

5 L'INFORMATION FINANCIERE ET L'ORGANISATION BUDGETAIRE

LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

Le présent contrôle a mis en évidence plusieurs anomalies comptables, en nombre certes limité, mais dont la nature et le montant, parfois significatif, étaient de nature à affecter la fiabilité des comptes et la sincérité des résultats financiers de la commune (ainsi artificiellement majorés). La régularisation amorcée, selon des formes budgétaires et comptables parfois exceptionnelles, doit impérativement être menée à son terme dans les plus brefs délais, compte tenu de l'ancienneté des faits en cause.

5.1.1 Subventions d'investissement transférables du budget annexe du port de pêche

A l'occasion de son précédent contrôle de la commune d'Hendaye¹⁹, la chambre régionale des comptes avait relevé une différence anormale entre le solde créditeur du compte 131 (« subventions d'équipement transférables ») et le solde débiteur du compte 139 (« subventions d'investissement transférées au compte de résultat ») du budget annexe du port de pêche, analysée alors comme signifiant que ledit budget avait « indûment transféré au compte de résultat plus de subventions qu'il n'en disposait »²⁰. Or, une telle discordance perdurait au 31 décembre 2014, avec un solde débiteur du compte 139 porté à 3 392 699,91 € alors que le solde créditeur du compte 131 n'atteignait à la même date que 1 473 700,49 €.

Le travail de reconstitution récemment entrepris conjointement par le comptable public et les services de la commune laisserait subsister, selon la réponse de cette dernière au rapport d'observations provisoires de la chambre régionale des comptes, un montant de « dotations non identifiables » de 2 066 857 €, pour lequel une régularisation globale sous forme d'opération d'ordre non budgétaire serait envisagée sous réserve de l'accord de la Direction départementale des finances publiques des Pyrénées-Atlantiques. Un tel mode opératoire ne serait pas sans incidences sur « l'intégrité financière du budget annexe », selon la formule utilisée par la commune dans sa réponse aux observations provisoires.

En tout état de cause, la chambre ne peut que réitérer son invitation à une régularisation (déjà réclamée lors du contrôle précédent) aussi rapide que le permettra la situation du fonds de roulement du budget annexe du port de pêche.

5.1.2 Absence d'amortissement des charges à répartir

Lorsqu'une commune use de la possibilité qui lui est reconnue d'étaler sur plusieurs exercices certaines charges de fonctionnement (prises en charge à cet effet au compte 481), l'instruction budgétaire et comptable M14 lui fait alors l'obligation d'amortir les charges ainsi transférées par mandats émis les années suivantes sur le compte 6812 (« dotations aux amortissements des charges de fonctionnement à répartir »). Or, le compte 4818 (« charges à étaler ») du budget principal de la commune d'Hendaye présentait au terme de l'exercice 2014 un solde créditeur très conséquent de 1 082 607 € n'ayant encore jamais donné lieu au moindre amortissement. Ni le comptable public ni la commune n'ayant été en mesure, durant l'instruction, de fournir des explications sur l'origine, ancienne, de la plupart des opérations en cause²¹ ; leur régularisation récente a dû, là encore, prendre la forme globale d'une opération d'ordre non budgétaire entraînant une réduction à due concurrence des réserves de la commune comptabilisées au compte 1068 (« excédents de fonctionnement capitalisés »), après accord du conseil municipal, en date du 19 janvier 2016.

¹⁹ Rapport d'observations définitives en date du 9 juin 2010.

²⁰ Normalement un tel transfert s'opère annuellement par une opération d'ordre budgétaire de débit du compte 1391 par le crédit du compte 777 (« quote-part des subventions d'investissement transférée au compte de résultat »), le montant annuel de la reprise étant égal au montant de la subvention rapporté à la durée de vie du bien subventionné afin de permettre de financer son amortissement.

²¹ Hors 37 435 € de charges à répartir correspondant à des frais d'émission d'emprunts (compte 4816) et 38 040 € de charges à répartir correspondant à des pénalités de renégociation de dettes (compte 4817).

5.1.3 Absence de neutralisation de la valeur nette comptable d'immobilisations cédées

La vente d'un bien préalablement inscrit à l'actif du bilan d'une collectivité territoriale doit donner lieu à un certain nombre d'écritures comptables visant non seulement à prendre en compte les conditions financières de la cession (constatation d'éventuelles plus ou moins-values) mais aussi à constater la sortie de l'actif du bien considéré. Or, en 2009, alors que 192 066 € de produits de cessions avaient pourtant été constatés au chapitre 77 sur le budget principal de la commune, la sortie du bien n'avait pas donné lieu à l'écriture requise en contrepartie (débit du compte 675 [« valeur comptable des immobilisations cédées »] par le crédit du chapitre 21). La commune a reconnu cette irrégularité et s'est engagée à la corriger au cours de l'exercice 2016. Elle considère, en outre, que le travail de mise à jour et d'automatisation de la gestion de son inventaire, auquel elle vient de procéder, devrait permettre à l'avenir d'éviter le renouvellement de telles anomalies.

5.1.4 Absence de régularisation de provisions pour risques

En vertu de l'instruction budgétaire et comptable M14²², les provisions constatées au chapitre 15 ont vocation à couvrir des risques et des charges nettement précisées quant à leur objet et que des événements survenus ou en cours rendent probables. Évaluées en fin d'exercice, elles doivent être réajustées au fur et à mesure de l'évolution des risques en cause et n'ont pas vocation à servir durablement à la constitution de réserves budgétaires. Or, le compte 15182 du budget principal de la commune d'Hendaye présentait pendant l'ensemble de la période contrôlée un solde créditeur de 152 449, 02 € dont il est apparu qu'il correspondait à des provisions pour risques très anciennes, constituées en 1992 et 1993 pour des montants respectifs de 400 000 francs et 600 000 francs afin de faire face au risque de l'ouverture des frontières pour la collectivité. Invitée à régulariser cette anomalie, cette dernière a entériné la reprise de ces provisions par un vote de son conseil municipal intervenu le 20 octobre 2015.

5.1.5 Imputation erronée des recettes des concessions de plage

L'Etat, auquel appartient le domaine public maritime, a concédé l'exploitation de la plage d'Hendaye à la commune, laquelle en a elle-même sous-concédé une partie à des professionnels du tourisme contre versement d'une redevance. Le compte administratif 2014 de la commune fait état à ce titre d'une recette de 85 K€ comptabilisée au compte 73383. Or, il ressort de la nomenclature budgétaire et comptable M14 que le compte 733, dédié aux « taxes pour utilisation des services publics et du domaine », possède une nature fiscale. Il conviendrait donc de lui préférer, pour l'enregistrement des redevances en cause, le compte 70323 « redevance d'occupation du domaine public communal », réservé pour sa part aux recettes à caractère domanial régies par le code général des propriétés des personnes publiques.

5.1.6 Insuffisances des annexes au compte administratif

L'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales régissant la composition des documents budgétaires impose notamment aux communes de plus de 3 500 habitants de joindre à leur compte administratif « la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions ». Or, il est apparu en l'espèce que si le compte administratif 2013 comportait bien une annexe détaillée (numéro IV-B1.7) précisant les prestations en nature accordées aux tiers, conformément aux dispositions précitées, un tel renseignement faisait défaut dans l'annexe dédiée du compte administratif 2014. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires sur ce point, la commune d'Hendaye indique qu'il s'agissait-là d'un oubli ponctuel imputable à « une erreur humaine », ce qui peut être regardé comme un engagement de veiller désormais à la production de l'annexe requise.

Le compte administratif 2014 était également dépourvu de l'annexe imposée par l'article R.2333-43 du CGCT aux communes qui ont institué la taxe de séjour, décrivant « les recettes procurées par cette taxe pendant

²² Dans sa version en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

l'exercice considéré et l'emploi de ces recettes à des actions de nature à favoriser la fréquentation touristique notamment par les offices du tourisme ». Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre régionale des comptes, la commune s'est engagée à se conformer à ses obligations en la matière dès la confection du compte administratif 2016.

