lieu de mémoire notable : classé monument historique, le château d'En Bardou a permis entre 1939 et 1944 la naissance de près de 600 enfants, dont les mères étaient issues des camps d'internement (liés à la *retirada* espagnole) ou pourchassés par les nazis.

#### 1.1.2. Un littoral singulier

La commune bénéficie d'un accès étroit à la mer Méditerranée résultant de son ancien statut de siège épiscopal depuis 568<sup>2</sup>, les évêques ayant alors souhaité un accès maritime, qu'ils avaient situé à l'embouchure du Tech. Aujourd'hui il s'agit d'une plage située en réserve

<sup>1</sup> Source : site internet de la commune.

<sup>2</sup> Le siège de l'évêché étant situé depuis 1823 à Perpignan.

naturelle<sup>3</sup>, impliquant donc de fortes contraintes en termes d'aménagement de l'espace, et sujette aux intempéries et aux crues du Tech, dont la dernière en date a impliqué d'importants travaux de remise en état, lors de la tempête Gloria en janvier 2020.

La commune d'Elne est concernée par le risque de submersion (de type crues cévenoles ou méditerranéennes). Le porter à connaissance du risque d'inondations, daté de mars 2019, fait apparaître une grande partie du territoire communal en aléa fort à très fort. Contrairement à certaines communes riveraines, le littoral de la commune d'Elne est paradoxalement source de risques et non de revenus touristiques.

## **1.2. Les caractéristiques socio-économiques**

### **1.2.1. Des tendances démographiques favorables mais des indicateurs de pauvreté et de précarité sociale marqués**

Elne compte une population en croissance globale (+ 20 %<sup>4</sup> de 2008 à 2018) plutôt stable dans sa répartition entre âges. La densité moyenne de la population a beaucoup augmenté depuis 20 ans (passage de 301,1 habitants à 427,6 habitants par kilomètres carrés). Les ménages sont composés à 58,5 % de personnes seules ou de couples sans enfant.

Les catégories socio professionnelles les plus représentées à Elne sont les retraités (27,6 % en 2018), les employés (17,7 %) et les professions intermédiaires (13,8 %). À l'inverse, les cadres représentent 3,4 % de la population de plus de 15 ans, tandis que les agriculteurs sont la catégorie la moins représentée, avec une proportion de 1,2 %. En 2018, près de 80 % de la population illibérienne non scolarisée détenait un diplôme égal ou inférieur au baccalauréat ou au brevet professionnel, alors que ce taux est de 76,1 % au niveau des Pyrénées-Orientales et de 77,4 % au niveau de l'intercommunalité.

La population illibérienne se caractérise ainsi par des indicateurs de pauvreté et de précarité sociale marqués, et distinguant la commune au sein de son intercommunalité, du département des Pyrénées-Orientales et du territoire métropolitain.

Le taux de chômage est de 20,1 % en 2018. Au sein des Pyrénées-Orientales, ce taux est de 19 %, c'est-à-dire assez haut par rapport à celui de la France métropolitaine (7,7 % au quatrième trimestre 2020). Le taux de pauvreté est de 22 % à Elne en 2018, ce qui est bien supérieur à celui constaté au niveau national (14,1 % en 2017), mais qui se situe dans la moyenne départementale (21 % en 2018).

Enfin, la médiane du revenu disponible par unité de consommation à Elne est de 18 090 € en 2018, soit la valeur la plus basse de l'ensemble des communes de la CC ACVI, la moyenne se situant à 20 220 €.

### **1.2.2. Une économie résidentielle**

L'économie du territoire de l'intercommunalité est fortement résidentielle, avec une prépondérance des activités tertiaires : ainsi les commerces, transports et services divers occupent

<sup>3</sup> Réserve naturelle du Mas Larrieu, laquelle s'étend sur 145 hectares de part et d'autre du Tech, dans les communes d'Elne et d'Argelès-sur-Mer.

<sup>4</sup> Source sur l'ensemble de ce paragraphe : Institut national de la statistique et des études économiques.

44 % des postes salariés fin 2018 sur le territoire de la CC ACVI. À Elne, ces secteurs concentrent 55,9 % des postes.

S'agissant du tourisme, Elne fait exception par rapport à ses voisines, le nombre de résidences secondaires étant assez limité puisqu'elles ne représentent que 4 % des logements. L'hôtellerie de plein air demeure prépondérante, et la capacité hôtelière totale est très modeste comparativement aux stations balnéaires voisines, en particulier Argelès-sur-Mer<sup>5</sup>, Saint-Cyprien<sup>6</sup>, Banyuls<sup>7</sup> ou Collioure<sup>8</sup>.

Elne connaît une déprise de l'attractivité de son centre-ville avec la fermeture, ces dernières années, de services (piscine municipale, desserte en navette de la plage pour les habitants, pompes funèbres municipales) ou de commerces en centre-ville.

### 1.3. L'organisation institutionnelle

#### 1.3.1. La gouvernance communale et les évolutions apportées après les dernières élections

L'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs adjoints et à des membres du conseil municipal ». L'article L. 2122-21 du même code explicite les attributions exercées par le maire au nom de la commune comme suit : « sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal ». En vertu du principe de spécialité, une compétence transférée par une commune à son intercommunalité ne peut plus être exercée par ladite commune. La chambre observe que, lors des deux mandats, des compétences bien que transférées à l'intercommunalité<sup>9</sup>, (cf. *infra*) ont fait l'objet de délégations aux adjoints et conseillers délégués.

<sup>5</sup> 564 chambres d'hôtel, 14 228 emplacements de camping et 4 773 autres lits en hébergements collectifs en 2021.

<sup>6</sup> 142 chambres d'hôtel, 1 827 emplacements de camping, 2 847 autres lits en hébergements collectifs en 2021.

<sup>7</sup> 239 chambres d'hôtel, 203 emplacements de camping, et 275 autres lits en hébergement collectif en 2021.

<sup>8</sup> 337 chambres d'hôtel, 86 emplacements de camping et 270 autres lits en hébergements collectifs en 2021.

<sup>9</sup> Le développement économique, le tourisme et l'enfance et la jeunesse ayant été transférés à la CC ACVI. L'ordonnateur indique que la jeunesse, selon l'acception communale, couvre les 18-25 ans, cette tranche d'âge n'étant pas couverte par la compétence de la communauté de communes.

tableau 1 : délégations aux élus municipaux

Mandat 2014-2020		Mandat 2020-2026	
Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Culture, protocole et patrimoine	Personnel, budget et développement durable	Santé et centre communal d'action sociale (CCAS)	Finances
Tourisme, commerce et artisanat	Travaux, gestion et entretien des équipements sportifs	Enfance et jeunesse	Catalanité
Action et animation sociales	Sécurité, circulation et propreté	Démocratie participative	Urbanisme
Écoles	Affaires sportives	Développement durable	Développement économique, tourisme et cœur de ville
Agriculture, catalanité, relations aux associations		Communication	Agriculture
Festivités et communication		Affaires scolaires, propreté, salubrité	Sécurité
		Culture et patrimoine	Travaux
		Vie associative	Personnel
		Enseignement	Projets
		Festivités	Sports
			Conseil consultatif de l'enfance et de la jeunesse

Source : commune (site internet et documents produits durant le contrôle<sup>10</sup>)

Par ailleurs, les commissions consultatives se sont multipliées<sup>11</sup> et ont été ouvertes, sauf deux exceptions<sup>12</sup>, à des membres extérieurs au conseil municipal, en application de l'article L. 2143-2 du CGCT. Elles ne formulent aucun avis liant le conseil municipal.

Enfin, la chambre constate une évolution de la gouvernance marquée par la création de dispositifs de démocratie participative. Effectivement, par une délibération du 9 septembre 2020, la nouvelle municipalité a souhaité créer une assemblée des habitants composée de 20 personnes tirées au sort parmi les listes électorales, 20 personnes volontaires, cinq personnes issues de la vie associative et cinq personnes issues du monde économique. Son objet est en particulier de débattre sur les grands projets du mandat. La commune s'engage par délibération à octroyer les moyens de fonctionnement à ladite assemblée, pour laquelle elle a sollicité un prestataire. L'assemblée des habitants peut interpellier le conseil municipal de toute question ayant trait aux affaires de la commune, en adressant cette question au maire par écrit, huit jours au moins avant la séance. Ce dispositif vient compléter l'ouverture au droit à pétition, au droit à référendum (conformément aux dispositions de l'article 72-1 de la Constitution et des articles LO. 1112-1 et suivants du CGCT) mais également au droit à prise de parole par une personne extérieure au cours des conseils municipaux (lors d'une interruption de séance).

<sup>10</sup> S'agissant du mandat 2014-2020 : les délégations ont été modifiées en première partie de mandat, les 6 novembre 2015 et 1<sup>er</sup> juillet 2016. Il est ici décrit la répartition demeurée le plus longtemps en place, soit du 1<sup>er</sup> juillet 2016 au 1<sup>er</sup> janvier 2020 (date à laquelle les délégations ont à nouveau été modifiées).

<sup>11</sup> Elles sont passées de 11 à 22 entre le mandat 2014-2020 et le mandat actuel. Les commissions du mandat 2014-2020 étaient les suivantes : culture - patrimoine, communication, tourisme - commerce - artisanat, agriculture, travaux, urbanisme, festivités et associations, sports, écoles, sécurité - circulation - propreté, développement durable. Aujourd'hui elles couvrent les champs suivants : finances, personnel, démocratie participative, développement économique - tourisme - commerce, cœur de ville, urbanisme, travaux liés aux projets, propreté - salubrité publique - déchets, sécurité, développement durable, agriculture, santé, action et animation sociales - développement social, en lien avec le CCAS et l'espace socio culturel, enfance - jeunesse, affaires scolaires, politiques éducatives de la commune, communication, culture et patrimoine, catalanité, vie associative, festivités, sports.

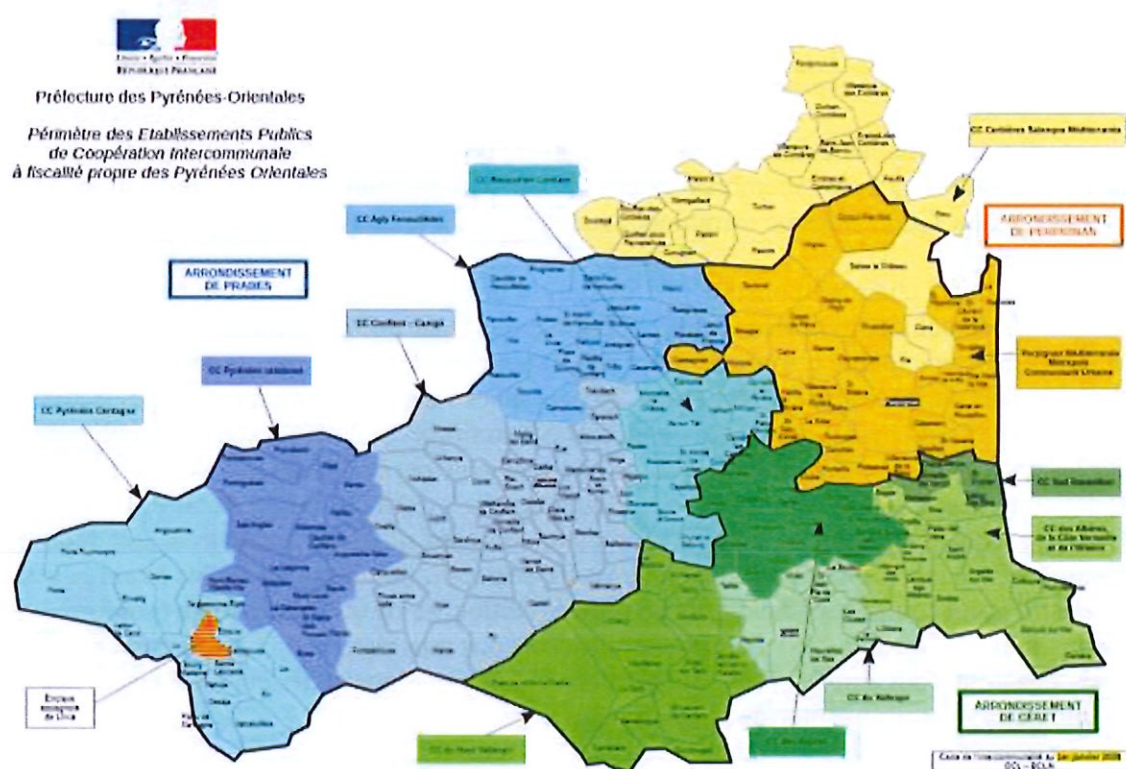
<sup>12</sup> « Finances communales » et « personnel », pour le mandat actuel, lesquelles devraient obéir aux dispositions de l'article 2121-22 du CGCT. Toutefois, la jurisprudence indique que le scrutin secret est obligatoire pour la désignation des membres des commissions municipales (Conseil d'État, 29 juin 1994, *Agard*, n° 120000 Lebon 340), ce qui n'a manifestement pas été le cas au regard des délibérations des 16 avril 2014, 12 novembre 2015 et 9 septembre 2020 sur la nomination des commissions municipales.

### 1.3.2. L'intercommunalité et le bassin de vie d'Elne

La communauté de communes des Albères, créée le 1<sup>er</sup> janvier 2002, avait fusionné en 2007 avec la communauté de communes de la Côte Vermeille. Le 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a fusionné à nouveau, cette fois avec la communauté de communes du secteur Illibéris<sup>13</sup> pour devenir la CC ACVI. Le nouveau périmètre a été étendu à la commune d'Elne.

Le périmètre de l'intercommunalité, comme ceux de la plupart des EPCI des Pyrénées-Orientales, n'a pas été modifié par le schéma départemental de coopération intercommunale, arrêté par la préfète des Pyrénées-Orientales le 18 mars 2016. Ce dernier se caractérise par « l'approfondissement et l'élargissement des compétences [des EPCI à fiscalité propre] » et non vers leur agrandissement ou modification de périmètres.

carte 2 : périmètre des EPCI à fiscalité propre des Pyrénées-Orientales



Source : préfecture des Pyrénées-Orientales

Le rattachement d'Elne au territoire de la Côte Vermeille, des Albères et de l'Illibéris constitue un choix explicable, bien que discutable du point de vue du bassin de vie et des intérêts économiques de la commune.

En effet, le canton de la Plaine d'Illibéris regroupe neuf communes, dont seulement trois de la CC ACVI, cinq de la communauté de communes du Sud Roussillon<sup>14</sup> et une de Perpignan Méditerranée Métropole<sup>15</sup>. Ce canton est revendiqué comme territoire vécu par les deux

<sup>13</sup> Communauté de communes du secteur d'Illibéris : Bages, Ortaffa.

<sup>14</sup> Alénça, Corneilla-del-Vercol, Latour-Bas-Elne, Montescot, Théza.

<sup>15</sup> Villeneuve-de-la-Raho.

ordonnateurs en fonctions au cours de la période de contrôle, la barrière physique du Tech constituant, selon eux, une contrainte qui a orienté Elne vers le nord.

Par ailleurs, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), le bassin de vie auquel appartient Elne est celui de Saint-Cyprien, lequel comprend 22 communes, dont 13 de la CC ACVI, mais aussi les six communes de la communauté de communes du Sud Roussillon, une commune de la communauté de communes des Aspres (Brouilla) et une commune de Perpignan Méditerranée Métropole (Villeneuve-de-la-Raho). Depuis son entrée dans la CC ACVI, la commune d'Elne relève du schéma de cohérence territoriale du littoral sud (comprenant la CC ACVI et la communauté de communes du Vallespir) alors qu'elle était auparavant intégrée au schéma de cohérence territoriale de la plaine du Roussillon.

Les lieux de travail des actifs habitant à Elne sont répartis de façon quasi égale entre le territoire de la CC ACVI et ailleurs, avec une forte prégnance de l'aire perpignanaise (entendue par la chambre comme le périmètre de la communauté urbaine de Perpignan et celui de la communauté de communes Sud Roussillon). De la même manière, Elne accueille des actifs venant y travailler à part quasi égale entre les habitants de la CC ACVI et ceux d'ailleurs, avec une forte représentation de l'aire perpignanaise.

Enfin, Elne est également historiquement tournée vers le sud, par l'attache historique pluriséculaire à la Catalogne. La cité d'Illibéris n'est française que depuis le traité des Pyrénées en 1659. La présence et la valorisation du lieu de mémoire qu'est la maternité suisse, et le tourisme patrimonial<sup>16</sup> qui en découle, constitue un autre marqueur spécifique de la catalanité de la ville. Enfin, la langue catalane est enseignée dans les écoles primaires à Elne comme dans 11 autres pôles d'enseignement bilingue identifiés par la direction des services départementaux de l'Éducation nationale des Pyrénées-Orientales.

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

Elne constitue la seconde ville d'une intercommunalité rejointe tardivement, alors que ses caractéristiques sociales et économiques divergent des villes côtières alentour. En outre, son bassin de vie ne correspond pas au périmètre de l'intercommunalité, Elne ayant des attaches vers l'aire perpignanaise mais aussi, au-delà du territoire national, vers la Catalogne.

Les récentes élections municipales ont donné lieu à une alternance politique mais aussi à quelques évolutions de gouvernance, promouvant notamment la participation citoyenne dans le débat public.

---

<sup>16</sup> Les familles des descendants des 600 enfants sauvés par Elisabeth Eidenbenz constituant une clientèle fervente et régulière, notamment lors de la date anniversaire de la *retirada* (en janvier et février : à titre d'exemple, le nombre d'entrées à la maternité d'Elne en janvier et février 2019 se montait à 3 847 ; pour l'année 2019 complète le lieu de mémoire a reçu environ 44 000 visiteurs).

## **2. LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNE ET SON INTERCOMMUNALITÉ**

### **2.1. La place de la commune au sein des instances intercommunales**

La CC ACVI a fait évoluer un certain nombre de ses pratiques de gouvernance à la faveur du nouveau mandat<sup>17</sup> : à titre d'exemple, les 14 commissions thématiques ont été composées à parité par des conseillers communautaires et municipaux. Chaque commune dispose d'une double représentation, en application de l'article L. 5211-40-1 du CGCT. La conférence des maires a été instituée et elle s'est réunie pour la première fois en janvier 2021. L'élaboration d'un pacte de gouvernance n'a pas été retenu par le conseil communautaire.

La composition du conseil communautaire s'échelonne entre un siège pour 612 habitants pour Montesquieu-des-Albères<sup>18</sup> et un siège pour 1 391 habitants pour Bages. Elne se situe plutôt dans les communes les moins bien représentées, avec un siège pour 1 277 habitants.

La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), qui doit statuer à l'occasion de chaque transfert de compétence, est composée d'un représentant par commune, ce qui survalorise les communes les plus faiblement peuplées, un représentant de la CLECT pouvant représenter de 1 224 habitants (pour Montesquieu-des-Albères) à 10 383 habitants (pour Argelès-sur-Mer). En tant que seconde commune par le nombre de ses habitants, Elne est ainsi sous représentée dans cette instance.

### **2.2. Les compétences transférées**

La commune d'Elne a transféré successivement plusieurs compétences à son EPCI : dès son entrée, la jeunesse et l'enfance, l'eau et l'assainissement, les ordures ménagères, la voirie communautaire, puis en 2016, la lecture publique ; en 2017, le tourisme, la zone d'activités économiques (ZAE), l'aire d'accueil des gens du voyage ; enfin, en 2018, c'est la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) qui a été transférée à l'intercommunalité.

---

<sup>17</sup> En juillet 2020, la CC ACVI a enregistré un changement de gouvernance important, dans la mesure où le président historique de l'intercommunalité ne se représentait pas ; le maire d'Argelès-sur-Mer a été élu président.

<sup>18</sup> Populations Insee 2017 sur l'ensemble de ce paragraphe.

**tableau 2 : les compétences de la communauté de communes Albères, Côte Vermeille, Illibéris**

<b>Compétences obligatoires</b>
Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire
Développement économique
Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés
Promotion du tourisme
Gemapi
Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage
Collecte et traitement de l'assainissement collectif des eaux usées domestiques ou industrielles
Eau : production et distribution de l'eau potable
<b>Compétences facultatives</b>
Création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire
Politique du logement et du cadre de vie (dont un programme local de l'habitat)
Entretien du réseau d'éclairage public
Maintenance et gestion des réémetteurs pour réception télévision sur le territoire communautaire
Fourrière animale
Action sociale pour la mise en œuvre d'ateliers et chantiers d'insertion dans le cadre de l'entretien de certaines berges et rivières
Construction et gestion de l'immeuble mis à disposition d'un centre d'aide par le travail
Jeunesse et enfance : organisation et coordination des loisirs éducatifs pour les 6-18 ans
Jeunesse et enfance : accueil des enfants de moins de six ans
Création, aménagement, entretien et gestion d'équipements à vocation sportive ou culturelle
Instruction des actes d'urbanisme
Grand cycle de l'eau hors Gemapi

Source : site internet de la CC ACVI

## **2.3. La coopération entre la commune et son intercommunalité**

### **2.3.1. Une mutualisation limitée**

Les mutualisations de personnel entre la commune d'Elne et son intercommunalité sont demeurées limitées : les seuls services véritablement mutualisés sont le système d'information géographique intercommunal et le service d'instruction des permis de construire et de déclarations préalables relatives à l'occupation des sols<sup>19</sup>.

