

**Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon**

**Rapport d'observations définitives en date du 26 mars 2009**

**Commune d'ALES-EN-CEVENNES**

**GARD**

**Exercices 2002 à 2006**

**Délibérations de la chambre : 02/10/2008 (observations provisoires)  
29/01/2009 (observations définitives)**

**Réponses aux observations provisoires : ordonnateur le 02/01/2009,**

**Réponses aux observations définitives : ordonnateur le 17/03/2009,**

**Document devenu communicable le 18/05/2009**

**Rapport d'observations définitives n° 096/319 du 26 mars 2009**

**COMMUNE D'ALES (30)**

**Exercices 2002 à 2006**

<b>1- PRESENTATION DE LA COMMUNE ET DE SON ENVIRONNEMENT .....</b>	<b>2</b>
<b>1-1 PRESENTATION DE LA COMMUNE D'ALES.....</b>	<b>2</b>
<b>1-2 LES COMPETENCES COMMUNALES .....</b>	<b>2</b>
<b>1-3 L'IMPACT DE L'INTERCOMMUNALITE.....</b>	<b>4</b>
<b>2- LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE.....</b>	<b>6</b>
<b>2-1 LE FONCTIONNEMENT .....</b>	<b>6</b>
<b>2-2 L'INVESTISSEMENT .....</b>	<b>12</b>
<b>2-3 LE FONDS DE ROULEMENT (FDR).....</b>	<b>16</b>
<b>2-4 LA FIABILITE DES COMPTES.....</b>	<b>17</b>
<b>2-5 LES RISQUES PERIPHERIQUES AU BUDGET COMMUNAL .....</b>	<b>18</b>
<b>2-6 CONCLUSIONS.....</b>	<b>20</b>
<b>3- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....</b>	<b>21</b>
<b>3-1 LES ELEMENTS QUANTITATIFS .....</b>	<b>21</b>
<b>3-2 LES ELEMENTS STATUTAIRES.....</b>	<b>22</b>
<b>3-3 L'ORGANISATION DES SERVICES.....</b>	<b>23</b>
<b>4- L'ABATTOIR MUNICIPAL D'ALES.....</b>	<b>24</b>
<b>4-1 L'ABATTOIR ET SON FONCTIONNEMENT.....</b>	<b>24</b>
<b>4-2 UNE CHARGE FINANCIERE LOURDE POUR LA VILLE D'ALES .....</b>	<b>26</b>
<b>4-3 UNE MISE AUX NORMES INDISPENSABLE ET COUTEUSE.....</b>	<b>27</b>
<b>4-4 UN AVENIR TRES INCERTAIN .....</b>	<b>28</b>

*Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».*

*La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la commune d'Alès pour les exercices 2002 à 2006.*

## 1- PRESENTATION DE LA COMMUNE ET DE SON ENVIRONNEMENT

### 1-1 Présentation de la commune d'Alès

La commune d'Alès regroupe une population totale de 41 054 habitants selon l'INSEE en 2007. En y ajoutant les résidences secondaires et les places de caravane, le ministère de l'intérieur calcule ses dotations sur la base de 41 624 habitants.

Ces chiffres permettent à Alès de se positionner comme deuxième ville du département du Gard et sixième commune de la région Languedoc-Roussillon.

Il convient de souligner plus particulièrement deux caractéristiques de ce territoire.

Tout d'abord l'enclavement relatif de la ville d'Alès est une limite au développement économique.

Ce territoire est également fortement marqué par la crise minière des années 70. La reconversion est effective depuis presque 30 ans mais les indicateurs sociaux restent fortement dégradés par rapport aux chiffres nationaux. Ainsi, le taux de chômage s'élève à 13,1% en janvier 2008 dans le bassin d'emploi alésien contre 8% en moyenne nationale. Le nombre de logements sociaux situés sur le territoire municipal de la ville d'Alès dépasse l'obligation réglementaire des 20% fixée par la loi (5 553 logements sociaux sur un total de 19 427 logements). La ville héberge ainsi 14 673 bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL).

### 1-2 Les compétences communales

#### 1-2.1 La définition des compétences

La montée en puissance de l'intercommunalité sur le bassin alésien a eu un impact considérable sur les compétences communales en raison de l'importance des transferts réalisés.

Ce phénomène s'est d'ailleurs déroulé sans que l'usager soit toujours pleinement conscient du changement d'opérateur institutionnel des services publics. En outre, dans la ville d'Alès, certains services intercommunaux continuent d'être gérés par des employés municipaux mis à disposition de la communauté d'agglomération du Grand Alès en Cévennes (CAGAC) contre remboursement.

Toutes les communes de France n'ont pas le même périmètre de compétences du fait du développement rapide de l'intercommunalité. Le budget fonctionnel de l'année 2006 permet d'isoler les principales missions municipales et de les comparer à des moyennes nationales.

<b>Tableau financier des compétences du budget principal</b>		en €	en % (Alès)	en % strate 20 000 à 50 000 hab. (national)
Fonction 01	non ventilables	3 957 778	9,8	4
Fonction 0	Services généraux des administrations	14 111 131	35	30,4
Fonction 1	Sécurité et salubrité publiques dont (police municipale)	1 475 079 1 191 040	3,7	3,3
Fonction 2	Enseignement et formation dont (enseignement premier degré, fournitures, classes découvertes) (hébergement et restauration scolaires)	3 209 500 2 515 625 424 096	8	14,1
Fonction 3	Culture dont (bibliothèques et médiathèques) (action culturelle générale) (musées)	2 716 504 1 148 489 606 449 576 102	6,7	8,1
Fonction 4	Sport et jeunesse dont (activités pour les jeunes) (soutien à l'activité sportive)	2 815 927 1 263 998 788 134	7	11,4
Fonction 5	Interventions sociales et santé dont (CCAS) (autres services)	3 600 159 1 930 000 782 108	8,9	5,5
Fonction 8	Aménagement et services urbains, environnement dont (espaces verts urbains) (voirie communale, routes et annexes) (propreté urbaine) (environnement)	7 639 640 2 256 660 2 103 422 1 448 305 451 726	18,9	15,1
Fonction 9	Action économique (foire et marchés, tourisme, commerce)	781 235	1,90	1,6
<b>Ensemble des dépenses de fonctionnement</b>		<b>40 365 071</b>	<b>99,90</b>	<b>93,5</b>

Ce tableau doit être interprété avec prudence du fait de l'hétérogénéité des compétences communales non transférées aux EPCI et de l'importance de la fonction 0 (services généraux des administrations) qui représente plus d'un tiers des dépenses à Alès.

Il est permis cependant d'en tirer les enseignements suivants :

- ❖ Les services non ventilables dont 45% représente les frais financiers sont beaucoup plus importants à Alès que dans le reste de l'hexagone ;
- ❖ Les missions « action économique » et « sécurité et salubrité » ont un poids local conforme à la moyenne nationale ;
- ❖ La fonction « interventions sociales et santé » pèse plus fortement à Alès qu'ailleurs ;
- ❖ Enfin, on constate qu'une dizaine de missions représente près de 50 % des dépenses communales constituant le « cœur de métier » des services communaux d'Alès: police municipale, enseignement de 1<sup>er</sup> degré, bibliothèques et médiathèques, sport et jeunesse, CCAS, espaces verts, voiries communales, propreté urbaine, action économique de proximité.

### 1-2.2 Le budget principal et les budgets annexes

Les comparaisons nationales concernant les budgets communaux peinent à retracer la variété d'organisation de ces budgets et se contentent souvent de ne retenir que le budget principal comme objet d'analyse. Il importe donc de faire ressortir le poids relatif de chacun des budgets (principal et annexes) pour mieux appréhender la réalité alésienne.