L'ORGANISATION BUDGÉTAIRE

Les recettes réelles, tous budgets confondus, de la commune d'Hendaye, s'établissaient à 25 M€ en fonctionnement et 10 M€ en investissement au terme de l'exécution budgétaire 2014 et, à cette date, 273 agents sur emplois permanents étaient rémunérés sur le budget principal.

VOLUMES FINANCIERS (source : CA 2004)		
Budgets	Recettes de fonctionnement	Recettes d'investissement
Budget principal	23 574 589 €	7 731 676 €
Budget annexe « port de plaisance »	1 293 673 €	1 345 809 €
Budget annexe « port de pêche »	466 032 €	967 321 €
Budget annexe « parcs de stationnement »	26 457 €	0
Budget Annexe « Régie des fêtes et animations » (créé en 2015)	-	-

Au 1^{er} janvier 2015, outre le budget principal qui concentrait l'essentiel des masses financières, le périmètre budgétaire de la commune d'Hendaye incluait 4 budgets annexes: un à caractère administratif, celui de la régie des fêtes et animations, relevant de l'instruction budgétaire et comptable M14, et 3 à caractère industriel et commercial (ceux du port de plaisance, du port de pêche et du parc de stationnement), soumis à l'instruction M4.

En application des dispositions des articles L. 1412-1 et L. 2221-4 du CGCT et de l'instruction comptable M4 précitée, les budgets des services publics industriels et commerciaux doivent disposer d'un compte au Trésor distinct de celui du budget principal dès lors que leur exploitation est assurée directement par la commune.

Le port de plaisance, dont l'exploitation a été déléguée à la SEM SLIH par une convention d'affermage, n'est donc pas concerné par ces dernières dispositions et le budget annexe le concernant (uniquement dédié à l'enregistrement des opérations d'investissement restant à la charge de la commune et à leur financement) se trouve donc à bon droit rattaché à la trésorerie du budget principal par un compte de liaison (compte 451).

En revanche, les budgets annexes du port de pêche et du parc de stationnement, services industriels et commerciaux exploités directement par la commune, devraient, en application des dispositions précitées, disposer d'une pleine autonomie financière. Or, tel n'est pas le cas actuellement. Il conviendra donc que la commune, ainsi qu'elle s'y est engagée dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre régionale des comptes, se rapproche du comptable public afin de régulariser la situation desdits budgets par la création d'un compte au Trésor autonome (compte 515). Enfin, quand bien même cette régularisation aurait-elle pour effet d'affecter le niveau de la trésorerie du budget principal, elle apparaît en tout état de cause souhaitable, afin d'éviter que les éventuels surplus générés par la gestion des budgets annexes à caractère industriel et commercial, grâce aux recettes perçues sur leurs usagers, viennent financer la trésorerie du budget général.

6 ANALYSE FINANCIERE

Pour les besoins de la présente analyse financière, qui révèle une dégradation significative des équilibres financiers de la collectivité en fin de période, il n'est pas apparu pertinent de procéder à la consolidation des masses financières du budget principal et des budgets annexes. Ces dernières, au demeurant assez réduites, se rapportent toutes, en effet, pendant la période contrôlée, à des services publics industriels et commerciaux dont les opérations n'ont vocation à s'agréger à celles du budget principal ni juridiquement ni économiquement. Par ailleurs, l'analyse spécifique à laquelle a donné lieu chacun de ces budgets annexes n'a pas mis en évidence l'existence de risques significatifs à ce jour pour les finances communales.

6.1 SITUATION FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL

6.1.1 Présentation et vue d'ensemble

Si les services à la population et les équipements publics doivent être dimensionnés à la fréquentation de la commune en saison estivale, Hendaye ne peut, ainsi qu'il a été précisé supra, être réduite à sa seule dimension de commune touristique, en raison, notamment, de son importante population permanente. Ainsi, alors qu'une étude réalisée en 2010 par la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur (DGCL) mettait en évidence un niveau de dépenses et de recettes des communes touristiques nettement supérieur à la moyenne des communes comparables²³, les données financières par habitant de la commune d'Hendaye pour l'année 2014 apparaissent finalement assez proches de la moyenne des communes de sa catégorie démographique, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous.

Données 2014 (en € par habitant, source DGCL)	Données Hendaye	Moyenne de la strate démographique
Produits de fonctionnement	1 408	1 337
Charges de fonctionnement	1 307	1 224
Ressources d'investissement	471	483
Emplois d'investissement	493	457
Capacité d'autofinancement brute	176	164

Invitée pendant l'instruction à identifier ses masses financières spécifiquement liées au tourisme, la commune a mis en exergue les postes suivants, sans toutefois toujours procéder à leur chiffrage²⁴ :

- en dépenses : la surveillance et le nettoyage des plages (pour un coût annuel d'environ 400 000 €), la mise en place du service Handiplage (4 agents saisonniers), le surplus d'activité du service des ordures ménagères, la surveillance et l'entretien des « chalets de nécessité » et le renfort du service du stationnement payant ;
- en recettes : le produit de la taxe de séjour²⁵ pour environ 300 000 € ; le surplus de recettes du stationnement payant et des amendes de police estimées respectivement à 600 000 € et 250 000 € pour la période estivale ; le surplus de dotation de fonctionnement de l'Etat (460 000 € de dotation « commune touristique » intégrés dans la dotation forfaitaire »)²⁶.

²³ Cette étude, qui n'a pas été réitérée depuis, portait, il est vrai, sur les seules finances des communes touristiques de moins de 10 000 habitants et ne paraît donc pas, en tout état de cause, entièrement transposable à la situation d'Hendaye

²⁴ Données 2013.

²⁵ Reversée intégralement à l'EPIC « Hendaye Tourisme et Commerce ».

²⁶ Réponse à la question 58 du questionnaire n° 1.

Les tableaux ci-après proposent un aperçu des opérations et du résultat de fonctionnement du budget principal sur la période 2009-2014. On y observe une forte dégradation du résultat de fonctionnement à partir de 2013, se poursuivant en 2014 où il atteint son plus bas niveau de la période contrôlée. L'année 2013 voit, en effet, l'apparition d'un effet de ciseau dans l'évolution respective des produits et des charges de fonctionnement, ces dernières connaissant une progression plus rapide que les recettes en 2013 et enregistrant une moindre diminution que ces dernières en 2014 (- 3,21 % pour les produits et - 1,95 % pour les charges).

En K€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2014/2009
Total des produits de fonctionnement	21 331	22 876	22 769	23 624	24 357	23 574	110,52 %
Total des charges de fonctionnement	19 467	20 393	20 278	20 865	22 351	21 915	112,58 %
Résultat section de fonctionnement	1 864	2 483	2 491	2 759	2 006	1 659	

Calculé à partir des seules opérations de gestion (hors opérations financières et exceptionnelles), l'excédent brut de fonctionnement (EBE) décline régulièrement depuis 2011.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2014/2009
Produits de gestion	20 817 501	21 907 709	22 259 091	22 341 659	22 559 429	22 297 767	107,11 %
Charges de gestion	17 924 822	17 988 979	18 378 157	19 184 292	19 958 927	19 705 684	109,94 %
Excédent brut de fonctionnement	2 892 680	3 918 730	3 880 933	3 157 367	2 600 502	2 592 083	

Cette évolution défavorable de l'EBE, particulièrement marquée en 2012 et 2013, trouve son origine, en recettes, dans une diminution des reversements en provenance de l'intercommunalité et dans la stagnation de la dotation de fonctionnement depuis 2012, nonobstant une progression significative du prélèvement fiscal, alors qu'en dépenses les charges de personnel ont poursuivi une croissance soutenue sur l'ensemble de la période 2009-2014.