La commune a d'ailleurs fait le choix, en 2021, de conventionner avec le département des Pyrénées-Orientales pour une prestation spécifique : le système d'information géographique patrimonial. La mise en œuvre de ce service, consenti à titre gracieux, permettra selon l'ordonnateur de « répondre rapidement et précisément à toute demande impactant le sous-sol, et pourra être couplé au système d'information géographique intercommunal au besoin ».

<sup>19</sup> La commune dispose d'un service urbanisme composé de deux agents chargés de l'enregistrement et du suivi des dossiers d'autorisations et actes dont la CC ACVI assure l'instruction. Mais la commune a conservé l'instruction des actes suivants : certificats d'urbanisme d'information, déclarations préalables (sauf celles générant de la surface de plancher, du lotissement, d'autres divisions foncières et des terrains de camping et d'accueil des gens du voyage) et les permis de démolir.



Pour le reste, l'intégration communautaire a été pensée essentiellement par des transferts (huit postes<sup>20</sup> transférés sur la période de contrôle).

Enfin, quelques groupements de commandes, relatifs aux moyens informatiques et aux services de télécommunication, sont cités par l'ordonnateur comme participant à une stratégie commune entre Elne et son intercommunalité en matière de systèmes d'information. La commande publique en matière d'éclairage public a également fait l'objet d'un groupement avec l'intercommunalité. Toutefois, la commune ne peut les chiffrer en termes d'économies, et fait état de retours hétérogènes en termes qualitatifs.

Ces groupements demeurent anecdotiques relativement à la capacité d'achat de la commune, et l'on n'en décèle aucune conséquence sur les dépenses en matière de prestations.

### **2.3.2. Une information insuffisamment relayée**

L'ordonnateur déclare relayer sur les outils de communication municipaux les informations pratiques telles que les coupures d'eau, les modifications de tournée pour la collecte des déchets, mais laisse la CC ACVI communiquer sur la plupart de ses services à la population : jeunesse, petite enfance, périscolaire.

En outre, contrairement aux dispositions applicables résultant de l'article L. 5211-39 du CGCT, le maire n'a présenté les rapports d'activité de la CC ACVI au conseil municipal qu'en 2015 et 2021 (pour les rapports d'activité des années 2014 et 2019). Ce même article précise également que les représentants de la commune à l'organe délibérant de l'intercommunalité doivent rendre compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'EPCI.

En réponse, l'ordonnateur n'a pas joint de pièce justificative permettant d'attester la mise en œuvre de cette recommandation au titre du rapport concernant l'année 2021.

#### **Recommandation**

**1. Présenter le rapport d'activité de l'intercommunalité de façon annuelle au conseil municipal, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.***

## **2.4. Les relations financières entre la commune et son intercommunalité**

### **2.4.1. Une attribution de compensation en diminution, du fait des transferts successifs**

Les attributions de compensation (AC), régies par l'article 1609 nonies C-V du code général des impôts, visent à assurer la neutralité des transferts effectués au sein du bloc communal : transfert de fiscalité économique des communes vers l'EPCI qui se traduit par un reversement de l'EPCI vers les communes, puis transfert de compétences des communes vers l'EPCI qui se traduit de manière générale par un reversement de la commune vers l'EPCI à travers une retenue sur AC. Le montant de l'AC traduit ainsi les différences de richesses initiales des communes au regard de la fiscalité économique, ainsi que la dynamique des transferts.

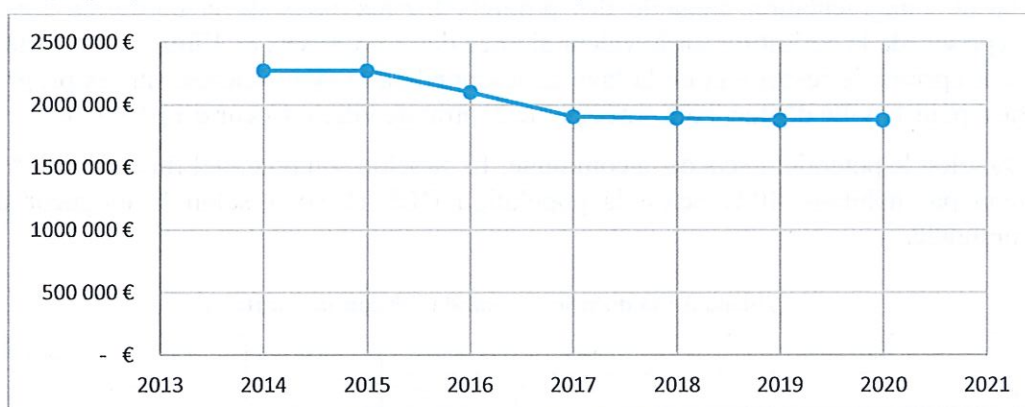
<sup>20</sup> Cinq postes pour la médiathèque en 2016, deux postes avec le bureau d'information touristique en 2017 et un poste pour l'aire d'accueil des gens du voyage en 2017.

Aux termes des conclusions des CLECT adoptées par les assemblées délibérantes respectives, il s'avère que :

- le transfert de la compétence « lecture publique » a fait l'objet d'une baisse d'AC de 174 454 € en 2016 ;
- les transferts des compétences « tourisme », « aires d'accueil des gens du voyage », « développement économique » ont fait l'objet d'une baisse d'AC de 194 099 € en 2017 ;
- le transfert de la compétence « Gemapi » a fait l'objet d'une baisse de l'AC de 12 897 € en 2018 ;
- l'adhésion communautaire et non plus communale à l'association Pays Pyrénées Méditerranée fait l'objet d'une baisse d'AC de 15 337 € en 2019.

Ainsi, l'AC est passée de 2 275 963 € en 2015 à 1 879 176 € en 2020.

**graphique 1 : montant de l'attribution de compensation versé à la commune d'Elne**



Source : commune

Si l'ordonnateur fait état d'un « manque à gagner » pour la commune, l'évolution de l'AC n'ayant pas suivi la dynamique des impôts économiques, la chambre rappelle que l'évolution de l'AC à la baisse signifie que les charges transférées étaient estimées supérieures aux recettes associées auxdites charges. La commune aurait donc dû voir l'effet de ces transferts successifs dans ses charges de gestion.

La chambre observe, en outre, que les évolutions ont été discutées dans une instance où la commune était représentée : la commune d'Elne a d'ailleurs fait corriger, courant 2017, le montant estimé par la CLECT, s'agissant du transfert de l'aire d'accueil des gens du voyage<sup>21</sup>. La chambre observe également que, s'agissant de la compétence Gemapi, l'AC n'a été réduite que d'une partie de ce qui était autrefois pris en charge par les communes : ainsi l'AC baisse de 12 897 € alors que l'adhésion aux deux syndicats d'eau s'élevait à 30 981 € en 2017, et a cessé depuis 2018.

La baisse globale de la fiscalité reversée par l'intercommunalité témoigne de l'intégration croissante du bloc communal.

<sup>21</sup> Une CLECT complémentaire s'étant prononcée le 10 juillet 2017 puis une autre à titre correctif, pour un montant de 226 € au bénéfice de la commune d'Elne, le 18 septembre 2017.

## 2.4.2. Une dotation de solidarité communautaire renforcée du fait d'un contrat de ville

Elne dispose d'un quartier « politique de ville »<sup>22</sup> et d'un contrat « Cœur d'Helenae » avec l'État, le département, la région, la CC ACVI et la caisse d'allocations familiales, signé en 2015.

Le rapport d'observations définitives de la chambre, relatif à l'examen de gestion de la CC ACVI, relevait, en 2019, la nécessité de délibérer sur un pacte fiscal et financier, dans la mesure où un contrat de ville existait à Elne ; à défaut, il aurait convenu d'attribuer à la commune concernée une dotation de solidarité communautaire (DSC) d'un montant minimum de 50 % de l'évolution des produits de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

Suite à ces observations, la CC ACVI a fait évoluer dès 2018 les critères de répartition de la DSC. Ceux-ci sont fondés en 2018, en application de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, puis depuis 2020 en application de l'article L. 5211-28-4 du CGCT, sur :

1. 50 % de l'augmentation annuelle des produits fiscaux issus de la cotisation foncière des entreprises, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux et de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, pour la ville d'Elne, concernée par le contrat de ville « Coeur d'Helenae » ;
2. 15 % selon le potentiel fiscal de la commune, 15 % selon son potentiel financier, 20 % selon le revenu par habitant, 40 % selon la population DGF et 10 % selon la longueur de voirie communale.

**tableau 3 : la dotation de solidarité communautaire**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DSC brute	24 252	24 252	24 252	49 364	23 900	21 446
+ Reversements de DSC	0	0	0	0	0	0

Source : logiciel Anafi

La DSC augmente ainsi nettement entre 2017 et 2018, mais diminue ensuite du fait d'une baisse de recettes de la cotisation foncière des entreprises globale sur le territoire de la CC ACVI en 2019. En 2020, en dépit d'une hausse constatée du produit des quatre taxes visées par le CGCT, aux états 1288, la DSC n'a pas été ajustée. Le conseil communautaire a statué sur ce point lors de sa séance du 20 septembre 2021.

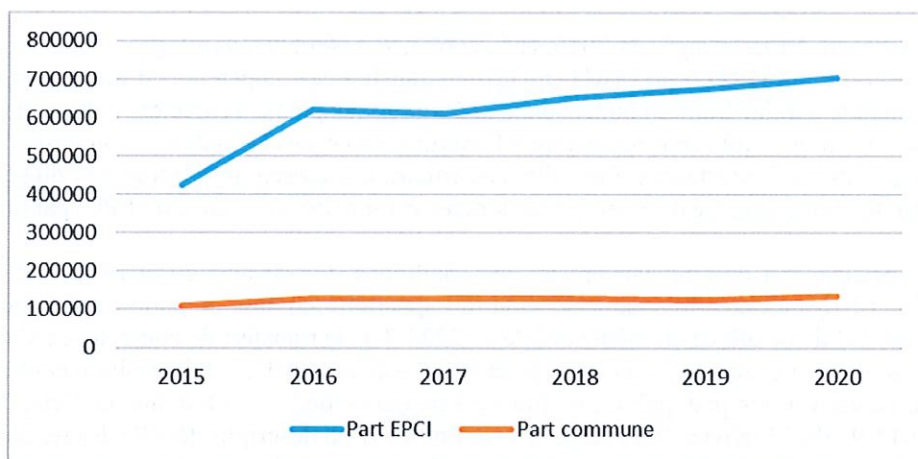
La commune gagnerait à connaître précisément les données et modalités de calcul de la DSC dans sa partie « Cœur de ville », afin d'anticiper l'évolution de ses recettes, en interagissant avec la communauté de communes.

<sup>22</sup> Il s'agit de l'un des 10 quartiers prioritaires « politique de la ville » du département des Pyrénées-Orientales, le seul situé hors de la commune de Perpignan.

### 2.4.3. Une répartition de la contribution au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales selon des modalités de droit commun

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales<sup>23</sup> est réparti selon des modalités de droit commun à la CC ACVI et sa progression globale sur la période reflète l'intégration croissante de l'intercommunalité.

graphique 2 : évolution comparée du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales



Source : commune

### 2.4.4. Les conséquences financières favorables du transfert des compétences « eau » et « assainissement »

Suite au transfert, au 1<sup>er</sup> janvier 2014, des compétences eau et assainissement, les budgets annexes correspondants ont été clos, avec intégration des résultats dans le budget principal. Ceux-ci portaient des excédents à hauteur de 2 768 318,44 €<sup>24</sup>, lesquels ont fait l'objet d'un protocole d'accord approuvé par la commune et son EPCI, visant à ne transférer qu'une partie de ces excédents, en l'espèce 1 568 318,44 €. Les versements correspondants ont été réalisés par la commune selon un échéancier compris entre novembre 2015 et juin 2017.

En dépit du fait que les emprunts correspondants à l'exercice des compétences eau et assainissement ont été transférés selon les délibérations concordantes de la commune et de l'EPCI, l'accord local a pris en compte un transfert partiel, afin d'« assurer les travaux en cours et à venir » selon les termes de la délibération de l'EPCI, laissant une part à disposition de la commune.

<sup>23</sup> Mis en place en 2012, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le bloc communal, consistant à prélever une partie des ressources des intercommunalités considérées comme favorisées pour la reverser à des intercommunalités moins favorisées.

<sup>24</sup> C'est-à-dire 1 629 856,79 € en fonctionnement et 1 138 461,66 € en investissement.

**encadré 1 : les transferts de résultats des budgets annexes de service public industriel et commercial :  
cadre juridique applicable**

Le premier alinéa de l'article L. 1321-1 du CGCT prévoit que « le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence ». L'article L. 5211-18 du même code dispose, à son II, que « le transfert des compétences entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert, des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1 ».

Le Conseil d'État a jugé, en 2016, (n° 386623, *La Motte Ternant*) que, « pour l'application des articles L. 5211-18 et L. 1321-1 du CGCT, relatifs au transfert de compétences d'une commune à un EPCI, le solde du compte administratif du budget annexe d'un service public à caractère industriel ou commercial ne constitue pas un bien qui serait nécessaire à l'exercice de ce service public, ni un ensemble de droits et obligations qui lui seraient attachés. Par suite, ces articles n'imposent pas le transfert du solde du compte administratif du budget annexe d'un tel service lorsque celui-ci est transféré à un EPCI par une commune ».

Le législateur a de nouveau précisé les conditions de transfert en 2019, l'article 14 de la loi n° 2019-146 prévoyant que « lorsque le schéma fait apparaître un taux de perte en eau supérieur au taux mentionné au deuxième alinéa du même article L. 2224-7-1, le transfert de compétence s'accompagne du transfert du solde positif du budget annexe du service d'eau à l'EPCI, sauf disposition contraire prévue par convention. La convention peut prévoir un transfert partiel de budget en fonction de l'état du réseau ». Le décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'actions pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable mentionne un taux de rendement de « 85 % sur les trois dernières années ».

Dans le cas d'espèce, la chambre note que la CC ACVI a tenu compte dans la négociation préalable à l'accord local, de « plusieurs paramètres (travaux déjà engagés par la commune, restes à réaliser (RAR) transférés au 31 décembre 2013, tarifs du mètre cube d'eau et d'assainissement, travaux récurrents et nécessaires annuellement) ». En outre, si le taux de rendement n'est pas mentionné dans le protocole d'accord liant la CC ACVI et la commune d'Elne, cela s'explique par le fait que ledit protocole est antérieur à la loi du 27 décembre 2019.

Les conditions financières qui ont accompagné le transfert de la compétence apparaissent donc régulières.

#### **2.4.5. Les fonds de concours : des attributions aléatoires**

La ville d'Elne a reçu des fonds de concours de la CC ACVI, à hauteur de 163 558 € par an tout au long de la période de contrôle, mis à part en 2020 où la commune a bénéficié en complément d'une dotation de 222 000 € à titre de fonds de concours exceptionnel, pour la réalisation de la maison de projets d'Elne. À l'inverse, malgré sa demande de fonds de concours exceptionnel pour la rénovation de la piscine municipale, la commune n'a pas obtenu satisfaction en 2019.

Le montant des fonds de concours, censé dépendre uniquement du nombre d'habitants de chaque commune de l'intercommunalité, connaît une logique parfois perturbée par des fonds dits « exceptionnels » : ceci complexifie quelque peu la relation financière entretenue par la commune et son intercommunalité.

La commune gagnerait donc à solliciter son intercommunalité pour l'établissement d'un pacte financier et fiscal permettant d'asseoir les relations financières entre les deux institutions,

permettant ainsi à la commune d'Elne d'établir des projections de recettes sécurisées, afin de gagner en prévisibilité de son action.

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La chambre observe une collaboration limitée entre la commune d'Elne et son intercommunalité s'agissant du fonctionnement des services support.

Par ailleurs, dans un objectif de transparence et de lisibilité, les relations financières entre ces deux entités mériteraient d'être revues et formalisées dans un pacte financier et fiscal.

## **3. L'EXAMEN DE L'EXERCICE DE CERTAINES COMPÉTENCES**

### **3.1. L'aménagement**

#### **3.1.1. Le lotissement des Portes d'Illibéris : une zone présentant plusieurs risques pour la commune**

Ce lotissement est constitué de 34 lots d'une superficie totale de 7 655 mètres carrés. Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, selon les éléments fournis par l'ordonnateur, la commercialisation de l'ensemble représentait la somme de 1 394 729 € HT pour un montant des travaux s'élevant à 1 232 975 € HT. Un budget annexe dédié à cette opération d'aménagement a été créé en mars 2013.

Les parcelles ont ensuite fait l'objet d'un arrêt de commercialisation décidé au conseil municipal du 12 avril 2016, les terrains étant présumés pollués.

Le conseil municipal du 21 janvier 2021 a décidé la reprise de la commercialisation, mais en tenant compte d'un possible prix de vente modifié, sous réserve de la possibilité d'obtenir de nouvelles autorisations d'urbanisme, et dans le respect du risque inondation.

Le lotissement est, en effet, situé en partie sur une zone inondable identifiée par le porter à connaissance de 2019. Ainsi, 12 parcelles sont classées en aléa fort à très fort pour une surface totale de 3 601 mètres carrés ; le risque inondation était connu par la commune lorsqu'elle a accordé un permis d'aménager le 6 décembre 2011. Ce dernier mentionne en son article 3 « le terrain objet de la demande est situé en zone B du plan des surfaces submersibles du Tech. L'aléa d'inondation fait apparaître des hauteurs d'eau pouvant atteindre 0,50 mètre sur la partie urbanisée ».

Entre 2018 et 2020, et outre les provisions faites dans le cadre des contentieux qui ont opposé la mairie aux acquéreurs des parcelles du lotissement, la commune a provisionné 684 000 € en vue d'un éventuel déficit dudit lotissement, à terme.

Le conseil municipal du 21 juillet 2021 a approuvé un projet de protocole d'accord visant à la cession, sous conditions, de la plupart des parcelles constituant ce lotissement. Le protocole fait cependant état de conditions suspensives relevant du résultat des études de sol à mener, des autorisations d'urbanisme à obtenir et du respect du permis d'aménager.

Les modalités de paiement, si la cession se faisait, sont définies, pour un montant total de 1 050 000 €<sup>25</sup>, mais avec un paiement à la commune au rythme de vente effective de chaque parcelle aux acquéreurs finals.

La commune d'Elne subit donc toujours un risque financier tant que les conditions de la commercialisation de ce lotissement demeurent incertaines.

La chambre attire l'attention de l'ordonnateur sur la nécessité de poursuivre la constitution d'une provision pour couvrir ce risque.

### **3.1.2. Les conditions financières du transfert de la zone d'activités économiques d'Elne**

Par une délibération du 29 septembre 2017, après avoir pris la compétence « création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire » le 1<sup>er</sup> janvier 2017, la CC ACVI a approuvé « l'acquisition du foncier encore cessible de la zone d'activité industrielle (ZAI) « Les Aigues Vives » d'Elne afin de pouvoir les céder dans les meilleurs délais aux acquéreurs en attente ».

Par deux délibérations successives du 13 septembre 2017 puis du 11 juillet 2018, la commune d'Elne a décidé, en regard, de céder lesdits terrains à la CC ACVI. Trois lots sont concernés, à savoir :

- lot n° 14 de la ZAI 6 « Les Aigues Vives » d'une superficie de 1 138 mètres carrés cadastré AI n° 235, pour un montant de 106 972 € HT ;
- lot n° 36 de la ZAI 6 « Les Aigues Vives », d'une superficie de 1 390 mètres carrés cadastré AI n° 257, pour un montant de 130 660 € HT ;
- une parcelle d'une superficie de 5 147 mètres carrés cadastrée AI n° 277, pour un montant de 205 880 € HT.

Une disposition spécifique concernant le versement du prix de vente a été prise dans les délibérations, à savoir que le « versement des fonds dus à la commune n'interviendra qu'au fur et à mesure des ventes réalisées par la CC ACVI ». L'acte de vente spécifiait que le prix de vente devait être payé par l'acquéreur au plus tard 10 ans à compter de l'acte de cession, soit le 13 décembre 2028.

La commune n'a émis de titre et encaissé à ce jour que la somme correspondant à un terrain, pour le montant convenu dans la délibération de principe.

Fin 2021, deux terrains étaient encore en vente, sous la responsabilité de la CC ACVI, pour un montant total HT de 237 632 €.

La commune gagnerait à demander à la CC ACVI, dans le cadre du futur schéma de développement des ZAE, une clarification de la responsabilité de la vente de ces terrains ; quoi qu'il en soit, elle doit émettre les titres de recettes correspondants, indépendamment de la vente finale desdits terrains.

<sup>25</sup> C'est-à-dire un prix supérieur de 50 000 € à l'estimation de la direction départementale des finances publiques des Pyrénées-Orientales, pôle d'évaluation domaniale, établie le 23 juin 2021, mais dans laquelle il est spécifié que cette évaluation ne tient pas compte « des surcoûts éventuels liés à la recherche d'archéologie préventive, de présence d'amiante, de termites et des risques liés au saturnisme, de plomb ou de pollution des sols ».