Budget principal	2006
<b>FONCTIONNEMENT</b>	
recettes nettes	43 344 881
dépenses nettes	40 365 071
<b>RESULTAT</b>	2 979 810
<b>INVESTISSEMENT</b>	
recettes nettes	18 590 091
dépenses nettes	16 538 661
<b>RESULTAT</b>	2 051 430
<b>RESULTAT NET EXERCICE</b>	5 031 240

Source: CA 2006 IV C3.5

Budgets principal et annexes	2006
<b>FONCTIONNEMENT</b>	
recettes nettes	50 453 925
dépenses nettes	47 527 158
<b>RESULTAT</b>	2 926 766
<b>INVESTISSEMENT</b>	
recettes nettes	21 326 412
dépenses nettes	19 900 532
<b>RESULTAT</b>	1 425 880
<b>RESULTAT NET EXERCICE</b>	4 352 647

Source: CA 2006 IV C3.5

en euros

Ce tableau portant sur 2006 reflète une réalité pluriannuelle. Il montre que l'ensemble des budgets annexes représente entre 15 et 20% des recettes et des dépenses en section de fonctionnement et d'investissement.

En 2008, six budgets annexes sont isolés au plan budgétaire. Aucun ne dispose de la personnalité morale ou d'une autonomie financière. Le budget principal et ces six autres budgets disposent donc d'un compte unique au trésor et d'une trésorerie unique.

Budgets annexes 2006	Eau	Assainissement	Funéraire	Stationnement	RAFAL	Mercoirol	Total
<b>FONCTIONNEMENT</b>							
recettes nettes	3 664 255	10 880	292 998	1 327 916	1 812 992	0	7 109 041
dépenses nettes	3 725 414	0	258 733	1 249 816	1 919 099	9 023	7 162 085
<b>RESULTAT</b>	-61 159	10 880	34 265	78 100	-106 107	-9 023	-53 044
<b>INVESTISSEMENT</b>							
recettes nettes	1 063 992	86 422	86 394	979 933	479 578	40 000	2 736 319
dépenses nettes	1 543 962	138 580	58 714	1 184 756	391 040	44 816	3 361 868
<b>RESULTAT</b>	-479 970	-52 158	27 680	-204 823	88 538	-4 816	-625 549
<b>RESULTAT NET EXERCICE</b>	-541 129	-41 278	61 945	-126 723	-17 569	-13 839	-678 593

Source: CA 2006 IV C3.5

en euros

Au total, trois budgets annexes possèdent une masse financière d'importance : stationnement, abattoirs (RAFAL), eau. Seul le budget RAFAL est source de pertes financières régulières représentant un déficit cumulé de 1,4 M€ au 31 décembre 2007. Les autres sont en équilibre global sur la période sous revue et disposent de ressources pérennes (redevances).

### 1-3 l'impact de l'intercommunalité.

Le renforcement de la communauté d'agglomération du Grand Alès en Cévennes (CAGAC) a eu un impact fort sur l'évolution des structures et finances communales alésiennes.

Le poids financier de la CAGAC est aujourd'hui équivalent à celui de la ville-centre puisqu'en 2006 les recettes réelles de fonctionnement des deux collectivités sont strictement identiques (41,5 M€). Cette évolution reflète une montée en charge rapide des compétences de l'agglomération.

#### 1-3.1 Les compétences de la CAGAC.

La communauté d'agglomération d'Alès exerce quatre compétences obligatoires (développement économique, équilibre social de l'habitat, aménagement de l'espace et politique de la ville) ainsi que trois compétences optionnelles conformément à la loi (assainissement, environnement et cadre de vie, équipements culturels et sportifs).

Elle a également décidé d'exercer librement des compétences supplémentaires très nombreuses dont les écoles de musique, la petite enfance, le contingent d'incendie et le tourisme.

L'exercice de ces compétences par la CAGAC est réel.

### 1-3.2 Les transferts financiers entre la CAGAC et la ville d'Alès.

Le tableau ci-dessous retrace les évolutions des transferts financiers récents entre l'agglomération et la ville d'Alès.

Transferts financiers		2002	2003	2004	2005	2006
70878	Par d'autres redevables	0	0	0	574 898	1 188 895
70688	Autres prestations de services	291 170	267 277	556 957	501 572	717 860
	dont agglomération	144 216	83 721	319 121	258 735	463 427
7321	Attribution de compensation	5 211 968	5 211 968	5 212 006	2 575 919	855 238
7322	Dotation de solidarité	395 242	430 153	451 774	504 210	600 929

Source : CA

en euros

Pour en comprendre la lecture, il faut tenir compte des deux récentes vagues de transferts de compétence vers la CAGAC. Ainsi, en 2002, la gestion de la nouvelle piscine d'Alès et du théâtre « Le Cratère » a été transférée à l'agglomération. Le montant de l'attribution de compensation (c/7321) fixé auparavant à 6,5 M€ est passé à 5,2 M€.

Puis, en 2005, la CAGAC a repris au 1<sup>er</sup> juillet les compétences suivantes : centres de loisirs sans hébergement (CLSH), équipements sportifs, accueil périscolaire, éclairage public et confection des repas pour les scolaires. L'attribution de compensation a donc naturellement diminué (0,85 M€ en 2006) tandis que la dotation de solidarité (c/7322) continue de croître de façon régulière.

Ces deux dotations correspondent à la compensation versée par l'agglomération à la ville du fait du transfert de la taxe professionnelle à la CAGAC. Leur montant globalisé passe de 5,6 M€ en 2002 à 1,45 M€ en 2006 et constitue une perte nette de recettes pour la ville qui devrait en théorie être compensée par des baisses de charges (notamment de personnel) liées à la disparition de certaines compétences. Or, la réalité a été fort différente : les charges de personnel ont continué de progresser de 12% entre 2003 et 2006. Cette situation s'explique par le fait que les personnels communaux continuent d'assumer les missions transférées à la CAGAC en contrepartie d'un versement financier annuel dont on retrouve la trace au c/70878 (par d'autres redevables). Ce compte alimenté pour la première fois en 2005 représente donc la compensation financière perçue par la ville dans le cadre de la mutualisation des services mise en place au 1<sup>er</sup> juillet 2005.

Cette mutualisation vise à générer des économies d'échelle entre agglomération et communes membres. Elle se matérialise par une convention annuelle qui établit la liste et le coût des missions assurées par des agents communaux, au bénéfice de la CAGAC, dans le cadre des transferts de compétences.

De plus, la ville d'Alès facture à la CAGAC des prestations de service (c/70688) assurées par ses services ressources (ressources humaines, informatique, affaires juridiques, marchés publics). Des clés de répartition ont été fixées pour chacun des services. On retrouve partiellement la trace comptable de ces prestations de service au c/70688 et on peut constater que le coût avait été minimisé au moment de la création de la CAGAC. Il serait aujourd'hui souhaitable que la facturation se rapproche le plus possible du coût réel du service supporté par la commune.

Globalement, l'augmentation récente des comptes 70878 et 70688 ne compense que très partiellement la baisse des comptes 7321 et 7322 comme en atteste le tableau ci-dessus.

L'ordonnateur a tenu à rappeler la neutralité des opérations de transferts de compétence (frais de personnel + charges à caractère général + charges financières + amortissement du capital de la dette impactant le c/7321).

En outre, ses propres calculs concernant l'évolution des charges de personnel nettes (après déduction des remboursements pour mise à disposition) montrent une augmentation de 5,89% entre 2002 et 2006.

Une autre spécificité communautaire concerne la mise en place d'un fonds de concours de la CAGAC aux communes. Une délibération du conseil communautaire de 2003 a fixé une enveloppe globale de 3,2 M€ sur la période 2002-2007 constituant un droit de tirage communal (plafonné à 50% de la dépense) sur des fonds communautaires. La ville d'Alès a ainsi reçu la somme de 1,2 million d'€ sur la période.

## 2- LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

### 2-1 Le fonctionnement

L'analyse financière suivante porte sur le budget principal d'Alès mais des éléments concernant les budgets annexes sont intégrés en tant que de besoin.