Données ANAFI en euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	10 737 470	11 922 804	12 055 246	12 446 134	12 800 989	13 068 978	4,0%
+ Ressources d'exploitation	1 280 653	1 308 441	1 338 002	1 423 921	1 545 137	1 406 697	1,9%
= Produits "flexibles" (a)	12 018 124	13 231 244	13 393 248	13 870 055	14 346 127	14 475 675	3,8%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 932 924	4 012 950	4 356 112	4 033 333	4 196 543	4 078 162	0,7%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	4 489 181	4 492 044	4 314 648	4 314 648	3 779 032	3 638 473	-4,1%
= Produits "rigides" (b)	8 422 105	8 504 994	8 670 760	8 347 981	7 975 575	7 716 635	-1,7%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	377 272	171 471	195 083	123 623	237 727	105 457	-22,5%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	20 817 501	21 907 709	22 259 091	22 341 659	22 559 429	22 297 767	1,4%
Charges à caractère général	5 722 095	5 999 309	5 985 143	6 113 042	6 196 802	5 643 316	-0,3%
+ Charges de personnel	8 870 771	8 894 456	9 275 344	9 634 452	10 133 999	10 313 322	3,1%
+ Subventions de fonctionnement	2 433 787	2 153 249	2 137 618	2 370 917	2 520 849	2 578 798	1,2%
+ Autres charges de gestion	898 169	941 964	980 052	1 065 882	1 107 276	1 170 249	5,4%
= Charges de gestion (B)	17 924 822	17 988 979	18 378 157	19 184 292	19 958 927	19 705 684	1,9%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2 892 680	3 918 730	3 880 933	3 157 367	2 600 502	2 592 083	-2,2%

A compter de l'exercice 2012, toutefois, l'importance des produits exceptionnels permet à la capacité d'autofinancement brute de se maintenir constamment au-dessus de l'excédent brut de fonctionnement tout en accompagnant ce dernier dans sa dégradation²⁷.

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Excédent brut de fonctionnement	2 892 680	3 918 730	3 880 933	3 157 367	2 600 502	2 592 083
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>13,9 %</i>	<i>17,9 %</i>	<i>17,4 %</i>	<i>14,1 %</i>	<i>11,5 %</i>	<i>11,6 %</i>
+/- Résultat financier	-405 729	-444 426	-450 323	-439 894	-478 963	-488 853
+/- Résultat exceptionnel	-12 623	121 425	50 780	885 950	667 834	787 024
CAF brute	2 474 328	3 595 729	3 481 390	3 603 423	2 789 373	2 890 253
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>11,9 %</i>	<i>16,4 %</i>	<i>15,6 %</i>	<i>16,1 %</i>	<i>12,4 %</i>	<i>13,0 %</i>

Les produits exceptionnels précités correspondent pour l'essentiel au remboursement au budget général par le budget annexe du port de plaisance des concours financiers que le premier avait dû précédemment consentir au second ; ceci pendant la période où la SEM SLIH, délégataire de la gestion du port de plaisance, était dans l'incapacité de payer la redevance d'affermage qu'elle devait au dit budget annexe.

Ainsi qu'il a été précisé supra, le retour à meilleure fortune de la SEM SLIH lui a permis de commencer à rembourser les 4,5 M€ qu'elle restait au total devoir à la commune. Elle s'en acquitte par le versement d'un complément à la redevance d'affermage payée annuellement au budget annexe du port de plaisance et elle devrait ainsi être libérée de la totalité de sa dette en 2016²⁸. Il apparaît cependant que ce même budget annexe qui reçoit ces remboursements de la SEM SLIH n'est pas lui-même toujours en capacité d'en reverser l'intégralité au budget principal (il semble, en fait, que la fraction qu'il conserve lui permette de financer ses investissements sans avoir recours à l'emprunt). Ledit budget annexe restait ainsi redevable de 2 248 K€ au budget principal en 2015.

En tout état de cause, même si le budget annexe du port de plaisance tarde encore à reverser au budget principal l'intégralité de ce qu'il reçoit de la SEM, les produits exceptionnels dudit budget principal (qui atteignaient 796 404 € en 2014) lui ont tout de même permis de limiter la dégradation de sa capacité d'autofinancement brute (CAF) ces dernières années. Pour autant, comme leur nom l'indique, ces produits « exceptionnels » sont appelés à disparaître assez rapidement, c'est pourquoi la municipalité actuelle, lorsqu'elle procède au calcul de sa CAF en interne, neutralise par prudence lesdits produits (cf. infra « autofinancement »).

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CAF brute	2 474 328	3 595 729	3 481 390	3 603 423	2 789 373	2 890 253
CAF nette (=CAF brute - amortissement de la dette)	1 634 175	2 458 677	2 302 642	2 307 306	1 419 366	425 930

Quel que soit le mode de calcul retenu, le tableau ci-dessus fait ressortir les difficultés de la commune à dégager une épargne aussi conséquente que par le passé pour le financement de ses investissements, étant toutefois précisé que les données relatives à la CAF nette de 2014 doivent être en partie relativisées en raison du remboursement atypique d'un prêt relais opéré cette année-là (cf. infra).

Il convient, enfin, de signaler que, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre régionale des comptes, l'ancien maire d'Hendaye, M. SALLABERRY, soutient que le budget principal de la commune n'aurait pas à souffrir du tarissement du produit exceptionnel correspondant aux arriérés d'affermage qui lui sont actuellement reversés par la SEM SLIH (via le budget annexe), dès lors que le retour à meilleure fortune de ladite société lui permettrait, dans l'avenir, de verser à la commune des produits financiers sous forme de dividendes, ce qui ne saurait cependant être considéré comme acquis à ce jour.

²⁷ A l'exception d'une légère reprise en 2014

²⁸ Cf. compte rendu du conseil municipal du 7 avril 2015.

6.1.2 Les produits de fonctionnement

6.1.2.1 Les produits de gestion

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	10 737 470	11 922 804	12 055 246	12 446 134	12 800 989	13 068 978	4,0%
Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	4 489 181	4 492 044	4 314 648	4 314 648	3 779 032	3 638 473	-4,1%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 932 924	4 012 950	4 356 112	4 033 333	4 196 543	4 078 162	0,7%
Ressources d'exploitation	1 280 653	1 308 441	1 338 002	1 423 921	1 545 137	1 406 697	1,9%
Production immobilisée, travaux en régie	377 272	171 471	195 083	123 623	237 727	105 457	-22,5%
Total = Produits de gestion	20 817 501	21 907 709	22 259 091	22 341 659	22 559 429	22 297 767	1,4%

A l'intérieur d'un ensemble (les produits de gestion) qui n'a connu qu'une progression modérée de 1,4 % par an sur la période 2009-2014 pour atteindre 22,3 M€ en 2014, les recettes fiscales propres (liées à l'exercice par la commune de son « pouvoir de taux ») apparaissent les plus dynamiques avec une progression moyenne annuelle de 4 %. Les ressources institutionnelles (composées en particulier de la dotation de fonctionnement versée par l'Etat) enregistrent pour leur part une augmentation moyenne annuelle beaucoup plus limitée de 0,7 %. Enfin, la fiscalité reversée par l'intercommunalité subit une baisse de 18,95 % pour des raisons qui seront précisées infra.

6.1.2.2 Les ressources fiscales propres

La fiscalité communale a vu son produit progresser de 24,79 % sur la période 2009-2014 (soit une augmentation moyenne annuelle de 4 %) pour atteindre 13 M€ en 2014. La part des dites ressources fiscales dans l'ensemble des produits de gestion a progressé de 7 points depuis 2009 pour atteindre 58,61 % en 2014.

La taxe d'habitation et les taxes foncières, constituant les « impôts locaux » dans le tableau ci-dessous, procurent à la commune environ les deux tiers de ses recettes fiscales (65,61 % en 2014, correspondant à 8,6 M€). Lesdits impôts locaux connaissent une progression régulière sur la période contrôlée (+ 24,20 % entre 2009 et 2014), de même que les taxes sur les activités de service (+ 28,66 %), la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, pour plus de 2,2 M€ en 2014, et les droits de stationnement, pour 853 K€ la même année²⁹, constituant les principales composantes de ce dernier poste. Les autres taxes (comprenant notamment les droits de mutation) enregistrent dans le même temps une baisse de 34,51 % sur la période contrôlée. Il en va de même de la taxe perçue sur le produit des jeux du casino (comptabilisée au compte 7364), ramenée de 353 K€ en 2011 à 183 K€ en 2014. La diminution de cette dernière s'expliquerait par le choix de la municipalité de réduire son prélèvement afin de contribuer au maintien de l'emploi dans cet établissement connaissant une moindre fréquentation en raison de la conjoncture économique.