Les budgets annexes correspondant à la ZAE d'Elne ont été clôturés au 31 décembre 2016, et leurs résultats respectifs transférés au budget principal. Ces résultats se montaient alors :

- pour le budget ZAI cinquième tranche : un excédent de 196 052,80 € en fonctionnement et un déficit de 74 141,73 € en investissement ;
- pour le budget annexe ZAI sixième tranche : un déficit en investissement de 1 075 542,14 €. Ce budget présente un déficit important à la clôture du fait de l'intégration par le permis d'aménager, dans cette zone, de la parcelle remise au département pour construire le nouveau collège. La zone est alors passée de 53 000 mètres carrés à 95 000 mètres carrés. La commune entendait alors combler le déficit par les produits de la fiscalité d'entreprises, d'une part, et la taxe d'aménagement, d'autre part.

S'agissant des voiries et réseaux divers de la ZAE, une convention a été formalisée en février 2018<sup>26</sup> pour l'entretien par la commune des espaces verts, zones en herbe, bassins d'orage, canaux et le balayage des voies. Cette convention, conclue pour trois ans<sup>27</sup>, a été renouvelée de manière tacite<sup>28</sup> et perdue à ce jour « faute de la fixation d'un nouveau régime d'exploitation et par manque de coordination », selon l'ordonnateur. La commune a facturé 43 689,10 € par an à la CC ACVI pour l'entretien de la ZAE au titre de 2017, 2018, 2019 et 2020.

La chambre observe le caractère tardif des facturations au titre de 2017 et 2018. Enfin, le fondement légal de la facture au titre de 2020 est incertain, compte-tenu de la durée initiale de la convention.

## **3.2. Les services à la population**

### **3.2.1. Le centre de santé municipal**

Afin de favoriser l'implantation de professionnels de santé sur son territoire, la commune a ouvert, en 2021, dans le quartier « politique de la ville », une maison de santé, pour un coût d'investissement évalué à 380 102 € (hors subventions). Cet équipement accueille quatre médecins salariés municipaux.

Aux termes du code de la santé publique, un centre de santé est une structure sanitaire « de proximité, dispensant des soins de premier recours et, le cas échéant, de second recours et pratiquant à la fois des activités de prévention, de diagnostic et de soins, au sein du centre, sans hébergement, ou au domicile du patient. Ils assurent, le cas échéant, une prise en charge pluri professionnelle, associant des professionnels médicaux et des auxiliaires médicaux »<sup>29</sup>.

Le même code dispose que « les centres de santé sont créés et gérés soit par des organismes à but non lucratif, soit par des collectivités territoriales, soit par des EPCI, soit par des établissements publics de santé, soit par des personnes morales gestionnaires d'établissements privés de santé, à but non lucratif ou à but lucratif ». Le CGCT, s'agissant desdits centres de santé, indique dans son article R. 1511-44 que « les aides prévues au premier alinéa de l'article L. 1511-8

<sup>26</sup> Délibérée par la commune le 7 février 2018 et par la CC ACVI le 18 décembre 2017, puis avenantée le 28 septembre 2018, au vu des conclusions de la CLECT du 18 septembre 2017. L'avenant a été entériné par deux délibérations respectives des 12 septembre 2018 pour la commune et 29 juin 2018 pour la CC ACVI.

<sup>27</sup> C'est-à-dire pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 31 décembre 2019.

<sup>28</sup> Sur un fondement incertain puisque deux articles contradictoires y figurent : l'article 7 évoquant la tacite reconduction alors que l'article 8 explicite la manière de conclure un nouvel accord conventionnel « à la survenance du terme initial de la convention ».

<sup>29</sup> Code de la santé publique, articles L. 6323-1 et L. 6323-1-3.



peuvent consister dans : 1° la prise en charge, en tout ou en partie, des frais d'investissement ou de fonctionnement liés à l'activité de soins ».

La commune a choisi de construire puis de gérer le centre de santé, en s'appuyant sur des aides extérieures, y compris en fonctionnement. Le plan prévisionnel de financement produit en février 2021 indique un solde négatif en 2021 de 27 000 € puis positif à compter de 2022. Un autre plan de financement, joint à une délibération du conseil municipal autorisant le maire à solliciter des subventions pour ce projet, fait état, en janvier 2021, d'un autre montage, ne laissant pas apparaître de déficit.

L'ordonnateur a indiqué que, outre l'orientation d'un fonds de concours de la CC ACVI sur le projet<sup>30</sup>, la commune n'a perçu que 25 000 € de subvention au titre du contrat qui la lie à l'agence régionale de santé, le solde de la subvention (25 000 €) devant être versé en 2022 sur justificatif des dépenses engagées par la commune. L'agence régionale de santé a également signalé l'accompagnement au financement de cinq postes de médecins généralistes sur les deux premières années d'installation du centre.

La chambre constate cependant que le portage financier et administratif de ce projet a été insuffisamment piloté. Effectivement, du 6 avril (ouverture du centre) au 16 juin 2021, 1 968 personnes ont bénéficié d'une consultation, dont 1 115 Illibériens. La plupart des autres patients sont originaires du département des Pyrénées-Orientales et plus précisément des communes limitrophes d'Elne (seule une vingtaine de patients venait de départements autres que les Pyrénées-Orientales). Au regard de la diversité de fréquentation de ce centre, le projet aurait mérité d'être porté par la CC ACVI. À défaut de portage intercommunal, l'interdiction réglementaire de discriminer l'accès aux soins des patients en fonction de leur domiciliation n'empêche pas la conclusion de conventions financières avec d'autres collectivités, afin que ces dernières puissent contribuer financièrement, *au prorata* de la fréquentation du centre par leurs propres administrés.

### **3.2.2. L'enfance et la jeunesse : l'exemple de l'accueil périscolaire pendant le temps méridien**

Le maintien d'un découpage entre deux compétences municipales (la restauration scolaire) et intercommunale (l'accueil périscolaire hors restauration) est source de complexité pour les usagers et pour les services chargés de leur organisation.

Le schéma départemental de coopération intercommunale des Pyrénées-Orientales du 18 mars 2016, bien qu'ayant abordé la question de la rationalisation de ces compétences lorsqu'elles étaient exercées par des syndicats à vocation scolaire<sup>31</sup>, n'a pas encouragé de simplification en la matière, s'agissant des EPCI à fiscalité propre.

Le code de l'action sociale et des familles (articles R. 227-1 et suivants) autorise le fait de considérer comme accueil de loisirs périscolaire le temps méridien comprenant (ou pas) le temps de restauration : ainsi le critère déterminant est l'« accueil de loisirs de sept mineurs au moins, en dehors d'une famille, pendant au moins 14 jours consécutifs ou non au cours d'une même année sur le temps extrascolaire ou périscolaire pour une durée minimale de deux heures par journée de fonctionnement ou, d'une heure minimale par journée de fonctionnement pour l'accueil de loisirs

<sup>30</sup> 99 158 € sur le fonds de concours global de 163 558 € en 2020, selon l'ordonnateur.

<sup>31</sup> Le schéma départemental de coopération intercommunale des Pyrénées-Orientales relève un « manque de lisibilité dans l'exercice de la compétence exercée par les syndicats à vocation scolaire », dont certains exercent parfois la restauration scolaire comme unique compétence.

périscolaires organisé dans le cadre d'un projet éducatif territorial conclu en application de l'article L. 551-1 du code de l'éducation ».

La chambre attire l'attention sur l'utilité d'envisager l'organisation de ce temps méridien du point de vue de l'usager, et de simplifier la relation à l'administration (guichet unique pour l'inscription et la facturation).

### **3.2.3. La gestion de la piscine municipale**

La CC ACVI décline parmi ses compétences facultatives la « création, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements à vocation sportive ou culturelle ».

Elle a construit récemment la piscine située à Argelès-sur-Mer, mais celle d'Elne n'a pas été déclarée d'intérêt communautaire bien que cela ait fait l'objet d'une demande de la part de la commune en 2018. La CC ACVI s'est prononcée pour un ajournement de cette intégration dans une délibération du 26 juillet 2019, et contre l'attribution d'un fonds de concours exceptionnel à la commune afin de procéder aux travaux de rénovation et de transformation alors proposés par la commune.

Le maire précédent d'Elne a choisi, dans le cadre d'une démarche plus générale de recherche de marges de manœuvre en fonctionnement, de fermer l'équipement en 2018.

La fréquentation de la piscine avant sa fermeture révèle un public dépassant les Illibériens *stricto sensu*, bien que celui-ci n'ait pas été quantifié : ainsi, la commune indique un usage par les centres de loisirs, par le service départemental d'incendie et de secours et par des clubs sportifs en 2017.

L'ordonnateur actuel dit vouloir reposer la question à l'intercommunalité. Cependant, la rénovation de l'équipement est inscrite dans les projets de début de mandat (en 2022, pour un montant de 300 000 €), ce qu'il justifie par un souhait de transférer un équipement valide, ou à défaut, de le rouvrir sous l'égide de la commune.

## **3.3. La gestion du patrimoine**

### **3.3.1. Un patrimoine étendu**

La commune dispose d'un patrimoine étendu, dont la connaissance repose cependant sur des indicateurs peu fiables. Outre les bâtiments historiques évoqués *supra*, elle possède plusieurs galeries d'arts qui sont louées à des artisans.

Elne compte également trois écoles maternelles et deux écoles primaires publiques, et s'est vu transférer l'ancien collège (désaffecté à ce jour) par le département des Pyrénées-Orientales.

La commune possède aussi divers équipements sportifs et de loisirs : boulodrome, complexe sportif, deux stades, un lieu de spectacle vivant et cinéma dit « espace Gavroche ». Plus récemment, la ville s'est dotée d'une maison de projet au sein du quartier « politique de la ville », et d'un centre de santé.

Enfin, la commune dispose d'un patrimoine diffus d'habitations et de locaux divers, dont les états sont très divers.

### **3.3.2. L'absence de stratégie municipale en matière d'entretien et d'exploitation du patrimoine**

#### 3.3.2.1. La connaissance et l'exploitation de son patrimoine immobilier par la commune

La connaissance du patrimoine est un enjeu de gestion financière pour Elne. Pour autant, la chambre constate que celle-ci est imparfaite, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif.

Effectivement, la collectivité n'a pas défini d'indicateur de vétusté de son patrimoine bâti. Elle pourrait pourtant réaliser ce type d'évaluation en se fondant sur le suivi des interventions techniques par équipement et des demandes d'interventions des usagers *via* un logiciel dédié, ainsi que sur des cahiers d'entretien qu'elle pourrait mettre en place.

De même, la commune ne suit pas l'évolution des consommations par type de fluides et d'équipements, tandis qu'elle s'est engagée dans la réalisation d'un audit énergétique global et s'est attachée les services du syndicat départemental d'énergies et d'électricité (SYDEEL 66) à cet effet.

La collectivité pourrait donc utilement fiabiliser et centraliser la connaissance de son patrimoine, grâce aux outils dont elle dispose.

#### 3.3.2.2. La programmation des travaux

En l'absence d'indicateurs techniques de suivi, la hiérarchisation des actions de conservation du patrimoine découle d'une connaissance empirique des services techniques<sup>32</sup>.

Aucun programme pluriannuel d'investissement (PPI) n'a été communiqué s'agissant de la période contrôlée. Le budget proposé à l'arbitrage<sup>33</sup> par la direction technique demeure annuel, et ne différencie pas précisément le traitement préventif de la maintenance courante ou curative. Une fois votés, les montants globaux d'investissements programmés sont exécutés, sans que la répartition des crédits entre investissements récurrents (travaux préventifs et curatifs) et investissements lourds ne soit véritablement suivie.

La commune gagnerait à produire un état attribuant un coefficient de vétusté à chaque élément de son patrimoine bâti, ainsi qu'une date prévisionnelle de rénovation et un montant estimé. Cet outil serait mis à profit pour bâtir la prospective budgétaire et la stratégie de gestion patrimoniale.

<sup>32</sup> Les services techniques comprennent en 2021 les équipes chargées de l'informatique, de l'entretien des espaces verts, stades, espaces naturels, de l'ancien collège, du magasin, de la mécanique, des travaux, de la voirie, de la logistique, de la propreté ; au sein du pôle « technique Elne verte / active ».

<sup>33</sup> 2 333 992,60 € pour le budget primitif 2021, à titre d'exemple.

### Recommandation

**2. Formaliser la stratégie de gestion patrimoniale en établissant un schéma directeur immobilier fondé sur une connaissance qualitative du patrimoine et de ses besoins.**  
*Non mise en œuvre.*

### 3.3.3. Les travaux sur le patrimoine culturel : des contraintes particulières

3.3.3.1. La restauration de l'ensemble cathédral : une opération pour laquelle la commune est minoritaire en termes de financement

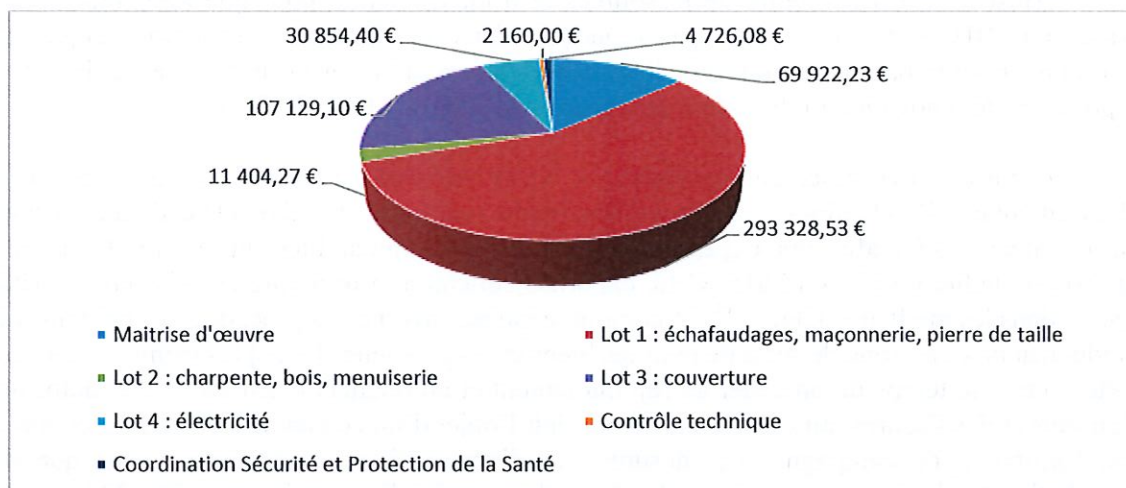
#### encadré 2 : l'ensemble cathédral d'Elne

Édifié entre le XI<sup>ème</sup> et le XIV<sup>ème</sup> siècle, l'ensemble cathédral comprend la cathédrale Sainte-Eulalie-et-Sainte-Julie, siège de l'évêché jusqu'en 1602, ainsi qu'un cloître et des bâtiments claustraux qui flanquent l'édifice au nord. Des fouilles récentes, organisées sous l'égide du pôle archéologique du département des Pyrénées-Orientales, ont révélé, à l'est de la cathédrale actuelle, les vestiges d'une cathédrale primitive (VI<sup>ème</sup> siècle), qui jouxte les remparts de la ville haute d'Elne.

L'ensemble, qui appartient à la commune d'Elne depuis la loi du 9 décembre 1905, est classé monument historique depuis 1840 et 1875. Ce classement induit des dispositions spécifiques en matière d'intervention sur le bâti.

La restauration s'est échelonnée entre 2016 et 2019. Y compris la maîtrise d'œuvre, les avenants et les missions complémentaires, le bilan global de l'opération s'établit à 519 524 €, dont 442 716 € liés directement aux travaux (lots 1 à 4 du marché à procédure adaptée passé par la commune d'Elne). La maîtrise d'œuvre, obligatoire pour un monument classé, représente ainsi, sur cette opération, 13,5 % de la dépense totale. Le contrôle technique, qui constitue l'autre contrainte liée au classement du monument, ne représente qu'une part négligeable.

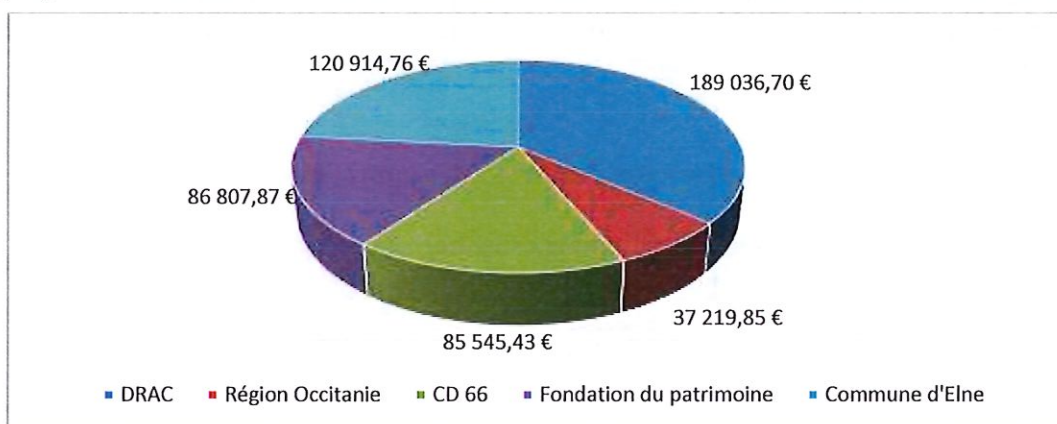
graphique 3 : coût total de la restauration de la cathédrale et du cloître (2016-2019)



Source : commune, retraitement chambre régionale des comptes (CRC)

En parallèle, la commune a bénéficié d'importantes subventions ou contributions<sup>34</sup> permettant de faire baisser son reste à charge de manière sensible, puisque celui-ci s'établissait fin 2021 à 120 914 € soit 23,6 % du total.

<sup>34</sup> Dont une souscription lancée par la Fondation du patrimoine, à hauteur de 56 807,9 €.

**graphique 4 : financement des travaux de restauration du cloître et de la cathédrale d'Elne 2016-2019**

Source : commune, retraitements CRC

DRAC = direction régionale des affaires culturelles ; CD 66 = conseil départemental des Pyrénées-Orientales

Ainsi, le classement au titre des monuments historiques n'a pas donné lieu à un alourdissement de la dépense puisque l'aide de l'État excède les coûts liés aux dispositions réglementaires. Les coûts induits (complexité de l'opération, liens avec le maître d'œuvre, coût ressources humaines du suivi d'une telle opération) n'ont cependant pu être évalués.

### 3.3.3.2. Les perspectives d'investissement et leur faisabilité

Pour l'avenir, en l'absence de PPI, plusieurs projets relatifs au patrimoine culturel sont susceptibles de voir le jour sans que la commune n'ait formalisé de stratégie en la matière (en dehors de priorités dictées par les financements extérieurs), ni documenté leur coût prévisionnel de fonctionnement afin d'aider à la décision.

Ainsi le projet de centre de ressources et d'interprétation pour une agriculture durable, évalué en 2019 à 922,6 k€, n'est pas répertorié dans les documents programmatiques de la commune. Pour sa part, la restauration de la salle Hélène a fait l'objet d'une étude établissant deux hypothèses de rénovation ou transformation (entre 895 k€ et 1,048 M€ HT).

D'autres investissements majeurs à venir concernent les remparts : les services départementaux d'archéologie comptant entreprendre une fouille relative à la cathédrale primitive sur le plateau des Garafes, une expertise préventive a été commanditée sur la stabilité du rempart au droit de ladite fouille, en 2015. Cette expertise conclut à la nécessité de mise en sécurité des lieux « dans les meilleurs délais »<sup>35</sup>. La commune indique avoir alors procédé à ces préconisations, en identifiant « une zone de sécurité pour les biens et les personnes [sous] les éléments détectés en porte à faux, le temps de procéder au rejointoiement et au relancis ». En 2019, une déformation d'un mur et des fissures ont été détectés et ont fait l'objet d'un constat d'huissier. La commune a pris l'initiative de campagnes de mesures des diverses fissures observées, ainsi que d'une auscultation totale des remparts. L'étude d'un cabinet spécialisé, rendue en juillet 2021, a conclu à une intervention nécessaire en trois tranches, estimées respectivement à 365 769 €, 1 461 314,95 € et 1 414 195,47 € TTC, hors options. Le conseil municipal a délibéré en février 2021 afin de solliciter le classement au titre des monuments historiques desdits remparts. Ce classement pourrait ouvrir droit à des financements de l'État pour leur restauration, laquelle

<sup>35</sup> Conclusion de l'étude de stabilité du rempart médiéval bordant le plateau des Garafes, en préalable à une campagne de fouilles archéologiques, juillet 2015.

demeurera une opération coûteuse et complexe, du fait notamment de propriétés diverses (publiques et privées).

Le château d'En Bardou doit faire l'objet d'un diagnostic architectural, dans la mesure où une fissure a été observée sur l'une des ailes du bâtiment. Selon le maire, le diagnostic est évalué à 40 000 € ; l'aide de la direction régionale des affaires culturelles a été sollicitée, mais le coût des travaux ultérieurs n'a pas été évalué.

