



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE CAVALAIRE-SUR-MER (Département du Var)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 3 décembre 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 LA COLLECTIVITE ET SON ENVIRONNEMENT	7
1.1 Un territoire naturel attractif faisant l’objet de protections règlementaires	7
1.2 Une ville balnéaire du Sud-Est de la France	7
2 LA QUALITE DE L’INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE.....	8
2.1 La démarche budgétaire est encore trop marquée par l’annualité	8
2.2 La qualité des informations issues des documents budgétaires est parfois insuffisante	10
2.2.1 Les imperfections n’étant pas de nature à modifier l’analyse de la situation financière	10
2.2.2 Les imperfections de nature à modifier l’analyse de la situation financière.....	11
2.3 Les relations entre les budgets annexes et le budget principal doivent respecter les règles budgétaires et comptables qui s’y appliquent.....	13
2.3.1 Le fonctionnement du budget annexe relatif au lotissement du JAS	14
2.3.2 Le budget principal n’a pas refacturé au budget annexe du port, les frais du personnel municipal en charge de l’entretien du port.....	16
2.3.3 Certaines recettes du domaine public portuaire ont été et restent versées à tort au budget principal et non pas au budget annexe du port.....	17
2.3.4 Des reversements récurrents du budget annexe de l’assainissement au budget principal.....	18
3 UNE SITUATION FINANCIERE QUI RESTE TENDUE, MALGRE LES APPORTS DES BUDGETS ANNEXES	20
3.1 Le périmètre de l’analyse.....	21
3.2 Un début de période sous revue marqué par une alerte coordonnée des services de l’État.....	21
3.3 Une situation financière qui s’améliore mais reste fragile.....	22
3.3.1 Une diminution des charges moins rapide que celle des produits	22
3.3.2 Des marges de manœuvre financières faibles.....	24
3.4 Un ajustement à la baisse des investissements depuis 2015	25
3.5 L’endettement reste important malgré une diminution de son encours	26
3.5.1 Un encours de la dette en diminution	26
3.5.2 La capacité de désendettement	27
3.6 Une structure financière qui reste fragile.....	27
3.7 La reprise des investissements impliquerait des efforts conséquents pour rester soutenable	28
3.8 La situation financière du budget annexe du port est équilibrée	28
3.8.1 Des performances financières satisfaisantes.....	28
3.8.2 Un financement propre conséquent	30
3.8.3 La situation bilancielle du budget annexe.....	30

SYNTHESE

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Cavalaire-sur-Mer à compter de l'exercice 2014. Le contrôle a porté sur la fiabilité des comptes, et sur sa situation financière. La chambre s'est également intéressée à la manière dont avait été conçue l'opération du lotissement du Jas et au processus de commercialisation de ses logements.

La commune de Cavalaire-sur-Mer est une ville balnéaire dont la population passe d'un peu plus de 7 000 habitants à plus de 70 000 habitants en période estivale. Située entre la mer et le relief, son territoire naturel attractif est fortement protégé par différentes réglementations.

Après des difficultés financières qui avaient conduit à la mise en place en 2014 d'un plan de redressement, la commune est parvenue à redresser cette situation, en partie grâce à des abondements ou affectations de recettes irréguliers au profit du budget principal, en provenance des budgets annexes de l'assainissement et du port. Ce rétablissement ne présente cependant pas toutes les garanties pour pouvoir être considéré comme durable dans le temps, du fait notamment du choix de la collectivité de réduire la pression fiscale à compter de l'exercice 2015. Le niveau de l'endettement reste également un facteur limitant.

Compte tenu de la faiblesse de sa structure financière, la commune n'apparaît donc pas encore réellement en mesure de porter des projets d'investissement d'ampleur.

Dans le cadre d'une opération de cession avec charges en vue de la réalisation du lotissement du Jas, la commune a consenti à un promoteur choisi après appel à projet un rabais sur le prix du terrain destiné à favoriser le logement des cavalairois, à prix raisonné.

Cette opération a cependant évolué dans son contenu. Ainsi le nombre de logements sociaux a été fortement réduit, puis la réalisation d'une villa non prévue a été autorisée. Ces deux changements ont modifié l'économie du projet, amélioré sa rentabilité et ont contribué à limiter le risque financier de l'opérateur. Dans sa réponse, le maire a indiqué que « *La commune n'aura (...) plus recours dans le mandat en cours à ce type de procédure et privilégiera l'utilisation d'autres solutions, du type « bail réel solidaire »* ».

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Mettre en œuvre une politique de provisionnement adaptée annuellement par référence au niveau du risque financier, selon les dispositions de l'article L. 2321-2 (29°) du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 2 : Renseigner avec précision les annexes obligatoires visées aux articles L. 2313-1 et L. 2313-1-1 du CGCT, afin de garantir une information complète des élus, des citoyens et des tiers.

Recommandation n° 3 : Respecter la séparation des budgets ainsi que les principes comptables de régularité, de sincérité et d'image fidèle, afin de ne pas faire financer par l'usager des dépenses incombant au contribuable.

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme 2019 l'examen des comptes et de la gestion de la commune de Cavalaire-sur-Mer, à compter de l'année 2014.

Par lettre en date du 17 septembre 2019, le président de la chambre a informé M. Philippe Leonelli, ordonnateur de la collectivité, de l'ouverture de la procédure et de la composition de l'équipe de contrôle. Mme Annick Napoléon, ancien ordonnateur, a également été informée de l'ouverture du contrôle par courrier en date du 8 octobre 2019.

L'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 6 mars 2020, avec M. Philippe Leonelli, ordonnateur en fonction, ainsi qu'avec Mme Annick Napoléon.

La chambre a délibéré son rapport d'observations provisoires le 29 juillet 2020. Ce dernier a été adressé aux deux ordonnateurs qui se sont succédé au cours de la période de contrôle, sous forme d'extraits pour Mme Napoléon. Deux extraits ont également été adressés à des personnes mises en causes.

M. Leonelli a répondu par courrier du 20 novembre 2020, parvenu à la chambre le 23 novembre 2020. Mme Annick Napoléon a fait parvenir sa réponse le 10 novembre 2020.

Après avoir auditionné, à sa demande, un des destinataires d'extraits, la chambre a délibéré ses observations définitives le 3 décembre 2021.

1 LA COLLECTIVITE ET SON ENVIRONNEMENT

1.1 Un territoire naturel attractif faisant l'objet de protections réglementaires

Cavalaire-sur-Mer se trouve sur la côte méditerranéenne, entre Saint-Tropez et Le Lavandou, à quasi-équidistance des bassins de vie de Draguignan, Fréjus-Saint-Raphaël et Toulon.

La commune est caractérisée par ses 2,2 km de plages de sable fin, dont une située en centre-ville, facteur important de l'attractivité balnéaire, mais aussi par une certaine saturation saisonnière. Les accès à la commune sont fortement contraints par les données topographiques.

Entre terre, avec le Massif des Maures, et mer, la commune jouit d'un environnement naturel très attractif mais particulièrement protégé. Ainsi, sur une superficie de 1 674 ha, près de 900 font l'objet d'un dispositif de protection et donc d'une réglementation : six sites classés et inscrits, ZNIEFF (zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique), espaces boisés classés, propriétés du conservatoire du littoral. Le site de Pardigon qui s'étend sur 90 ha entre la Croix-Valmer et Cavalaire-sur-Mer est un espace naturel remarquable au titre de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, qui a fait l'objet, pendant près de deux décennies, de contentieux dont l'enjeu était la réalisation d'un projet à dominante d'activités touristiques, qui devait comprendre un golf avec club house, deux hôtels, des hameaux, des commerces et des équipements publics.

1.2 Une ville balnéaire du Sud-Est de la France

Depuis le 1^{er} janvier 2013, la commune de Cavalaire-sur-Mer appartient à la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez.

Sa population totale est de 7 352 habitants au 1^{er} janvier 2019, avec une densité de 422 hab./km². En période estivale, la population peut cependant atteindre 70 000 personnes. Depuis un arrêté du 11 juillet 2005, la commune est donc surclassée dans la catégorie 40 à 80 000 habitants.

La croissance démographique du territoire s'est ralentie à partir de 2006, au même rythme que la population départementale.

Cavalaire-sur-Mer fait partie des communes littorales du Golfe marquées par une surreprésentation des personnes âgées et un faible taux de fixation des actifs sur le territoire.

Ainsi, 40,8 % des actifs du territoire ayant un emploi travaillent dans une commune autre que Cavalaire-sur-Mer. Cela s'explique notamment par un marché de l'immobilier dominé par une demande extérieure au territoire. En résultent, notamment, des mouvements pendulaires d'une commune à l'autre, qui génèrent d'importants flux routiers. Cette donnée influe également sur la consommation de certains services proposés aux enfants (établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), accueils périscolaires ou extrascolaires).

Le moteur économique de la commune est constitué par le tourisme et les activités induites. Les 345 000 nuitées recensées en 2018, via la taxe de séjour perçue, sont principalement réalisées dans les six campings du territoire. La cible touristique est un tourisme familial, de passage et « de masse », contrairement à d'autres communes littorales voisines qui visent une clientèle à fort et très fort pouvoir d'achat.

54,4 % des salariés de la commune travaillent dans les secteurs du commerce, des transports ou des services divers. Malgré l'aspect saisonnier de l'activité économique de la commune, une majorité de personnes est employée en contrat à durée indéterminée (CDI) (55 % chez les hommes et 67,5 % chez les femmes).

2 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

La qualité de l'information financière d'une collectivité et la fiabilité de ses comptes permettent d'assurer que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* »¹. L'appréciation de la qualité de l'information budgétaire et comptable est fondée sur la revue du cycle budgétaire, depuis sa préparation jusqu'à son exécution.

L'indice de qualité des comptes locaux (IQCL) de la commune était de 17,9 en 2018, en légère diminution depuis 2014 où il atteignait la valeur de 18,6. Il traduit le niveau satisfaisant atteint par la commune en la matière. Des imperfections et anomalies subsistent néanmoins et devraient faire l'objet d'une attention particulière.

2.1 La démarche budgétaire est encore trop marquée par l'annualité

Le rapport d'orientation budgétaire (ROB) ne propose pas de vision pluriannuelle

L'article 17 du règlement intérieur du conseil municipal, approuvé par délibération du 17 juillet 2014, prévoyait que « *le débat d'orientation budgétaire (DOB) portera sur la politique budgétaire générale de la commune et notamment sur les grandes orientations en matière de politique fiscale directe, d'évolution des dépenses et recettes de fonctionnement, de politique d'investissement et d'emprunt* ».