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux	6 871 270	7 247 886	7 613 093	7 992 134	8 333 452	8 575 095	4,5%
- Restitution et versements sur impôts locaux (hors péréquation)	0	0	0	0	50 251	41 004	
Impôts locaux nets des restitutions	6 871 270	7 247 886	7 613 093	7 992 134	8 283 201	8 534 091	4,4%
+ Taxes sur activités de service et domaine	2 969 611	3 547 680	3 476 726	3 343 562	3 700 041	3 820 792	5,2%
+ Taxes sur l'électricité	301 097	304 631	305 708	323 025	333 877	324 126	1,5%
+ Autres taxes (dont droits de mutation)	595 492	822 607	659 719	787 413	483 870	389 969	-8,1%
= Ressources fiscales propres	10 737 470	11 922 804	12 055 246	12 446 134	12 800 989	13 068 978	4,0%
en % des produits de gestion	51,58%	54,42%	54,16%	55,71%	56,74%	58,61%	

²⁹ Mais dont la commune a tenu à souligner, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le caractère « extrêmement aléatoire », très dépendant de la météo en saison estivale

6.1.2.3 Les impôts locaux

La période 2009-2015 a été marquée par une progression de 8,1 % des taux de la fiscalité directe locale, seule l'année 2013 n'ayant connu aucune augmentation, et une nouvelle augmentation de 1,5 % est intervenue en 2016. Pour autant, pendant la période contrôlée, les taux de la commune d'Hendaye se maintenaient en deçà de la moyenne des taux des communes de même importance démographique (en particulier pour la taxe sur le foncier bâti), la richesse de ses bases fiscales (dont le montant par habitant s'établit lui au-dessus de la moyenne de référence) lui permettant de s'assurer un produit fiscal conséquent.

Taux d'imposition	Hendaye						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TH	13,42	13,68	13,536	14,09	14,09	14,23	14,51
TFB	12,36	12,60	12,8520	12,98	12,98	13,11	13,37
TFNB	31,45	32,07	32,7114	33,04	33,04	33,37	34,04

Bases (en K€)	2009	2014	Evolution
Taxe d'habitation	29 908	35 047	117,18 %
Foncier bâti	22 549	26 701	118,41 %
Foncier non bâti	49	63	128,57 %

2014 (source DGCL)	En K€	En € par ha	Moyenne de la strate
Bases nettes imposées au profit de la commune			
Taxe d'habitation (y compris THLV)	35 047	2 135	1 361
Foncier bâti	26 701	1 627	1 276
Foncier non bâti	63	4	9
Taux		Taux voté	Taux moyen de la strate
Taxe d'habitation (y compris THLV)		14,23%	15,87%
Foncier bâti		13,11%	22,65%
Foncier non bâti		33,37%	59,95%
Produits des impôts locaux			
Taxe d'habitation (y compris THLV)	4 987	304	216
Foncier bâti	3 500	213	289
Foncier non bâti	21	1	5

La majoration de 20 % de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, introduite par la loi de finances rectificative 2014 dans les zones dites « tendues », a été adoptée par le conseil municipal. Elle devait rapporter à la commune plus de 400 K€ de produit fiscal supplémentaire par an à partir de 2015³⁰ (cf. infra « urbanisme »).

6.1.2.4 La fiscalité reversée à la commune par l'intercommunalité

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation	4 314 648	4 314 648	4 314 648	4 314 648	3 779 032	3 638 473	-3,4 %
Dotation de solidarité communautaire	174 533	177 396	0	0	0	0	-100,0 %
Total = fiscalité reversée l'interco	4 489 181	4 492 044	4 314 648	4 314 648	3 779 032	3 638 473	-4,1 %

³⁰ 437 K€ sont inscrit au BP 2016

La fiscalité reversée à Hendaye par la communauté de communes (puis la communauté d'agglomération) Sud Pays Basque représentait encore 21,6 % des produits de gestion de la commune en 2009 alors qu'elle n'en constituait plus que 16,3 % en 2014. C'est l'effet, à la fois, de la suppression de la dotation de solidarité communautaire à compter de 2011 (remplacée par le versement de fonds de concours en section d'investissement) et de la réduction de l'attribution de compensation à partir de 2013 suite au transfert des compétences « transport » et « eaux fluviales » à la communauté d'agglomération. En effet, l'attribution de compensation, qui vise à compenser à la commune les pertes qu'elle a subies lors de l'attribution de la totalité de la taxe professionnelle à l'intercommunalité, voit son montant réajusté à la baisse à l'occasion de chaque nouveau transfert de compétence afin de tenir compte des allègements de charges dont bénéficie la commune à cette occasion.

6.1.2.5 Les ressources institutionnelles

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation annuelle moyenne
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 932 924	4 012 950	4 356 112	4 033 333	4 196 543	4 078 162	0,7 %
Dont dotation Globale de Fonctionnement	2 558 263	2 575 216	2 577 871	2 577 262	2 830 707	2 713 931	1,2 %

Les ressources institutionnelles dans leur ensemble évoluent peu sur la période (+ 3,69 % entre 2009 et 2014). La dotation globale de fonctionnement amorce son repli en 2014 du fait du pacte de stabilité imposé par l'Etat aux collectivités territoriales, représentant la contribution de ces dernières au rétablissement de l'équilibre des finances publiques. Ladite DGF aurait enregistré une nouvelle baisse de 412 K€ en 2015, appelée à se poursuivre pour un montant estimé équivalent en 2016.

6.1.2.6 Les ressources d'exploitation

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	732 895	816 254	840 200	884 979	1 029 752	894 957	4,1%
Autres produits de gestion courante (revenus locaux et redevances hors délégation de service public) = (b)	547 759	492 187	497 802	538 942	515 385	511 739	-1,4%
= Ressources d'exploitation (a+b)	1 280 653	1 308 441	1 338 002	1 423 921	1 545 137	1 406 697	1,9%

Les produits des services et du domaine (parmi lesquels les recettes de la cantine, du périscolaire, du cinéma, de la piscine municipale et de la médiathèque) enregistrent une progression de 22,11 % sur la période 2009-2014. Ils constituent la principale composante des produits d'exploitation qui représentent eux-mêmes un peu plus de 6 % des produits de gestion en 2014 (proportion constante sur la période 2009-2014). Il semble toutefois que les recettes des restaurants scolaires (au demeurant en diminution) et des centres de loisirs de décembre 2014 n'aient pu être imputées sur l'exercice 2014 pour des raisons conjoncturelles. La chambre rappelle, en conséquence, que la technique budgétaire et comptable du rattachement des produits à recevoir (à imputer au compte 4687) aurait pu, alors, être utilement utilisée pour préserver la fiabilité des comptes.

6.1.3 Les charges de fonctionnement

Les charges courantes, qui agrègent les frais financiers aux charges de gestion, atteignent 20,2 M€ en 2014, en progression de 10,17 % sur la période 2009-2014. Les charges de personnel, qui représentent 51,1 % desdites charges courantes en 2014, ont connu une augmentation plus soutenue de 16,26 % dans le même temps.