Enfin, l'ordonnateur a également identifié récemment un désordre sur le portail de la cathédrale. Cette partie n'avait pas été couverte par la restauration récente. Un diagnostic doit être mené conjointement avec la direction régionale des affaires culturelles.

L'entretien et la restauration des divers monuments patrimoniaux de la commune génèrent une charge d'investissement très importante, tant en études que pour les travaux à proprement parler. La commune ne peut supporter seule cette charge.

Elle compte sur des aides de divers financeurs (État, département et région principalement) afin de pouvoir exécuter ces travaux, et les prioriser. Un partenariat durable pourrait être recherché aussi avec la région, sur certains équipements emblématiques (la maternité suisse par exemple).

### **3.3.4. La valorisation financière du patrimoine culturel**

#### **3.3.4.1. La maison du souffleur de verre, tour des 4 vents**

Les locaux sont consacrés à l'usage d'ateliers de fabrication, d'exposition et de vente d'objets verriers ; ils font l'objet d'un bail pour une durée de neuf ans (2014-2022). Le loyer varie selon une saisonnalité touristique, de 169 € à 252 €.

Les travaux rendus nécessaires par la situation de forte dégradation du bâtiment (et des remparts sur lesquels repose ladite maison) posent la question de la pérennité de l'occupation du lieu. La commune a ainsi proposé le relogement de l'artisan pendant la période des travaux, dans une salle municipale.

#### **3.3.4.2. La politique tarifaire**

La politique tarifaire, ajustée annuellement, vise une fréquentation de tous les sites illibériens, afin de faire bénéficier les sites les moins prisés du public, venu à Elne pour les plus renommés. La délibération portant tarification pour 2021 propose ainsi un *pass* pour les trois sites d'une valeur de 10 € à tarif plein (un *pass* pour deux sites avait été créé en 2016 à hauteur de 6,50 €). Sur justificatif de domicile, les enfants de moins de 10 ans et les Illibériens bénéficient de la gratuité. Le « *pass* patrimoine 66 » est utilisable pour les sites patrimoniaux d'Elne.

tableau 4 : recettes entrées générales et pass 2019-2020<sup>36</sup>

Billetterie	2019			2020		
	Recettes	Fréquentation totale*	Dont entrées gratuites	Recettes	Fréquentation totale*	Dont entrées gratuites
Maternité suisse	131 340 €	44 064	4 838	43 814 €	15 135	1 935
Cloître et cathédrale	100 875 €	27 795	N.C.	49 669 €	15 286	N.C.
Musée Terrus	2 367 €	3 098	1 337	500 €	392	209

Source : commune (retraitement CRC)

\* individuels, groupes, scolaires, gratuits

N.C. = non communiqué

En sus des entrées, la commune perçoit des recettes de la vente de souvenirs pour la maternité et le cloître, suivies par la commune sous forme de bilan (achat / vente) des boutiques.

tableau 5 : bilan des boutiques

en €	2019		2020	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
Maternité	20 904	31 853	12 009	10 069
Cloître	2 139	6 195	831	2 638

Source : commune (retraitement CRC)

La commune gagnerait à mettre en place une véritable comptabilité analytique formalisée pour chacun des sites ouverts au public, en prenant en compte l'ensemble des coûts y afférents.

Elle se doterait ainsi d'un support pertinent qui permettrait, non seulement de calculer et de connaître les coûts des différents sites ouverts au public et assumés par la commune, mais également d'analyser et d'expliquer les résultats obtenus (tarification, amplitude d'ouverture). En cela, elle disposerait d'un instrument précieux d'aide à la prise de décision pour l'avenir, que cela concerne ces équipements ou d'autres envisagés.

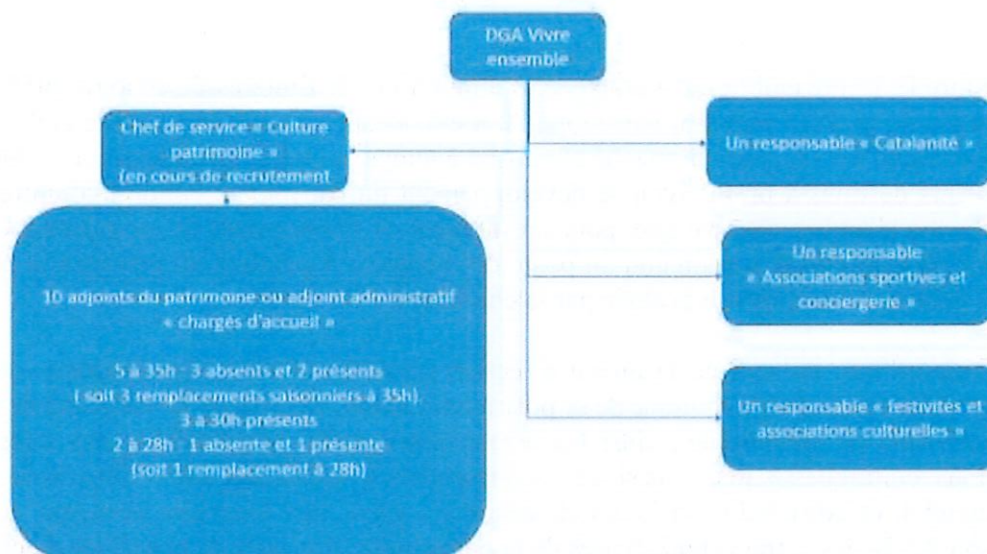
### 3.3.5. La valorisation touristique du patrimoine historique et culturel auprès du public

#### 3.3.5.1. L'organisation mise en place

Les fonctions liées à la culture, au patrimoine, et aux animations et festivités sont regroupées sous l'autorité de la direction générale adjointe du pôle « Vivre ensemble ».

<sup>36</sup> Les éléments de suivi concernant les années antérieures ne sont pas accessibles sous cette forme, les statistiques n'étant pas compilées de la même manière.

**graphique 5 : organisation des fonctions culturelles, sportives, patrimoniales et d'animation au sein de la direction générale adjointe du pôle « Vivre ensemble »**



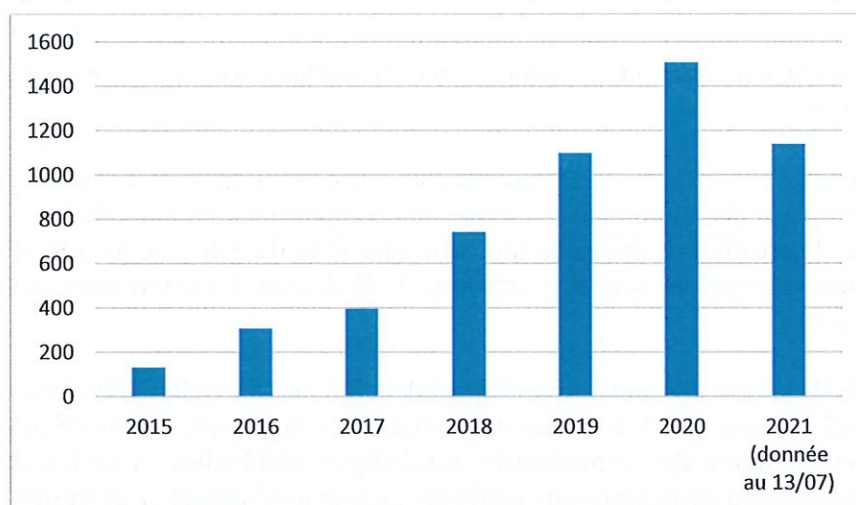
Source : CRC d'après questionnaires et entretiens avec la commune

Le service « culture et patrimoine » compte 11 postes correspondant à 9,2 équivalents temps plein, dont un poste de chef de service à pourvoir en 2022.

La commune indique devoir disposer de neuf agents, de manière simultanée, pour être en mesure d'assurer les ouvertures et les réservations des trois sites (musée, cloître et maternité). Les agents composant le service assurent en effet à la fois l'accueil téléphonique, le montage des visites pour les groupes, mais aussi l'accueil physique des visiteurs : leur qualification patrimoniale et linguistique (le bilinguisme étant souvent requis pour ces fonctions) constitue une contrainte importante dans le recrutement de ces agents et de leurs remplaçants.

Le service est marqué sur la période de contrôle par un absentéisme croissant, lequel a généré des difficultés de gestion pour l'équipe et l'ouverture des équipements.

**graphique 6 : absentéisme du service culture et patrimoine (en nombre de jours)**



Source : commune

Au cours de la période de contrôle, en nombre de postes, le service oscille entre 9 et 14 agents, et un volant de un à deux saisonniers. Il perd en 2015 les agents dédiés à la médiathèque



(transférés à la communauté de communes), puis en 2017 ceux de l'office de tourisme (transférés puis mis à disposition de la communauté de communes à l'office de tourisme intercommunal – OTI).

Entre le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et le départ à la retraite de l'intéressée en avril 2018, un poste de « chargée de mission mécénat patrimonial » a été occupé par une cadre de la collectivité. Ce poste, positionné sur un grade d'attaché territorial à temps complet, est destiné à l'« obtention de financements destinés à promouvoir le développement du patrimoine culturel communal par le mécénat ». La chambre observe que, pour un montant de financement lié au mécénat obtenu de 58 807 €<sup>37</sup>, la collectivité a maintenu un poste de catégorie A pendant 40 mois sur la période de contrôle, générant une dépense évaluée par la chambre à 174 794 €.

Aujourd'hui, au sein de la même direction générale adjointe, des fonctions nourrissent également l'ambition de la commune de se positionner autour des enjeux de diffusion de la culture et de promotion du patrimoine : ainsi les responsables de la « catalanité », des « festivités et associations culturelles » mais aussi de « conciergerie » sont-elles mobilisées pour créer de l'événementiel, et ainsi attirer visiteurs et touristes à Elne. Ces fonctions occupent au total 14 postes, soit 9,3 % des emplois budgétaires de la collectivité. Au cours de la période de contrôle, le service culture comprenait parfois ces missions complémentaires qui participent au rayonnement culturel et touristique de la ville.

La chambre constate que la fonction de promotion du patrimoine culturel illibérien occupe une part non négligeable des effectifs municipaux, et ont un coût annuel estimé par la chambre à 300 292 €, hors saisonniers. Pour sa part, le coût des saisonniers est estimé en 2021 à 23 645 €. Le coût ressources humaines de la fonction « culture patrimoine tourisme » représente donc annuellement près de 324 000 €. Avec un chef de service en plus en 2022, ce coût avoisinerait les 360 000 € annuels. À ce coût ressources humaines doit s'ajouter celui de fonctionnement de la fonction culture figurant dans les comptes administratifs : en diminution tout au long de la période de contrôle, celui-ci s'établit à 59 446 € en 2020.

En gardant la gestion directe de l'ensemble de ces équipements dont le rayonnement excède pourtant largement la commune, Elne fait peser sur son budget municipal des charges de centralité non négligeables.

### 3.3.5.2. Les interactions possibles avec la compétence « promotion du tourisme » de l'intercommunalité

L'article L. 5214-16 du CGCT précise que « la communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences relevant de [...] la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme sans préjudice de l'animation touristique qui est une compétence partagée, au sens de l'article L. 1111-4, avec les communes-membres de l'EPCI à fiscalité propre ».

L'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 15 janvier 2020, dans le prolongement de ces dispositions, pose que le transfert de plein droit de la promotion touristique ne dessaisit pas les communes-membres des compétences touristiques résiduelles, notamment en matière de prestations directement dispensées aux estivants (action touristique) et de gestion d'équipements communaux d'accueil.

<sup>37</sup> Montants cumulés des souscriptions lancées par la Fondation du patrimoine.

Deux agents issus du service tourisme ont été transférés à la CC ACVI puis mis à disposition de l'office intercommunal de tourisme en 2017. La chambre observe que le site internet de l'OTI « Pyrénées Méditerranée », lequel couvre 12 communes, liste sur sa page « les sites à visiter », l'ensemble des sites patrimoniaux d'Elne. Ceux-ci occupent donc quatre places sur 25 sites, soit 16 % des citations. Par ailleurs, sur la page « les incontournables », Elne figure également en bonne place avec une citation (cathédrale et cloître) pour sept sites.

Le partenariat avec l'OTI est actif, notamment du fait que l'adjointe de la directrice de l'OTI est en poste au bureau d'Elne. Le lien avec l'office de tourisme est partagé entre le service technique et la direction générale adjointe du pôle « Vivre ensemble ». Une coopération a été établie pour la promotion des musicales et la mise en place récente d'une billetterie partagée depuis le début de la saison 2021, accessible en ligne.

Cependant, la chambre constate un dédoublement des fonctions de réservations, billetterie et promotion, entre la commune et son intercommunalité *via* l'OTI.

### **Recommandation**

**3. Optimiser l'exercice de la compétence « promotion du tourisme » en lien avec son établissement public de coopération intercommunale. *Non mise en œuvre.***

---

## ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

---

Certains équipements municipaux, qui n'ont pas été transférés, font peser des charges de centralité sur le budget communal. Des équipements sportifs et culturels majeurs pourraient ainsi être reconnus d'intérêt communautaire, l'intercommunalité bénéficiant des compétences requises. La commune s'est également engagée seule dans la construction et la gestion d'une maison de santé dont la patientèle excède son territoire.

## **4. L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES**

### **4.1. La qualité de l'information budgétaire**

#### **4.1.1. L'information présentée lors du débat d'orientation budgétaire**

La commune élabore une note synthétique présentant les éléments de contexte, en préalable à la description des orientations budgétaires. Celles-ci ne sont pas toujours accompagnées de données pluriannuelles chiffrées sur les projets d'investissements, ni d'une présentation agrégée permettant d'avoir une vue d'ensemble des dépenses programmées, année après année. *A minima*, le conseil municipal doit pourtant être informé *via* le rapport d'orientation budgétaire sur ces éléments, en application de l'article L. 2312-1 du CGCT.

En réponse, l'ordonnateur a indiqué son intention de présenter un PPI lors du débat d'orientation budgétaire 2022.

La commune pourrait également utilement enrichir ces documents par l'évolution prévisible des grands agrégats financiers et de fiscalité.

#### **4.1.2. Les annexes budgétaires**

L'annexe sur les concours attribués à des tiers est incomplète : en effet, si elle intègre le montant des subventions versées à divers organismes de droit privé, elle ne fournit pas d'information sur les prestations en nature accordées comme le prescrit pourtant l'article L. 2313-1-2° du CGCT. Les prestations en nature répondent aux mêmes obligations que les subventions au regard des règles de transparence et de publicité des comptes, permettant de connaître la totalité des efforts consentis par une collectivité.

La présentation de la ventilation fonctionnelle (annexe A1.1) des dépenses pourrait être aussi améliorée en inscrivant l'ensemble des charges de personnel y afférent.

#### **4.1.3. La mise en ligne des documents budgétaires**

Seuls les derniers documents budgétaires (à compter de 2020) sont accessibles sur le site internet de la commune. Selon l'ordonnateur, les documents budgétaires précédents étaient mis en ligne sur une borne interactive de la mairie, accessible sur place, à l'extérieur et à l'intérieur du bâtiment ; « le lien entre cette borne et le site de la ville (récemment réaménagé) n'a[yant] pas pu être réalisé pour des raisons techniques ».

La commune doit rester vigilante quant à son obligation de rendre accessible au grand public les informations budgétaires et comptables qui la concerne.

### **4.2. La qualité de la prévision budgétaire**

L'analyse des taux d'exécution globaux de la section de fonctionnement, corrélée à celle des annulations de crédits en dépenses (entre 5,7 % en 2019 et 20,8 % en 2015) ou du taux de recouvrement supplémentaire réalisé en recettes (entre 5,2 % en 2018 et 27,2 % en 2016), traduit le caractère perfectible de la prévision budgétaire annuelle.

Le phénomène est surtout observable en début de période et porte principalement sur les dépenses exceptionnelles, systématiquement surévaluées de 1,2 à 1,5 M€ entre 2015 et 2017, puis à nouveau de près de 708 000 € en 2018. Les surbudgétisations portent également, en moindre proportion, sur les charges à caractère général dont les crédits annulés oscillent entre 710 226 € en 2020 et 276 229 € en 2018.

À l'inverse, s'agissant des recettes, on observe une sous-budgétisation systématique, de plus ou moins grande ampleur : les années 2016 et 2017 sont marquées par deux importants produits exceptionnels de plus de 2 M€, qui n'avaient pas été anticipés au budget, tandis que les recettes liées à la fiscalité ont été sous-évaluées pour les exercices 2015, 2018 et 2020 (entre 203 605 € et 452 285 € de crédits supplémentaires sur ces exercices).

Si l'ordonnateur a indiqué en réponse sa difficulté à prévoir des recettes comme celles du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales et de la dotation de solidarité rurale, la chambre souligne que les décalages de volumes financiers observés portent en majorité sur d'autres produits.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

Le budget est ainsi construit avec une prudence excessive en fonctionnement, ce qui peut nuire à la bonne information délivrée au conseil municipal.

Les taux d'exécution des dépenses d'investissement s'améliorent sur la période (58,5 % pour 2015 et 90,8 % pour 2020). Les annulations de crédits pour des investissements programmés tendent aussi à diminuer (41,4 % en 2015, 9,2 % en 2020). Les recettes d'investissement ne sont que partiellement réalisées avec, toutefois, une amélioration en 2019 et 2020 (taux respectifs de 117 % et 95 %).

tableau 6 : exécution budgétaire 2015-2020 (budgets primitifs)\*

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Section fonctionnement dépenses</b>						
Crédits ouverts (prévisions)	10 800 825	11 310 090	11 334 119	10 695 715	10 102 815	10 087 103
Réalisé	8 166 384	8 787 496	9 132 252	8 734 242	9 256 580	8 618 501
Crédits annulés	2 243 388	2 158 189	1 913 261	1 769 739	575 243	1 273 136
RAR	0	0	0	0	0	0
Part des réalisés/prévisions	75,6 %	77,7 %	80,6 %	81,7 %	91,6 %	85,4 %
Part des annulations/prévisions	20,8 %	19,1 %	16,9 %	16,5 %	5,7 %	12,6 %
<b>Section fonctionnement recettes</b>						
Crédits ouverts (prévisions)	8 935 366	8 995 104	9 241 444	9 003 836	8 347 837	8 545 532
Réalisé	9 666 775	11 420 091	11 597 028	9 427 704	9 580 395	9 584 311
Crédits annulés	- 731 409	- 2 449 239	- 2 355 584	- 467 557	- 1 244 058	- 1 056 779
RAR		0	0	0	0	0
Part des réalisés/prévisions	108,2 %	127 %	125,5 %	104,7 %	114,8 %	112,2 %
Part des recettes titrées en plus /prévisions	- 8,2 %	- 27,2 %	- 25,5 %	- 5,2 %	- 14,9 %	- 12,4 %
<b>Section investissement dépenses</b>						
Crédits ouverts (prévisions)	4 739 265	6 078 197	7 233 586	9 198 297	9 900 574	2 916 546
Réalisé	2 339 389	2 740 077	3 320 707	4 296 436	8 411 741	2 403 644
RAR	436 039	1 732 427	2 650 407	2 272 181	1 188 188	244 611
Crédits annulés	1 963 837	1 605 693	1 262 471	2 629 680	300 645	268 291
Taux de réalisation des dépenses réelles hors RAR en %	49,4 %	45,1 %	45,9 %	46,7 %	85,0 %	82,4 %
Taux de réalisation des dépenses réelles dont RAR	58,6 %	73,6 %	82,5 %	71,4 %	97,0 %	90,8 %
Part des annulations/prévisions	41,4 %	26,4 %	17,5 %	28,6 %	3,0 %	9,2 %
<b>Section investissement recettes</b>						
Crédits ouverts (prévisions)	2 508 353	3 494 657	5 642 363	5 256 152	5 597 945	1 935 532
Réalisé	2 032 903	986 637	3 483 670	4 654 601	6 171 395	1 498 218
RAR	304 932	0	122 900	0	426 277	358 263
Crédits annulés	170 518	2 508 020	2 035 793	- 10 636	273	79 061
Taux de réalisation des recettes réelles hors RAR (en %)	81,0 %	28,2 %	61,7 %	88,6 %	110,2 %	77,4 %
Taux de réalisation des recettes réelles dont RAR (en %)	93,2 %	28,2 %	63,9 %	88,6 %	117,9 %	95,9 %
Part des annulations ou titrés en plus /prévisions	6,8 %	71,8 %	36,1 %	- 0,2 %	0,0 %	4,1 %

Source : comptes administratifs

\*dépenses et recettes réelles (crédits ouverts / mandats émis)

Les RAR pris en compte pour le calcul du solde du compte administratif repris, pour un montant identique, dans le budget suivant, doivent faire l'objet d'une attention particulière et être établis de manière sincère.

La commune n'a en effet produit à la chambre qu'une liste de dépenses sans rattachement avec des opérations et accompagnée de manière incomplète des pièces justificatives. Qui plus est,

les RAR sont complétés par « les crédits budgétaires non utilisés susceptibles de l'être dans le courant du premier trimestre n+1 ».