Jusqu'en 2020, ces dispositions n'avaient toutefois pas été actualisées depuis le vote de la loi MAPTAM de 2014 qui a été à l'origine d'un accroissement du niveau d'information à fournir aux conseillers municipaux dans le cadre de ce qui est devenu le rapport d'orientation budgétaire. Cette volonté s'incarne dans l'article L. 2312-1 du CGCT qui dispose que : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette.* »

¹ Article 47-2 de la constitution.

Depuis 2015, les rapports d'orientations budgétaires de la commune détaillaient certes le contexte budgétaire, la conjoncture nationale et leur impact sur la collectivité en matière de fiscalité. Cependant, ils ne comportaient pas d'information permettant d'apprécier les orientations pluriannuelles en matière d'investissement, et se limitaient à lister les investissements pour l'exercice à venir. En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué qu'un nouveau règlement intérieur avait été voté par le conseil municipal le 19 novembre 2020 et que ce nouveau règlement définit désormais le contenu du ROB sur des bases conformes à celles exigées par le CGCT. La chambre en prend acte.

Par ailleurs, si les ROB précisaient l'encours de la dette, son évolution, ainsi que le ratio de désendettement, la gestion de cette dette n'y était pas évoquée, même par une courte mention. Dans sa réponse au ROP, le maire soutient que les ROB de 2016 à 2020 seraient de plus en plus complets sur ce sujet. La chambre constate effectivement une amélioration à ce niveau, mais uniquement à compter du ROB 2020, qui reste toutefois perfectible en ce qui concerne la possibilité de renégocier ou pas la dette existante et son exposition aux risques de taux. En effet il n'est pas fait usage, dans le ROB, du classement retenu dans les annexes budgétaires en matière d'emprunt (classement dit Gissler) qui permet pourtant de mesurer facilement ces risques.

Les documents de programmation et de planification restent encore à généraliser

La présentation annuelle reste la règle générale. Or le niveau d'endettement de la commune avait conduit à la mise en place d'un plan de redressement qui restreignait de fait la capacité d'investissement. Dès lors, un suivi du plan de redressement et de ses différents indicateurs aurait dû être réalisé dans le ROB.

La commune avait également décidé de gérer deux opérations² en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) lesquels présupposent des engagements budgétaires et comptables et une vision qui soient pluriannuels.

De même, l'engagement de projets structurants comme la modernisation du port ou le projet du cœur de ville aurait dû s'appuyer sur un plan pluriannuel d'investissement (PPI).

Au 1^{er} janvier 2020, la commune avait certes initié l'élaboration d'une programmation concernant les groupes scolaires et périscolaires d'une part et la voirie d'autre part. Toutefois, à cette même date, la collectivité ne disposait pas d'un plan pluriannuel finalisé.

Dans sa réponse au ROP, le maire s'engage à prendre rapidement en compte ces remarques de la chambre, en planifiant mieux sa politique d'investissement au travers d'un PPI et en veillant à donner dans les ROB une vision pluriannuelle de l'impact budgétaire des projets d'investissements structurants.

² Réaménagement du site de l'ancienne usine de traitement des ordures ménagères en maison de la nature ; extension réhabilitation de la crèche.

2.2 La qualité des informations issues des documents budgétaires est parfois insuffisante

Les articles L. 2313-1 et L. 2313-1-1 du CGCT fixent la liste des annexes obligatoires à joindre aux documents budgétaires afin de garantir une information complète des élus, des citoyens et des tiers sur certains aspects patrimoniaux de la commune. Le contrôle de la chambre a porté sur ces documents. Si la plupart n'appellent pas d'observations ou des remarques marginales, certains présentent toutefois des imperfections ou font défaut.

2.2.1 Les imperfections n'étant pas de nature à modifier l'analyse de la situation financière

La formalisation de l'attribution des prestations en nature par la commune

En application de l'article L. 2313-1 du CGCT, la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions doit être jointe au compte administratif. De plus, le décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006 relatif à la publication par voie électronique des subventions versées aux associations de droit français et aux fondations reconnues d'utilité publique, prévoit que la liste des subventions qui leur sont accordées par les collectivités territoriales sous forme monétaire et en nature doit être mise en ligne sur leur site internet.

La commune n'assure cependant aucune diffusion de ces données sur son site internet. De son côté, l'annexe jointe aux comptes administratifs et relative aux « concours attribués à des tiers en nature ou en subventions » liste seulement les concours financiers, en se contentant de mentionner, le cas échéant, l'existence de mises à disposition de locaux et/ou de matériels, sans autre précision.

Ces prestations en nature ne sont ni listées, ni valorisées, y compris pour les associations qui, comme l'office du tourisme et l'office municipal de la culture, disposent de subventions supérieures à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat.

Sur ce premier point, la Chambre rappelle que ces aides en nature doivent faire l'objet d'une évaluation financière qui est à communiquer aux associations (règlement 99-01 du 16/2/1999). Ces dernières sont tenues de faire apparaître ces valorisations dans leurs comptes, l'objectif étant, grâce à une meilleure transparence financière et comptable, de pouvoir déterminer le degré réel de leur autonomie et d'apprécier la réalité de l'effort consenti par la collectivité.

S'agissant particulièrement des mises à disposition, la non-gratuité de l'occupation privative du domaine public est un principe bien établi notamment au regard des dispositions de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

Certaines occupations privatives du domaine public peuvent toutefois être consenties à titre gratuit. Pour cela, il faut notamment qu'un intérêt public le justifie et que l'activité exercée sur le domaine soit dépourvue de tout caractère lucratif. Selon le juge administratif, l'intérêt général justifiant une occupation gratuite du domaine au bénéfice d'associations à but non lucratif peut notamment résider dans « *la tenue de manifestations à caractère caritatif, social ou humanitaire organisées par des associations type loi 1901* », ou encore de « *manifestations présentant, pour la ville, un intérêt communal certain* ».

Les principales associations bénéficient de mises à disposition gratuites de locaux. Cependant, si pour certaines entités ou activités cette dérogation semble aller de soi, il importe néanmoins que la mise à disposition gratuite soit justifiée et accordée par une délibération du conseil municipal.

Or, les délibérations de la commune sur ce point sont souvent imprécises ou inexistantes.

La Chambre invite donc la collectivité à justifier le recours à la gratuité préalablement aux mises à disposition des biens et à l'établissement des conventions et à faire délibérer le conseil municipal sur ces sujets, dès lors qu'une mise à disposition gratuite est envisagée.

L'absence de rapport au conseil municipal, des administrateurs représentant la commune au sein des organes dirigeants de la SPL Héracléa

La gestion du port de Cavalaire-sur-Mer est assurée par une SPL dénommée Héracléa dont Cavalaire-sur-Mer est le principal actionnaire. À ce titre, la collectivité dispose de plusieurs représentants au conseil d'administration désignés par le conseil municipal.

L'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que : « *Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, et qui porte notamment sur les modifications des statuts qui ont pu être apportées à la société d'économie mixte. Lorsque ce rapport est présenté à l'assemblée spéciale, celle-ci assure la communication immédiate aux mêmes fins aux organes délibérants des collectivités et groupements qui en sont membres* ».

En l'espèce, aucun rapport n'a été présenté au conseil municipal par les représentants de la commune au sein des organes dirigeants de la SPL.

Dans sa réponse le maire indique que « *la commune prend note de cette carence* » et promet qu'« *elle (la) rectifiera sans délai* ».

2.2.2 Les imperfections de nature à modifier l'analyse de la situation financière

Une absence de provisionnement systématique des contentieux, contraire au principe de prudence

Selon les dispositions de l'article L. 2321-2 (29°) du code général des collectivités territoriales, dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, une provision doit être constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter, en fonction du risque financier encouru³.

Quarante-trois contentieux ont été recensés sur la période 2014-2020. Pourtant, aucun d'eux n'a donné lieu à la constitution de provision, alors que nombre de procédures ont été frappées d'appel, voire soumises au juge de cassation.

³ L'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes indique que le compte 1511 enregistre les provisions destinées à couvrir la charge probable résultant des litiges comprenant les dommages et les intérêts, les indemnités mais aussi les frais de procès.

La commune justifie cette solution, soit par l'absence d'estimation du risque (cas d'un contentieux avec le maître d'œuvre du projet de redéploiement du port qui demandait une somme de 212 878 €), soit parce qu'aucun risque n'était identifié (exemple des contentieux du permis de construire), soit encore parce que le risque était jugé comme faible ou non significatif (exemple d'une demande portant sur un dommage corporel). Enfin pour les contentieux initiés contre la commune en 2019, l'appréciation du risque était en cours au début de l'année 2020. Ainsi, trois contentieux intentés par des associations de plaisanciers, visent à l'annulation de la délibération fixant l'augmentation de la redevance domaniale pour l'exercice 2018, ainsi que celle relative au paiement du solde de garanties d'usage de postes d'amarrage du port (soit environ 138 000 €).

De même, aucun frais de procès n'a été provisionné. Or, sur la période 2014-2018, les frais de justice, d'assistance et de représentation engagés pour les dossiers actifs s'élèvent à plus de 47 000 €.

En réponse aux observations provisoires de la chambre à ce sujet, le maire a indiqué « *qu'une première provision a été constituée pour un contentieux : sur l'exercice 2020, au budget annexe du port public de plaisance a été constituée une provision de 250 000 € relative au litige avec le maître d'œuvre du projet de redéploiement portuaire. D'autres pourront suivre en fonction du résultat du travail d'estimation. Les honoraires d'avocat afférents aux contentieux résiduels seront également estimés et provisionnés, ce qui répondra par ailleurs à la demande d'amélioration de la vision pluriannuelle* ». La chambre prend acte de cette première provision et encourage la commune à poursuivre dans cette voie, dans le cadre d'une politique définie annuellement.

<p>Recommandation n° 1 : Mettre en œuvre une politique de provisionnement adaptée annuellement par référence au niveau du risque financier, selon les dispositions de l'article L. 2321-2 (29°) du code général des collectivités territoriales.</p>

La perte de la participation au capital d'une société d'économie mixte (SEM) n'a pas été enregistrée depuis 2012

La liste des organismes dans lesquels la commune détient une part du capital mentionne encore la détention d'actions de la SEM d'aménagement de construction et de gestion de Cavalaire-sur-Mer dite SEMICAM pour un montant de 128 057,18 €. (Cf. CA 2018).

Cette SEM, dont la commune était actionnaire depuis le 17 octobre 1987, avait notamment contribué à l'aménagement de la ZAC du centre-ville et à la réalisation d'une opération de promotion immobilière de 41 logements à vocation sociale. Dans le cadre d'un contrat de concession à l'aménagement et à l'exploitation, elle avait réalisé l'extension du port public, l'aménagement des terre-pleins portuaires et le centre d'animation du port comprenant commerces et services. À la suite de difficultés financières, la SEMICAM a été placée en redressement judiciaire en 2005, puis en liquidation pour insuffisance d'actifs à compter du 23 janvier 2007.