Structure de coût des charges de gestion courante							
en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Structure moyenne
Charges à caractère général	5 722 095	5 999 309	5 985 143	6 113 042	6 196 802	5 643 316	30,8%
+ Charges de personnel	8 870 771	8 894 456	9 275 344	9 634 452	10 133 999	10 313 322	49,3%
+ Subventions de fonctionnement	2 433 787	2 153 249	2 137 618	2 370 917	2 520 849	2 578 798	12,3%
+ Autres charges de gestion	898 169	941 964	980 052	1 065 882	1 107 276	1 170 249	5,3%
+ Charges d'intérêt	406 075	444 426	450 323	439 894	478 963	488 853	2,3%
= Charges courantes	18 330 897	18 433 405	18 828 481	19 624 186	20 437 890	20 194 537	
Charges de personnel / charges courantes	48,4%	48,3%	49,3%	49,1%	49,6%	51,1%	
Intérêts / charges courantes	2,2%	2,4%	2,4%	2,2%	2,3%	2,4%	

6.1.3.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général, qui s'élèvent à 5,6 M€ en 2014, enregistrent une légère diminution entre 2009 et 2014. Les transferts de compétence à l'agglomération intervenus en fin de période, notamment en matière de transports, pourraient avoir contribué à cette évolution, ainsi que le fait remarquer l'ancien maire de la commune dans sa réponse aux observations provisoires. En outre, la baisse notable des prestations de services sur contrats observée en 2014 (- 18,9 %) s'explique à hauteur de 274 K€ par la nouvelle façon de facturer ses prestations adoptée par le syndicat mixte « Bil ta Garbi » (il déduit désormais de ses factures de traitement le montant correspondant à la valorisation des déchets alors qu'auparavant il reversait le produit de cette dernière à la commune).

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	5 722 095	5 999 309	5 985 143	6 113 042	6 196 802	5 643 316	-0,3%
Dont achats autres que les terrains à aménager	2 315 531	2 267 765	2 343 276	2 404 711	2 753 340	2 649 334	2,7%
Dont locations et charges de copropriétés	166 592	156 157	156 941	147 062	157 140	178 972	1,4%
Dont entretien et réparations	533 038	547 525	418 300	397 452	428 291	390 873	-6,0%
Dont autres services extérieurs	145 938	332 294	235 270	342 487	436 180	420 001	23,5%
Dont contrats de prestations de services	1 622 472	1 657 474	1 808 641	1 688 529	1 893 153	1 534 801	-1,1%
Dont honoraires, études et recherches	127 106	171 841	149 194	127 501	58 934	40 538	-20,4%
Dont publicité, publications et relations publiques	81 897	86 769	91 355	110 999	103 756	90 924	2,1%
Dont transports collectifs et de biens	402 134	456 119	447 199	452 196	76 168	73 594	-28,8%
Dont déplacements et missions	35 255	41 265	43 950	44 463	38 938	30 447	-2,9%
Dont frais postaux et télécommunications	106 670	102 113	100 004	97 602	81 915	77 520	-6,2%
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	103 282	105 812	123 307	220 993	84 073	97 180	-1,2%

6.1.3.2 Les charges de personnel

Les charges totales de personnel qui représentent 51,1 % des charges courantes et 46,3 % des produits de gestion en 2014, constituent le premier poste de dépenses de la collectivité. Elles s'élevaient à cette époque à Hendaye à 628 € par habitant contre 661 € en moyenne pour les communes de la même importance démographique. C'est donc moins leur niveau dans l'absolu qui pose problème que leur évolution dynamique au cours des années récentes (soit une augmentation moyenne annuelle de 3,1 % sur la période 2009-2014) et leur soutenabilité future dans un nouveau contexte financier de diminution de la DGF et de certaines autres recettes.

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel titulaire (a)	5 433 291	5 499 587	5 634 802	5 822 459	5 997 102	6 166 381	2,6 %
Rémunérations du personnel non titulaire (b)	789 722	784 263	881 385	973 793	982 002	924 919	3,2 %
Autres rémunérations (c)	74 692	119 973	84 034	28 797	42 613	53 338	-6,5 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	6 297 705	6 403 822	6 600 221	6 825 050	7 021 718	7 144 638	2,6 %
Atténuations de charges	62 482	178 467	111 261	81 829	89 036	113 154	12,6 %
= Rémunérations du personnel	6 235 223	6 225 355	6 488 960	6 743 221	6 932 681	7 031 484	2,4 %
+ Charges sociales	2 433 018	2 455 198	2 561 938	2 675 330	2 893 424	2 988 490	4,2 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	156 132	156 238	163 397	143 221	151 272	154 228	-0,2 %
+ Autres charges de personnel	0	5 305	0	2 456	1 700	2 233	N.C.
= Charges de personnel interne	8 824 374	8 842 096	9 214 295	9 564 228	9 979 077	10 176 435	2,9 %
+ Charges de personnel externe	46 397	52 360	61 049	70 224	154 921	136 887	24,2 %
= Charges totales de personnel	8 870 771	8 894 456	9 275 344	9 634 452	10 133 999	10 313 322	3,1 %
- Remboursement de personnel mis à disposition	9 547	19 065	0	0	0	0	-100,0 %
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	8 861 224	8 875 392	9 275 344	9 634 452	10 133 999	10 313 322	3,1 %
en % des produits de gestion	42,6 %	40,5 %	41,7 %	43,1 %	44,9 %	46,3 %	

Au 31 décembre 2014, la commune comptait 254 agents titulaires et 19 agents non-titulaires sur emplois budgétaires (équivalent temps plein non précisé), outre, semble-t-il, une centaine d'agents sur emplois non permanents. La période contrôlée a vu, à partir de 2008, la mise en œuvre d'une politique de titularisation des agents contractuels recrutés précédemment, la croissance des effectifs correspondant, en outre, à la nécessité de faire face à des besoins nouveaux apparus notamment en matière d'activités périscolaires (moins à cause de la réforme du temps scolaire qu'en raison de la croissance de la population concernée).

Le budget primitif pour 2015 comportait des prévisions des dépenses de personnel encore en augmentation de 4,44 % par rapport au budget primitif 2014, qui ont été justifiées par la réforme du cadre d'emplois des catégories C, de nouvelles titularisations de personnel non titulaires et divers avancements de grades et d'échelons. Il est prévu, à ce jour, que cette progression atteigne encore 3,6 % en 2016.

Pour illustrer la maîtrise récente de ses charges de personnel, la commune fait valoir que ces dernières n'auraient progressé que de 0,44 % entre le « réalisé » 2015 et les prévisions 2016, comparaison sur laquelle la chambre régionale des comptes (sans contester la « *gestion rigoureuse des effectifs* » également invoquée) appelle toutefois à la prudence s'agissant de données de nature différente. De même, les économies (certes méritoires) réalisées sur l'indemnisation des élus ne peuvent être retenues au nombre des mesures d'allègement des charges de personnel stricto sensu puisque les dépenses en question sont comptabilisées budgétairement dans les « *autres charges de gestion* ».

Initialement envisagée pour le début de 2015, la sortie du schéma de mutualisation de la communauté d'agglomération Sud Pays Basque a dû être repoussée d'un an. La commune, qui indique avoir adhéré à différents groupements de commande mis en place par l'intercommunalité, justifie toutefois son refus d'intégrer le service commun d'instruction des autorisations individuelles d'urbanisme par la nécessité de préserver ses effectifs dédiés à l'accueil et à l'information du public (cf. infra).

Elle soutient, enfin, que de telles mutualisations seraient sans réelle incidence sur les finances communales dès lors qu'elles affecteraient le montant d'attribution de compensation reçu par la collectivité, ce qui est juridiquement inexact. En effet, seuls les véritables transferts de compétences peuvent engendrer une telle diminution de l'attribution de compensation et non la simple mise en place d'un « service commun ».

6.1.3.3 Les subventions

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	2 433 787	2 153 249	2 137 618	2 370 917	2 520 849	2 578 798	1,2 %
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, services publics (SPA ou SPIC)</i>	968 900	820 000	817 244	1 035 000	1 197 200	1 249 500	5,2 %
<i>Dont subv. aux autres établissements publics</i>	121 996	75 407	75 416	74 412	75 013	75 383	-9,2 %
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	1 342 891	1 257 841	1 244 958	1 261 504	1 248 636	1 253 915	-1,4 %

Les subventions versées par la commune ont évolué modérément sur la période contrôlée (+ 5,98 % entre 2009 et 2014 avec une réduction de 6,63 % pour les seules subventions aux organismes privés). Elles se répartissent en 2014 entre les principaux bénéficiaires suivants :

- o organismes de droit public : Centre Communal d'Action Sociale : 1 020 000 € ; EPIC Hendaye Tourisme : 229 500 € ;
- o organismes de droit privé : Comité des fêtes : 211 250 € ; Centre Social Denentzat : 136 200 € ; Ikastola hendaia : 122 000 € ; Groupement du personnel de la ville d'Hendaye : 104 600 € ; Stade hendayais rugby : 70 000 €

En 2015, contrairement à plusieurs communes voisines, Hendaye avait fait le choix de maintenir le niveau de ses subventions aux associations. Il pourrait en aller différemment en 2016. L'EPIC Hendaye Tourisme a vu toutefois sa subvention portée à 312 K€ dès 2015 afin de tenir compte de l'élargissement de ses compétences au commerce et à l'artisanat.