La chambre rappelle qu'un RAR en dépenses correspond nécessairement à un engagement juridique donné à un tiers, lequel découle de la signature d'un marché, d'un contrat ou d'une convention, qui n'a pas encore fait l'objet d'un mandatement sur l'exercice qui s'achève mais qui donnera lieu à un début de paiement sur le prochain exercice. En recettes, il s'agit de recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes mais justifiées, de la même façon, par un engagement juridique certain (arrêté attributif de subvention, contrat d'emprunt par exemple). À cet égard, les recettes à venir issues de la cession des terrains de la ZAE transférés à la CC ACVI devraient figurer dans les RAR en recettes, ce qui n'est pas le cas.

L'ordonnateur doit, d'une part, remédier à ces imprécisions sur la nature des RAR directement gérés par les services opérationnels, en renforçant le contrôle interne ; d'autre part, il convient de ne plus comptabiliser en tant que RAR les crédits ne faisant pas l'objet d'engagements juridiques.

Enfin, l'évaluation des montants des RAR est alourdie par la pratique des services gestionnaires, qui repose sur un engagement des marchés en fin d'année pour leurs montants plafonds. Cette pratique récurrente, sans être irrégulière, a pour effet d'augmenter le montant des RAR et les taux d'exécution.

L'ordonnateur a indiqué en réponse prendre en compte cette recommandation de la CRC pour 2021, sans toutefois appuyer sa réponse de pièce justificative.

#### **Recommandation**

**4. Respecter les dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales pour arrêter le montant des restes à réaliser. *Non mise en œuvre.***

### **4.3. La fiabilité du processus comptable**

#### **4.3.1. Les régies**

Les contrôles de l'ordonnateur prévus par la réglementation n'ont pas été réalisés.

Contrairement à ce qu'indique l'ordonnateur en réponse, le contrôle des régies n'incombe pas au seul comptable mais également à l'ordonnateur conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du CGCT.

#### **Recommandation**

**5. Procéder au contrôle des régies, conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.***

#### **4.3.2. Les travaux en régie**

Le personnel de la commune effectue des travaux, après achat des fournitures et de l'outillage nécessaires. Ils portent principalement sur le patrimoine bâti, la voirie, l'aménagement de plage et d'espaces verts, réalisés par des équipes dédiées à l'entretien du patrimoine ; cela

correspondant à 47 agents soit 46,02 équivalents temps plein en février 2020 selon l'ordonnateur (dont encadrement). Les travaux en régie comptabilisés dans le budget représentent 4 % des dépenses d'équipement sur la période.

L'instruction comptable M14 indique que le coût des immobilisations créées par les moyens du service correspond à leur coût de production, c'est-à-dire le coût d'acquisition des matières premières augmenté des charges directes de production (matériel et outillage loué ou acquis) et des frais de personnel.

La commune n'a pas formalisé de recensement précis des travaux en régie ni défini de procédure : le service des finances établit avec la direction des services techniques en fin d'année un état des fournitures utilisées sur la base des bons de commande signalés pour les travaux, lequel sert ensuite à la comptabilisation desdits travaux. La commune n'est donc pas en situation de s'assurer que les travaux en régie ont consisté, conformément à la réglementation, en des immobilisations et non des charges.

La commune n'a pas comptabilisé de travaux en régie en 2016, considérant qu'ils n'étaient pas « jugés suffisants par la municipalité » et en 2020 (« quelques travaux de maintenances sans envergure cause Covid ») alors même que les dépenses d'équipement se sont élevées à hauteur de 1,4 M€ pour chacune des années évoquées *supra*. L'examen des factures 2019 correspondant aux états des travaux en régie communiqués au comptable public montre pourtant que celles-ci ont concerné pour partie des travaux destinés à maintenir en état normal d'utilisation des éléments du patrimoine communal et non à l'améliorer<sup>38</sup> ou à intégrer des éléments de jardinage, d'outillage ou de signalisation qui ne peuvent être considérés comme des immobilisations<sup>39</sup>.

La chambre appelle l'attention de la collectivité sur les conséquences d'une évaluation incorrecte des travaux en régie entraînant un versement de fonds de compensation de la TVA indu, pouvant faire l'objet d'une demande de remboursement.

La commune doit améliorer et formaliser l'évaluation de ses travaux en régie, d'une part, en y incluant les charges de personnel et en reconsidérant, d'autre part, la nature même des travaux déclarés.

Tout en contestant l'interprétation de la chambre sur ce point, l'ordonnateur a également indiqué que l'utilisation d'un logiciel dédié et la désignation d'un directeur technique « devrai[en]t permettre de calculer au plus près les coûts des travaux réalisés en régie ».

### **Recommandation**

**6. Respecter les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, en matière de travaux en régie. *Non mise en œuvre.***

#### **4.3.3. La comptabilisation des dépenses engagées au titre du régime indemnitaire**

La commune comptabilise ces dépenses en compte 61111 depuis 2018, tandis qu'elles doivent l'être au compte 61118.

<sup>38</sup> Par exemple, salle des mariages pour 29 470 € en 2019.

<sup>39</sup> Aménagements espaces verts en 2019 pour 16 874 € ou aménagements espaces verts en 2018 à hauteur de 43 412 €.

Un rapprochement avec le comptable doit être opéré afin de procéder à des écritures correctrices.

#### **4.3.4. La comptabilisation de la renégociation de l'emprunt en 2015**

La chambre observe un décalage préjudiciable à la bonne compréhension de la situation de la commune, en la comptabilisation sur l'exercice 2017 d'une opération de renégociation de prêt datant de 2015.

La commune doit donc, pour l'avenir, se rapprocher du comptable afin de procéder aux rattachements idoines sur des opérations complexes telles que les renégociations d'emprunt.

En réponse, l'ordonnateur n'a pas apporté de pièce justificative en réponse sur ce point.

### **4.4. La fiabilité du bilan**

#### **4.4.1. L'inventaire communal**

Le bilan doit donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de la collectivité. Le rapprochement entre l'état de l'actif tenu par le comptable et l'inventaire tenu par l'ordonnateur permet d'apprécier la qualité de suivi du patrimoine communal.

S'agissant de l'inventaire physique, la commune a inventorié, en juin 2021, 132 bâtiments ou locaux lui appartenant pour une superficie totale de 42 757 mètres carrés. Pour autant, la connaissance patrimoniale immobilière de la commune est fractionnée au sein de différents services. Il n'y a pas de suivi formalisé. Cette situation rend difficile l'appréciation de l'état de vétusté du domaine privé et la projection des investissements à réaliser.

La commune doit recenser l'ensemble de ses biens dans un inventaire physique exhaustif des immobilisations et se rapprocher du comptable public afin d'éviter toute discordance entre celui-ci et l'état de l'actif.

Le comité national de fiabilité des comptes locaux a mis à la disposition des collectivités territoriales, en juin 2014, un « guide des opérations d'inventaire » afin de répondre à cet impératif.

L'ordonnateur indique vouloir remédier à ces lacunes courant 2022 avant la mise en place de la M57.

#### **Recommandation**

**7. Réaliser et rapprocher l'inventaire communal de l'état de l'actif tenu par le comptable public. *Non mise en œuvre.***

#### 4.4.2. La politique d'amortissement

##### 4.4.2.1. Actualiser le plan d'amortissement

La méthode comptable retenue par le conseil municipal depuis 1995 est celle de l'amortissement linéaire, avec des durées d'amortissement des immobilisations conformes aux préconisations de l'instruction M14.

L'assemblée délibérante pourrait néanmoins utilement actualiser le plan d'amortissement.

##### 4.4.2.2. Des immeubles productifs de revenus à amortir

L'amortissement est une technique comptable qui permet, chaque année, de constater forfaitairement la dépréciation des biens et de dégager des ressources destinées à les renouveler. Ce procédé permet à la commune de faire apparaître à l'actif du bilan la valeur réelle des immobilisations et d'étaler dans le temps la charge relative à leur remplacement.

La collectivité possède un patrimoine immobilier privé situé sur son territoire, composé de logements à usage d'habitation et de locaux à usage commercial ou professionnel, géré selon les règles du droit privé. Ces biens immobiliers lui procurent des revenus locatifs de près de 365 k€ par an, qui sont comptabilisés au compte 752 « Revenus des immeubles » pour les loyers et au compte 758 « Produits divers de gestion courante » pour les charges locatives récupérables (1 451 € en 2018 et 1 097 € en 2020).

Ces biens sont inscrits dans plusieurs comptes à l'actif du bilan : compte 2132 « Immeubles de rapport » et compte 2138 « Autres constructions ». Les immeubles productifs de revenus imputés au compte 2132 sont obligatoirement amortissables, ce qui, en l'espèce, n'est pas le cas.

La chambre rappelle qu'il appartient à la ville de procéder à leur amortissement, et que cette dépense est obligatoire.

#### **Recommandation**

**8. Amortir les immeubles de rapport conformément aux dispositions de l'instruction comptable M14. *Non mise en œuvre.***

---

#### ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

---

Les informations présentées lors du débat d'orientation budgétaire sont encore insuffisantes s'agissant des perspectives pluriannuelles.

Par ailleurs, la qualité des prévisions budgétaires peut être améliorée, l'examen de la fiabilité des comptes révélant le caractère perfectible du suivi patrimonial.

Enfin, l'établissement d'un inventaire physique est indispensable et des progrès sont attendus en matière de comptabilisation des travaux en régie et de dotations aux amortissements.



## 5. LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse de la situation financière s'appuie sur les données des comptes administratifs et de gestion des exercices 2015 à 2020. Les éléments de fiabilité et les liens financiers entre le budget principal et les budgets annexes ont été examinés, même si ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'analyse approfondie vu leurs volumes.

### 5.1. La capacité d'autofinancement

#### 5.1.1. Des produits de gestion dont l'évolution est contrastée

Les produits de gestion de la commune ont diminué de 3,8 % entre 2015 et 2020. Cette évolution globale résulte de composantes aux tendances opposées. En effet, les ressources fiscales propres et nettes connaissent une évolution favorable entre 2015 et 2020 (+ 6,8 %), les autres composantes des produits de gestion régressant.

tableau 7 : évolution des produits de gestion

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2015-2020
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	4 004 703	4 368 003	4 570 309	4 591 795	4 717 198	4 817 665	20,3 %
+ Fiscalité reversée	2 464 417	2 310 196	2 114 784	2 125 703	2 084 202	2 091 506	- 15,1 %
= Fiscalité totale (nette)	6 469 120	6 678 199	6 685 093	6 717 498	6 801 400	6 909 171	6,8 %
+ Ressources d'exploitation	1 195 599	1 024 425	977 963	982 790	1 048 899	820 788	- 31,3 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 813 653	1 572 820	1 510 946	1 455 604	1 455 716	1 538 056	- 15,2 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	159 128	0	145 092	137 955	91 067	0	- 100,0 %
= Produits de gestion	9 637 500	9 275 444	9 319 094	9 293 847	9 397 082	9 268 014	- 3,8 %

Source : logiciel Anafi

#### 5.1.1.1. Les ressources fiscales

La commune étant membre d'un EPCI à fiscalité unique, elle n'a perçu, sur la période, que les produits issus la taxe d'habitation et des taxes foncières. Les ressources fiscales propres représentaient près de 52 % de ses produits de gestion en 2020.

tableau 8 : ressources fiscales

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2015-2020
Impôts locaux nets des restitutions	3 391 228	3 731 574	3 845 686	3 968 358	4 099 930	4 230 367	24,7 %
Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	134 510	138 264	157 770	79 660	69 049	46 796	- 65,2 %
Taxes sur activités industrielles*	212 479	221 829	217 587	227 733	227 591	218 705	2,9 %
Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, fiscalité spécifique d'outre-mer)	266 485	276 337	349 266	316 045	320 628	321 797	20,8 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	4 004 703	4 368 003	4 570 309	4 591 795	4 717 198	4 817 665	20,3 %
En % des produits de gestion	42 %	47 %	49 %	49 %	50 %	52 %	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

\* taxe consommation finale d'électricité sous-compte 7351

Le produit des impôts locaux a progressé sur la période 2015-2020 de près de 24,7 % grâce à l'évolution des bases mais aussi des taux en 2016.

tableau 9 : taux de fiscalité

Taxes	2014 (pour mémoire)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne strate (2019)
Taxe d'habitation	12,26 %	12,26 %	14,26 %	14,26 %	14,26 %	14,26 %	14,26 %	15,2 %
Taxe foncière	18,04 %	18,04 %	20,04 %	20,04 %	20,04 %	20,04 %	20,04 %	20,9 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	53,68 %	53,68 %	55,68 %	55,68 %	55,68 %	55,68 %	55,68 %	52,4 %

Source : direction générale des collectivités locales et commune

L'évolution à la baisse des taxes sur les activités de service et domaine sur la période 2015-2020 (- 20,3 %) résulte du transfert de la compétence « promotion du tourisme » à la CC ACVI en 2017<sup>40</sup>.

En 2020, la pandémie et ses conséquences en termes d'activité ont impacté à la baisse les produits des droits de place (- 13 520 € entre 2019 et 2020) et les produits issus des équipements culturels de la commune (- 11 417 € entre 2019 et 2020).

tableau 10 : détail des taxes sur les activités de service et domaine (en €)

Article	2015	2016	2017	2018	2019	2020
7331 Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	4 725	8 023	9 610	8 814	6 295	6 673
7333 Taxes funéraires	2 250	2 550	1 725	2 500	2 520	1 800
7336 Droits de places	25 221	20 195	30 615	26 496	19 786	6 265
7362 Taxes de séjour	65 726	69 984	80 727			
7363 Impôts spectacles	18 240	18 230	14 041	17 385	17 100	5 683
7368 Taxe locale sur la publicité extérieure	18 347	19 281	21 050	24 464	23 346	26 374
<b>Total</b>	<b>134 510</b>	<b>138 264</b>	<b>157 769</b>	<b>79 659</b>	<b>69 048</b>	<b>46 796</b>

Source : commune

#### 5.1.1.2. Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles de la collectivité, en baisse sur la période 2015-2020 (- 15,2 %), se fixent à hauteur de 1,53 M€ en 2020. La dotation globale de fonctionnement (DGF) reçue chaque année par la commune, après un creux en 2016, connaît une augmentation continue jusqu'en 2020, avec quelques augmentations significatives en 2017 et en 2019. Au sein de la DGF, l'augmentation de la dotation d'aménagement fait ainsi plus que compenser la baisse de la dotation forfaitaire, du fait de la retenue opérée par l'État à compter de 2014 au titre de la contribution au redressement des finances publiques, et ce jusqu'en 2019.

*A contrario*, on observe une baisse significative des participations extérieures, notamment celles de l'État et du département, ces ressources restant toutefois par nature aléatoires et liées aux projets conduits<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> La taxe de séjour ayant été perçue par la commune jusqu'à l'exercice 2017 inclus à hauteur de 80 727 €.

<sup>41</sup> En l'occurrence, il s'agit de fins de dispositifs (contrat unique d'insertion, fonds de soutien aux nouveaux rythmes scolaires) ou de fin d'utilisation des infrastructures communales par le département pour les collégiens.

tableau 11 : les ressources institutionnelles

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DGF	986 796	810 602	882 195	940 796	973 380	1 050 816
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	714 987	531 854	435 638	433 222	431 695	438 858
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	271 809	278 748	446 557	507 574	541 685	611 958
Autres dotations	0	18 500	0	0	0	0
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	0	18 500	0	0	0	0
Fonds de compensation de la TVA	0	0	0	0	0	0
Participations	535 911	443 951	348 687	230 835	219 813	211 148
<i>Dont État</i>	247 959	247 222	188 652	38 584	20 885	43 777
<i>Dont régions</i>	4 750	8 310	25 235	2 569	6 000	9 283
<i>Dont départements</i>	121 211	110 965	109 930	89 275	82 550	72 343
<i>Dont communes</i>	0	0	0	0	0	18 000
<i>Dont groupements</i>	37 000	37 000	23 000	66 689	110 378	66 689
<i>Dont autres</i>	124 991	40 454	1 869	33 718	0	1 056
Autres attributions et participations	290 946	299 767	280 064	283 973	262 523	276 092
<i>Dont compensation et péréquation</i>	273 142	239 598	261 406	266 938	262 413	276 092
<i>Dont autres</i>	17 804	60 169	18 658	17 035	110	0
<b>= Ressources institutionnelles (dotations et participations)</b>	<b>1 813 653</b>	<b>1 572 820</b>	<b>1 510 946</b>	<b>1 455 604</b>	<b>1 455 716</b>	<b>1 538 056</b>

Source : logiciel Anafi

## 5.1.1.3. Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation sur la période 2015-2020 baissent de 31,3 % sous l'effet de la diminution des remboursements de frais et de personnel (notamment liée à l'arrêt de l'exploitation des deux campings municipaux en 2016 et 2017). En 2020, ce sont principalement les redevances d'occupation du domaine public communal, mais aussi les redevances des services culturels et sociaux qui affectent les produits « travaux, études et prestations de services », du fait de la crise sanitaire et de ses impacts sur l'activité.

tableau 12 : ressources d'exploitation

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2015-2020
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	1 249	0	0	0	0	0	- 100,0 %
+ Domaine et récoltes	37 678	45 861	57 464	54 112	44 489	42 958	14,0 %
+ Travaux, études et prestations de services	454 069	444 348	444 160	495 545	569 314	336 941	- 25,8 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	228 034	83 053	61 391	31 185	33 355	28 510	- 87,5 %
+ Remboursement de frais	128 253	60 595	48 467	38 074	31 958	44 565	- 65,3 %
<b>= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)</b>	<b>849 284</b>	<b>633 857</b>	<b>611 482</b>	<b>618 916</b>	<b>679 117</b>	<b>452 973</b>	<b>- 46,7 %</b>
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	346 315	390 568	366 481	363 874	369 782	367 815	6,2 %
<b>= Autres produits de gestion courante (b)</b>	<b>346 315</b>	<b>390 568</b>	<b>366 481</b>	<b>363 874</b>	<b>369 782</b>	<b>367 815</b>	<b>6,2 %</b>
<b>= Ressources d'exploitation (a + b + c)</b>	<b>1 195 599</b>	<b>1 024 425</b>	<b>977 963</b>	<b>982 790</b>	<b>1 048 899</b>	<b>820 788</b>	<b>- 31,3 %</b>

Source : logiciel Anafi

## 5.1.2. Les charges courantes marquées par une forte rigidité

### 5.1.2.1. Les principales caractéristiques des charges

tableau 13 : composition des charges courantes

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2015-2020
Charges à caractère général	2 074 060	2 090 799	2 170 907	2 320 246	2 441 243	2 041 505	- 1,5 %
+ Charges de personnel	5 015 082	4 829 852	4 957 308	4 946 438	4 953 449	4 950 432	- 1,3 %
+ Subventions de fonctionnement	345 330	476 382	516 460	181 809	195 474	178 200	- 48,4 %
+ Autres charges de gestion	445 902	474 687	490 110	424 516	422 625	389 032	- 12,7 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	496 052	533 085	716 946	648 569	971 517	457 217	- 7,8 %
<b>= Charges courantes</b>	<b>8 376 426</b>	<b>8 404 805</b>	<b>8 851 731</b>	<b>8 521 579</b>	<b>8 984 308</b>	<b>8 016 386</b>	<b>- 4,3 %</b>
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	<i>59,9 %</i>	<i>57,5 %</i>	<i>56 %</i>	<i>58 %</i>	<i>55,1 %</i>	<i>61,8 %</i>	
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	<i>5,9 %</i>	<i>6,3 %</i>	<i>8,1 %</i>	<i>7,6 %</i>	<i>10,8 %</i>	<i>5,7 %</i>	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

La structure des charges est inchangée depuis 2015 malgré les transferts de compétences, à l'exception d'une forte baisse des subventions de fonctionnement. Les charges de personnel représentent plus de 55 % des charges courantes sur l'ensemble de la période étudiée.

Le niveau du ratio de rigidité des charges structurelles<sup>42</sup> traduit le fait que la commune consomme plus de la moitié de ses produits de fonctionnement en charges de personnel, participations et intérêts de la dette ; elles sont, par définition, plus difficiles à réduire que les autres charges et limitent d'autant les marges de manœuvre de la commune pour dégager sur son fonctionnement des marges lui permettant de prendre en charge de nouvelles dépenses d'investissement.

tableau 14 : ratio de rigidité des charges structurelles

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
Ratio de rigidité des charges structurelles	59,8 %	60,4 %	58,2 %	60,3 %	60,3 %	60,7 %	60 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

### 5.1.2.2. Les charges de personnel

Les charges de personnel constituent le premier poste des charges courantes. Sur la période 2015-2020, leur progression annuelle est en moyenne de 0,6 %. Deux périodes sont à distinguer en termes d'évolution puisqu'elles baissent de 40 247 € entre 2015 et 2016, puis augmentent de 175 122 € entre 2016 et 2020. Pourtant, la commune a transféré des compétences à son intercommunalité. En 2020 elles se fixent à hauteur de 4,9 M€.

À titre de comparaison, la progression annuelle des dépenses de personnel dans la fonction publique territoriale, pour les communes, est de 1 % entre 2018 et 2019, selon le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2020. La progression moyenne des charges de personnel de la commune d'Elné est donc modérée, comparativement aux données nationales disponibles.