Depuis le 31 janvier 2012, cette société est radiée du registre du commerce et des sociétés (RCS). Malgré cela, cette société figure toujours parmi les entités dans lesquelles la commune détient des actions. Leur sortie de l'actif n'a jamais été enregistrée depuis 2012.

À la suite des observations de la chambre, la commune et le comptable ont procédé à l'apurement comptable de cette situation, mais sans constater de moins-value alors que la commune s'est appauvrie puisque, au terme de ces opérations, elle a perdu un capital qui figurait à son actif.

Les flux financiers réciproques échangés entre les différents budgets ne sont pas identifiables

Les flux réciproques correspondent à des flux échangés entre deux entités, disposant ou non de la personnalité morale, se traduisant par l'enregistrement d'opérations au compte de résultat ou au bilan d'une manière symétrique, dans la même période comptable et sur la base des mêmes pièces justificatives, dans les deux comptabilités. Les comptes représentatifs de flux réciproques sont égaux et de sens contraire dans la comptabilité des deux entités en cause.

Sont notamment concernés les flux internes, relatifs aux opérations existantes entre un budget principal, et un budget annexe, non doté de la personnalité morale, mais aussi les flux croisés entre deux entités dotées de la personnalité morale (régie personnalisée, SPL, SEM, etc.) liées par le contrôle, d'ordre capitalistique ou non, qu'exerce une des entités sur l'autre.

La commune dispose de huit budgets qui interagissent entre eux. Par ailleurs, elle a créé une SPL ayant pour objet la gestion du port Héracléa.

Sur la période sous revue, des mouvements croisés ont été opérés pour des refacturations de charges de personnels, des redevances du domaine public, le reversement de l'excédent d'un budget ou encore le versement de subventions, notamment s'agissant du budget annexe du transport.

Pourtant, les annexes présentant ces différents flux ne sont pas renseignées de manière précise et exhaustive ce qui nuit à l'appréciation de la situation financière.

La collectivité est invitée à fournir cette annexe avec les informations adéquates.

Recommandation n° 2 : Renseigner avec précision les annexes obligatoires visées aux articles L. 2313-1 et L. 2313-1-1 du CGCT, afin de garantir une information complète des élus, des citoyens et des tiers.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à appliquer cette recommandation.

2.3 Les relations entre les budgets annexes et le budget principal doivent respecter les règles budgétaires et comptables qui s'y appliquent

Outre le budget principal, la commune de Cavalaire-sur-Mer est dotée de sept budgets annexes. L'un d'eux, le lotissement du Jas, est de nature administrative ; les six autres sont de nature industrielle et commerciale (il s'agit des budgets annexes du port, de l'assainissement collectif, du transport, des caveaux, du funérarium et du parking des Gleizes).

2.3.1 Le fonctionnement du budget annexe relatif au lotissement du JAS

Par jugement du TGI de Draguignan en date du 24 novembre 2011, la commune a acquis un terrain de 14 991 m² au prix de 1 513 000 €. Cette acquisition répondait à l'idée de permettre aux habitants de Cavalaire-sur-Mer de pouvoir accéder à la propriété à des coûts maîtrisés.

Pour la réalisation, sur ce terrain, du lotissement du Jas⁴, la collectivité a décidé, sur le fondement d'une délibération du 19 juillet 2013, de procéder à un appel à projet pour la cession avec charges⁵ dudit terrain. Elle estimait que ce projet devait se traduire par la réalisation de 75 logements comprenant 57 logements en accession à la propriété (dont 30 villas et 27 appartements) et 18 logements collectifs en locatif social.

Une commission ad hoc a étudié les cinq projets déposés. Sa préférence est allée à la proposition d'un groupement d'entreprises.

Pour soutenir ce projet, la ville a décidé, par une délibération du 15 décembre 2013, de céder le terrain au prix de 2 200 000 € HT, alors qu'il était évalué par France Domaine à 3 750 000 €, ce qui constitue un rabais important de 1,55 M€, représentant 40 % de la valeur du terrain.

L'économie du projet a été modifiée

L'acte de cession autorisé par une délibération du 19 décembre 2013 prévoyait la réalisation de 75 logements.

Postérieurement, une délibération du 17 juillet 2014 a modifié la charge pesant sur le groupement retenu. Pour la commune, cela répondait à une évolution des attentes des habitants de Cavalaire-sur-Mer, telle qu'elles ressortaient notamment d'une étude du CCAS. Était également pris en compte le risque d'un contentieux fort émanant des riverains du projet, opposés à l'implantation d'un immeuble de logements locatifs sociaux. Un acte de cession modifié est donc venu acter la réduction du nombre de logements du projet, avec une quasi disparition des logements locatifs sociaux.

Une dernière adaptation du programme a diminué le risque financier du promoteur

Par une délibération du 20 novembre 2014, l'ajout au programme d'une villa supplémentaire a été décidé afin de : « *compenser les coûts de voirie plus importants* ». Selon la collectivité, « *cette modification fut acceptée afin de répondre à une demande de l'opérateur en vue d'équilibrer son bilan, celui-ci n'ayant pas intégré dans son projet initial les coûts d'aménagement d'une voie d'accès existante mais non dimensionnée pour supporter les nouveaux flux de véhicules générés par l'opération* ».

⁴ La collectivité a créé un budget annexe, sans que l'opération ne consiste en un lotissement. En effet, sur ce terrain, la commune a seulement procédé à la démolition de l'ancien bâtiment pour 5 000 € HT, ainsi qu'à son débroussaillage pour 1 800 € HT. La procédure de lotissement a été réalisée par l'acheteur du terrain moyennant l'acceptation de charges. La commune a donc opté pour une procédure plus contraignante et plus transparente que cela n'était nécessaire.

⁵ La cession avec charges est un contrat de cession immobilière suivant lequel l'acquéreur s'engage, par le jeu de clauses résolutoires et de conditions suspensives, à réaliser un programme d'aménagement défini par la collectivité cessionnaire.

La réalisation de cette villa, d'un prix de cession de 285 000 €, selon les prix de vente validés par la commune, a permis d'augmenter le chiffre d'affaires du promoteur pour mieux répartir ses charges.

La commune s'est privée d'un moyen de suivi et d'évaluation des effets de son effort financier

Lors de la procédure d'appel à projets, la commune avait imposé des contraintes particulières à l'opérateur sélectionné au moyen de critères sociaux, de la mise en œuvre de clauses anti-spéculatives, et d'un prix de cession final encadré avec répercussion de la minoration du prix de cession du terrain. Ces éléments étaient formalisés dans une convention de partenariat avec le constructeur et le « commercialisateur » avec un rôle prédominant accordé à la commune dans la commission d'attribution des logements.

Pour suivre le respect des engagements de l'opérateur, la commune s'est appuyée sur une méthode purement arithmétique. *« Les prix de vente (en incluant deux parkings par logements collectifs) de l'ensemble des 64 logements tels que prévus par cette dernière délibération déterminaient un prix de cession moyen au mètre carré de 3 558 € ; le mètre carré dans le marché du neuf à cette date se situait entre 5 500 € et 6 000 € ; ainsi, la minoration de la charge foncière consentie à l'opérateur a bien été répercutée sur les prix de cession aux acquéreurs finaux ».*

Cette méthode est quelque peu approximative.

D'une part, la charge foncière par logement a progressé au fur et à mesure des changements du programme. Dans le programme initial, la charge du terrain représentait près de 30 000 € pour chacun des 75 logements. Dans sa dernière définition (moins 11 logements), la charge foncière pèse à hauteur de 34 375 € par logement.

De plus, la taille des logements en villas a globalement diminué. Quelques 45 m² ont ainsi disparu au total entre les différentes délibérations et différents actes de cession, soit l'équivalent de la moitié d'une villa T5 commercialisée à 310 000 €.

S'agissant de logements neufs, l'administration fiscale retient que le prix du marché peut être constitué par le prix de revient du logement. Or, c'est par rapport à cet indicateur que l'effort de la commune aurait pu être mesuré. Cependant, celle-ci n'a jamais sollicité le bilan prévisionnel de l'opération, ni souhaité connaître le seuil de rentabilité de l'opérateur. Ce faisant, et faute d'avoir prévu dès l'origine du contrat des modalités de suivi et d'évaluation de son effort financier, elle n'a pu vérifier que l'intégralité du rabais a été rétrocédé, ni apprécier l'impact réel de la minoration de la charge foncière et sa redistribution (proportionnelle ou non) aux habitants du lotissement.

De surcroît, selon le tableau fourni par la commune, 16 attributions sur 64 (soit 25 % des cas) ont été réalisées au profit de personnes ne résidant pas initialement sur Cavalaire-sur-Mer, mais sur des villes avoisinantes ou plus distantes comme Cannes ou Londres. Ces personnes ont pourtant profité, au même titre que les cavalois, de l'effort consenti par la commune sur le prix du terrain, ce qui n'était pas l'objectif poursuivi initialement.

En conclusion, alors qu'elle avait choisi la voie de la cession avec charges, la collectivité ne semble pas avoir optimisé le suivi et le contrôle de l'impact social de son aide de 1,55 M€ sur le terrain.

À défaut, elle n'a également pas maximisé les produits qu'elle aurait pu retirer de la cession de ce terrain.

En réponse aux observations formulées par la Chambre sur l'opération du Jas, le maire a précisé que « *la qualité des constructions finales a été définie par la commune dans le cahier des charges de la procédure de consultation, puis dans l'offre de l'opérateur retenu. Elle a ensuite pu être vérifiée par la commune au regard des données d'autorisation d'urbanisme, puis dans le cadre de la procédure de DAACT. Mais il est vrai que la traduction contractuelle (comme non-respect d'une clause du contrat entre la commune et l'opérateur) d'un écart entre la réalisation et le projet a été rendue difficile par la procédure choisie. La commune prend note des solutions préconisées (...) qui auraient effectivement permis un meilleur contrôle de l'opérateur, notamment en ce qui concerne les évolutions du projet initial.*

En ce qui concerne les objectifs de logement des actifs fixés par le conseil municipal, déclinés à partir de ceux fixés par le SCOT et le PLU, la commercialisation a toutefois atteint les objectifs fixés.