6.1.3.4 Les autres charges de gestion

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	898 169	941 964	980 052	1 065 882	1 107 276	1 170 249	5,4%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	446 989	498 582	553 799	611 380	633 163	641 666	7,5%
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	24 674	24 582	24 840	25 701	27 391	0	-100,0%
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires</i>	152 268	120 851	124 040	132 730	158 950	169 135	2,1%
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	187 629	189 184	189 294	189 818	196 046	193 855	0,7%

La contribution au service incendie, qui atteint 642 K€ en 2014, représente 54 % des « autres charges de gestion », catégorie à laquelle appartiennent également les indemnités de fonction des élus. On observe à cet égard qu'à l'occasion du conseil municipal du 20 octobre 2015, il a été décidé de procéder à une diminution de l'indemnité du maire de 20 % à compter du mois de novembre 2015 « afin de contribuer aux efforts d'économie de la commune », après une première diminution de 7,5 % lors de sa prise de fonction, en mars 2014.

6.1.3.5 Les charges financières

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	406 075	444 426	450 323	439 894	478 963	488 853	3,8%
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	3,4%	3,5%	3,2%	2,8%	2,6%	2,8%	

Les charges de remboursement des intérêts de la dette représentent en moyenne 2,3 % des charges courantes sur la période contrôlée. Elles enregistrent tout de même une progression de 20,4 % entre 2009 et 2014 alors que l'encours de dette a cru de 46 % dans le même temps, avec toutefois des conditions de taux plus favorables depuis 2012.

6.1.3.6 La rigidité des charges de structure

Le ratio de rigidité des charges de structure, qui mesure le rapport de la somme des charges de personnel, des intérêts des emprunts et des contingents et participations obligatoires aux recettes totales de fonctionnement, s'établit à 49,4 % en 2014, soit une « performance » qui, sans être inquiétante dans l'absolu, met en lumière une dégradation de près de 3 points par rapport à la situation en début de période contrôlée.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ratio de rigidité des charges structurelles	46,7%	44,5%	45,9%	45,9%	48,2%	49,4%

6.1.4 L'autofinancement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CAF brute	2 474 328	3 595 729	3 481 390	3 603 423	2 789 373	2 890 253
- Annuité en capital de la dette	840 153	1 137 051	1 178 748	1 296 117	1 370 007	2 464 323
= CAF nette ou disponible	1 634 175	2 458 677	2 302 642	2 307 306	1 419 366	425 930

La capacité d'autofinancement (ou épargne) rend compte de la contribution de l'exploitation au financement des investissements. Les raisons de la dégradation de la capacité d'autofinancement brute d'Hendaye depuis 2012 ont été précisées supra, de même que le caractère pour partie « surévalué » de ladite CAF brute, lié à l'existence des produits exceptionnels reversés par le budget annexe du port de plaisance, appelés prochainement à disparaître. La CAF nette, pour sa part, se trouve doublement impactée par la baisse de la CAF brute à partir de 2013, et par la montée en puissance régulière de l'amortissement en capital de la dette, dès 2010.

Enfin, ainsi qu'il a déjà été signalé supra, par souci de sincérité et de prudence, la commune neutralise les produits exceptionnels précités pour calculer son autofinancement « courant », exercice particulièrement révélateur auquel s'est également livrée la chambre ci-dessous.

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CAF brute	2 474 328	3 595 729	3 481 390	3 603 423	2 789 373	2 890 253
CAF brute hors résultat exceptionnel	2 486 951	3 474 304	3 430 610	2 717 473	2 121 539	2 103 229
CAF nette (=CAF brute - amortissement de la dette)	1 634 175	2 458 677	2 302 642	2 307 306	1 419 366	425 930
CAF nette hors résultat exceptionnel	1 646 798	2 337 252	2 251 862	1 421 356	751 532	-361 094

Il convient toutefois de relativiser en partie la faiblesse du montant de la CAF nette qui ressort du tableau ci-dessus pour l'exercice 2014, cette dernière année ayant, en effet, été marquée par le remboursement de la moitié d'un prêt relais de 2 M€ souscrit en 2013 pour le financement des travaux du chemin de la Baie. Observons à cet égard que si, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ancien maire d'Hendaye soutient que ce remboursement, qualifié d'« anticipé », « ne s'imposait pas » dès cette année, cette affirmation n'est pas assortie d'éléments permettant d'en apprécier le bien-fondé.

6.1.5 L'investissement

Avec près de 40 M€ de dépenses d'équipement entre 2009 à 2014, l'effort d'investissement de la commune apparaît soutenu et assez bien réparti sur l'ensemble de la période, la diminution de 30 % enregistrée en 2014 s'expliquant logiquement par les délais de lancement de nouveaux projets après l'alternance issue des élections municipales.

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul 2009-2014
CAF nette ou disponible (C)	1 634 175	2 458 677	2 302 642	2 307 306	1 419 366	425 930	10 548 097
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	484 697	557 021	317 303	105 098	139 729	159 783	1 763 631
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	2 119 489	1 176 499	878 606	979 112	1 146 250	1 030 523	7 330 479
+ Subventions d'investissement reçues	228 501	112 821	482 978	1 006 563	709 988	767 318	3 308 170
+ Produits de cession	192 066	363 821	8 903	346	593 733	7 058	1 165 926
+ Autres recettes	150	0	0	100 000	0	0	100 150
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	3 024 903	2 210 162	1 687 789	2 191 120	2 589 700	1 964 682	13 668 357
= Financement propre disponible (C+D)	4 659 078	4 668 839	3 990 431	4 498 426	4 009 066	2 390 613	24 216 454
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>59,9%</i>	<i>77,8%</i>	<i>61,2%</i>	<i>61,1%</i>	<i>57,0%</i>	<i>48,3%</i>	
- Dépenses d'équipement	7 778 082	6 002 054	6 521 231	7 362 643	7 037 557	4 954 518	39 656 085
- Subventions d'équipement versées	291 673	82 380	47 204	207 388	840 720	671 683	2 141 048
+/- Dons, subventions et prises de participation	-14 950	0	0	0	0	0	-14 950
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	-23 874	0	0	-23 874
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-3 395 726	-1 415 595	-2 578 004	-3 047 731	-3 869 210	-3 235 589	-17 541 855
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	243 702	156 378	0	0	0	0	400 079
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-3 152 024	-1 259 217	-2 578 004	-3 047 731	-3 869 210	-3 235 589	-17 141 776
Nouveaux emprunts de l'année	4 000 000	1 923 771	2 500 000	2 800 000	4 200 000	1 500 000	16 923 771
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	847 976	664 554	-78 004	-247 731	330 790	-1 735 589	-218 004

Pour aucun des exercices de la période contrôlée, le financement propre disponible (composé de l'autofinancement net et des ressources d'investissement comme le FCTVA et les subventions d'équipement) ne s'avère suffisant pour faire face au besoin de financement des dépenses d'investissement, ces dernières n'étant couvertes par des ressources définitives qu'à hauteur de 48 à 78 % selon les années. La commune est donc contrainte chaque année de recourir à l'emprunt et même parfois (comme en 2011, 2012 et surtout 2014) à ponctionner également son fonds de roulement, ramené à la clôture de l'exercice 2014 à un niveau proche du minimum nécessaire (cf. infra).

Le cumul des nouveaux emprunts souscrits pendant la période 2009-2014 s'élève à 16 923 771 €, soit en-deçà du besoin de financement cumulé de 17 141 776 € pour la même période. Cependant, une approche année par année révèle un ajustement plus approximatif de ces deux agrégats avec un volume d'emprunt excédant parfois le strict besoin de financement de l'exercice (en 2009, 2010 et 2013).