<sup>42</sup> Ce ratio mesure le rapport entre, d'une part, la somme des charges de personnel, les contingents et participations, les intérêts de la dette et, d'autre part, les produits de fonctionnement.

Toutefois, la part des charges de personnel dans les produits de gestion augmente progressivement sur la période de contrôle. En outre, ces charges ne sont pas couvertes par les ressources fiscales propres sur l'ensemble de la période.

tableau 15 : charges de personnel

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Charges totales de personnel	5 015 082	4 829 852	4 957 308	4 946 438	4 953 449	4 950 432	- 0,3 %
- Remboursement de personnel mis à disposition	228 034	83 053	61 391	31 185	33 355	28 510	- 34,0 %
<b>= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition</b>	<b>4 787 047</b>	<b>4 746 800</b>	<b>4 895 917</b>	<b>4 915 253</b>	<b>4 920 094</b>	<b>4 921 922</b>	<b>0,6 %</b>
En % des produits de gestion	49,7 %	51,2 %	52,5 %	52,9 %	52,4 %	53,1 %	
En % des ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	120 %	109 %	107 %	107 %	104 %	102 %	

Source : logiciel Anafi

Les facteurs ayant concouru à l'évolution des charges de personnel sont divers : à la baisse en 2016, du fait des transferts de personnel évoqués *supra*, puis en augmentation, du fait de l'adoption du nouveau régime indemnitaire et de la politique d'avancement de la collectivité en 2017 et 2019. En 2020, la commune a choisi de renforcer ses équipes par le recrutement d'agents contractuels saisonniers et de contrats parcours emploi compétences.

Cette tendance va se renforcer en 2021, avec l'ouverture de la maison de santé communale (recrutement de quatre médecins généralistes, un infirmier, deux secrétaires médicales, un agent d'entretien) et la nouvelle organisation des services. Celle-ci a donné lieu à cinq créations nettes de postes<sup>43</sup>. En outre, 10 postes saisonniers ont été ouverts afin d'assurer la continuité du service en période estivale (postes au service culture / patrimoine et aux services techniques) pendant les absences et congés des agents.

### 5.1.2.3. Les charges à caractère général

Les charges à caractère général constituent le deuxième poste de charges courantes, et sont stables en moyenne sur la période de contrôle. Doivent toutefois être distinguées deux évolutions dans la période sous contrôle :

- une progression en volume sur la période 2015-2019 (+ 367 183 €) ;
- une baisse sensible en 2020 (de près de 400 000 € par rapport à 2019). À cet égard, ce sont les dépenses « autres services extérieurs », « contrats de prestations de services avec des entreprises », « honoraires, études, recherches », « publicité, publications et relations publiques » et « transports collectifs » qui sont principalement impactés en 2020, sous l'effet conjugué de la pandémie et de choix d'arrêt de prestations extérieures (reprise en régie de l'entretien des espaces verts).

<sup>43</sup> Chef du service patrimoine, chef du service agriculture et environnement, deux renforts adjoints administratifs pour l'administration générale et les ressources humaines d'une part, et la commande publique d'autre part, un poste pour la communication, positionné auprès du cabinet du maire.

tableau 16 : les charges à caractère général

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Charges à caractère général</b>	<b>2 074 060</b>	<b>2 090 799</b>	<b>2 170 907</b>	<b>2 320 246</b>	<b>2 441 243</b>	<b>2 041 505</b>
Dont achats autres que les terrains à aménager (y compris variations de stocks)	1 312 243	1 321 201	1 260 580	1 306 091	1 393 089	1 242 189
Dont crédit-bail	0	0	11 119	16 720	17 138	14 723
Dont locations et charges de copropriétés	43 089	51 373	35 359	52 129	61 858	65 313
Dont entretien et réparations	196 678	217 213	221 456	241 104	224 207	243 082
Dont assurances et frais bancaires	48 825	48 016	49 770	62 414	65 972	54 997
Dont autres services extérieurs	48 696	65 694	113 285	59 397	87 652	46 679
Dont remboursements de frais (budget annexe, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	0	0	0	16 773	15 479	42 013
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	17 925	26 285	35 658	55 859	82 012	57 550
Dont honoraires, études et recherches	145 344	68 068	106 732	125 312	136 788	30 103
Dont publicité, publications et relations publiques	51 418	54 551	124 475	149 139	157 121	66 164
Dont transports collectifs et de biens (y compris transports scolaires)	23 985	23 092	24 671	27 943	36 586	3 097
Dont déplacements et missions	10 887	29 395	17 917	13 979	14 432	14 808
Dont frais postaux et télécommunications	87 499	88 329	85 501	75 699	74 373	66 366
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	87 472	97 582	84 383	117 688	74 537	94 422

Source : logiciel Anafi

#### 5.1.2.4. Les subventions de fonctionnement et autres charges de gestion

Les subventions de fonctionnement baissent de 167 130 € sur la période 2015-2020.

La commune versait, entre 2015 et 2017 inclus, une subvention au CCAS dite « d'équilibre » (250 000 € en 2017) ; le CCAS a ensuite trouvé d'autres ressources par la location de jardins ouvriers à la population.

La commune versait également à la CC ACVI une participation dans le cadre du fonds d'amorçage des nouvelles activités périscolaires, soit 234 090 € de 2015 à 2017.

Les subventions aux personnes de droit privé se fixent à hauteur de 178 200 € en 2020, montant en baisse de 48,4 % par rapport à 2015.

tableau 17 : les subventions de fonctionnement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2015-2020
<b>Subventions de fonctionnement</b>	<b>345 330</b>	<b>476 382</b>	<b>516 460</b>	<b>181 809</b>	<b>195 474</b>	<b>178 200</b>	<b>- 48,4 %</b>
Dont subvention aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (services publics administratifs ou services publics à caractère industriel ou commercial)	81 000	200 000	250 000	0	0	0	- 100 %
Dont subvention autres établissements publics	74 700	77 580	81 810	0	5 574	0	- 100 %
Dont subvention aux personnes de droit privé	189 630	198 802	184 650	181 809	189 900	178 200	- 6 %

Source : commune

Les autres charges de gestion diminuent sur la période de 12,8 %, en corrélation avec les transferts de compétences vers l'intercommunalité évoqués *supra*<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> La commune n'adhère plus désormais aux deux syndicats de bassins suite au transfert de la compétence Gemapi à la CC ACVI en 2018 (30 k€ en 2017), ni au Pays Pyrénées Méditerranée en 2019 (15 k€ en 2018).

tableau 18 : les autres charges de gestion

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2015-2020
Autres charges de gestion	445 902	474 687	490 110	424 516	422 625	389 032	- 12,8 %

Source : logiciel Anafi

#### 5.1.2.5. Les charges d'intérêt

Les charges d'intérêt évoluent sur la période étudiée en lien avec le financement des investissements par l'emprunt, d'une part, et par la gestion active de la dette, d'autre part, la commune ayant renégocié ses prêts (cf. *infra*). En 2020, elles représentent 5,7 % des charges courantes.

tableau 19 : charges d'intérêt

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charges d'intérêt et pertes de change	496 052	533 085	716 946	648 569	971 517	457 217
Intérêts et pertes de change / charges courantes	5,9 %	6,3 %	8,1 %	7,6 %	10,8 %	5,7 %

Source : logiciel Anafi

### 5.1.3. La formation de la capacité d'autofinancement

Comme évoqué *supra*, la situation de l'année 2020 est spécifique ; la chambre distingue donc deux périodes : 2015-2019 d'une part, et 2020 d'autre part.

tableau 20 : excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement brute depuis 2015

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2015-2019	2020	Évolution 2015-2020
Produits de gestion (A)	9 637 500	9 275 444	9 319 094	9 293 847	9 397 082	- 2,5 %	9 268 014	- 3,8 %
Charges de gestion (B)	7 880 374	7 871 720	8 134 785	7 873 010	8 012 791	1,7 %	7 559 169	- 4,0 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 757 126	1 403 724	1 184 308	1 420 837	1 384 291	-21,2 %	1 708 845	- 2,7 %
Résultat financier	- 496 052	- 533 085	- 716 946	- 648 569	- 971 517	- 95,8 %	- 457 217	7,8 %
Capacité d'autofinancement brute	1 210 266	937 442	490 856	746 941	411 080	- 66 %	1 269 196	4,9 %
En % des produits de gestion	12,6 %	10,1 %	5,3 %	8 %	4,4 %		13,7 %	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Sur la période 2015-2019, les produits de gestion ont diminué de 2,5 % alors que les charges de gestion augmentaient de 1,6 %. Cet effet de ciseaux a dégradé l'excédent brut de fonctionnement qui est passé de 1,7 M€ à 1,3 M€.

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

Au cours de la période 2015-2019, la CAF brute a connu une baisse encore plus rapide que l'excédent brut de fonctionnement avec une diminution de 66 %. Elle ne représentait plus que 4,4 % des produits de gestion en 2019, alors qu'il est communément admis que ce ratio doit atteindre un seuil de 15 %.

Toutefois, il convient de considérer que la renégociation des emprunts en 2015<sup>45</sup>, 2018 et 2019 a impacté le résultat financier, par le paiement d'indemnités de remboursement anticipé ou de pertes de change.

Cette opération étant ponctuelle pour la commune, la chambre a choisi de retraiter la CAF brute en annulant leur impact, afin de mieux apprécier les tendances.

**tableau 21 : résultat financier et capacité d'autofinancement brute  
(retraités pour les exercices 2018 et 2019)**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Excédent brut de fonctionnement	1 757 126	1 403 724	1 184 308	1 420 837	1 384 291	1 708 845
<i>En % des produits de gestion</i>	18,2 %	15,1 %	12,7 %	15,3 %	14,7 %	18,4 %
+/- Résultat financier	- 496 052	- 533 085	- 716 946	- 648 569	- 971 517	- 457 217
Résultat financier retraité (des pertes de change et indemnités de remboursement anticipé)	- 496 052	- 533 085	- 483 345	- 436 929	- 483 080	- 457 217
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	75 300	31 271	0	0	0	0
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	24 492	98 074	23 493	- 25 328	- 1 695	17 568
= CAF brute	1 210 266	937 442	490 856	746 941	411 080	1 269 196
<i>En % des produits de gestion</i>	12,6 %	10,1 %	5,3 %	8,0 %	4,4 %	13,7 %
CAF brute retraitée	1 210 266	937 442	724 457	958 581	899 517	1 269 196

Source : logiciel Anafi, retraitement CRC

La CAF nette a également fait l'objet de retraitement en neutralisant les remboursements anticipés d'emprunt, en 2018 et 2019.

Après retraitement, la CAF brute couvre tout juste l'annuité en capital de la dette en 2017. En 2018 et 2019, la CAF nette se rétablit respectivement à 210 708 € puis retombe à 114 143 €.

**tableau 22 : capacité d'autofinancement brute et nette retraitées des impacts de la renégociation des emprunts en 2018 et 2019**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CAF brute	1 210 266	937 442	490 856	746 941	411 080	1 269 196
CAF brute retraitée	1 210 266	937 442	724 457	958 581	899 517	1 269 196
- Annuité en capital de la dette dont les emprunts remboursés par anticipation	668 561	701 464	722 797	2 380 881	3 527 421	951 105
- Annuité en capital de la dette retraitée des emprunts remboursés par anticipation	668 561	701 464	722 797	747 874	795 374	951 105
= CAF nette ou disponible	541 704	235 978	- 231 941	- 1 633 940	- 3 116 341	318 091
CAF nette retraitée	541 704	235 978	1 660	210 707	104 143	318 091

Source : logiciel Anafi, retraitement CRC

Les agrégats financiers sont plus favorables en 2020, l'excédent brut de fonctionnement progresse de plus de 300 000 € sous l'effet principalement de la baisse des charges, la CAF brute augmente aussi de plus de 200 000 €.

Néanmoins, la chambre souligne que la CAF nette demeure faible sur la période considérée.

<sup>45</sup> Impact en 2017 dans les comptes (cf. § 4.3 et 4.4).



## 5.2. L'effort d'investissement et son financement

### 5.2.1. La nature des dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement de la collectivité ont fortement progressé depuis 2015, et s'établissent à 555 € par habitant en 2019. Elles sont passées de 903 373 € en 2015 à 4 929 306 € en 2019<sup>46</sup>.

Le tableau suivant retrace les principales opérations dont le montant global est de l'ordre de 6 M€, représentant environ la moitié des dépenses totales d'équipement.

**tableau 23 : opérations d'équipement dont le montant en dépense correspond à plus de 400 000 € entre 2015 et 2020**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Travaux électriques voirie et signalisation	7 032,8 €	54 406,3 €	82 833,1 €	427 699,6 €	637 130,4 €	476 262,4 €	1 685 364,7 €
Signalisation	12 227,5 €	7 437,7 €	37 397,6 €	168 284 €	188 025,5 €	73 429,9 €	486 802,1 €
Gendarmerie	379 468,8 €	0 €	30 838,6 €				410 307,3 €
Centre technique municipal	54 372,3 €	10 999,2 €	19 719,2 €	40 669,8 €	1 321 313,7 €	213 358,3 €	1 660 432,5 €
Cloître cathédrale	0 €	19 610,0 €	283 684,1 €	153 687,3 €	58 429,7 €	0 €	515 411 €
Maison de projets St Jacques	0 €	188 965,8 €	40 626,0 €	82 859,2 €	525 068,9 €	70 605,3 €	908 125,2 €
Aménagement boulevard Planas avec déplacement doux vers Las Closes		0 €	24 540 €	15 711 €	703 158,7 €	7 645,9 €	751 055,7 €
Aménagement parcours de santé bassin de rétention Las Closes			0 €	3 870,7 €	287 279 €	131 786,2 €	422 935,9 €
Total	453 101,4 €	281 418,9 €	519 638,5 €	892 781,6 €	3 720 405,9 €	973 088 €	6 840 434,4 €

Source : comptes administratifs, retraitement CRC

### 5.2.2. La couverture des dépenses d'équipement

La capacité de la commune à financer ses investissements évolue au fil de la période de contrôle : en effet, si la commune peut dans un premier temps (2015-2017) s'appuyer sur une CAF importante grâce aux excédents conservés des budgets eau et assainissement, elle doit ensuite emprunter (en 2018) et puiser dans ses réserves (2019).

En 2020, le niveau de la CAF nette est encore inférieur à celui de 2015, mais le financement propre disponible est supérieur aux dépenses d'équipement.

<sup>46</sup> Données tenant compte de la comptabilisation des travaux en régie dont il a été dit plus haut qu'il convenait de les prendre avec précaution.

tableau 24 : le financement des investissements 2015-2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
<b>CAF brute</b>	<b>1 210 266</b>	<b>937 442</b>	<b>490 856</b>	<b>746 941</b>	<b>411 080</b>	<b>1 269 196</b>	<b>5 065 780</b>
- Annuité en capital de la dette	668 561	701 464	722 797	2 380 881	3 527 421	951 105	8 952 228
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>541 704</b>	<b>235 978</b>	<b>- 231 941</b>	<b>- 1 633 940</b>	<b>- 3 116 341</b>	<b>318 091</b>	<b>- 3 886 448</b>
Taxe locale d'enlèvement et taxe d'aménagement	119 972	193 762	70 000	102 496	89 553	171 767	747 551
+ Fonds de compensation de la TVA	298 278	124 275	80 171	158 388	254 649	283 775	1 199 536
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	456 038	612 288	404 486	394 702	563 626	683 577	3 114 718
+ Fonds affectés à l'équipement dont vente de parcelles zone d'activité	0	0	1 209 758	66 562	474 389	0	1 750 710
+ Produits de cession	58 200	2 005 000	2 015 406	14 500	4 051	38 000	4 135 157
<b>= Recettes d'investissement hors emprunt (D)</b>	<b>932 489</b>	<b>2 935 325</b>	<b>3 779 823</b>	<b>736 648</b>	<b>1 386 269</b>	<b>1 177 118</b>	<b>10 947 672</b>
<b>= Financement propre disponible (C + D)</b>	<b>1 474 193</b>	<b>3 171 303</b>	<b>3 547 882</b>	<b>- 897 291</b>	<b>- 1 730 072</b>	<b>1 495 210</b>	<b>7 061 224</b>
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	<i>163,2 %</i>	<i>213,9 %</i>	<i>172,5 %</i>	<i>- 43,9 %</i>	<i>- 35,1 %</i>	<i>103,6 %</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)*	903 373	1 482 484	2 056 606	2 043 714	4 929 306	1 443 467	12 858 950
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0	0	0	8 975	4 354	9 072	22 401
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	92 889	0	0	92 889
- Participations et investissements financiers nets	0	0	0	- 92 889	0	0	- 92 889
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 350	- 184	744	- 774	0	- 100	- 663
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>571 170</b>	<b>1 689 003</b>	<b>1 490 532</b>	<b>- 2 949 206</b>	<b>- 6 663 733</b>	<b>42 771</b>	<b>- 5 819 463</b>
- Reprise sur excédents capitalisés**	568318,44	500000	500000	0	0	0	1 568 318
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>2 852</b>	<b>1 189 003</b>	<b>990 532</b>	<b>- 2 949 206</b>	<b>- 6 663 733</b>	<b>42 771</b>	<b>- 7 387 782</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	233 601***	3 230 857**	3 267 451 (emprunt renégocié)	0	6 731 910
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	2 852	1 189 003	1 224 133	281 651	- 3 396 282	42 771	- 655 872
Fonds de roulement net global	4 898 526	6 087 529	6 358 031	6 950 676	3 554 394	3 597 165	

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

\* Ce montant intègre les montants en crédits aux comptes 20, 21 et 23 : il s'agit donc d'un montant net de dépenses d'équipement.

\*\* Transfert à la communauté de communes d'une partie des excédents des budgets eau et assainissement (protocole transactionnel).

\*\*\* Renégociation d'emprunt réalisée en 2015 et intégrée dans les comptes en 2017 : ce montant correspond aux pertes de change.

\*\*\*\* Dont 1 386 210 d'emprunt nouveau et 1 844 647 d'emprunt renégocié

### 5.3. La situation bilancielle

#### 5.3.1. L'endettement

La capacité de désendettement, qui rapporte l'encours de la dette à la CAF brute (non retraitée), se situe à 11 années fin 2020 et le seuil de 12 ans, établi comme plafond national de référence par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 pour les communes, est dépassé sur tous les exercices jusqu'en 2019.

tableau 25 : principaux ratios d'alerte non retraités

Principaux ratios d'alerte	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	496 052	533 085	716 946	648 569	971 517	457 217
Taux d'intérêt apparent du budget principal	3,0%	3,7%	5,0%	4,3%	6,5%	3,3%
Encours de dettes du budget principal net de la trésorerie hors comptes de rattachement	11 856 768	8 619 105	7 976 485	8 327 124	11 500 479	10 131 821
Capacité de désendettement budget principal, trésorerie incluse* en années (dette budget principal net de la trésorerie*/CAF brute du budget principal)	9,8	9,2	16,3	11,2	28	8
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	16 710 109	14 572 294	14 360 070	15 210 820	14 950 851	13 999 846
Capacité de désendettement budget principal en années (dette / CAF brute du budget principal)	13,8	15,5	29,3	20,4	36,4	11

Source : logiciel Anafi

tableau 26 : principaux ratios d'alerte retraités

Principaux ratios d'alerte	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	496 052	533 085	716 946	648 569	971 517	457 217
Taux d'intérêt apparent du budget principal	3%	3,7%	5%	4,3%	6,5%	3,3%
Encours de dettes retraité du budget principal net de la trésorerie hors comptes de rattachement	11 856 768	8 619 105	7 976 485	9 960 131	14 232 526	10 131 821
Capacité de désendettement budget principal, trésorerie incluse* en années (dette retraitée budget principal net de la trésorerie*/CAF brute retraitée du budget principal)	9,8	9,2	11	10,4	15,8	8
Encours de dette retraité du budget principal au 31 décembre	16 710 109	14 572 294	14 360 070	16 843 827	17 682 898	13 999 846
Capacité de désendettement budget principal en années (dette retraitée / CAF brute retraitée du budget principal)	13,8	15,5	19,8	17,6	19,7	11

Source : logiciel Anafi, retraitement CRC

### 5.3.2. Le fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

Le fonds de roulement net global d'une collectivité est la différence entre ses financements disponibles à plus d'un an et ses emplois stables (immobilisations). Il est positif lorsque les ressources stables sont plus élevées que les emplois durables.