En effet, les bénéficiaires de cette opération d'accession à la propriété étaient en premier lieu les primo-accédants résidant ou travaillant à Cavalaire-sur-Mer. Le conseil municipal a décidé d'ouvrir l'opération aux propriétaires cavalois (sous conditions de revenus et de typologie du bien occupé), ainsi qu'en dernier lieu aux primo-accédants du Golfe de Saint-Tropez (dans une logique intercommunale). Seuls quatre logements ont été acquis (conformément aux conventions de partenariats signées avec les opérateurs) en dehors de ces catégories, par défaut de candidats relevant des catégories précédentes.

La commune n'aura toutefois plus recours dans le mandat en cours à ce type de procédure et privilégiera l'utilisation d'autres solutions, du type « bail réel solidaire ».

2.3.2 Le budget principal n'a pas refacturé au budget annexe du port, les frais du personnel municipal en charge de l'entretien du port

La commune imputait sur le budget annexe du port les frais des personnels administratifs qui intervenaient pour ce budget au moyen d'une refacturation du budget principal au budget annexe.

Toutefois, les frais des personnels des services techniques n'ont jamais fait l'objet d'une telle refacturation. Selon les estimations fournies par la ville, ils concerneraient 5 agents en ETP, pour un montant annuel de 176 885 € sur la base de l'exercice 2017⁶.

La commune a justifié cette absence de refacturation au budget annexe du port par des « *pratiques historiques* » dont la correction « *a été rendue difficile par la politique tarifaire extrêmement basse* ». Les tarifs du port public étaient significativement plus bas que ceux de tous les autres ports voisins, quel que soit leur mode de gestion et près de deux fois inférieurs à ceux du port voisin le moins cher.

Malgré cela, la commune n'a jamais souhaité relever les tarifs. Le budget principal a ainsi supporté des charges qui auraient dû peser sur les plaisanciers. De son côté, le budget du port a vu ses charges minorées de manière indue.

⁶ Dernière année complète avant le transfert de gestion à la SPL.

Or, les règles comptables et de gestion d'un service public de nature industrielle et commerciale (SPIC) prohibent, sauf exceptions strictes, la prise en charge par le budget principal de la commune des dépenses au titre d'un budget annexe de cette nature, ce qui est le cas du port. Dans une logique de sincérité et d'image fidèle, les résultats des deux budgets concernés ont été retraités par la chambre (voir *infra*).

2.3.3 Certaines recettes du domaine public portuaire ont été et restent versées à tort au budget principal et non pas au budget annexe du port

Les budgets annexes constituent une dérogation aux principes d'universalité et d'unité budgétaires. Lorsqu'ils ont pour objet de gérer un SPIC, ces budgets annexes doivent percevoir l'intégralité des recettes générées par le service, afin de dégager un résultat qui permette de s'assurer qu'elles couvrent bien l'ensemble des dépenses du SPIC.

Or, jusqu'à l'exercice 2017 inclus, la redevance domaniale versée par le concessionnaire du port privé a été comptabilisée sur le budget principal de la commune⁷, pour un montant annuel variant entre 66 et 73 K€, soit un montant cumulé de près de 280 000 € entre 2014 et 2017. Les redevances dues au titre des autorisations d'occupations temporaires (AOT) concernant les commerces et restaurants étaient également imputées au budget principal, pour un montant qui peut être estimé annuellement à 170 000 €.

Ces modalités d'exécution budgétaire et comptable sont critiquables dans la mesure où le budget annexe du port gère un SPIC qui, par essence, doit donc être équilibré en dépenses et en recettes. Dès lors, c'est à tort que ces redevances portuaires ont été versées par le passé, non pas au budget annexe du port comme elles auraient dû l'être, mais au budget principal.

Pour les exercices 2018 et 2019, la conclusion du contrat de concession confié à la SPL Héracléa a modifié les modalités de traitement des redevances domaniales.

La redevance domaniale portuaire a continué à être imputée à tort sur le budget principal. Celle relative à la moitié de l'année 2018 qui ne pouvait être calculée en 2018 a été définie et facturée à la SPL en 2019 pour un montant de 440 000 €⁸. Celle relative à l'exercice 2019 a été fixée à 650 000 € et facturée sur le même exercice⁹. Pour ce faire, la commune s'est fondée sur les dispositions du contrat de concession, selon lequel la SPL Héracléa a vocation à encaisser les différentes recettes générées par le domaine portuaire dont la gestion lui est confiée¹⁰.

Les modalités de reversement des redevances n'ont été modifiées que pour celles dues au titre des AOT, qui sont désormais reversées au budget annexe du port. Au titre de l'exercice 2019, elles représentent un montant de plus de 170 000 €.

⁷ À l'article comptable 70322 « Droits de stationnement et de location sur le domaine public portuaire et fluvial ».

⁸ Titre du 17/10/2019.

⁹ Titre du 20/11/2019.

¹⁰ Selon ce contrat, il s'agit d'abord de la redevance d'utilisation des installations portuaires (Article IV.3 de la concession), ensuite des garanties d'usage (article IV.4 du contrat) et enfin des redevances d'occupation du domaine Public (Article IV.5 du contrat).

Cette imputation, sur le budget annexe du port, des redevances dues au titre des AOT, résulte d'un certificat administratif¹¹ établi par l'ordonnateur le 5 décembre 2019 à la demande de la trésorerie. Ce choix semble lié au sinistre concernant deux AOT et leur conséquences patrimoniales et financières dans le cadre d'une comptabilité en M4 (cf. *infra*).

Dans sa réponse au ROP, la commune conteste la position de la chambre sur la nécessité de verser les redevances domaniales au budget annexe du port, au motif qu'il est « *selon (elle) impossible d'affirmer que la redevance domaniale est dédiée à l'entretien du domaine (...) Il n'est ainsi pas incongru de considérer que le produit de la redevance domaniale n'étant pas techniquement affecté à l'entretien du port, elle n'a pas à figurer dans le budget annexe* ».

La chambre maintient pour sa part que, par exception aux principes d'unité et d'universalité budgétaires, les budgets annexes sont institués afin de retracer, de la manière la plus exhaustive possible, les opérations budgétaires de certains services publics locaux et qu'en conséquence, les recettes qui sont rattachées à ces activités doivent également y être affectées, sans préjudice de l'utilisation que sera faite *in fine* de ces crédits. C'est donc à tort que les redevances portuaires ont été versées par le passé, non pas au budget annexe du port comme elles auraient dû l'être, mais au budget principal et qu'elles continuent encore à être versées au budget principal, en ce qui concerne la redevance domaniale due par la SPL Héracléa à la commune.

La commune a également fait part, dans sa réponse, d'une réflexion en cours sur la suppression du budget annexe du port.

2.3.4 Des reversements récurrents du budget annexe de l'assainissement au budget principal

Les règles régissant le reversement d'un excédent au budget principal

L'article L. 2224-8 du CGCT pose le principe d'une compétence obligatoire des communes en matière d'assainissement. L'assainissement non collectif ayant été transféré à la communauté de communes au 1^{er} janvier 2018, ce service ne comprend que l'assainissement collectif, dont le transfert à l'intercommunalité devrait intervenir en 2026.

Ce service public, de nature industrielle et commerciale, est financé principalement par les redevances des usagers. Il doit lui aussi s'équilibrer en dépenses et en recettes. S'il ne peut être abondé par le budget principal en dehors des cas prévus par la loi (article L. 2224-2 du CGCT), le reversement des excédents est également strictement encadré.

En effet, les usagers n'ont pas vocation à financer les dépenses du budget général de la collectivité et si la possibilité d'un tel reversement a certes été prévue, sous certaines conditions, par le CGCT, le budget du SPIC n'est pas supposé alimenter, sans justification particulière, le budget de la collectivité de rattachement, puisque le tarif payé par les usagers correspond à une contrepartie d'un service rendu.

¹¹ « (...) à compter de l'exercice 2019, les occupations du domaine public situés sur le domaine portuaire, notamment les terrasses des restaurants du centre d'animation du port, sont encaissées dans un premier temps par la régie de recettes d'occupation du domaine public durant l'exercice en cours sur le budget communal. Par la suite, ces recettes d'occupation du domaine portuaire sont reversées au budget annexe du port public par l'émission d'un titre de recette du port public et par la réduction de titre de recettes émis sur le budget principal d'un montant équivalent ».

La jurisprudence du Conseil d'État, commune de Bandol¹², précise qu'un reversement n'est possible que si plusieurs conditions cumulatives sont réunies :

- que l'excédent soit exceptionnel et ne résulte pas d'une tarification trop élevée du service rendu ;
- qu'il ait préalablement été utilisé à la couverture du besoin de financement en investissement du budget annexe ;
- que cet excédent ne soit pas nécessaire au financement de dépenses d'investissement devant intervenir à court terme.

La commune a procédé à plusieurs reversements d'excédents du budget annexe de l'assainissement vers le budget principal

En 2012, la commune avait déjà opéré un reversement de 500 000 €. Cette opération avait été autorisée par une délibération du 27 avril 2012, laquelle indiquait respecter strictement les trois conditions précitées. Cette décision rappelait par ailleurs qu'une précédente délibération du 28 janvier 2011 actait la diminution de la redevance afin de diminuer les excédents du budget annexe.

Par la suite, le service a de nouveau généré des excédents. Une partie de ceux-ci s'explique, en 2016, par le reversement par le SIVOM du littoral des Maures d'une quote-part de l'indemnité transactionnelle obtenue cette même année, suite aux dysfonctionnements des extensions de la station d'épuration. La quote-part revenant à la commune de Cavalaire-sur-Mer se montait à 636 862,29 €. Le reversement par le SIVOM au budget annexe est intervenu en deux fois : en 2016 pour un montant de 446 143,90 € et en 2017 pour le solde à hauteur de 190 718,39 €.

Le budget annexe a reversé les montants suivant au budget principal :

- par une délibération du 6 avril 2017, une diminution notable de la redevance du budget annexe était décidée tandis qu'une délibération du 21 septembre 2017 actait le reversement d'un excédent de 635 000 € du budget annexe vers le budget principal. Malgré ce reversement, le résultat de clôture du budget annexe de l'exercice 2017 faisait apparaître un résultat de fonctionnement excédentaire de 959 884,35 € ;
- par une délibération du 12 avril 2018, la collectivité a décidé d'une nouvelle baisse de la redevance, avant d'acter, par une délibération du 18 septembre 2018, un nouveau reversement au budget principal de 500 000 € en 2018.

Les excédents du budget annexe avaient un caractère structurel malgré les reversements antérieurs au budget principal et la diminution récurrente de la redevance

Sur les exercices 2017 et 2018, le budget annexe de l'assainissement a reversé au budget principal l'équivalent de 1,1 M€, soit près du double de l'indemnité précitée qui avait servi à justifier les reversements.

Si la fixation du tarif d'une redevance est libre, le tarif doit néanmoins respecter plusieurs principes et correspondre au service rendu, ce qui se traduit par une interdiction de financer autre chose que le service lui-même, et oblige à respecter aussi le principe d'équivalence avec la valeur de la prestation ou du service.