En 2015, le budget principal est marqué par un recul significatif des prévisions d'investissement témoignant de l'adaptation de la commune à un nouveau contexte de tension financière. Pour les prochaines années serait notamment envisagée la rénovation de l'actuelle piscine communale ou la construction d'une nouvelle piscine (à l'étude), sous réserve de la disponibilité du foncier nécessaire.

6.1.6 L'endettement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Encours de dette du budget principal au 1er janvier	8 760 551	11 920 398	12 707 118	14 028 370	15 556 127	18 386 120
- Annuité en capital de la dette	840 153	1 137 051	1 178 748	1 296 117	1 370 007	2 464 323
- Variation des autres dettes non financières	0	0	0	-23 874	0	0
+ Nouveaux emprunts	4 000 000	1 923 771	2 500 000	2 800 000	4 200 000	1 500 000
= Encours de dette du budget principal au 31 /12	11 920 398	12 707 118	14 028 370	15 556 127	18 386 120	17 421 797

Ainsi qu'il a été précisé supra, la commune n'est jamais parvenue à autofinancer entièrement ses investissements et a dû recourir chaque année à l'emprunt pour des montants bien supérieurs à la dette ancienne remboursée sur l'exercice³¹, son encours au 1^{er} janvier s'en trouvant ainsi plus que doublé entre 2009 et 2014.

³¹ Sauf en 2014 année atypique (cf. supra).

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Dettes remboursées	840 153	1 137 051	1 178 748	1 296 117	1 370 007	2 464 323	5 822 076
Nouvel emprunt souscrit	4 000 000	1 923 771	2 500 000	2 800 000	4 200 000	1 500 000	15 423 771
Surplus d'endettement	3 159 847	786 720	1 321 252	1 503 883	2 829 993	-964 323	9 601 695

La progression de l'encours de dette mesuré au 31 décembre de l'exercice atteint 46 % sur la période 2009-2014. Il convient cependant de préciser que les données chiffrées de 2013 et 2014 sont affectées respectivement par la souscription (pour 2 M€) et le remboursement partiel (pour 1 M€)³² d'un prêt relais souscrit auprès de la Banque Postale pour financer l'aménagement du chemin de la baie dans l'attente du versement des subventions publiques dédiées (en particulier de l'Union européenne), intervenu en 2015.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Capacité de désendettement en années (encours / CAF brute)	4,8	3,5	4,0	4,3	6,6	6,0

La capacité de désendettement de la commune, mesurant le nombre d'années qu'il faudrait à la collectivité pour rembourser la totalité de sa dette si elle choisissait d'y consacrer l'intégralité de son épargne brute de l'année, constitue un indicateur synthétique particulièrement représentatif des « fondamentaux » financiers de la collectivité. Alors qu'elle avait pu être ramenée à 3,5 années en 2010, elle s'établissait à nouveau à 6 années en 2014, ce ratio demeurant encore en-deçà du seuil d'alerte malgré cet allongement significatif en fin de période³³. Toutefois, si l'on adoptait le parti pris (vertueux) de la commune consistant à neutraliser les produits exceptionnels pour le calcul de la CAF, sa capacité de désendettement se trouverait alors portée à 8,7 années au 31 décembre 2014³⁴, soit une dégradation encore plus sensible.

Interrogée sur sa stratégie d'endettement, la commune a indiqué pratiquer une « gestion en bon père de famille », privilégiant « les taux fixes (...) ainsi que les emprunts d'une durée de 15 ans » (...) « les montages financiers complexes [étant] évités »³⁵. Pour autant, le rapport sur les orientations budgétaires, actuellement assez pauvre sur ce sujet, pourrait utilement être conforté par des développements plus circonstanciés sur « la structure et la gestion de la dette » comme en fait désormais obligation l'article L.2312-1 du CGCT dans sa rédaction issue de l'article 107 de la loi NOTRe. La commune s'est d'ailleurs engagée à s'y conformer dans sa réponse au rapport d'observations provisoires.

L'exposition au risque de cet endettement apparaissait peu importante pendant la période contrôlée. Ainsi, au 31 décembre 2013, la majorité de l'encours de la commune d'Hendaye était classé dans la catégorie A-1, la moins exposée au sens de la « charte de bonne conduite entre établissements bancaires et collectivités locales »³⁶ dont les règles de cotation combinent un chiffre (de 1 à 6) et une lettre (de A à E) par ordre croissant de risque. Seuls deux contrats d'emprunt n'appartenaient pas alors à ladite catégorie, l'un coté B1 au capital restant dû (CRD) de 300 000 € et l'autre coté B4 au CRD de 1,2 M€.

Dans ses orientations budgétaires pour 2015 la commune déclarait opter désormais pour une politique de stabilisation de son encours de dette³⁷. Il y était ainsi indiqué que ses projets de budget n'autoriseront plus désormais le recours à l'emprunt qu'à hauteur du montant de l'annuité en capital remboursée au titre de l'exercice. Il semble que cet engagement ait été plus que respecté lors de l'exécution budgétaire 2015 qui aurait été marquée, selon les dernières informations portées à la connaissance de la chambre, par un désendettement d'environ 1,1 M€.

³² Les 1 M€ restant ont été remboursés en 2015

³³ Et sous réserve des perturbations imputables au prêt relais précité

³⁴ Chiffre mentionné dans les orientations budgétaires pour 2015

³⁵ Réponse à la question 38 du questionnaire n° 1

³⁶ Dite charte Gissler

³⁷ Sa réduction étant même « souhaitée »

6.1.7 Situation bilancielle

6.1.7.1 Le fonds de roulement

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ressources stables (E)	109 718 640	114 842 888	120 341 389	126 818 176	134 212 889	136 871 559
Dont dotations, réserves et affectations	86 300 679	89 898 562	93 577 275	97 252 062	101 296 612	104 492 751
Dont résultat de fonctionnement cumulé	1 864 363	2 482 804	2 490 577	2 758 571	2 005 833	1 658 656
Dont subventions	8 920 703	9 033 524	9 516 502	10 523 065	11 233 053	12 000 371
Dont provisions pour risques et charges	712 498	712 498	712 498	712 498	712 498	712 498
Dont dettes financières	11 920 398	12 707 118	14 028 370	15 556 127	18 386 120	17 421 797
Emplois immobilisés (F)	107 883 106	112 342 801	117 919 306	124 643 824	131 707 748	136 102 006
Fonds de roulement net global (E-F)	1 835 534	2 500 087	2 422 083	2 174 352	2 505 142	769 553
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	36,5	49,5	47,0	40,4	44,7	13,9

Le fonds de roulement net global du budget principal, correspondant à l'excédent des ressources stables sur les emplois immobilisés, avait atteint son montant le plus élevé en 2013 avec 2,5 M€. Il enregistre une forte baisse au 31 décembre 2014 où il ne s'élève plus qu'à 770 K€, représentant seulement 14 jours de charges courantes. Une telle ponction sur le fonds de roulement s'explique par le sous-financement des immobilisations à cette date (cf. supra). Le maintien dudit fonds de roulement à un niveau aussi bas serait de nature à contraindre la gestion financière de la collectivité si cette dernière devait voir réapparaître un besoin en fonds de roulement (absent en 2014 pour les raisons exposées ci-après). Il apparaît par ailleurs que les dettes financières représentent 12,7 % des ressources stables à la clôture de l'exercice 2014.

6.1.7.2 Le besoin en fonds de roulement

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
= Besoin en fonds de roulement global	-601 003	-677 151	-1 062 788	-1 060 372	1 351 917	-1 673 825
<i>Dont contribution (en + ou en -) des comptes de rattachement avec les budgets annexes</i>	745 285	768 288	1 301 226	934 075	-169 431	2 156 470

La commune ne connaît un besoin en fonds de roulement global, c'est-à-dire un besoin de financement de son cycle d'exploitation, qu'en 2013. Ledit BFR disparaît en 2014, en particulier en raison du rétablissement de la situation des comptes de rattachement avec les budgets annexes (cf. infra).