Il convient de rappeler en préambule que des transferts de compétences de la ville à la CAGAC ont été réalisés entre 2002 et 2006 qui ont modifié sensiblement les volumes financiers. En outre, l'approche comparative est limitée par le fait que toutes les communes ne sont pas inscrites dans un périmètre intercommunal uniforme et n'exercent pas leurs compétences de la même façon (en régie ou en gestion déléguée).

#### 2-1.1 Les charges

##### 2-1.1.1 L'analyse globale

Le tableau suivant retrace les données des comptes de gestion pour les principales charges courantes :

Charges	2002	2003	2004	2005	2006	2006/2003
<b>Charges nettes de fonctionnement</b>	55 419 423	41 763 943	40 511 417	38 674 504	38 581 746	<b>-7,62%</b>
dt charges à caractère général	7 922 337	7 557 972	7 884 905	7 693 596	7 494 321	<b>-0,84%</b>
dt dépenses nettes de personnel	19 765 936	19 931 803	20 813 025	21 436 139	22 328 679	<b>12,03%</b>
dt autres charges de gestion courante	4 344 314	5 233 364	4 830 410	3 426 688	4 108 987	<b>-21,48%</b>
dt contingents et participations	263 553	1 148 109	341 393	324 218	333 064	<b>-70,99%</b>
dt charges financières nettes	4 058 690	2 472 064	2 341 319	1 925 212	1 782 872	<b>-27,88%</b>
dt dotations aux amortissements et provisions	1 656 279	1 757 081	1 946 100	1 736 355	1 813 206	<b>3,19%</b>

source : compte de gestion

en euros

Il est possible d'en tirer les enseignements suivants :

- ❖ Il convient en premier lieu de neutraliser l'année 2002 du fait d'importantes opérations d'ordre qui pèsent sur les charges et les produits de cet exercice.
- ❖ Les charges ont globalement baissé de 7,62% entre 2003 et 2006 soit près de 2% par an, du fait des transferts de compétence. L'ensemble des postes de dépenses est concerné sauf le personnel (+ 12,03%) et la dotation aux amortissements qui progresse peu. L'augmentation des frais de personnel est continue sur la période (voir supra).
- ❖ Les charges à caractère général (article 012) sont quasiment stables (- 0,84%) alors qu'elles auraient dû baisser plus fortement du fait des transferts de compétences.

### 2.1.1.2 L'approche comparative

ratios des charges (2005)	Alès	France (strate de 20 000 à 50 000 hb)	France (strate de 50 000 à 90 000 hb)	CA à TPU (de 20 000 à 50 000 hb)
dépenses réelles de fct / pop.	911	1 126	1 258	1 070
personnel / dépenses réelles de fct	61,56%	56,30%	55,10%	59,90%

source : ratios DGCL / CA ville d'Alès

Les ratios présentés ci-dessus sont parfaitement révélateurs de deux réalités financières pour la commune alésienne.

En premier lieu, le train de vie de la ville est inférieur aux moyennes nationales, soit 15% de moins (911 € contre 1 070 €/habitant) selon la DGCL en 2005 pour les communes appartenant à une communauté d'agglomération à TPU de la taille équivalente à celle d'Alès.

Le poids fort et les nombreuses compétences de la CAGAC n'expliquent ce phénomène que partiellement.

En second lieu, il faut constater à nouveau le poids important des dépenses de personnel de 8,2% supérieures aux données nationales de référence. Ces charges sont en augmentation continue et constituent une part de plus en plus importante du budget communal qu'il convient de maîtriser afin de préserver des marges de manœuvre pour l'investissement.

Cependant il convient de tenir compte de la mutualisation des moyens mis en place entre l'agglomération et la ville. En réalité, les comptes de la classe 6 et notamment le c/6419 (remboursements sur rémunérations du personnel) ne retracent pas les remboursements par la CAGAC des salaires des agents mis à sa disposition par la ville. On retrouve partiellement ces sommes aux c/70878 et 70688. Ainsi, malgré les nombreux transferts de compétences vers la CAGAC, les charges salariales de la commune ne cessent de croître.

Il en est de même pour le remboursement par le budget du centre communal d'action sociale à la ville des salaires des agents communaux en charge du dispositif de réussite éducative, porté financièrement par le centre communal d'action sociale mais, au plan opérationnel, par les agents de la ville.

Le montant ainsi affecté actuellement au c/70873 (247 531 € en 2006) constitue en réalité un remboursement de rémunérations.

La nomenclature comptable ne permettant pas de retracer fidèlement ce type d'opérations, il serait opportun pour l'ordonnateur de recalculer ses charges salariales nettes des remboursements provenant d'autres organismes dont les services sont assurés par des fonctionnaires communaux d'Alès. Ceci permettrait à la commune de mieux connaître et suivre ses « propres » charges de personnel.

L'ordonnateur a tenu à rappeler l'effort de maîtrise des charges de personnel réalisé en 2007 : 56,53% des dépenses réelles de fonctionnement (contre 61,56% en 2006) pour une moyenne nationale de 53,52%.

## 2-1.2 Les produits

### 2-1.2.1 Approche générale et comparative des produits

Le tableau suivant récapitule les postes principaux de recettes des budgets communaux entre 2002 et 2006.

Produits	2002	2003	2004	2005	2006	2006/2003
<b>Produits nets de fonctionnement</b>	58 101 035	43 658 124	43 344 262	41 773 197	41 561 556	<b>-4,80%</b>
dt produits des services des domaines et div.	1 196 899	1 315 801	1 680 132	1 959 676	3 354 271	<b>154,92%</b>
dt impositions directes	14 444 031	15 000 092	15 948 977	16 722 463	17 529 273	<b>16,86%</b>
dt fiscalité reversée	5 607 210	5 642 121	5 663 780	3 080 129	1 456 167	<b>-74,19%</b>
dt dotation globale de fonctionn.(DGF)	10 235 603	10 379 398	11 490 370	11 701 232	11 926 640	<b>14,91%</b>
dt attributions de péréquation et compensation	3 218 045	3 211 686	2 262 749	2 397 863	2 413 552	<b>-24,85%</b>
dt autres produits de gestion courante	284 424	314 128	324 294	297 860	329 200	<b>4,80%</b>
dt produits des cessions d'immobilisations	12 388 515	3 344 063	1 546 407	1 269 205	544 492	<b>-83,72%</b>

source : compte de gestion

en euros

La dynamique globale doit être analysée en neutralisant, comme pour les charges, les chiffres de l'année 2002 du fait de l'importance des opérations d'ordre cette année-là.

On constate également une légère régression du volume financier des produits de - 4,80 % entre 2003 et 2006 aisément expliquée par les transferts de compétence réalisés en 2005 et, notamment la perte induite par la baisse des versements de fiscalité de 74,19% (attribution de compensation et dotation de solidarité).

En revanche, les deux principales sources de revenus progressent : les impôts directs de 16,86% et la DGF de 14,91%. Il en va de même pour les produits des services (+ 154%).

L'analyse comparative faite à partir des ratios obligatoires de la DGCL donne les chiffres suivants pour 2005 (dernières données disponibles).

ratios obligatoires en 2005	Alès	villes de 20 000 à 50 000 hb	villes de 50 000 à 100 000 hb	villes de 20 000 à 50 000 hb appartenant à une CA en TPU
produits d'imposition / pop	407	498	557	429
recettes réelles de fonct / pop	1 040	1 321	1 470	1 255
DGF / pop	285	289	320	243
CMPF élargi	1,16	0,91	0,85	0,98

source : ratios nationaux DGCL / CA ville d'Alès

Les tendances 2005 des ratios obligatoires confirment les chiffres des exercices budgétaires précédents. Il est possible d'en tirer les enseignements suivants :

- Le niveau des recettes est globalement faible, soit environ 20% de moins que les moyennes nationales. Ceci est le reflet de la moindre richesse fiscale du territoire et de l'importance des transferts de compétence et donc de ressources vers la communauté d'agglomération.