¹² CE, 9 avril 1999, commune de Bandol.

Le caractère excédentaire d'un service public aurait donc dû conduire à s'interroger sur la tarification et la présence structurelle d'excédents. Ou bien ils étaient nécessaires au financement des travaux qu'il convenait de réaliser. Ou bien, ils auraient pu conduire à une baisse tarifaire, le tarif acquitté ne pouvant excéder le coût de revient de l'activité.

L'utilisateur a participé au financement de dépenses incombant aux contribuables

La Cour des Comptes, dans son rapport de 1997, et le Conseil d'État, dans son arrêt du 9 avril 1999 commune de Bandol, ont précisé que le reversement d'un excédent du budget annexe vers le budget général ne pouvait porter que sur des excédents ponctuels. La mise en œuvre d'une « surtarification » dans le seul but de générer un excédent permanent, dont l'utilisation servirait à alimenter les finances de la commune, entache d'illégalité le reversement de cet excédent au sein du budget général de la commune. C'est d'ailleurs ce qu'a confirmé le Conseil d'État dans son arrêt du 30 septembre 1996 (Société Stéphanoise des Eaux-ville de Saint-Étienne).

Les différentes décisions prises par l'organe délibérant ne répondent pas aux trois critères cumulatifs. Ces recettes irrégulières, qui concourent à l'équilibre du budget principal, pourraient donc être de nature à compromettre sa sincérité. Les produits du budget principal ont ainsi été significativement améliorés par les reversements récurrents du budget de l'assainissement sans justification recevable, ce qui est irrégulier.

En conclusion, de l'examen des différentes interactions des budgets annexes de nature industrielle et commerciale (port et assainissement) avec le budget principal, il ressort que les budgets annexes ont irrégulièrement financé le budget principal et que, de ce fait, l'utilisateur des SPIC s'est substitué pour ce financement au contribuable de la commune.

Recommandation n° 3 : Respecter la séparation des budgets ainsi que les principes comptables de régularité, de sincérité et d'image fidèle, afin de ne pas faire financer par l'utilisateur des dépenses incombant au contribuable.

3 UNE SITUATION FINANCIERE QUI RESTE TENDUE, MALGRE LES APPORTS DES BUDGETS ANNEXES

L'analyse de la situation financière de la commune a été opérée sur le fondement des comptes de gestion jusqu'à l'exercice 2018, qui était le dernier pour lequel les données comparatives à visée statistique fournies par la direction générale des collectivités locales (DGCL) étaient disponibles.

Des retraitements ont été opérés par la chambre du fait, soit d'un reversement ponctuel, même s'il est régulier au regard de la réglementation¹³, soit de certains problèmes relevés plus haut en matière de fiabilité et de sincérité des comptes, de nature à modifier les paramètres de l'analyse financière initiale¹⁴.

¹³ Reversement de l'excédent du lotissement du JAS.

¹⁴ Reversements d'excédents du budget assainissement au budget principal ; non refacturation de charges de personnel au budget annexe du port ; affectation de recettes du domaine public portuaire au budget principal.

3.1 Le périmètre de l'analyse

Le budget principal représentait 85 % des recettes de fonctionnement totales des budgets consolidés de la commune en 2018. L'analyse financière de la chambre a donc été centrée sur le budget principal, avec quelques développements *in fine* consacrés au budget annexe du port qui représente près de 9 % des recettes précitées.

3.2 Un début de période sous revue marqué par une alerte coordonnée des services de l'État

Une situation financière dégradée en 2013

À l'issue de l'exercice 2013, les services de l'État avaient constaté une forte dégradation de la situation financière de la commune. La progression des dépenses de fonctionnement, associée à une baisse des produits, généraient une capacité d'autofinancement négative. La collectivité ne pouvait donc couvrir l'annuité de sa dette en capital. Aussi, pour financer les dépenses d'équipement, la commune avait dû puiser dans ses réserves et recourir à de nouveaux emprunts. La détérioration du fonds de roulement avait engendré des tensions sur la trésorerie et la commune avait dû souscrire une ligne de trésorerie pour assurer le paiement de ses fournisseurs.

Dans sa réponse aux observations provisoires, Mme Napoléon, maire de 2008 à 2014, explique cette dégradation de la situation financière, principalement par des pertes de recettes en fonctionnement et en investissement qu'elle chiffre à près de 6 M€, par les charges exceptionnelles générées par deux contentieux, dont celui relatif au projet « Pardigon », qu'elle indique avoir provisionné pour 0,8 M€ et par les conséquences de l'annulation d'un contrat passé avant son arrivée (0,8 M€).

Elle conclut en indiquant que son équipe s'était engagée « *auprès des cavalairiens à ne pas augmenter les taxes locales, nous avons tenu cet engagement et nous sommes ainsi privés de recettes supplémentaires qui nous auraient alors permis d'amoindrir l'effet ciseaux que vous évoquez. C'est certainement là une erreur que je veux bien reconnaître. Mais nous avons fait alors le choix de respecter notre engagement et nous avons prévu, suite à l'étalement de charges demandé pour le règlement de la dette Pardigon et d'ailleurs obtenu des services de l'Etat, d'augmenter les taxes locales de 5 % en 2014 afin d'assainir nos finances suite à toutes ces dettes héritées* », selon elle, du passé.

Le plan de redressement et les objectifs financiers de la nouvelle municipalité élue en 2014

Au vu de la situation susmentionnée, l'équipe municipale élue en 2014 a été conduite à mettre en place un plan de redressement des finances de la collectivité.

Ce plan se fondait de manière immédiate sur une augmentation de la fiscalité, afin de dégager une épargne permettant de rétablir une capacité d'autofinancement et de régler, sur le seul exercice 2014, la charge du contentieux de la ZAC du Pardigon.

De manière plus pérenne, l'équipe municipale se fixait comme objectifs :

- la maîtrise des dépenses de fonctionnement ;
- le maintien d'un autofinancement élevé pour garantir une capacité de désendettement acceptable ;
- une optimisation des produits et taxes indirectes ;
- une diminution progressive de la fiscalité directe locale ;
- des investissements maîtrisés et programmés respectant les capacités financières de la collectivité ;
- la recherche de nouveaux partenaires financiers.

Le 27 juin 2017, les autorités de l'État ont informé la commune du fait que, sur la base des résultats obtenus, elle était sortie d'une zone de situation financière dégradée.

3.3 Une situation financière qui s'améliore mais reste fragile

3.3.1 Une diminution des charges moins rapide que celle des produits

La diminution tendancielle des produits de gestion

Les produits de gestion s'élevaient à 19 M€ en 2018, dont la grande majorité peut être considérée comme des produits flexibles puisque provenant des ressources fiscales propres et des ressources d'exploitation. Entre 2014 et 2018, ils ont diminué en moyenne annuelle de 3,2 %. Cette tendance ne rend pas compte d'une évolution différenciée de ces produits.

Les ressources d'exploitation (1,9 M€ en 2018) baissent ainsi tendanciellement depuis 2014, où elles étaient comptabilisées pour 2,8 M€. La baisse s'établit en moyenne annuelle à 9,2 %.

Au sein de ces ressources, les ventes diverses, produits des services et du domaine et les remboursements de frais, chutent en moyenne de 18,5 % en rythme annuel. Les autres produits de gestion courante connaissent une nette augmentation sous l'effet de reversements en provenance des budgets annexes : en 2016, par le reversement de l'excédent du budget annexe du lotissement du Jas lors de sa clôture et par les reversements du budget annexe de l'assainissement intervenus en 2017 et 2018.

Comme cela a été souligné plus haut, ces ressources ont en outre été abondées par l'imputation au budget principal de la redevance du domaine public portuaire versée par la société concessionnaire du port privé. Elles comprennent également, jusqu'en 2018, les redevances versées au titre des AOT accordées aux commerces et restaurants présents sur le domaine public portuaire (Cf. annexe n° 1).

Les ressources fiscales nettes des restitutions (17 532 249 € en 2018) ont diminué au rythme annuel moyen de 2,1 %. Cette tendance résulte principalement des choix de la collectivité.

En 2014, la fiscalité des trois taxes (taxe d'habitation, taxe foncière, taxe sur le foncier non bâti) a été relevée pour faire face à une situation financière dégradée. Alors que jusque-là, les taux votés par la collectivité se situaient à un niveau inférieur aux moyennes de la strate, cette augmentation, de l'ordre de plusieurs points, a conduit à des taux supérieurs à ces moyennes.

Lors des trois exercices suivants, la commune a toutefois décidé de baisser de manière significative ses taux, sans toutefois revenir aux taux d'avant 2014, à l'exception de celle assise sur le foncier non bâti (Cf. annexe n° 2).

Par ailleurs, la commune n'a pas modifié sa politique d'abattement¹⁵ sur la taxe d'habitation qui tend à minorer chaque année les recettes fiscales d'un montant de 2,6 M€.

L'influence de ces décisions fiscales n'a été qu'en partie compensée par une évolution dynamique des droits de mutation à titre onéreux de l'ordre de 12 % en moyenne annuelle, dont le produit est passé de 962 000 € en 2014 à 1,5 M€ en 2018.

Le rendement de la taxe de séjour est pour sa part devenu moins favorable. Le nombre de nuitées – et dans une moindre mesure le produit de taxe de séjour – a connu une baisse notable entre 2015 et 2018. Selon la commune, cette baisse est due en grande partie à la réforme ayant exonéré les mineurs de cette taxe.

De leur côté, les différentes dotations et participations ont diminué en moyenne de 16,6 %, jusqu'à ne représenter que 1,2 M€ en 2018. Pour cet exercice, la dotation globale de fonctionnement par habitant se monte à 126 €, contre 152 € pour la moyenne de la strate, ce qui traduit l'existence d'un potentiel fiscal supérieur à celui des communes prises en compte dans cette moyenne.

Enfin, en 2018, la commune, qui avait initié un recours contre la décision la condamnant dans le cadre du litige du Pardigon, a obtenu une diminution de sa condamnation, notamment s'agissant du montant des intérêts. Elle a ainsi perçu en 2018 un remboursement de 554 226,56 €¹⁶.

Les productions immobilisées et travaux en régie étaient pour leur part d'un montant limité en 2014 (19 628 €) et 2015 (64 378 €).

Pour les exercices suivants, aucune comptabilisation n'a été opérée à ce niveau.

Des charges de fonctionnement qui, généralement, diminuent plus lentement que les produits voire augmentent

Les charges de fonctionnement, enregistrées au budget principal à hauteur de 17,9 M€ en 2018, ont diminué en moyenne annuelle de 1 %.