Dans ce cas, l'excédent dégagé permet de financer, en partie ou en totalité, le besoin en fonds de roulement. Ce dernier mesure le volume de ressources financières que doit détenir la collectivité pour faire face au décalage entre les entrées et sorties de fonds générées par son fonctionnement. Le solde entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement<sup>47</sup> forme la trésorerie nette.

tableau 27 : fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et état de la trésorerie

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	4 898 526	6 087 529	6 358 031	6 950 676	3 554 394	3 597 165
En nombre de jours de charges courantes	213,5	264,4	262,2	297,7	144,4	163,8
- Besoin en fonds de roulement global	2 419 174	1 827 960	837 801	924 944	1 016 741	575 006
En nombre de jours de charges courantes	105,4	79,4	34,6	39,6	41,3	26,2
= Trésorerie nette	2 479 352	4 259 569	5 520 230	6 025 731	2 537 653	3 022 158
En nombre de jours de charges courantes	108	185	227,6	258,1	103,1	137,6

Source : logiciel Anafi

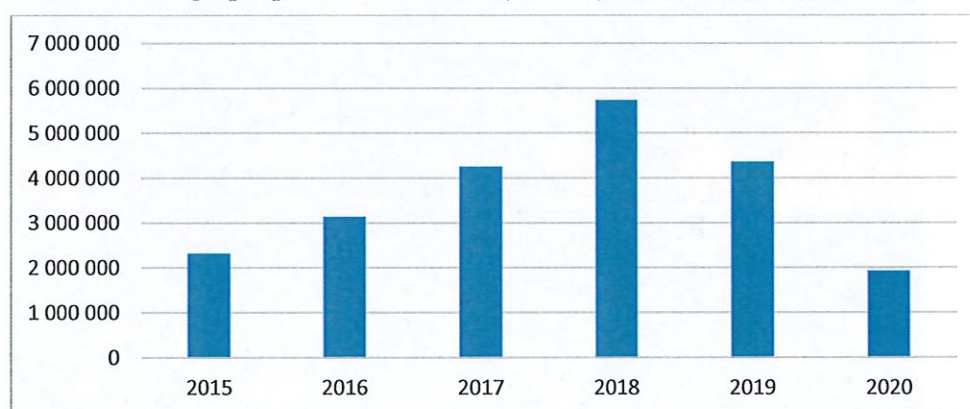
<sup>47</sup> Dans le cas d'espèce, le besoin en fonds de roulement est impacté à la hausse par les comptes de rattachement avec les budgets annexes (- 2 373 990 € en 2015, - 1 693 620 € en 2016, - 863 355 € en 2017, - 857 965 € en 2018, - 912 719 € en 2019, - 845 867 € en 2020). Ces volumes financiers sont constitués en majorité par le manque de trésorerie du budget annexe du lotissement des Portes d'Illibéris sur la fin de la période de contrôle.

Comme cela a été souligné précédemment, la commune a fortement mobilisé ses réserves pour financer ses investissements en 2019 (- 3 396 282 €) mais le fonds de roulement net global reste positif et important sur l'ensemble de la période. Il représente, en 2020, plus de 163 jours de charges courantes. Or il est de gestion optimale de conserver un fonds de roulement situé entre 30 et 90 jours de charges courantes.

S'agissant de la trésorerie, il est habituellement considéré comme de bonne gestion de disposer d'une trésorerie qui équivaut à plus ou moins 30 jours de charges courantes.

Or la trésorerie de la commune représente toujours, au 31 décembre de chaque exercice, plus de 103 jours de charges courantes (niveau 2019) sur la période sous revue. En infra-annuel, elle oscille toutefois entre 1 483 659 € (valeur au 30 mai 2020) et 6 769 517 € (valeur au 20 novembre 2018). En 2020, elle se situe en moyenne en deçà des valeurs constatées les années précédentes.

graphique 7 : trésorerie moyenne *infra* annuelle (en €)



Source : commune

Le budget principal dispose d'un compte au Trésor commun avec les budgets annexes, dont celui des Portes d'Illibéris qui ponctionne de manière chronique de la trésorerie au long de la période de contrôle (1 020 953 € en 2020).

tableau 28 : trésorerie du budget annexe des Portes d'Illibéris

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement net global	-879 298	-880 783	-917 713	-977 822	-1 020 953	-1 020 953	-1 020 953
- Besoin en fonds de roulement global	179 028	179 325	186 711	-1	0	0	0
=Trésorerie nette	-1 058 326	-1 060 108	-1 104 424	-977 821	-1 020 953	-1 020 953	-1 020 953
Dont compte de rattachement, ie trésorerie mise à disposition du budget principal (+) ou en provenance du budget principal (-)	-1 058 326	-1 060 108	-1 104 424	-977 821	-1 020 953	-1 020 953	-1 020 953

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion (2021 non définitif)

Ces mouvements de trésorerie entre budget principal et budgets annexes sont ainsi non négligeables, et concernent principalement les deux lotissements sur la dernière période.

Or, si le devenir du budget annexe du Cœur des Trilles ne semble pas poser de difficulté, la commune ayant encore deux lots à vendre pour un montant estimé à 202 250 € HT, celui du lotissement des Portes d'Illibéris comporte un aléa fort (cf. *supra*).

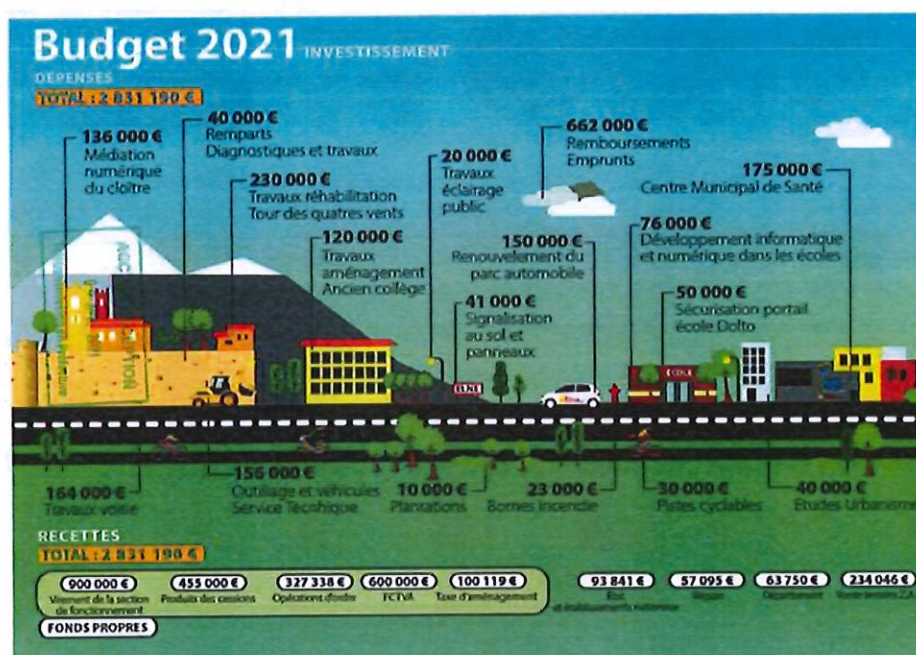
Il semble donc fondé que la commune, tant que le devenir du lotissement des Portes d'Illibéris n'est pas certain, conserve une trésorerie permettant de tenir compte de cet aléa.

## 5.4. L'exécution 2021 et les perspectives

### 5.4.1. La reprise des investissements à compter de 2021

Le budget primitif 2021 est fondé sur un niveau d'investissement programmé important (2,8 M€, au-delà du niveau de 2018), que l'ordonnateur justifie par son obligation de remettre en état le patrimoine immobilier et sa volonté de proposer des services municipaux à la population.

schéma 1 : schéma des dépenses d'investissement programmées au budget primitif 2021



Source : commune, note synthétique de présentation du budget 2021

Toutefois, les comptes provisoires de 2021 indiquent un montant de dépenses d'équipement établi à 1 263 341 €, soit une sous exécution importante, relativement aux prévisions budgétaires.

### 5.4.2. Les perspectives à court terme

La situation financière de la commune caractérisée par une CAF nette faible a priori stable entre 2020 et les données provisoires 2021<sup>48</sup> et un endettement élevé par rapport à la strate de référence, devrait la conduire à formaliser ses projections d'investissement dans un PPI en lien avec son futur schéma directeur patrimonial.

Le PPI est au cœur de la prospective financière et traduit les volontés d'investissement sur une période donnée. Outil de pilotage indispensable, il décrit de manière exhaustive l'ensemble des projets et leur découpage dans le temps, en tenant compte des délais et de chaque étape de réalisation. Il permet surtout de savoir si le programme d'investissements d'une collectivité est compatible avec le maintien de ses grands équilibres financiers.

<sup>48</sup> 333 046 € selon les données provisoires de la chambre (comptes non définitifs) et 419 459 € selon les données de l'ordonnateur.

Ce PPI doit être élaboré en lien avec une évaluation de l'impact des équipements (nouveaux ou non) sur les charges futures de fonctionnement (entretien courant et charges d'intérêts) et leur condition de financement (mobilisation du levier fiscal, mobilisation de l'endettement et/ou des réserves).

*A contrario*, les principales opérations présentées au débat d'orientation budgétaire par l'ordonnateur ne permettent pas d'appréhender le coût total et global du projet et les impacts en termes de charges de fonctionnement.

tableau 29 : inventaire des projets dits « structurants de début de mandat » présentés en débat d'orientation budgétaire 2021

Opération	Nature	État d'avancement	Année prévisionnelle de mise en œuvre	Chiffrage prévisionnel HT	Subventions demandées / à demander
1 Tour des 4 vents (bâtiment en péril)	Réhabilitation du bâtiment du souffleur de verre	Préparation de l'AMO	2021	191 666,66 €	Demande d'aide en cours au titre de « Petites Villes de demain » et du « Plan de relance »
2 Remparts (fissures)	Travaux de réhabilitation	Préparation de l'AMO	2021	66 666,66 €	Demande d'aide en cours au titre de « Petites Villes de demain » et du « Plan de relance »
3 École primaire J. Neo	Travaux de rénovation énergétique	Préparation de l'AMO	2021-2022	392 215,00 €	Demande de dotation de soutien à l'investissement local en cours Aides, appels à projets « Soutien à la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités territoriales ».
4 École maternelle P. Reig	Travaux de rénovation énergétique	Préparation de l'AMO	2021-2022	132 701,66 €	Demande de dotation de soutien à l'investissement local en cours Aides, appels à projets « Soutien à la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités territoriales ».
5 Cité administrative	Travaux de rénovation énergétique	Préparation de l'AMO	2021-2022	303 833,33 €	Demande de dotation de soutien à l'investissement local en cours Aides, appels à projets « Soutien à la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités territoriales ».
6 École maternelle L. Michel	Travaux de rénovation énergétique	Préparation de l'AMO	2021-2022	221 350,00 €	Demande de dotation de soutien à l'investissement local en cours Aides, appels à projets « Soutien à la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités territoriales ».
7 Friche de l'ancien collège	Reconquête sur les thèmes du sport, des loisirs et de la formation Parcours de santé, boulodrome, réaménagement WC, palais des congrès	Préparation de l'AMO	2021-2022	100 000,00 €	Demande au titre de l'appel à projet « Reconquête des friches en Occitanie »
8 Pistes cyclables	Aménagement de pistes sur le domaine routier	Projet	2021-2022	25 000,00 €	Réflexion en cours sur une étude de financement avec participation
9 Mur de l'école J. Neo (menace de s'écrouler)	Travaux de remise en état	Préparation de l'AMO	2022	16 666,66 €	Dotations d'équipement des territoires ruraux à demander
10 Cité administrative (fuites toit terrasse)	Travaux d'étanchéité (terrasse mairie)	Préparation de l'AMO	2022	36 000,00 €	
11 Tennis	Travaux de réfection des courts	Préparation de l'AMO	2022	80 000,00 €	Demande de subvention à préparer dans le cadre du plan de relance (rénovation énergétique et modernisation des équipements sportifs)
12 Maternité Suisse (fissures)	Réhabilitation et remise en état	Diagnostic préparatoire	2022	10 000,00 €	Demande au titre de « Petite ville de demain »
13 Piscine municipale (fermée depuis 2018)	Réhabilitation à l'identique + piscine chauffée	Préparation de l'AMO	2022	300 000,00 €	Demande d'aide en cours au titre du plan de relance et auprès de l'Agence nationale du sport
14 École Dolto	Travaux de repositionnement du portail	Préparation de l'AMO	2023	33 333,33 €	
<b>TOTAL</b>				<b>1 909 433,30 €</b>	

Source : débat d'orientation budgétaire 2021  
AMO = assistance à maîtrise d'ouvrage

L'ordonnateur dit vouloir présenter un PPI actualisé au débat d'orientation budgétaire 2022.

**Recommandations**

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

**10. Se doter d'un outil de pilotage de type programme pluriannuel d'investissement pour planifier, décider et réaliser les investissements de la commune. *Non mise en œuvre.***

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

L'analyse de la situation financière révèle une stratégie de financement des investissements soutenable jusqu'en 2020, malgré un endettement important. La commune d'Elne connaît cependant un risque financier non négligeable selon le dénouement de la commercialisation du lotissement des Portes d'Illibéris, dont le budget annexe obère aujourd'hui une partie de la trésorerie de la commune et limite l'utilisation de ses réserves.

Dans ces conditions, la commune devra s'attacher à poursuivre le rétablissement, dans les exercices à venir, d'un niveau de CAF suffisant pour assurer la soutenabilité du financement de son programme d'équipement. Au regard de la rigidité importante des charges de fonctionnement, la collectivité doit définir une stratégie d'investissement réaliste et prioriser ses engagements en fonction du partage des compétences avec son intercommunalité.

\*\*\*

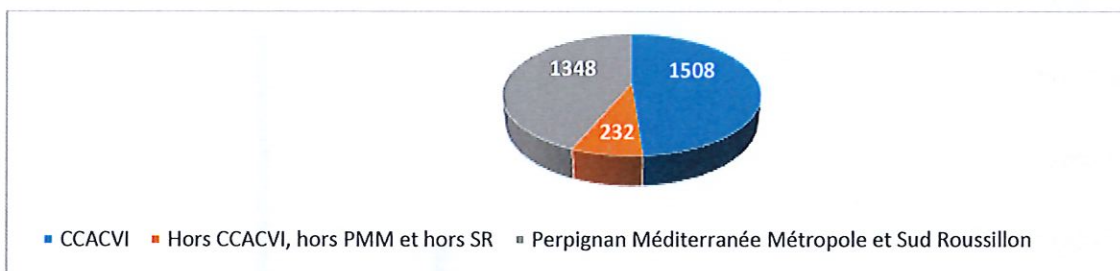


## ANNEXES

annexe 1 : la commune : contexte et environnement .....	59
annexe 2 : les relations de la commune avec son intercommunalité.....	61
annexe 3 : l'examen de l'exercice de certaines compétences .....	64
annexe 4 : l'information budgétaire et la fiabilité des comptes .....	65
annexe 5 : la performance financière .....	67

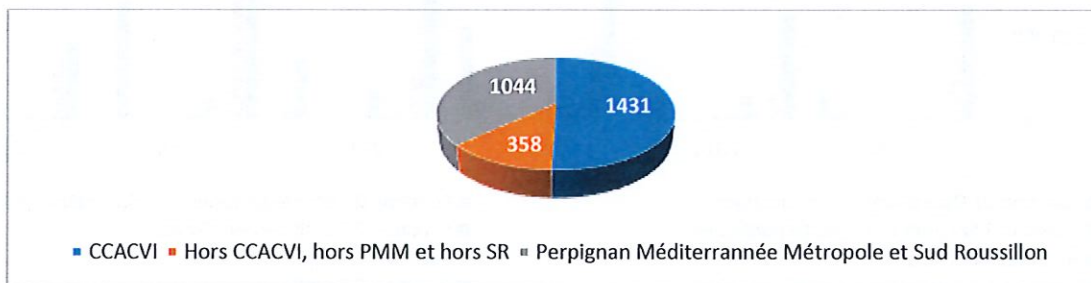
annexe 1 : la commune : contexte et environnement

graphique 8 : actifs habitant Elne et leurs lieux de travail en 2017



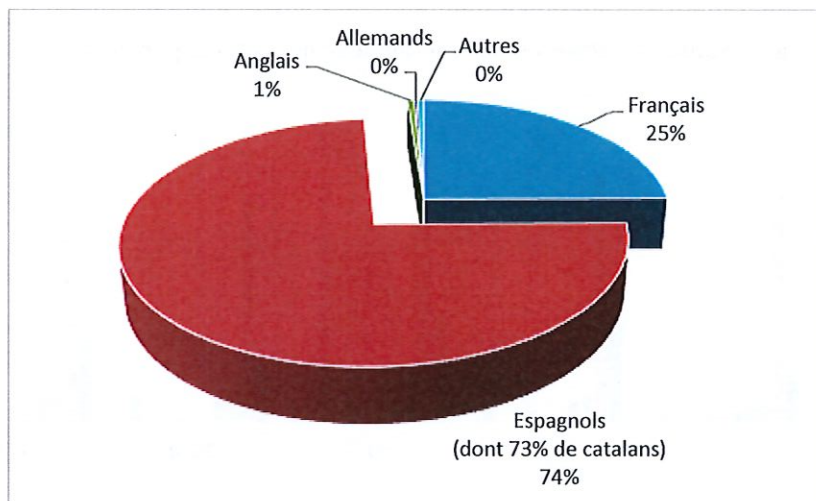
Source : commune d'Elne

graphique 9 : origine des actifs travaillant à Elne en 2017



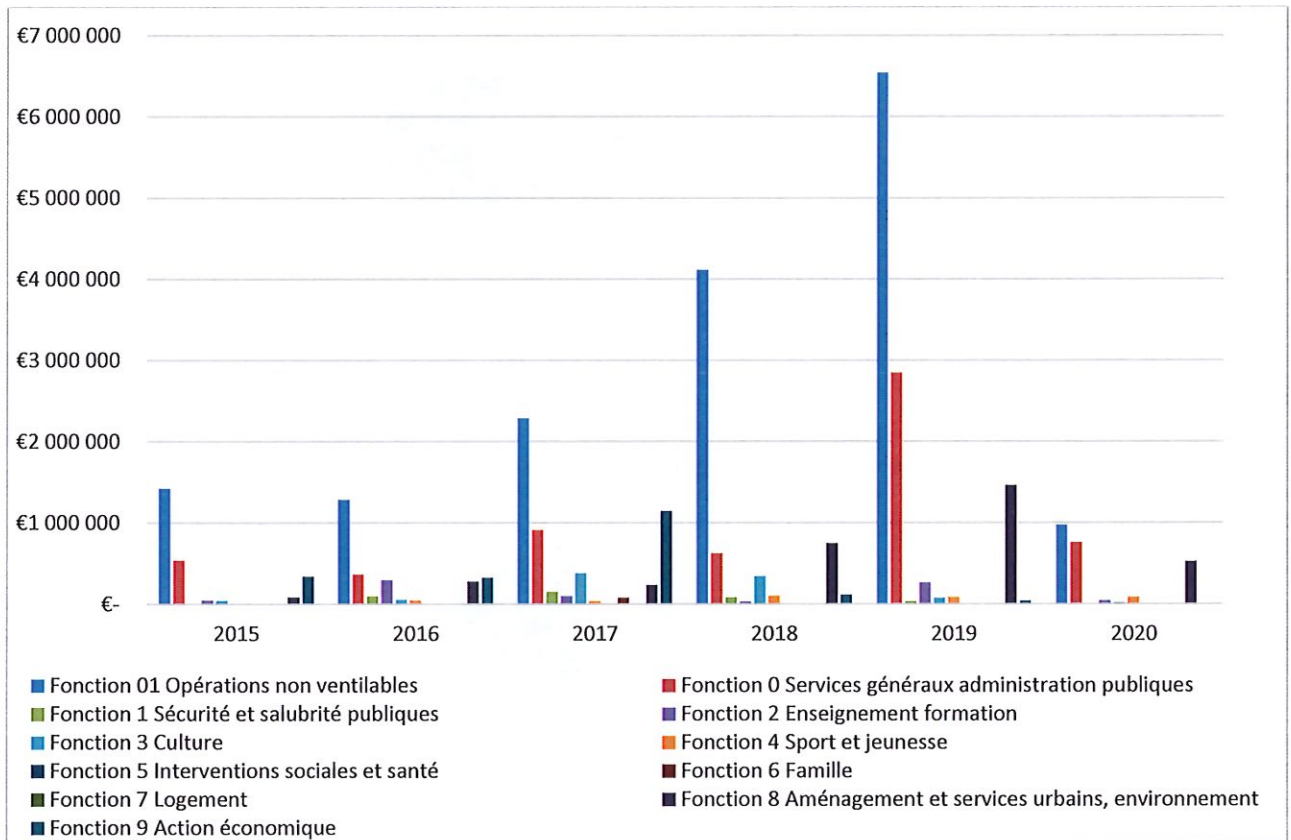
Source : commune d'Elne

graphique 10 : publics de la maternité en 2019



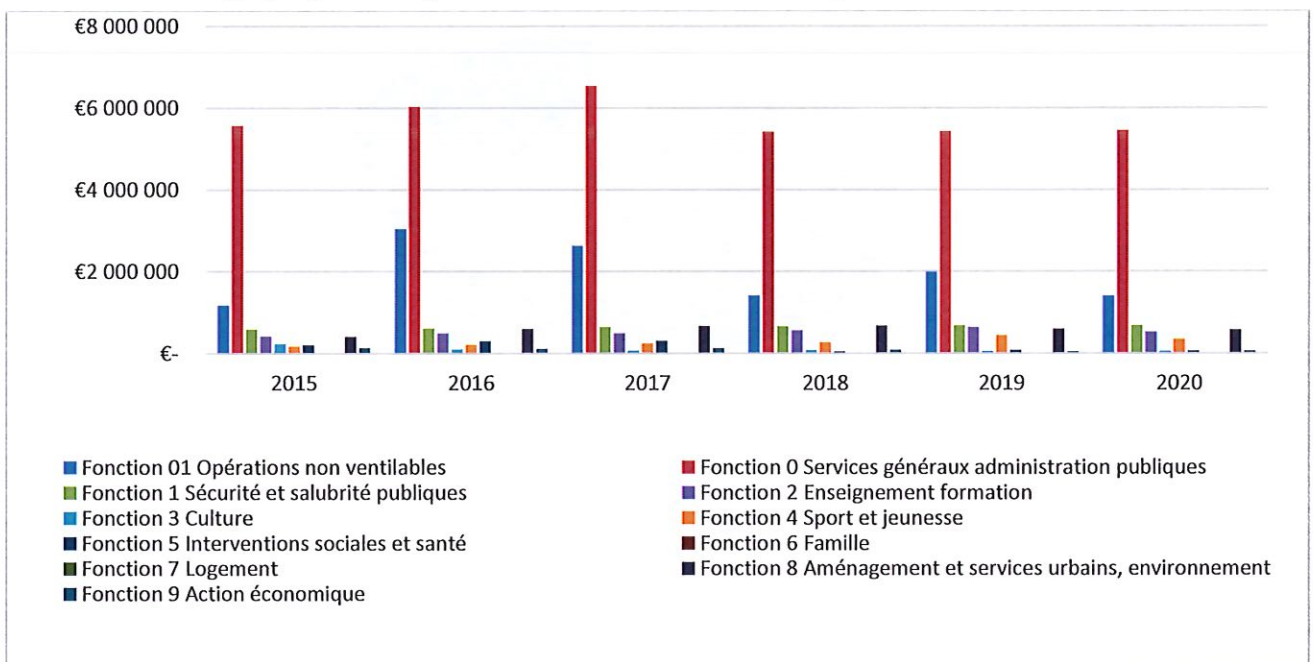
Source : commune

graphique 11 : dépenses d'investissement ventilées par fonctions



Source : comptes administratifs de la commune

graphique 12 : dépenses de fonctionnement ventilées par fonctions



Source : comptes administratifs de la commune

annexe 2 : les relations de la commune avec son intercommunalité

tableau 30 : représentation des habitants au sein du conseil communautaire

Communes	Population Insee 2017	Nombre de sièges	Nombre habitants par siège
Argelès	10 383	8	1 297,9
Bages	4 174	3	1 391,3
Banyuls	4 761	4	1 190,3
Cerbère	1 355	2	677,5
Collioure	2 427	2	1 213,5
Elné	8 941	7	1 277,3
Laroque-les-Albères	2 112	2	1 056,0
Montesquieu-des-Albères	1 224	2	612,0
Ortaffa	1 481	2	740,5
Palau-del-Vidre	3 142	3	1 047,3
Port-Vendres	4 129	4	1 032,3
Saint-André	3 443	3	1 147,7
Saint-Génis-des-Fontaines	2 826	3	942,0
Sorède	3 267	3	1 089,0
Villelongue-dels-Monts	1 706	2	853,0
<b>Total</b>	<b>55 371</b>	<b>50</b>	<b>1 107,4</b>