- En 2005, les produits d'imposition sont inférieurs de 10% à la moyenne des villes les plus comparables (407 € contre 429 €/habitant).

- La situation est plus contrastée pour les recettes de la DGF qui sont légèrement inférieures à celles des communes de taille équivalente mais supérieures à celles des communes appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique (EPCI), (TPU).

▪ Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF) élargi est très largement dégradé. Le CMPF est le rapport entre le produit fiscal encaissé sur le territoire communal par la commune et le groupement et le potentiel fiscal de l'ensemble. Il dénote l'intensité de la pression fiscale et l'absence de marges de manœuvre pour l'avenir.

La fiche établie par les services de la Comptabilité Publique pour l'année 2006 permet de confirmer ces éléments de diagnostic.

fiche CP 2006	Alès	moyenne des villes de 20 000 à 50 000 hb appartenant à un groupement en TPU	différence en %
produits de fonct / habitant	1 012	1 284	-21,0%
impôts locaux / habitant	427	437	-2,3%
DGF en euros / habitant	291	257	13,2%

source : CP 2006 / CA ville d'Alès

Elle permet également de constater l'extrême concentration des produits de la ville d'Alès puisque DGF et impôts locaux y représentent 71% des produits de fonctionnement contre 54% en moyenne nationale.

#### 2-1.2.2 Les principaux produits de fonctionnement : analyse détaillée

##### 2-1.2.2.1 Les impôts locaux

L'analyse des comparatifs nationaux montre que la commune d'Alès perçoit un produit fiscal légèrement inférieur à la moyenne nationale avec des taux très nettement supérieurs. Ceci s'explique par la faible richesse fiscale de la ville. Le contribuable local est déjà largement sollicité comme en atteste le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi.

fiscalité comparée 2005 et 2006	Alès		Moyenne nationale*	
	2005	2006	2005	2006
potentiel fiscal (en euros/hb)	533	552	687	710
produits foncier bâti	246	257	232	240
taux de la TFPB	32,67%	32,99%	23,16%	23,19%
produits foncier non bâti	3	3	3	3
taux de la TFPNB	63,95%	64,26%	55,16%	56,06%
produits de la taxe d'habitation	158	165	184	191
taux de la TH	20,05%	20,25%	17,53%	17,56%
produits des trois taxes / hb	407	427	422	437

\*moyenne des communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (TPU) source : fiches DGCP

##### ▪ un produit fiscal très moyen

Le tableau ci-dessus indique que le produit des trois taxes par habitant se rapproche de la moyenne des communes équivalentes en 2006 (427 € contre 437 €). Lorsque la comparaison est faite avec l'ensemble des communes de 20 000 à 50 000 habitants sans tenir compte de leur appartenance à un EPCI à fiscalité propre, le différentiel se creuse fortement (en 2005, 407 € contre 498 € selon les ratios obligatoires publiés par la DGCL).

Une analyse plus détaillée montre cependant que le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) est supérieur à la moyenne (+ 7% en 2006) tandis que celui de la taxe d'habitation est inférieur de 13,6% en 2006. C'est donc bien la TFPB qui assure le principal revenu fiscal de la ville.

Il convient également d'ajouter que la commune a déjà procédé à la suppression de l'abattement général de 15% mais a conservé l'abattement pour charges de famille.

La taxe professionnelle est perçue par le groupement.

- des taux très supérieurs à la moyenne

Tous les taux sont supérieurs à la norme nationale comme en atteste le tableau : pour 2006, + 2,69 points (soit + 15%) pour la TH, + 8,20 points (soit + 14%) pour la TFPNB et + 9,80 points (soit + 42%) pour la TFPB.

Pourtant, avec de tels taux, la ville d'Alès perçoit un produit fiscal très moyen. Pour la taxe d'habitation 2006, un taux supérieur de 15% donne un produit de 13,6% inférieur à la moyenne. Pour le foncier bâti, un taux supérieur de 42% rapporte un produit supérieur de 7%. L'explication tient naturellement dans la faiblesse des bases.

En revanche, la progression des taux est restée modérée sur l'ensemble de la période sous revue ainsi qu'en atteste le tableau ci-dessous :

Taux (en %)	2002	2003	2004	2005	2006	2006/2002
Taux de la taxe sur le foncier bâti	31,87	32,19	32,19	32,67	32,99	3,5%
Taux de la taxe sur le foncier non bâti	62,85	63,48	63,48	63,95	64,26	2,2%
Taux de la taxe d'habitation	20,59	20,8	19,76	20,05	20,25	-1,7%
Taux de la taxe professionnelle	0	0	0	0	0	0

Source : fiches CP 2002-2006

- de faibles bases fiscales

Les services de l'Etat comparent aisément les richesses respectives des communes en utilisant le potentiel fiscal défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales. Il s'agit de la somme que produiraient les taxes directes d'une collectivité si l'on appliquait à ses bases fiscales les taux moyens nationaux d'imposition. Cet indicateur est parfois étendu à la notion plus large de potentiel financier qui prend en compte non seulement les ressources fiscales mais aussi certaines dotations versées automatiquement par l'Etat.

La comparaison est très défavorable à la ville d'Alès dont le potentiel fiscal 2006 (552 €/habitant) est inférieur de 22% à la moyenne (710 €). Il s'agit en quelque sorte du différentiel de richesse fiscale de la commune.

Concernant le potentiel financier calculé pour 2007, la différence négative est de 23%, soit 768 €/habitant pour Alès, contre 1033 en moyenne nationale (source DGCL).

L'ordonnateur explique cette faiblesse par le fait que les deux tiers de la population alésienne ne paient pas 100% de leur cotisation de taxe d'habitation (sur 21 348 articles imposables, 4 370 bénéficient d'exonération ou de cotisation nulle et 9 990 de dégrèvement total ou de plafonnement).

- des marges de manœuvre absentes

Avec une faible base fiscale et des taux d'imposition élevés, la ville d'Alès obtient un produit très moyen. Ceci indique l'étroitesse des marges de manœuvre dont dispose l'ordonnateur à l'avenir comme en atteste son coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi qui dépasse très largement les moyennes nationales.

CMPF élargi	2002	2003	2004	2005
Alès	120,62	115,15	116,03	116,06
communes de 20 à 50 000 habitants	92,90	91,70	91,90	91,80
communes de 50 à 100 000 habitants	85,40	84,60	84,90	85,40
communes de 20 à 50 000 habitants appartenant à un EPCI à TPU	ND	ND	ND	98,40

source : ratios DGCL et fiches DGCL

#### 2-1.2.2.2 Les autres recettes de fonctionnement

##### ▪ Les dotations de l'Etat

La dotation globale de fonctionnement constitue la deuxième principale source de recettes de la ville d'Alès (11,9 M€ en 2006). Elle a progressé de 14,91% en quatre exercices de 2003 à 2006 grâce à une augmentation plus importante de la dotation de solidarité urbaine (DSU) qui s'élève à 1,9 M€ en 2006.

Si l'on ajoute à la dotation globale de fonctionnement, le remboursement par l'Etat des exonérations nationales de taxes locales (TP, TH, TF) et les recettes rapportées par les impôts locaux, on obtient un total de 31,8 M€, soit 74% de l'ensemble des recettes réelles de fonctionnement (42,9 M€ en 2006). On peut donc considérer que les impôts locaux et dotations de l'Etat constituent les trois quarts des ressources financières de la commune.

▪ D'autres taxes constituent des sources de revenus importantes pour la ville : taxe sur l'électricité (0,87 M€), taxe additionnelle aux droits de mutation (0,75 M€), et fiscalité reversée par l'agglomération (1,4 M€).