Cette diminution, qui est inférieure de 2,2 points à celle des produits, concerne de manière non homogène les différentes catégories de charges.

¹⁵ Principalement du fait de l'abattement général de 15 % décidé le 12 mars 1980.

¹⁶ Titre 555 du 21 décembre 2018, comptabilisé comme produit exceptionnel au compte 773.

Les charges de personnel (8,99 M€ en 2018) diminuent au rythme de 2,5 % en moyenne annuelle, en lien avec une politique de limitation des remplacements des agents, notamment lors des départs en retraite (exemple du directeur général des services techniques qui n'était pas encore remplacé). Elles représentent ainsi 50 % des charges courantes en 2018 au lieu de 53 % en 2014, ce qui traduit une diminution de l'effet de rigidité induit par ces charges.

Elles sont cependant surévaluées, comme cela a été souligné plus haut, d'un montant annuel pouvant être estimé, selon les données fournies par la commune, à 176 885 €. Ce montant correspond aux frais des personnels qui n'ont jamais été refacturés au budget annexe du port, en contrepartie des interventions des personnels techniques sur le domaine public maritime (Cf. annexe n° 3).

Ce niveau de charges est en partie lié au fait que les agents de la collectivité effectuent un temps de travail compris entre 1 526 et 1 599 heures, soit une valeur inférieure aux 1 607 heures fixées par la loi. La collectivité n'a pas souhaité utiliser ce levier qui génère un surcoût de l'ordre de 2 %¹⁷, selon le calcul de la Chambre. Elle invite la collectivité à appliquer la référence annuelle du temps de travail fixée à 1 607 heures.

Les autres charges ont été significativement abaissées, passant de 1,9 M€ en 2014 à 1 M€ en 2018, soit une diminution de 13,8 % en moyenne annuelle.

Au contraire, les subventions de fonctionnement qui représentaient 3,4 M€ en 2014, atteignent près de 4,5 M€ en 2018, soit une hausse de 6,9 % en moyenne annuelle. Il s'agit notamment du financement des associations, comme l'office du tourisme (750 000 € en 2018), l'office municipal de la Culture (253 000 € en 2018) ou le comité des œuvres sociales (660 000 € en 2018) mais aussi, des budgets annexe (transport : 356 000 € en 2018) ou rattaché (CCAS : 1,9 M€ en 2018),

Cette hausse s'explique pour partie par une amélioration du service à la population qui a concerné les crèches et le centre de loisirs, directement gérés par le CCAS, et de manière plus marginale par les actions menées par les associations.

Les charges financières ont connu une baisse passant de 799 000 € en 2014 à 681 000 € en 2018. Elles ne représentent ainsi plus que 3,8 % des charges courantes contre 4,3 % en début de période. En 2019, elles ont à nouveau diminué d'environ 100 000 € du fait notamment de l'absence de souscription de nouveaux emprunts depuis 2015 et de la renégociation de prêts effectuée en novembre 2018.

3.3.2 Des marges de manœuvre financières faibles

Un excédent brut de fonctionnement qui tend à se dégrader

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui correspond à l'excédent des produits courants sur les charges courantes était égal à 1,8 M€ en 2018.

¹⁷ Le nombre d'heures perdues représente, selon la commune 5,45 ETP en 2019, ce qui, rapporté aux nombre d'agents de la collectivité (179,5 ETP), constitue un surcoût de 218 850 €, sur la base du coût moyen théorique d'un agent estimé à 40 156 €.

L'évolution de cet indicateur témoigne d'un certain affaiblissement des marges de manœuvre de la commune. En diminution de 16,8 % en moyenne annuelle entre 2014 et 2018, il représente en effet moins de 10 % des produits de gestion, ce qui traduit un décrochage entre les produits et les charges courantes, ces dernières (- 1 %) diminuant moins vite que les produits (- 3,2 %). Malgré cela, rapporté au nombre d'habitants (7 244), l'EBF apparaît supérieur à la moyenne de la strate (250 € par habitant à Cavalaire en 2018 contre 211 € en moyenne pour la strate).

Toutefois, cette appréciation doit être modulée à la lumière des produits ponctuels et des retraitements déjà cités, tant pour les produits que pour les charges. (Cf. annexe n° 4)

L'application de ces correctifs minore ainsi significativement l'EBF qui atteindrait 2 M€ en 2017 et 1,2 M€ en 2018, représentant respectivement 10,8 et 6,7 % des produits de gestion retraités, soit un niveau très insuffisant. Sur ce dernier exercice, rapportés au nombre d'habitants l'EBF après retraitement, se monte à 169 € par habitant, soit un montant cette fois inférieur de 42 € à la moyenne de la strate précitée.

Une capacité d'autofinancement momentanément améliorée qui reste à consolider

La capacité d'autofinancement brute (CAF brute) était insuffisante en 2014, puisqu'avec un montant de 657 003 €, elle représentait seulement 3 % des produits de gestion. L'absence d'événements exceptionnels a permis de revenir à un montant supérieur à 2 M€ entre 2015 et 2017, soit un niveau toujours supérieur à 10 % des produits de gestion. En 2018, la CAF brute s'établissait à 1,7 M€ et représentait 9,1 % des produits précités. Cette proportion reste assez faible, même si avec 238 € par habitant, elle est supérieure aux 192 € de la moyenne de la strate.

La capacité d'autofinancement nette, c'est-à-dire une fois déduite de la CAF brute l'annuité en capital de la dette, était négative en 2014 (- 425 866 €). Pour les autres exercices, alors que l'annuité en capital de la dette tendait à rester stable sur la période, cet indicateur a suivi une évolution comparable à la CAF brute.

Toutefois, ramené au nombre d'habitants, le niveau de la CAF nette (90 €/hab.) est inférieur de 18 € à la moyenne de la strate (108 € par habitant). Cela traduit l'importance du poids de la dette de la commune, dont l'encours au 31 décembre 2018 était de 13,6 M€, soit 1 887 € par habitant, ce qui représente plus du double de la moyenne de la strate (844 € / habitant).

L'application des retraitements déjà cités conduit à amplifier ce constat. Le montant de la CAF brute reste inférieur, après retraitement, à 10 % des produits de gestion retraités sur les trois derniers exercices. La CAF nette après retraitement s'établissait pour sa part à 69 780 € en 2018 ce qui est très faible (cf. annexe n° 5).

3.4 Un ajustement à la baisse des investissements depuis 2015

Compte tenu des difficultés financières enregistrées depuis 2014, la politique d'investissement est restée contenue entre 1 M€ en 2014 et 2,4 M€ en 2018.

Très peu d'emprunts ont été souscrits sur la période, sauf en 2014. Sur cet exercice, la commune a repris une quote-part de la provision¹⁸ constituée pour le litige du Pardigon et a mobilisé un emprunt à hauteur de 1 109 000 €. Cet emprunt constituait une enveloppe d'équilibre budgétaire et n'était pas spécifiquement affecté à une opération. Ainsi, la différence entre le besoin de financement et l'emprunt mobilisé a permis de reconstituer le fonds de roulement de la collectivité.

De 2015 à 2017, l'amélioration des performances financières, et notamment du niveau de la CAF nette, un accroissement significatif de la taxe locale d'équipement et de la taxe d'aménagement, ainsi qu'un montant de dépenses d'équipement dimensionné à un niveau inférieur au financement propre disponible, ont permis de disposer d'une capacité de financement propre.

Depuis 2016, le taux de consommation des dépenses d'investissement s'avère modéré, mais s'est amélioré pour atteindre 58 % en 2018 contre 37 % en 2017. Néanmoins les deux opérations¹⁹ gérées sous la forme d'autorisations de programme et de crédits de paiement (AP/CP) ont connu des décalages dans le temps de près de deux années²⁰.

L'amélioration la CAF nette (hors retraitements) en 2015 a permis de reconstituer le fonds de roulement. Cette reconstitution s'est poursuivie en 2016 et 2017 mais pour des montants moins significatifs. En 2018, la commune a choisi de relancer les dépenses d'équipements (2,4 M€). Alors que la CAF nette avait significativement diminué, le financement propre disponible s'est avéré insuffisant, nécessitant le recours à une mobilisation importante du fonds de roulement (FDR) à hauteur d'1,3 M€ et de manière très résiduelle à la souscription d'un emprunt de 54 000 €.

3.5 L'endettement reste important malgré une diminution de son encours

3.5.1 Un encours de la dette en diminution

La structure de la dette, répartie entre cinq prêteurs, est peu exposée aux risques. Sur 30 emprunts actifs à fin 2018, cinq étaient à taux variable (Euribor 3M, TAM, TEC05) et 25 à taux fixe. Au regard de la typologie Gissler précitée, 29 prêts étaient en catégorie A 1, sauf un (Euribor 3M pour un capital restant dû de 145 K€), coté en catégorie B 1 car il s'agit d'un produit à barrière simple sans effet de levier.

Au 31 décembre 2018, l'encours de la dette s'établissait à 13,6 M€, soit une diminution de 4,4 M€ par apport à l'encours de l'exercice 2014.

En novembre 2018 (délibération du 26 novembre 2018) la commune a décidé le réaménagement de quatre prêts contractés auprès de l'un des prêteurs représentant un capital restant dû d'1,1 M€ pour des durées résiduelles allant de 60 à 156 mois.

¹⁸ La provision a été constituée à hauteur de 500 000 €, puis portée à 800 000 €. Elle a été reprise en deux fois : en 2013 pour financer les frais d'expertises (117 733,19 €) et le solde en 2014 (682 267 €).

¹⁹ Extension réhabilitation de la crèche d'un montant d'1,2 M€ et réaménagement du site de l'ancienne usine de traitement des ordures ménagères en Maison de la Nature d'un montant d'1,4 M€.

²⁰ Cf. délibérations des 21 septembre 2017, 12 avril 2018 et 7 mars 2019.

3.5.2 La capacité de désendettement

La solvabilité d'une collectivité s'analyse au regard de sa capacité à rembourser sa dette si elle y consacre l'intégralité de son autofinancement brut.

Alors qu'en 2014 il fallait, à Cavalaire, 27,5 années de CAF brute pour rembourser l'annuité de sa dette, sa capacité de désendettement s'est améliorée puisqu'il ne lui fallait plus que 7,9 années en 2018.

Toutefois, après prise en compte des retraitements, cette capacité de désendettement apparaît légèrement moins bonne puisqu'elle atteignait 10,8 années en 2018, valeur qui reste néanmoins inférieure au seuil de 12 années fixé par la loi comme seuil d'alerte pour les communes.