Source : CRC, d'après délibération de la commune et chiffres Insee 2017

tableau 31 : évolution des charges de personnel sur la période de contrôle

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	3 408 247	3 342 397	3 418 758	3 409 259	3 311 478	3 294 872	- 0,7 %
+ Charges sociales	1 456 740	1 409 061	1 438 517	1 437 678	1 562 974	1 579 656	1,6 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	85 139	72 084	71 526	80 504	74 603	67 078	- 4,7 %
<b>= Charges de personnel interne</b>	<b>4 950 125</b>	<b>4 823 542</b>	<b>4 928 801</b>	<b>4 927 441</b>	<b>4 949 054</b>	<b>4 941 606</b>	<b>0,0 %</b>
<i>Charges sociales en % des charges de personnel interne</i>	<i>29,4 %</i>	<i>29,2 %</i>	<i>29,2 %</i>	<i>29,2 %</i>	<i>31,6 %</i>	<i>32 %</i>	
+ Charges de personnel externe	64 957	6 310	28 507	18 997	4 394	8 826	- 32,9 %
<b>= Charges totales de personnel</b>	<b>5 015 082</b>	<b>4 829 852</b>	<b>4 957 308</b>	<b>4 946 438</b>	<b>4 953 449</b>	<b>4 950 432</b>	<b>- 0,3 %</b>
<i>Charges de personnel externe en % des charges de personnel total</i>	<i>1,3 %</i>	<i>0,1 %</i>	<i>0,6 %</i>	<i>0,4 %</i>	<i>0,1 %</i>	<i>0,2 %</i>	

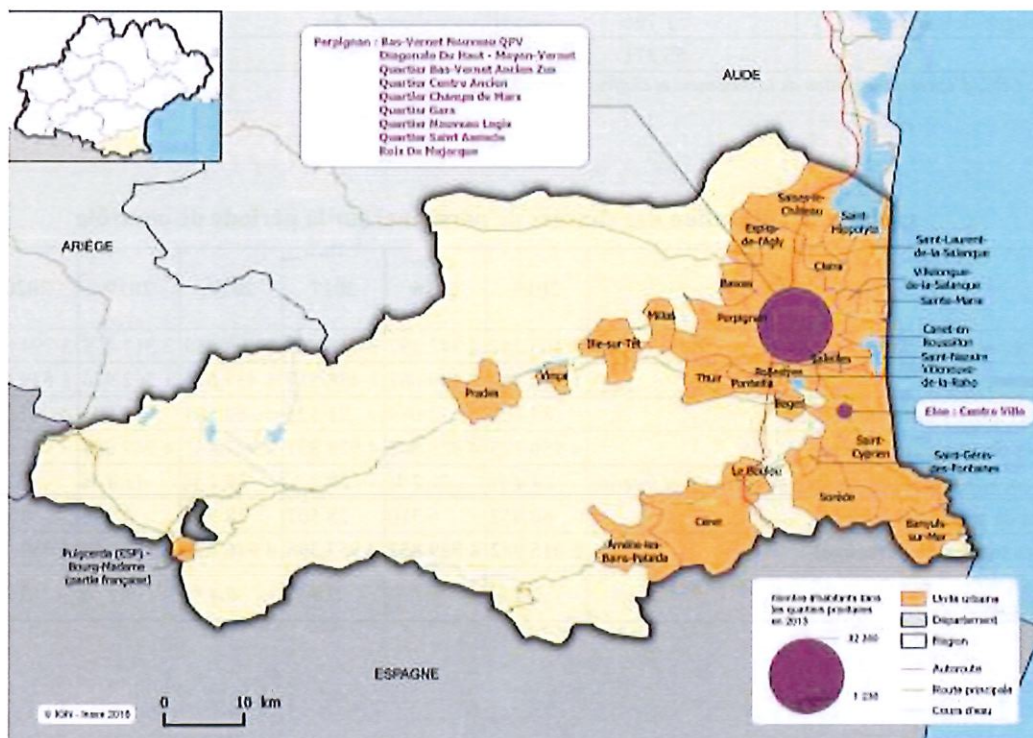
Source : logiciel Anafi

tableau 32 : évolution des charges à caractère général dont les achats

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	2 074 060	2 090 799	2 170 907	2 320 246	2 441 243	2 041 505	- 0,3 %
Dont entretien et réparations	196 678	217 213	221 456	241 104	224 207	243 082	4,3 %
Dont assurances et frais bancaires	48 825	48 016	49 770	62 414	65 972	54 997	2,4 %
Dont autres services extérieurs	48 696	65 694	113 285	59 397	87 652	46 679	- 0,8 %
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	17 925	26 285	35 658	55 859	82 012	57 550	26,3 %
Dont honoraires, études et recherches	145 344	68 068	106 732	125 312	136 788	30 103	- 27,0 %
Dont publicité, publications et relations publiques	51 418	54 551	124 475	149 139	157 121	66 164	5,2 %
Dont transports collectifs et de biens (y compris transports scolaires)	23 985	23 092	24 671	27 943	36 586	3 097	- 33,6 %

Source : logiciel Anafi

carte 3 : les quartiers politiques de la ville dans les Pyrénées-Orientales



Source : Insee, recensement de la population 2013 et dossier « quartiers prioritaires des Pyrénées-Orientales »

tableau 33 : évolution des taxes communautarisées (en €)

Taxes	Taux Elne 2013	Taux CC ACVI	Base de calcul AT initial (2013)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	% Évolution 2013-2019
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux			7 266	13 010	14 713	15 930	18 218	16 760	18 083	148,9
Cotisation foncière des entreprises	37,3 %	31,2 %	740 154	743 999	657 349	737 407	801 271	819 436	793 980	7,3
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises			285 314	260 503	312 526	325 384	359 000	365 328	388 288	36,1
Taxe sur les surfaces commercialisées			95 895	107 187	81 442	151 155	178 415	163 809	171 408	78,8
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties	35 %	35 %	12 991	12 452	15 243	14 330	14 064	12 866	12 815	- 1,4
Taxe foncière sur les propriétés non bâties		2,2 %		6 396	6 561	6 574	6 578	6 582	6 704	
Taxe foncière sur les propriétés bâties (1 %)		1 %				96 005	147 991	151 282	157 075	
Part taxe d'habitation		9,9 %	1 057 565	1 111 170	1 182 496	1 131 008	1 168 949	1 213 747	1 254 838	18,7
Total ressource fiscale			2 199 185	2 254 717	2 270 330	2 477 793	2 694 486	2 749 810	2 803 191	27,5
Part DGF compensation part salaires (n-1)			456 379	448 007	448 007	448 007	448 007	448 007	448 007	
Sous-total			2 655 564	2 702 724	2 718 337	2 925 800	3 142 493	3 197 817	3 251 198	22,4
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères			968 875,7	970 619	1 037 919	1 076 472	1 112 814	1 161 659	1 209 225	24,8
Gemapi à partir de 2018								67 702	67 943	
<b>TOTAL</b>			<b>3 624 439,7</b>	<b>3 673 343</b>	<b>3 756 256</b>	<b>4 002 272</b>	<b>4 255 307</b>	<b>4 427 178</b>	<b>4 528 366</b>	<b>24,9</b>

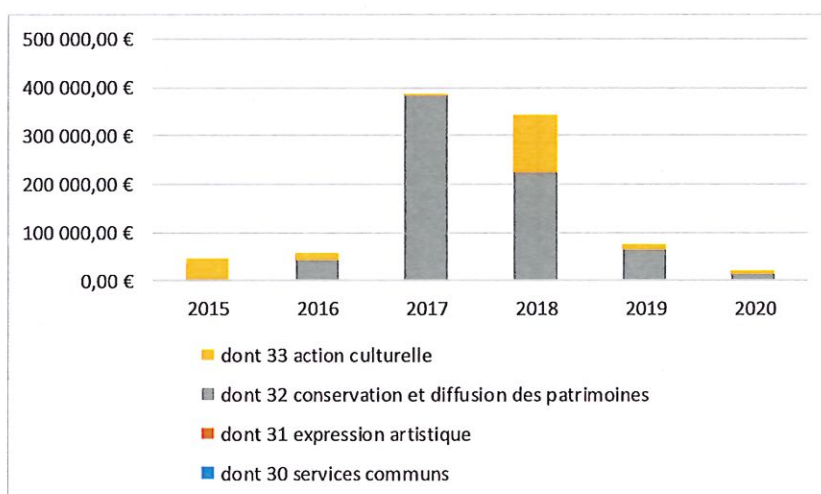
Source : commune d'Elne

tableau 34 : fiscalité globale reversée vers la commune d'Elne

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	2 275 963	2 101 509	1 907 410	1 894 513	1 879 176	1 879 176	- 3,8 %
+ DSC brute	24 252	24 252	24 252	49 364	23 900	21 446	- 2,4 %
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	2 300 215	2 125 761	1 931 662	1 943 877	1 903 076	1 900 622	- 3,7 %
+ Fonds de péréquation et de solidarité (net)	110 067	130 300	128 987	127 749	127 008	136 766	4,4 %
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources	54 135	54 135	54 135	54 077	54 118	54 118	0,0 %
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	164 202	184 435	183 122	181 826	181 126	190 884	3,1 %
<b>= Fiscalité reversée</b>	<b>2 464 417</b>	<b>2 310 196</b>	<b>2 114 784</b>	<b>2 125 703</b>	<b>2 084 202</b>	<b>2 091 506</b>	<b>- 3,2 %</b>

Source : logiciel Anafi

**annexe 3 : l'examen de l'exercice de certaines compétences**  
**graphique 13 : les dépenses d'investissement de la fonction 3 à Elne**



Source : comptes administratifs, hors RAR

**graphique 14 : les dépenses de fonctionnement pour la fonction 3 à Elne (hors ressources humaines)**



Source : comptes administratifs, hors RAR

annexe 4 : l'information budgétaire et la fiabilité des comptes

tableau 35 : volume financier des régies en 2020

Nature régie	Libelle régie	Date création	Date dernière vérification	Date fin opération	Bordereau d'envoi 4711	Débit 4711	Crédit 4711
Recettes	REGIE 20001 CLAE	15/12/2009	16/01/2012			10,00 €	10,00 €
Recettes	REGIE 20011 BOUTIQUE DU CLOITRE	26/07/1982	25/09/2009		0,00 €	5 469,70 €	5 469,70 €
Recettes	REGIE 20012 MONUMENTS CLOITRE	24/07/1953	17/07/2015		1 452,75 €	51 575,29 €	50 122,54 €
Recettes	REGIE 20015 MUSEE TERRUS	24/11/1994	26/01/2015		0,00 €	660,25 €	660,25 €
Recettes	REGIE 20016 DROITS DE PLACE	06/04/1979	09/01/2015		0,00 €	6 265,55 €	6 265,55 €
Recettes	REGIE 20017 SERVICE ANIMATION	14/02/2019			0,00 €	434,00 €	434,00 €
Recettes	REGIE 20018 MEDIATHEQUE	05/02/1998	18/09/2008				
Recettes	ESPACE GAVROCHE	13/07/2005		31/12/2013			
Recettes	REGIE 20023 LOCATION SALLE	18/07/2000	06/02/2012		0,00 €	680,00 €	680,00 €
Recettes	REGIE 20024 SERVICES ADMINIST	18/11/2002			0,00 €	1 796,64 €	1 796,64 €
Mixte	REGIE 20025 ACCUEIL GENS VOYAGE	13/05/2005	20/12/2016				
Mixte	REGIE 20028 MATERNITE SUISSE	11/07/2007			0,00 €	59 105,51 €	59 105,51 €
Recettes	REGIE 20029 CANTINE	27/05/2009			0,00 €	142 456,04 €	142 456,04 €
Avances	REGIE 20031 AVANCES DG SERVICES	30/10/2008					
Recettes	REGIE 20032 SERVICE MECENAT	11/05/2015					
Recettes	REGIE 20035 CENTRE MUNICIPAL SANTE	25/02/2021					

Source : comptable public

tableau 36 : suivi des travaux en régie

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	903 373	1 482 484	2 056 606	2 043 714	4 929 306	1 443 467	12 858 950
Travaux en régie	159 128	0	145 092	137 955	91 067	0	533 243
Travaux en régie/dépenses équipements	18 %	0 %	7 %	7 %	2 %	0 %	4 %

Source : logiciel Anafi



tableau 37 : état des revenus au compte 752 (revenus des immeubles en €)

Désignation de l'immeuble	Revenus (loyers article 752)						Total
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Box du marché de gros	4 582,0	3 959,8	2 001,7	1 984	2 001,7	1 984	16 513,1
Immeuble SAVARY : anciens appartements instituteurs	24 959,0	23 068,5	21 138	22 250	25 128	25 392	141 935,5
Immeuble 11 rue Molière : logement	5 904	5 916	5 916,0	5 952,0	6 012	6 072	35 772
Immeuble 11 rue Molière : galerie La Pardalère	132	264	0	399	536	0	1 331
Immeuble 9 rue Porte Balaguer : garage	912	912	912	912	924	936	5 508
Immeuble 10 rue Porte Balaguer : local	560	960	960	400	729	574	4 183
Immeuble 18 rue Porte Balaguer : logement vétuste	5 376	4 939	4 939	0	0	0	15 254
Immeuble 19 rue Porte Balaguer : logements	8 664	8 676	8 676	8 724	8 808	8 892	52 440
Immeuble 19 rue Porte Balaguer : galerie Le Cayrou	714	816	816	721,0	624,0	0	3 691
Immeuble 26 rue Porte Balaguer : logements	9 360	8 406,5	9 384	9 432	9 528	9 624	55 734,5
Immeuble 26 rue Porte Balaguer : galerie Molière	1 956	1 956	1 944	1 944	1 993	2 028	11 821
Galerie la Llissa : 7 boulevard Illibéris	1 320	0	0	0	0	0	1 320
Immeuble 2 rue du Couvent : office de tourisme + logement	6 960	6 972	6 972	7 008	7 080	7 152	42 144
Immeuble 2 rue du Couvent : local nu	1 872	1 872	1 872	1 884	1 908	1 908	11 316
Immeuble 4 rue du Couvent : souffleur de verre	2 360	2 360	2 336	2 336	2 336	2 156	13 884
Immeuble Gendarmerie : 31 rue du four à Chaux	28 857,1	0	0	0	0	0	28 857,1
Immeuble nouvelle Gendarmerie : 105 avenue Planas	119 501,2	204 859,2	204 859,2	204 859,2	204 859,2	204 859,2	1 143 797,2
Immeuble 3 rue Porte Balaguer : logement au-dessus du musée	3 816	1 908	0	0	0	0	5 724
Immeuble 3 rue Porte Balaguer : terrasse au lieu du musée	1 750	1 400	1 400	1 400	1 400	1 400	8 750
Immeuble 3 rue Porte Balaguer : salle Delaris	2 028	2 028	2 028	2 040	2 064	2 088	12 276
Immeuble 5 rue du Pount de Fousté : ancienne station de pompage	4 800	4 812	4 812	4 836	4 884	4 932	29 076
Maison des associations : salle médecine du travail	2 473,3	2 509	2 509	2 511,3	2 512	2 512	15 026,5
1 impasse Porte de Perpignan : local nu	1 800	1 800	1 800	1 800	1 800	1 800	10 800
Parcelle AL 188 : terrain nu ancien chemin de Charlemagne	16 760	16 760	16 853	17 054	17 366	17 917	102 710
Parcelle ZAI -AR 32 : 13 rue Charles Cros	9 117	9 117	9 117	9 371	9 359	9 359	55 440
Parcelle AA 58 : terrain plage	3 500	3 500	3 500	3 560	3 637	0	17 697
Cité administrative : locaux de la Trésorerie	26 385	26 850	26 850	27 170	27 617	27 617	162 489
Restaurant du Marché : AS N° 1	25 452	23 370	21 875	21 875	22 522	23 199	138 293
Local Zone industrielle	16 434	12 326	0	0	0	0	28 760
Immeuble 36 rue Nationale : local nu						90	90
Ancien collège : logements						1 410	1 410
Parcelle AS 139 : ancien marché de gros						200	200
Parcelle AL 192 : Terrain nu						200	200
Locations ponctuelles de diverses salles municipales	2 175	3 915	1 935	2 000	1 974	680	12 679
<b>TOTAUX</b>	<b>340 480</b>	<b>386 231</b>	<b>365 405</b>	<b>362 422</b>	<b>367 602</b>	<b>364 981</b>	<b>2 187 121</b>

Source : commune

annexe 5 : la performance financière

tableau 38 : trésorerie du budget annexe du Cœur des Trilles 2

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement net global	-49 591	22 659	106 160	175 410	175 410
- Besoin en fonds de roulement global	8 190	-100 201	0	0	0
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>-57 781</b>	<b>122 860</b>	<b>106 160</b>	<b>175 410</b>	<b>175 410</b>
<i>Dont compte de rattachement, le trésorerie mise à disposition du budget principal (+) ou en provenance du budget principal (-)</i>	<i>-57 781</i>	<i>122 860</i>	<i>106 160</i>	<i>175 410</i>	<i>175 410</i>

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion (2021 non définitif)

## GLOSSAIRE

AC	attribution de compensation
CAF	capacité d'autofinancement
CC ACVI	communauté de communes Albères, Côte Vermeille, Illibérus
CCAS	centre communal d'action sociale
CGCT	code général des collectivités territoriales
CLECT	commission locale d'évaluation des charges transférées
CRC	chambre régionale des comptes
DGF	dotation globale de fonctionnement
DSC	dotation de solidarité communautaire
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
Gemapi	gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
HT	hors taxes
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euro = millier d'euros
M€	million d'euros
OTI	office de tourisme intercommunal
PPI	programme pluriannuel d'investissement
RAR	restes à réaliser
ZAE	zone d'activités économiques
ZAI	zone d'activité industrielle

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




Les publications de la chambre régionale des comptes  
Occitanie  
sont disponibles sur le site :

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

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

[occitanie@crtc.ccomptes.fr](mailto:occitanie@crtc.ccomptes.fr)

 [@ercoccitanie](https://twitter.com/ercoccitanie)