Il faut pourtant constater que la commune ne dispose d'aucune marge de manœuvre sur ces produits et que la fiscalité reversée (attribution de compensation et dotation de solidarité) a connu une forte décroissance entre 2002 (5,6 M€) et 2006 (1,4 M€) du fait des nouveaux transferts de compétence à la CAGAC.

▪ Les produits des services (c/70) ont connu une augmentation importante entre 2002 et 2006 (de 1,2 M€ à 3,3 M€). Pourtant cette progression ne reflète pas un enrichissement communal puisqu'en réalité on retrouve dans ces comptes des remboursements divers pour un total de 2,15 M€ en forte augmentation récemment : mutualisation des services avec l'agglomération (c/70878), prestations de services diverses (c/ 70688), remboursement par le centre communal d'action sociale des frais de personnel communaux en charge du dispositif de réussite éducative (c/70873).

Les deux seules véritables recettes des services au c/70 que sont les redevances d'occupation du domaine public et les recettes de cantine scolaire ont peu progressé sur la période.

#### 2.1.3 La capacité d'épargne

Le tableau ci-dessous dresse un bilan contrasté de l'évolution de la capacité d'autofinancement (CAF) de la ville d'Alès entre 2002 et 2006.

CAF Alès (2002-2006)	2002	2003	2004	2005	2006
A/CAF brute	4 453 896	3 492 289	4 667 831	4 736 120	4 765 986
B/CAF brute en % des produits de fonctionnement	7,67%	8,00%	10,77%	11,34%	11,47%
C/Remboursements d'emprunt au compte administratif	6.095.388	5.282.492	7.641.202	9.395.498	9.827.717
D/CAF nette (A-C)	-1.641.492	-1.790.203	-2.973.371	-4.659.378	-5.061.731
E/Après retraitement des imputations comptables (compte 16 441)	-1.641.492	-1.790.203	-2.973.371	-59.378	-761.731

(Source : CA 2002-2006)

en euros

La CAF brute (qui représente essentiellement le résultat comptable de l'exercice augmenté des dotations aux amortissements et provisions et intègre donc les résultats financier et exceptionnel) s'est certes stabilisée au-dessus de la marge minimale de 10% des produits de fonctionnement. Elle représente la capacité d'épargne de la structure.

Cependant, la CAF nette (CAF brute moins remboursement de l'annuité en capital de la dette) dénote une situation financière très défavorable puisqu'elle est négative sur toute la période. De façon schématique, ceci signifie que l'épargne ne suffit pas à couvrir le remboursement du capital de la dette. Les remboursements de dette sont certes très variables mais la tendance négative est avérée sur toute la période.

La commune a signé en 2003 un contrat de prêt revolving dit « crédit souple » (montant : 5 M€) qui possède les caractéristiques d'un emprunt long terme permettant des tirages infra annuels et des remboursements anticipés libres.

L'instruction M14 prévoit que ces emprunts soient enregistrés au c/1644 : « emprunts assortis d'une option de tirage sur une ligne de trésorerie » en distinguant les opérations afférentes à l'emprunt (sous-compte 16441) et celles liées aux opérations de trésorerie (sous-compte 16449).

Or les opérations infra annuelles n'ont pas été imputées sur le c/16449 mais sur le c/16441. En conséquence, le débit du c/1644 est artificiellement gonflé ce qui augmente visuellement le montant du capital des emprunts remboursés et fausse les analyses financières concernant la CAF nette en 2004 et 2005. Il conviendrait de retraiter ces opérations liées au c/1644 afin de connaître la réalité des remboursements d'emprunts annuels. Les résultats de la ville d'Alès s'en trouveraient améliorés puisqu'il faudrait retirer 4,6 M€ en 2005 et 4,3 M€ en 2006 de la CAF nette qui resterait encore cependant négative [-59 378 en 2005 et -761 731 en 2006].

## 2-2 L'investissement

Du fait de la pluri-annualité des politiques d'investissement, l'analyse financière reposera principalement sur les moyennes annuelles des recettes et dépenses pour les exercices 2002-2006 présentées dans le tableau de financement simplifié ci-dessous :

tableau de financement simplifié	2002	2003	2004	2005	2006	moyenne 2002/2006
<b>A : recettes d'investissement</b>	30 161 287,00	14 790 401,00	14 997 245,00	47 541 831,00	15 632 403,00	24 624 633,40
dont recettes réelles	7 627 600,00	7 623 233,00	10 311 827,00	14 810 955,00	13 460 693,00	10 766 861,60
dotations (c/10 sauf 1068)	1 719 782,00	1 907 243,00	1 683 989,00	1 226 227,00	848 791,00	1 477 206,40
subventions (c/13)	829 406,00	1 664 087,00	2 721 206,00	2 615 106,00	1 585 353,00	1 883 031,60
emprunts nouveaux (c/16)	3 584 000,00	3 602 730,00	5 600 000,00	10 731 251,00	10 800 000,00	6 863 596,20
autres immos financières (27)	0,00	324 468,00	306 631,00	238 369,00	226 548,00	219 203,20
<b>B : affectation de N - 1 (c/1068)</b>	7 348 764,00	2 186 984,00	2 048 614,00	3 029 481,00	2 957 688,00	3 514 306,20

<b>C : dépenses d'investissement</b>	32 348 271,00	16 839 016,00	18 026 726,00	50 320 087,00	16 538 661,00	26 814 552,20
dont dépenses réelles	12 278 078,00	13 564 088,00	16 051 209,00	19 824 750,00	16 084 552,00	15 560 535,40
remboursement d'emprunts (c/16)	6 095 388,00	5 282 492,00	7 641 202,00	9 395 498,00	9 827 717,00	7 648 459,40
dépenses d'équipement (c/20-21-23)	2 246 258,00	2 939 585,00	3 124 649,00	3 310 294,00	2 970 671,00	2 918 291,40
+ opérations individualisées	3 771 299,00	4 381 790,00	5 106 266,00	6 951 819,00	3 126 305,00	4 667 495,80
autres immos financières (27)	165 132,00	960 220,00	179 091,00	167 138,00	159 858,00	326 287,80

source : comptes administratifs

en euros

- ❖ les opérations d'ordre ont été très importantes en 2002 et 2005 du fait des transferts de compétences vers l'agglomération ;
- ❖ on constate une augmentation conséquente des masses financières en 2005 et 2006 ;
- ❖ les remboursements d'emprunt sont supérieurs aux emprunts nouveaux en moyenne sur l'ensemble de la période, ce qui correspond à une dynamique de désendettement ;
- ❖ les dépenses réelles d'investissement moyennes (15,5 M€) sont supérieures aux recettes moyennes (10,7 M€) augmentées de l'autofinancement annuel par la section de fonctionnement (affectation de n-1 = 3,5 M€).

## 2-2.1 Les dépenses d'investissement

### 2-2.1.1 Les masses financières

ratios	2002		2003		2004		2005	
	Alès	France*	Alès	France*	Alès	France*	Alès	France*
dép d'équipt brut / population	146	228	178	243	200	271	249	299
dép d'équipt brut / rec réelles de fct	13,22%	18,20%	16,26%	18,90%	19,00%	20,80%	24,02%	22,60%

source : ratios DGCL 2002-2005

\* moyenne des villes de 20 à 50 000 habitants

Le tableau comparatif des ratios obligatoires du code général des collectivités territoriales qui concernent les dépenses d'investissement montre un déficit alésien en matière d'équipement brut sur l'ensemble de la période. Ainsi en 2005, la commune a investi 249 € par habitant contre 299 € en moyenne nationale. Pourtant la part des recettes qu'elle y a consacrée (24%) est légèrement supérieure à la norme nationale (22,6%). Ceci reflète nécessairement la faiblesse des recettes de la commune plutôt qu'un véritable effort communal d'investissement.