3.6 Une structure financière qui reste fragile

La commune de Cavalaire-sur-Mer présente un fonds de roulement net global²¹ positif sur toute la période étudiée par la chambre, qui a progressé en moyenne annuelle de 24,6 %.

Son niveau n'est cependant jamais supérieur à 54 jours de charges courantes. En 2014 et 2015 avec respectivement 10,6 et 24,3 jours, son niveau est inférieur aux 30 jours considérés comme acceptables par les juridictions financières. Il ne dépasse ce seuil qu'en 2016 (37,4 jours) et 2017 (54,1 jours). L'exercice 2018 marque un tassement de cet indicateur avec 26,7 jours.

Après prise en compte des retraitements précités, le fonds de roulement apparaît toutefois nettement moins élevé puisqu'il s'établirait à 14,7 jours soit une valeur inférieure de moitié aux préconisations précitées.

Le besoin en fonds de roulement est presque constamment négatif, sauf en 2017 (+ 135 697 €). Le délai global de paiement s'établissait à 17,71 jours en 2018 (20,42 jours en 2019), soit un délai très inférieur au délai légal de 30 jours.

Le délai de recouvrement des créances tend à s'améliorer depuis 2016, passant de 75,29 jours à 60,16 jours en 2018. Il remonte toutefois à 73,40 jours en 2019.

La trésorerie est toujours positive. Passant de 744 241 € à 1 333 423 €, elle progresse de 15,7 % en rythme moyen annuel. Toutefois, de manière ponctuelle, des lignes de crédit ont été mobilisées.

En conclusion, la collectivité a globalement atteint ses objectifs du plan de redressement. Elle a amélioré sa situation financière notamment par la constitution d'un EBF et d'une CAF substantiellement plus importants. Ce rétablissement ne présente cependant pas toutes les garanties pour pouvoir être considéré comme durable dans le temps, du fait notamment du choix de la collectivité de réduire la pression fiscale à compter de l'exercice 2015. Le niveau de l'endettement reste également un facteur limitant,

²¹ Le fonds de roulement net global (FRNG) est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (les dotations et réserves, les subventions, les emprunts) et les immobilisations (les investissements réalisés et en cours de réalisation).

Compte tenu de la faiblesse de sa structure financière qui apparaît avec encore plus d'acuité, après le retraitement des données opéré par la chambre, la commune n'apparaît pas encore réellement en mesure de porter des projets d'investissement d'ampleur.

3.7 La reprise des investissements impliquerait des efforts conséquents pour rester soutenable

Pour sa réflexion prospective, la commune a fait intervenir un prestataire externe afin d'actualiser régulièrement sa prospective budgétaire, en y intégrant les projets en cours et à venir. Plus récemment, elle a eu recours en complément à un autre prestataire, afin de créer un nouvel outil de prospective. Celle-ci doit permettre à chaque manager d'avoir un accès instantané à l'état de consommation des crédits de son service et corrélativement à l'impact de son service sur le niveau de CAF.

La dernière prospective analysée par la chambre est fondée d'abord sur une enveloppe annuelle d'investissements récurrents, sur la poursuite des projets structurants déjà engagés comme la maison de la nature ou l'extension de l'école et enfin sur la réalisation de l'opération cœur de ville pour un montant estimé de 22 M€.

Différents scénarii ont été envisagés selon un mode de financement classique excluant des recettes exceptionnelles ou ponctuelles. Parmi ceux-ci figurent un scénario au fil de l'eau, mais aussi un schéma incluant des augmentations plus ou moins fortes de la fiscalité²² allant jusqu'à 15 %, ou encore un scénario fondé sur une restructuration de la dette. Quelle que soit l'hypothèse retenue, ils mettent en exergue, l'insuffisance de la CAF brute ou nette et une augmentation significative du ratio de désendettement, souvent très au-delà du seuil de douze années.

3.8 La situation financière du budget annexe du port est équilibrée

Sur la période sous revue, la situation financière du port est notamment marquée par les évolutions juridiques de la gestion du port ainsi que par la réalisation des études du projet de modernisation. Ces changements viennent modifier les différents indicateurs de gestion pour les exercices 2017 et 2018.

Par symétrie avec ceux proposés au niveau du budget principal, les retraitements opérés par la chambre concerneront notamment les redevances du domaine public portuaire ainsi que celles liées aux AOT ou encore la refacturation de frais de personnel du budget principal.

3.8.1 Des performances financières satisfaisantes

Les produits de gestion (2,1 M€ en 2018) ont connu une augmentation moyenne de 3,6 % sur la période tandis que les charges de gestion (1,3 M€ en 2018) diminuaient de 3,8 %. Toutefois, ces données ne reflètent pas la réalité des produits et des charges qui sont minorés.

²² La commune ne conserve que la maîtrise de l'évolution de la taxe foncière.

Les produits

Les produits sont limités par le choix de tarifs significativement plus bas que ceux des ports voisins (cf. supra).

Par ailleurs, comme cela a déjà été souligné ils ne prennent pas en compte la redevance du domaine portuaire (environ 70 K€ par an jusqu'en 2017) et les redevances liées aux différentes AOT concernant les commerces et restaurants pour un montant annuel estimé à 170 000 € sur le fondement des coûts individualisés pour l'exercice 2019, coûts que la commune estime transposables aux autres années.

Ces deux caractéristiques sont dommageables lorsque survient un sinistre concernant les locaux commerciaux, comme ce fut le cas pour deux d'entre eux qui ont été détruits en 2018. En effet, sur le fondement des fiches d'amortissements, leur sortie de l'actif s'est accompagnée de la constatation d'une moins-value de 81 571 €. Pour assurer son financement, le budget annexe doit alors disposer de recettes réelles de fonctionnement supplémentaires.

Les charges

Les charges de personnel apparaissent en légère progression, à l'exception de l'année 2018 où elles ne sont comptabilisées que pour le premier semestre correspondant à la période pendant laquelle la SPL était en cours de création. Pendant cette période transitoire, le paiement des salaires des agents du port s'est opéré selon des modalités hétérodoxes :

- le budget principal de la commune a pris en charge²³ les traitements nets des agents en CDI de l'ancienne société de droit privée pour le compte de la SPL, alors en phase de création, pour un montant de 103 264,54 € ;
- il a également pris en charge la rémunération des agents de l'ex-port public. Ces rémunérations ont été refacturées au budget du port pour 388 380,04 € ;
- les charges sociales afférentes aux salaires des anciens agents de droit privé ont été réglées par la SPL et remboursées à celle-ci par le budget du port au cours de l'exercice 2019 pour 65 295 €.

Par ailleurs, et comme cela a également déjà été relevé, les charges des personnels techniques qui ont contribué à l'entretien du domaine public portuaire (entretien des espaces verts ou de la voirie) n'ont pas toutes fait l'objet d'une refacturation par le budget principal. Les refacturations manquantes ont ainsi pu être estimées par la commune à 176 885 € annuels sur la base de l'exercice 2017²⁴.

L'EBF du budget annexe

L'excédent brut de fonctionnement s'est toujours situé au-delà du seuil de 10 % des produits de gestion, sauf en 2017 où il a atteint seulement 7,2 %. Avec 34 % en 2018, l'EBF a connu un résultat atypique sous l'influence de l'évolution des charges de personnel déjà citée. Les retraitements améliorent cet indicateur de plus d'un point.

²³ Sur le fondement de l'article L. 1224-1 du code du travail, selon la commune.

²⁴ Dernière année complète avant le transfert de gestion à la SPL.

La capacité d'autofinancement du budget annexe

La CAF brute connaît une évolution similaire à celle de l'EBF, les variations annuelles s'expliquant par les mêmes raisons. Elle est toujours significativement positive et permet de faire face au remboursement de l'annuité de la dette en capital. Comme précédemment, les résultats de cet indicateur sont sensiblement meilleurs après application des retraitements.

La CAF nette (du remboursement de l'annuité en capital de la dette) a atteint 654 580 € en 2018 et un montant cumulé sur la période de 1,4 M€. Ainsi, à l'exception de l'année 2017, cet indicateur est toujours resté proche du seuil de 10 % des produits de gestion, seuil considéré comme vertueux par les juridictions financières. Les retraitements améliorent également cet indicateur.

3.8.2 Un financement propre conséquent

Les dépenses d'équipement ont doublé entre 2014 (158 K€) et 2016 (314 K€), avant de connaître un nouveau doublement en 2017 avec 640 K€, précédant une nouvelle augmentation en 2018 où elles s'établissent à 909 K€.

Le financement propre disponible était supérieur aux investissements en 2014 et 2015. En 2016, il a permis de financer les investissements à hauteur de 72 %, le solde résultant d'une mobilisation du fonds de roulement.

En 2017, les investissements ont été principalement financés par emprunt. Souscrit et mobilisé à hauteur de 1 M€, ce prêt excédait le besoin de financement de 451 K€. Il devait permettre la réalisation des travaux de la place Sainte Estelle, dans l'attente de la perception des garanties d'usage par la SPL et de leur reversement au budget annexe.

3.8.3 La situation bilancielle du budget annexe

L'encours de la dette au 31 décembre du budget annexe n'a cessé de décroître entre 2014 (878 K€) et 2016 (742 K€). Sur les exercices 2017 et 2018, la réalisation de l'emprunt précité est à l'origine d'un doublement de l'encours avec un peu plus de 1,6 M€. Malgré cela, la capacité de désendettement est toujours restée inférieure à quatre années, à l'exception de l'exercice 2017. Comme pour le budget principal, des emprunts ont été renégociés en 2018 pour un montant de 372 K€.

Le fonds de roulement a progressé en moyenne de 15,2 % par an sur la période. Il a toujours été supérieur à 80 jours de charges courantes. En 2018, il a atteint 840 K€, soit l'équivalent de 217 jours de charges.