6.1.7.3 La trésorerie

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fonds de roulement net global	1 835 534	2 500 087	2 422 083	2 174 352	2 505 142	769 553
- Besoin en fonds de roulement global	-601 003	-677 151	-1 062 788	-1 060 372	1 351 917	-1 673 825
= Trésorerie nette	2 436 537	3 177 239	3 484 870	3 234 724	1 153 225	2 443 378
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	48,5	62,9	67,6	60,2	20,6	44,2
<i>Contribution des comptes de rattachement à la trésorerie active</i>	30,6%	24,2%	37,3%	28,9%	-14,7%	88,3%

L'exercice 2014 ayant vu le fonds de roulement diminuer dans de moindres proportions que le besoin en fonds de roulement, cela se traduit mécaniquement par une trésorerie confortée. Le montant de cette dernière, qui s'établit à 2,4 M€ au 31 décembre 2014, correspond à 44,2 jours de charges courantes ce qui pourrait être regardé comme acceptable. Il convient toutefois de rappeler qu'à cette date du 31 décembre 2014 la trésorerie du budget principal ici en cause était fortement abondée par les comptes de liaison avec les budgets annexes (dont le solde cumulé s'élevait alors à 2 156 469,55 €), sans lesquels son montant net se trouverait ramené à 287 K€ (cf. ci-après).

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Trésorerie nette hors compte de rattachement avec les budgets annexes	1 691 252	2 408 951	2 183 645	2 300 649	1 322 656	286 909

Or, lesdits comptes de liaison ont normalement vocation à disparaître et à être remplacés par un compte au Trésor autonome pour ceux des budgets annexes qui présentent un caractère industriel et commercial et qui sont exploités directement par la commune, c'est-à-dire ceux du port de pêche et du stationnement (cf. supra). La trésorerie de ces derniers atteignant respectivement 1,25 M€ et 113 K€ au 31 décembre 2014, c'est donc à une perte potentielle de près de 1,4 M€ qu'était exposée la trésorerie du budget principal à cette date.

6.2 SITUATION FINANCIÈRE DES BUDGETS ANNEXES

Pendant la période contrôlée 2009-2014, seul le budget annexe à caractère industriel et commercial du port de plaisance rencontrait certaines difficultés de nature à impacter la situation du budget principal. Le compte de liaison entre ces deux budgets enregistrait d'ailleurs un solde anormalement débiteur de 1 372 628 € au 31 décembre 2013 mais cette anomalie comptable a été corrigée l'année suivante³⁸.

<i>en K€</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total des produits d'exploitation	1 419	1 137	1 183	1 071	1 211	1 293
Total des charges d'exploitation	194	238	271	1 058	837	1 587
Résultat d'exploitation	1 225	899	912	13	374	-294

Malgré un déficit d'exploitation de 294 K€ pour l'exercice, le budget annexe du port de plaisance présentait un excédent cumulé d'exploitation de 50 K€ et un excédent cumulé d'investissement de 42 K€ au 31 décembre 2014. Toutefois, la fragilité de sa situation financière ne lui avait pas encore permis à cette date de s'acquitter de la totalité des 2,2 M€ qu'il restait devoir au budget principal en remboursement des concours reçus de ce dernier pour pallier la défaillance de la SEM Station Littorale d'Hendaye, gestionnaire du port de plaisance lorsqu'elle était dans l'incapacité de s'acquitter de la redevance d'affermage due au budget annexe.

6.3 SITUATION FINANCIÈRE DE LA SEM STATION LITTORALE D'HENDAYE

La SEM de la Station Littorale d'Hendaye (SLIH) s'est vue déléguer par la commune, qui détient 80 % de son capital, l'exploitation du port de plaisance d'Hendaye. Elle a dégagé un chiffre d'affaires légèrement supérieur à 2 M€ ainsi qu'un résultat net constamment positif sur la période de référence 2009-2013³⁹. Ces résultats lui ont ainsi permis de commencer à s'acquitter des arriérés de redevances d'affermage dues à la commune qu'elle n'avait pu honorer pendant ses premières années d'existence, selon des modalités précisées par l'avenant n° 8 au contrat d'affermage adopté en 2008.

La redevance d'affermage due par la SEM SLIH au budget annexe du port de plaisance a vocation à financer le remboursement des emprunts souscrits par ledit budget pour la construction du port de plaisance⁴⁰. Les difficultés passées de la SEM à faire face à ses obligations en la matière avaient toutefois conduit le budget principal de la commune à soutenir financièrement le budget annexe du port de plaisance sous forme d'avances (pour un montant ayant atteint à son maximum 2,9 M€) et même à prendre en charge directement certains investissements concernant le port de plaisance (pour environ 1,7 M€ entre 2005 et 2012).

Comme il a été indiqué supra, cette situation est actuellement en voie de régularisation avec le retour à meilleur fortune de la SEM. Ainsi, en 2014, le budget annexe du port de plaisance a reçu de la SEM SLIH 1 206 650 € (soit 621 650 € au titre de la redevance d'affermage de l'exercice courant et 585 000 € au titre de l'apurement du passé)⁴¹. Toutefois, l'ancien maire d'Hendaye soutient, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre régionale des comptes, que certains investissements réalisés par la commune sur fonds propres entre 2013 et 2015 n'auraient pas encore été mis à la charge de la SEM comme ils le devraient.

³⁸ Le compte de liaison 4516 présente un solde créditeur de 792 958 € au 31 décembre 2014.

³⁹ Correspondant aux comptes publiés de la société au jour de la clôture de l'instruction de la chambre.

⁴⁰ L'encours de dette du budget annexe du port de plaisance s'élevait à 2,6M€ au 31 décembre 2014.

⁴¹ Sur ces 1,2 M€, seulement 796 404 € ont pu être reversés au budget principal par le budget annexe

6.4 CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

Ainsi qu'il a été exposé supra, l'année 2013 a vu l'apparition d'un effet de ciseau dans l'évolution respective des produits et des charges de fonctionnement, induisant une forte dégradation de l'excédent brut et du résultat de fonctionnement, en raison, notamment, de la croissance soutenue des charges de personnel dans un contexte de diminution de la dotation de fonctionnement et des produits d'exploitation. Malgré la hausse continue de la fiscalité, seule l'importance des produits exceptionnels reçus du budget annexe du port de plaisance a permis, pour un temps, de préserver une certaine capacité d'épargne, cependant insuffisante pour faire face en totalité au besoin de financement des investissements, d'où la forte progression de l'endettement enregistrée sur la période contrôlée 2009-2014.

La commune semble avoir pris récemment la mesure de ces difficultés dans un environnement de plus en plus contraint, ainsi qu'en témoigne son analyse sans complaisance de sa capacité d'autofinancement réelle, de même que sa décision de contenir l'endettement au niveau atteint à ce jour voire même, si possible, de le diminuer pour reconstituer ainsi ses marges manœuvre financières.

En revanche si la recherche d'économies de gestion sur les charges à caractère général semblait avoir commencé à produire certains effets en 2014, la progression des charges de personnel envisagée aux budgets 2015 et 2016 demeure trop conséquente. Il conviendra de tirer toutes les opportunités d'une gestion prévisionnelle des effectifs, même si la pyramide des âges à la mairie d'Hendaye ne permet pas d'envisager un nombre très conséquent de départs à la retraite à court terme. Des gisements d'économie seront également à rechercher dans la mutualisation de tâches et de fonctions supplémentaires au niveau intercommunal, ainsi que dans la mise à plat des subventions aux tiers, voire dans l'adaptation du service rendu aux possibilités de financement (sauf à solliciter davantage l'usager par la tarification). Certaines de ces solutions sont d'ailleurs évoquées dans les orientations budgétaires adoptées par la commune pour 2015 et 2016, ainsi que l'optimisation des recettes domaniales et fiscales. Enfin, un étalement et une sélectivité renforcée de l'investissement apparaissent d'autant plus nécessaires que l'épargne communale tend à diminuer.