La politique d'investissement communale a d'ailleurs été fortement influencée à la baisse par les transferts de compétences vers l'agglomération. En effet, les dépenses communales d'équipement brut (c/20. 21. 23 et opérations individualisées) ont représenté une moyenne de 7,6 M€ alors que les mêmes dépenses de l'agglomération se sont élevées en moyenne à 14,4 M€ sur la même période. La CAGAC a notamment réalisé une école de musique, un centre aquatique, une rocade neuve et la rénovation du théâtre de la ville. Les comparaisons nationales montrent ainsi qu'en 2005 la CAGAC a investi 192 € par habitant contre 79 € au plan national.

On notera également que le remboursement des emprunts représente le principal poste de dépenses d'investissement.

Remboursement d'emprunts en dépenses d'investissement	2004		2005		2006	
	Alès	France	Alès	France	Alès	France
	41,72	24,76	44,11	22,82	48,65	22,81

Source : fiches CP 2004-2006

La politique de désendettement pèse donc logiquement et fortement sur la capacité d'investissement actuelle de la ville.

### 2-2.1.2 Les principales opérations d'investissement

Le tableau ci-dessous recense les dix principales opérations d'investissement ayant abouti ou démarré pendant la période sous revue et figurant au compte administratif de la commune.

N° d'opérations	Intitulé	Montant (M€)
2207	inondations : réfection voirie et réseaux	8,6
977	grosses réparations de voirie	6,7
971	médiathèque	4,7
973	programme de rénovation des écoles	2,63
2201	réfection école Pré Saint-Jean	2,17
2503	Place Henri Barbusse et divers	1,02
2210	inondations : réfection bâtiments divers	0,85
991	aire des gens du voyage	0,8
2405	extension école Pansera	0,7
2510	interventions et réparations bâtiments	0,68

On remarque la forte prédominance des opérations sur les réseaux rendues nécessaires après les grandes inondations de 2002 ainsi que le poids financier de la rénovation des écoles de la ville.

Les investissements de la ville d'Alès ont donc été concentrés sur ces deux priorités qui sont au cœur des compétences communales.

### 2-2.2 Le poids de l'endettement

#### 2-2.2.1 L'encours de la dette

Le compte de gestion du comptable public retrace fidèlement l'évolution de l'encours de la dette de la ville d'Alès.

2002	2003	2004	2005	2006
61 743 064	60 099 185	58 219 469	46 753 778	47 726 061

Source : compte de gestion

en euros

On constate ainsi un désendettement réel de la collectivité qui s'est poursuivi puisque l'encours se monte à 46,36 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Mais il faut tenir compte de deux transferts d'emprunt d'un montant de 12,8 M€ réalisés en 2005 dans le cadre des transferts de compétences à la CAGAC. Entre 2002 et 2006, le désendettement (hors transferts) n'est donc que de 1,2 M€.

Cependant le profil d'amortissement de ces emprunts est favorable à la ville puisque le tableau d'extinction de la dette montre que celle-ci sera divisée par deux en 2013 et par quatre en 2016 (annexe 8).

De plus, l'endettement des budgets annexes ne devrait pas peser trop lourdement sur les finances communales :

Endettement des budgets annexes (31 décembre 2007)				
Budgets annexes	eau	abattoir	marchés et stationnement	service funéraire
Encours de la dette	9,18 M€	2,91 M€	7,29 M€	0,31 M€

source : comptes de gestion

En effet, les budgets eau, marchés et stationnement possèdent des ressources propres permettant de rembourser ces emprunts. La dette du service funéraire municipal est modeste. Seule la situation fragile de l'abattoir municipal pourrait conduire à terme à un transfert de dette vers le budget principal augmentant à proportion d'un seizième l'endettement de celui-ci (2,91 M€, en plus de 46,36 M€).

La dette actuelle doit être également comparée à celle des communes de la même strate géographique.

Endettement comparé (en euros par habitant)	2002		2003		2004		2005		2006	
	Alès	France*	Alès	France*	Alès	France*	Alès	France*	Alès	France*
encours de la dette	1501	1084	1464	1047	1418	1037	1139	1031	1163	1033
annuité de la dette	270	200	178	199	234	167	583	164	234	156

Sources : Fiche CP

\* Moyenne des villes françaises de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (TPU)

Ce tableau montre l'impact fort du désendettement opéré en 2005 par transfert d'emprunts à l'agglomération. Le différentiel d'endettement s'est partiellement comblé et il n'est plus que de 12,5% (1 163 € par habitant pour Alès contre 1 033 en moyenne nationale). La ville demeure cependant plus endettée que la moyenne française.

Enfin, il convient de rapporter le montant de l'encours de dette à la capacité d'autofinancement de la commune (CAF) et d'évaluer la capacité de désendettement en nombre d'années.

Capacité de désendettement	2002	2003	2004	2005	2006
encours de la dette (A)	61 638 000	60 099 000	58 219 000	46 754 000	47 726 000
CAF (B)	4 467 000	3 492 000	4 668 000	4 736 000	4 766 000
A/B (en années)	13,80	17,21	12,47	9,87	10,01

Source : fiches CP 2002-2006

en euros

L'analyse montre une amélioration de la situation et une stabilisation autour de dix années.

Cette capacité de désendettement est en outre inférieure à la durée moyenne pondérée des emprunts communaux qui est de 11 ans 9 mois.

#### 2-2.2.2 Le coût de la dette

De toute évidence, l'endettement de la ville génère des frais financiers importants supérieurs aux moyennes nationales.

charges financières	2002		2003		2004		2005		2006	
	Alès	France	Alès	France	Alès	France	Alès	France	Alès	France
part des charges financières dans les charges de fonct (c/66)	7,37	5,10	5,92	4,55	5,78	3,88	4,98	3,51	4,62	3,62

source : fiches CP 2002 - 2006

On constate cependant une forte décroissance de la part des charges financières dans le budget (de 7,37% à 4,62%) et une baisse en valeur absolue de 27,88% entre 2003 et 2006 dans un contexte favorable de baisse des taux d'intérêt.

Pourtant le coût de la dette calculé par l'ordonnateur reste modéré puisqu'il est de 4,21% au 15 mai 2008, en tenant compte des instruments de couverture ce taux est ramené à 3,93%.

Ce résultat s'explique notamment par une gestion dynamique de la dette qui a pesé à la baisse sur les taux. On constate ainsi sur la période 2002-2006, sept opérations de remboursement anticipé et sept opérations de refinancement concernant dix huit contrats au total.

### 2-2.2.3 La structure de la dette

La structure de la dette n'appelle pas de remarque.

La durée résiduelle moyenne des emprunts de la ville d'Alès (11 ans 9 mois) est bien inférieure à la moyenne nationale (14 ans 4 mois).

### 2-2.2.4 La gestion de la trésorerie

Le tableau suivant reprend les principaux indicateurs concernant les crédits de trésorerie de la commune d'Alès.

Compte	Libellé	2002	2003	2004	2005	2006
51931	tirages sur lignes de trésorerie	151 658 735	145 800 000	6 850 000	13 700 000	15 550 000
	solde au 31 décembre	0	0	0	0	0
6616	frais financiers sur la ligne de trésorerie	204 090	44 956	14 392	76 522	102 394

La commune a notamment souscrit deux emprunts assortis d'une option de tirage sur une ligne de trésorerie d'un montant de 5 M€ en 2003 et 3 M€ en 2007. Si ces deux contrats figurent bien dans l'encours annuel de dette, en revanche, les tirages infra-annuels de trésorerie qu'ils ont engendré n'ont pas été inscrits aux c/16449 et 51932 comme prévu dans l'instruction M14 et ont gonflé artificiellement le montant du capital remboursé au c/16441 depuis 2004, faussant ainsi partiellement les résultats de l'analyse financière.