ANNEXES

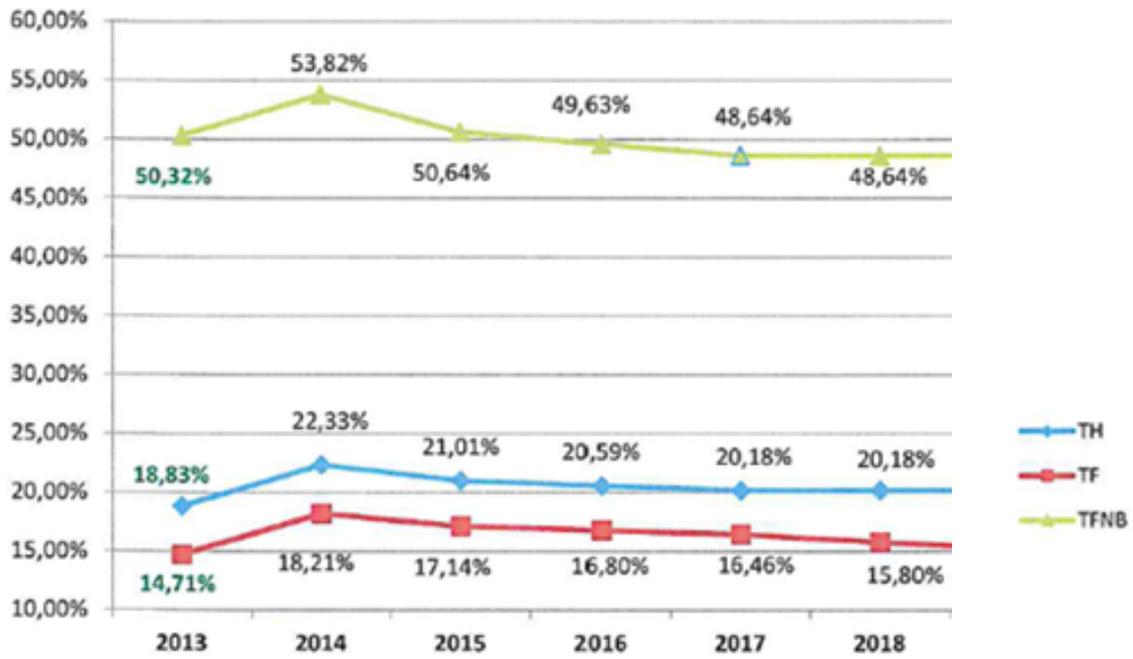
Annexe n° 1. Évolution des produits de gestion du budget principal avec et sans retraitements	32
Annexe n° 2. Évolution de la fiscalité sur la période 2014-2018.....	33
Annexe n° 3. Détail des charges courantes du budget principal avec et sans retraitements	34
Annexe n° 4. Évolution de l'EBF du budget principal avec et sans retraitements	35
Annexe n° 5. Tableau de financement du budget principal avec et sans retraitements	36

Annexe n° 1. Évolution des produits de gestion du budget principal avec et sans retraitements

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	19 067 393	18 866 487	18 820 004	17 748 949	17 532 249	-2,1%
+ Ressources d'exploitation	2 829 759	2 018 078	1 945 037	2 175 776	1 922 206	-9,2%
= Produits "flexibles" (a)	21 897 153	20 884 565	20 765 041	19 924 724	19 454 454	-2,9%
- Reversement du BA assainissement				635 000	500 000	
- Reversement du BA lotissement du JAS			405 856			
- Redevance du domaine public portuaire (réel)	72 605	70 380	66 049	71 102		
- Redevance AOT domaine public portuaire (estimé)	170 420	170 420	170 420	170 420	170 420	
Total retraitements	243 025	240 800	642 325	876 522	670 420	
= Produits "flexibles" (a) retraités	21 654 128	20 643 765	20 122 716	19 048 202	18 784 034	
Ressources institutionnelles (dotaions et participations)	2 623 173	2 126 320	1 768 158	1 454 904	1 266 557	-16,6%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	-2 832 213	-2 954 376	-2 832 213	-1 537 941	-1 670 167	-12,4%
= Produits "rigides" (b)	-209 040	-828 056	-1 064 055	-83 037	-403 610	17,9%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	19 628	64 378	0	0	0	-100,0%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	21 707 741	20 120 887	19 700 985	19 841 688	19 050 844	-3,2%
= Produits de gestion (a+b+c = A) retraités	21 464 716	19 880 087	19 058 660	18 965 166	18 380 424	

Source : CRC logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion – retraitements effectués par la CRC sur la base des données et estimations communales

Annexe n° 2. Évolution de la fiscalité sur la période 2014-2018



Source : données communales

Annexe n° 3. Détail des charges courantes du budget principal avec et sans retraitements

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Charges à caractère général	2 688 399	2 566 553	2 563 826	2 650 128	2 738 145
+ Charges de personnel	9 937 425	9 008 333	8 792 912	9 145 131	8 993 137
- Charges de personnel afférent au BP du port	176 885	176 885	176 885	176 885	88 443
+ Subventions de fonctionnement	3 421 531	4 260 391	4 395 189	4 217 091	4 462 711
+ Autres charges de gestion	1 892 769	1 178 025	1 082 850	1 085 198	1 047 292
+ Charges d'intérêt et pertes de change	799 022	759 019	712 643	669 003	680 868
= Charges courantes	18 739 146	17 772 322	17 547 420	17 766 550	17 922 152
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	53,0%	50,7%	50,1%	51,5%	50,2%
= Charges courantes retraitées	18 562 261	17 595 437	17 370 535	17 589 665	17 833 710
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	52,6%	50,2%	49,6%	51,0%	49,9%

Source : CRC logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion – retraitements effectués par la CRC sur la base des données et estimations communales

Annexe n° 4. Évolution de l'EBF du budget principal avec et sans retraitements

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	19 067 393	18 866 487	18 820 004	17 748 949	17 532 249	-2,1%
+ Ressources d'exploitation	2 829 759	2 018 078	1 945 037	2 175 776	1 922 206	-9,2%
= Produits "flexibles" (a)	21 897 153	20 884 565	20 765 041	19 924 724	19 454 454	-2,9%
- Reversement du BA assainissement				635 000	500 000	
- Reversement du BA lotissement du JAS			405 856			
- Redevance du domaine public portuaire (réel)	72 605	70 380	66 049	71 102		
- Redevance AOT domaine public portuaire (estimé)	170 420	170 420	170 420	170 420	170 420	
Total retraitements	243 025	240 800	642 325	876 522	670 420	
= Produits "flexibles" (a) retraités	21 654 128	20 643 765	20 122 716	19 048 202	18 784 034	
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 623 173	2 126 320	1 768 158	1 454 904	1 266 557	-16,6%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	-2 832 213	-2 954 376	-2 832 213	-1 537 941	-1 670 167	-12,4%
= Produits "rigides" (b)	-209 040	-828 056	-1 064 055	-83 037	-403 610	17,9%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	19 628	64 378	0	0	0	-100,0%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	21 707 741	20 120 887	19 700 985	19 841 688	19 050 844	-3,2%
= Produits de gestion (a+b+c = A) retraités	21 464 716	19 880 087	19 058 660	18 965 166	18 380 424	
Charges à caractère général	2 688 399	2 566 553	2 563 826	2 650 128	2 738 145	0,5%
+ Charges de personnel	9 937 425	9 008 333	8 792 912	9 145 131	8 993 137	-2,5%
- Charges de personnel afférent au BP du port	176 885	176 885	176 885	176 885	88 443	
+ Subventions de fonctionnement	3 421 531	4 260 391	4 395 189	4 217 091	4 462 711	6,9%
+ Autres charges de gestion	1 892 769	1 178 025	1 082 850	1 085 198	1 047 292	-13,8%
= Charges de gestion (B)	17 940 124	17 013 303	16 834 777	17 097 547	17 241 284	-1,0%
= Charges de gestion (B) retraitées	17 763 239	16 836 418	16 657 892	16 920 662	17 152 841	
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 767 617	3 107 584	2 866 208	2 744 141	1 809 560	-16,8%
en % des produits de gestion	17,4%	15,4%	14,5%	13,8%	9,5%	-14,0%
Excédent brut de fonctionnement (A-B) retraité	3 701 477	3 043 669	2 400 768	2 044 504	1 227 583	
en % des produits de gestion retraité	17,2%	15,3%	12,6%	10,8%	6,7%	

Source : CRC logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion – retraitements effectués par la CRC sur la base des données et estimations communales

Annexe n° 5. Tableau de financement du budget principal avec et sans retraitements

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
CAF brute	657 003	2 596 199	2 140 107	2 082 648	1 725 049	9 201 007
- Annuité en capital de la dette	1 082 869	1 102 858	1 111 447	1 107 875	1 073 291	5 478 340
<i>dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine</i>	0	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	-425 866	1 493 341	1 028 661	974 774	651 758	3 722 668
= CAF nette ou disponible (C) retraitée	-492 006	1 429 426	563 221	275 137	69 780	1 845 558
TLE et taxe d'aménagement	107 148	97 648	535 112	581 980	180 256	1 502 144
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	356 149	118 241	214 026	235 796	178 556	1 102 768
+ Subventions d'investissement reçues	389 367	99 812	226 191	7 934	44 497	767 801
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	153 452	166 133	162 233	194 303	245 812	921 933
+ Produits de cession	4 400	31 000	42 278	18 000	271 905	367 583
+ Autres recettes	60 000	65 000	89 012	0	0	214 012
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 070 516	577 834	1 268 852	1 038 013	921 026	4 876 241
= Financement propre disponible (C+D)	644 650	2 071 175	2 297 513	2 012 786	1 572 784	8 598 908
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	62,6%	146,6%	138,0%	174,2%	64,0%	
= Financement propre disponible (C+D)	578 510	2 007 260	1 832 073	1 313 149	990 806	6 721 799
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	56,2%	142,1%	110,0%	113,7%	40,3%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 029 756	1 412 490	1 664 790	1 155 272	2 457 312	7 719 620
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	4 748	0	0	0	75 000	79 748
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	44 000	0	0	0	0	44 000
- Participations et inv. financiers nets	23	0	0	-1 320	354 050	352 753
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	54 799	54 799
+/- Variation autres dettes et cautionnements	18 890	18 500	18 500	23 864	8 419	88 173
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-452 767	640 185	614 223	834 971	-1 376 797	259 815
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre retraité	-518 907	576 270	148 783	135 334	-1 958 774	-1 617 294
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-452 767	640 185	614 223	834 971	-1 376 797	259 815
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement retraité	-518 907	576 270	148 783	135 334	-1 958 774	-1 617 294
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 109 000	0	0	0	54 797	1 163 797
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 109 000	0	0	0	54 797	1 163 797
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	656 233	640 185	614 223	834 971	-1 322 000	1 423 612
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global retraité	590 093	576 270	148 783	135 334	-1 903 977	-453 497

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

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Les publications de la chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur



Marseille, le 24 JUIN 2022

LE PRÉSIDENT

Dossier suivi par : Bérénice FATELA, greffière
T 04 91 76 72 65
pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BF/HT /n° 844

Contrôle n° 2019-0139

Objet : notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Cavalaire-sur-Mer

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception
2C 151 920 2876 3

à

Monsieur Philippe LEONELLI
Maire de la commune de Cavalaire-sur-Mer
Hôtel de Ville
Place Benjamin Gaillard
83240 CAVALAIRE-SUR-MER

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Cavalaire-sur-Mer pour les exercices 2014 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques du département du Var.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux observations et aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Pour le président empêché
et par délégation,
la présidente de la troisième section,



Axelle TOUPET