Toutefois, aucun élément ne permet de penser que la commune ait connu des difficultés majeures de trésorerie sur la période. En effet, la ligne de trésorerie a été correctement soldée au 31 décembre de chaque année. La commune a versé peu d'intérêts moratoires sur la période 2002-2006 (3 178 € en 2005) et un contrôle par sondage n'a pas permis de déceler des délais de mandatement trop longs. En outre, le fonds de roulement est globalement positif sur la période.

La chambre déplore que l'ordonnateur ne dispose pas du solde moyen de sa trésorerie quotidienne, en l'absence d'outils adaptés informatiques de liaison avec le comptable public.

## 2-3 Le fonds de roulement (FDR)

L'analyse de l'évolution du fonds de roulement repose sur deux sources complémentaires : les comptes de gestion (états A 14) et les analyses comparatives des services de la comptabilité publique (fiches CP).

	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Alès	France*	Alès	France*	Alès	France*	Alès	France*	Alès	France*	Alès	France*
<b>Fonds de roulement comparé</b>												
<b>En euros par habitants</b>	7	52	7	63	4	75	17	77	72	73	37	73

\* Moyenne des communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (TPU)

Source : Fiches CP 2002 à 2006

Analyse du fonds de roulement (en €)	2002	2003	2004	2005	2006
Budget principal seul	4 935 134*	555 634*	358 998*	679 435	3 046 588
Budget consolidé avec budgets annexes	1 852 041	2 285 234	- 586 571	401 595	1 507 632

Source : comptes de gestion 2002-2006 (Etats A 14)

\* décalages importants liés aux transferts de compétences à la CAGAC (retard dans les écritures comptables)

On constate une forte discordance entre les deux sources pour les années 2002 à 2004 qui s'explique par les transferts de compétences qui ont obéré temporairement les écritures du comptable public. Les chiffres 2005-2007 sont strictement équivalents après régularisation comptable.

Il importe surtout de retenir que :

- Le FDR du budget principal est positif sur toute la période et ne pèse donc pas sur la trésorerie de façon structurelle ;
- Il s'est rapproché des moyennes nationales sur les deux dernières années ;
- Pendant toute la période sous revue, les budgets annexes pèsent cependant négativement sur le FDR consolidé (sauf en 2003). Ceci s'explique principalement par le déficit cumulé du budget RAFAL qui dépasse légèrement le million d'euros déjà en 2002 et a atteint 1,4 M€ au 31 décembre 2007.

## 2-4 La fiabilité des comptes

La pertinence de l'analyse financière repose sur le respect par l'ordonnateur du principe de sincérité budgétaire et de la régularité et qualité des écritures comptables.

### 2-4.1 Le respect de la sincérité budgétaire

Un contrôle approfondi portant sur les écritures budgétaires réalisées par l'ordonnateur a été mené permettant de faire les constats suivants :

- ❖ Le montant des travaux en régie est stabilisé sur la période et représente environ 1% des dépenses de fonctionnement.
- ❖ Les intérêts moratoires sont négligeables (3 178 € en 2005) et les délais de paiement des fournisseurs sont globalement respectés (trente et un jours de moyenne).
- ❖ Les procédures d'amortissement utilisées sont conformes aux instructions comptables.
- ❖ Les procédures d'étalement de charges mises en œuvre sont conformes quant à la nature des charges transférées. Elles représentent un montant global de dépenses transférées de 3,6 M€ depuis 1997 et une dotation annuelle aux amortissements de 0,58 M€ en 2006. Les amortissements restant à effectuer sont de 1,59 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2008.
- ❖ Des provisions pour garantie d'emprunt ont été constituées pour un montant représentant 0,51M€ depuis 1998. Ces opérations sont fidèlement recensées dans les annexes des budgets communaux.
- ❖ Le taux de consommation des crédits est variable d'une année sur l'autre mais on constate les moyennes suivantes qui attestent de la difficulté de consommation des crédits ouverts en recettes d'investissement (80,88% incluant les restes à réaliser). L'attention de l'ordonnateur doit être portée sur ce dernier point afin d'améliorer la qualité du débat démocratique en conseil municipal.

Tableau de consommation des crédits ouverts (2002-2006)

%	Fonctionnement		Investissement (avec RAR)		Investissement (sans RAR)	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
	92,68	97,47	90,01	80,88	76,51	72,44

Source : CA 2002 à 2006

- ❖ Le rattachement des charges à l'exercice représente un montant moyen annuel de 1 M€ qui est à rapprocher de la moyenne des dépenses de fonctionnement (44,4 M€). Le rattachement des produits représente à peine 0,2 M€ en moyenne sur cinq ans.
- ❖ Les restes à réaliser concernent uniquement la section d'investissement et représentent un montant moyen de 3,89 M€ en dépenses et 2,53 M€ en recettes.

❖ Un inventaire figure bien en annexe du budget de la collectivité. Il utilise cependant un système de codification et de classement différent de celui utilisé par le comptable public pour la réalisation de l'état de l'actif. Cette divergence regrettable ne permet pas de rapprocher les deux documents afin d'améliorer la connaissance et le suivi du patrimoine communal.

❖ Enfin, on constate la multiplication d'écritures d'ordre complexes et parfois incomplètes concernant les cessions d'immobilisation engendrées par les transferts de compétences vers la CAGAC qui ont obligé le comptable à effectuer des rectifications comptables tardives.

#### 2-4.2 Des écritures comptables erronées

L'examen de la gestion de la commune d'Alès a permis de déceler les erreurs budgétaires et comptables suivantes :

- Le calcul des ratios obligatoires n'a pas tenu compte de certaines évolutions nationales concernant la DGF et le CMPF et la commune a continué d'afficher des ratios plus défavorables pour elle. Un retraitement a donc dû être effectué dans le cadre de l'analyse financière.

- Le c/6556 (indemnité des logements instituteurs) retrace irrégulièrement le paiement des heures de surveillance exercées par les instituteurs à la place du c/6218 (autre personnel extérieur).

- L'ensemble des fournitures liées aux travaux en régie est affecté au c/6068 (autres matières et fournitures) par souci de commodité alors que la nomenclature comptable permet de classer ces dépenses de fournitures par nature (voirie, entretien, etc...).

### 2-5 Les risques périphériques au budget communal

#### 2-5.1 La politique de soutien aux associations

La ville d'Alès a versé des subventions à 151 organismes en 2006, mais 11 structures représentent 90% de l'enveloppe.

Le tableau ci-dessous récapitule les principales données financières de la politique associative alésienne.

Organisme bénéficiaire	2002	2003	2004	2005	2006	2006/2002
<b>Personnes de droit public</b>						
Caisse des écoles	220 086					
SIVOM des sources du TARN			81 705			
CCAS d'Alès	2 286 735	2 540 000	2 000 000	1 500 000	1 930 000	-18%
<b>Total personnes droit public 1</b>	<b>2 506 821</b>	<b>2 540 000</b>	<b>2 000 000</b>	<b>1 500 000</b>	<b>1 930 000</b>	<b>-30%</b>
<b>Personnes de droit privé</b>						
Comité des œuvres sociales	182 694	170 000	170 000	178 000	203 000	10%
Festival du cinéma d'Alès	62 810	60 980	70 980	70 980	62 000	-1%
Grand chœur Languedoc chanson	167 694	165 695	167 695	167 695	167 695	0%
Théâtre Le Cratère	60 980	90 980	60 980	90 980	30 000	-103%
Maison de la nature et environnement	28 965	23 500	23 500	29 500	32 300	10%
Rugby club alésien	62 480	67 480	70 859	77 435	91 000	31%
Cercle nautique des Cévennes	45 735	45 735	51 835	50 167	76 100	40%
Alès Cévennes athlétisme	83 084	80 798	90 620	82 520	118 150	30%
Olympique d'Alès en Cévennes (football)	543 000	236 000	75 000	75 000	40 000	-1258%
CAC volley Ball	129 500	125 750	235 000	235 000	275 000	53%
<b>Total personnes droit privé 2</b>	<b>1 366 942</b>	<b>1 066 918</b>	<b>1 016 469</b>	<b>1 057 277</b>	<b>1 095 245</b>	<b>-25%</b>
<b>Total organismes (1 et 2)</b>	<b>3 873 763</b>	<b>3 606 918</b>	<b>3 016 469</b>	<b>2 557 277</b>	<b>3 025 245</b>	<b>-28%</b>
<b>Total général des subventions*</b>	<b>4 207 676</b>	<b>3 885 914</b>	<b>3 390 871</b>	<b>2 912 616</b>	<b>3 413 737</b>	<b>-23%</b>

Source CA Alès 2002-06

\*les subventions < 23 000 € sont incluses dans le total général des subventions

en euros

Il est permis d'en tirer les enseignements suivants :

- ❖ Le total général des subventions a décliné entre 2002 et 2006, passant de 4,21 M€ à 3,41 M€.
- ❖ Le centre communal d'action sociale représente, avec 1,93 M€ et 56% de l'enveloppe globale, le premier destinataire des subventions communales. Son poids dans l'ensemble du budget communal est également important (1,93 M€ sur 38,58 M€ soit 5%).
- ❖ L'enveloppe est fortement concentrée dans trois domaines traditionnels de la politique associative : le sport, la culture et le social.
- ❖ Le soutien aux associations sportives et notamment aux 5 plus grands clubs alésiens représente 18% du montant total des subventions. Des conventions d'objectifs ont été passées avec ces clubs liant la dotation à des critères de participation et de résultats. A ce titre, les subventions destinées au club de volley-ball « CAC volley-ball » qui vient d'accéder à la Pro A (1ère division nationale) devraient connaître une évolution positive en 2008-2009.

En outre, 15 agents ont été mis à disposition de 7 organismes entre 2003 et 2005 (ADRET, association Harka d'Alès, Reseda, Les moissons de l'amitié, ludothèque La souris verte, OMS, Olympique Alès en Cévennes). Quatorze mises à disposition n'ont pas été renouvelées au cours de l'année 2006 à la fin des contrats emploi jeunes des agents concernés.

La chambre souhaite attirer l'attention de la commune sur la situation financière très dégradée de l'association Grand Chœur Languedoc Chanson qui organise tous les ans un stage d'une semaine pour plus de 1 000 choristes venus du monde entier ainsi qu'un spectacle, pour 3 000 personnes dans les arènes de la ville, appelé « Les fous chantants d'Alès ».

Malgré une subvention annuelle de 167 695 €, la situation financière de l'association est fragile. En 2006, son bilan affichait une dette de 450 014 € pour un actif de 74 107 € tandis que ses fonds propres sont négatifs (- 375 908 €).

L'association ne dégagne presque aucun bénéfice conséquent depuis plusieurs années (- 25 701 € en 2006). Ses charges d'exploitation représentaient 514 365 € et ses recettes 549 433 € dont 30% environ de subventions communales cette même année.

La dépendance de l'association envers la commune est donc bien réelle et la commune doit suivre avec attention sa situation financière car elle serait vraisemblablement conduite à intervenir en cas de défaillance associative majeure si elle souhaite conserver cette manifestation populaire au succès grandissant.

La ville a affirmé qu'elle « suivait avec attention toute particulière le budget de cette association qui devrait se « dégager d'une charge importante en 2009 »

#### 2-5.2 Les garanties d'emprunts

L'annuité garantie pour 2008 est de 7,34 M€ pour un encours total restant de 75,8 M€. Les 15 organismes garantis interviennent tous dans le domaine social ou économique et l'essentiel des engagements communaux porte sur le logement social ou les maisons de retraite.

L'ampleur des encours des garanties apportées à 3 organismes particuliers (la maison de santé protestante pour 10,37 M€, l'OPAC d'Alès pour 49,78 M€ et la SAHLM pour 8,48 M€) doit justifier un suivi attentif de leur situation financière à l'avenir.

Pendant la période sous revue, la commune a dû solder deux anciens contentieux liés à des appels en garantie d'emprunt :

- La SACIVA, SEM spécialisée dans la construction de locaux commerciaux qui avait aménagé le quartier du Prieux à Alès, a été mise en liquidation judiciaire. L'appel en garantie bancaire qui en a résulté a débouché sur des accords transactionnels après contentieux et la ville a dû verser 845 703 FF à la Société Marseillaise de Crédit et 9,5 MFF en 10 ans à la banque Petrofigaz (dernière annuité en 2008).

- La SEM olympique Alès-en-Cévennes, gestionnaire du club de football d'Alès a également fait l'objet d'une liquidation judiciaire et la ville qui avait co-garanti avec le conseil général en 1990 un emprunt de 8 MF a été appelée en garantie. Elle a ainsi dû reprendre à sa charge en 2000 un emprunt d'un montant de 2,46 MF. L'affaire est aujourd'hui soldée.

Un nouveau risque est apparu récemment du fait des problèmes financiers et de gestion qu'à connus l'association Entraide alésienne, gestionnaire du foyer des jeunes travailleurs d'Alès. La ville avait garanti en 1997 deux emprunts pour un montant de 419 000 €. La probable et prochaine liquidation de l'association devrait conduire la commune à reprendre à sa charge une dette potentielle restante de 167 000 € ainsi qu'un bâtiment vétuste dont les coûts de rénovation sont estimés à 2 M€ pour l'ordonnateur.

### 2-5.3 Les autres engagements extérieurs de la commune

Les autres engagements extérieurs sont peu nombreux et de faible importance financière.

On constate ainsi :

- ❖ des participations limitées dans les SEM : 1 524 € de participation au capital social de la SEGARD et un transfert de participation vers la CAGAC pour la SEM Alès. La ville a cependant pris en 2007 une participation de 196 480 € dans la SOGATHERM, gestionnaire de l'unique station thermale du Gard sur la commune d'Allègre-les-Fumades ;

- ❖ deux « petites » DSP (délégations de service public) en cours concernant la gestion du crématorium d'Alès et l'organisation des corridas de la fèria d'Alès en régie intéressée (montant annuel de l'engagement communal de 36 000 €) ;

- ❖ des engagements intercommunaux limités du fait du rôle prédominant de la CAGAC dans ce domaine qui représente l'ensemble des communes du bassin au sein des instances suivantes : pays des Cévennes, SMIRITOM (ordures ménagères), aéroport Nîmes-Garons. La ville s'est cependant engagée récemment en dehors du cadre communautaire dans deux projets naissants de développement économique à Mercoirol (étude pour la création d'une base de loisirs sur un ancien site minier) et Allègre (SIVU pour le développement du thermalisme).

### 2-6 Conclusions

L'analyse rétrospective de la situation financière de la commune d'Alès sur la période 2002-2006 permet de tirer les enseignements suivants :

- La progression de l'intercommunalité a entraîné une diminution des volumes financiers gérés par la ville de 7,62% pour les charges et 4,80% pour les produits ;

- Le train de vie communal est inférieur de 15% par rapport aux moyennes nationales) mais les charges de personnel continuent de progresser (+ 12% en quatre ans) dans un contexte de réduction des charges ;

- La ville d'Alès souffre d'un déficit de recettes d'environ 20% par rapport aux communes comparables qui s'explique par les nombreux transferts de compétence vers la CAGAC ainsi que par une moindre richesse fiscale.

- Les marges de manœuvre sont limitées en matière de recettes notamment fiscales. Les bases fiscales sont faibles et les taux plus élevés que les moyennes nationales. Le produit fiscal reste dans une moyenne basse. Le différentiel de potentiel fiscal était de 22% en 2006.

- La capacité d'épargne est plus faible que la moyenne nationale. En effet, la capacité d'autofinancement brute qui s'est stabilisée autour de 10% des recettes de fonctionnement est inférieure de 20% à celles des collectivités comparables. L'épargne dégagée est d'ailleurs insuffisante pour couvrir le remboursement actuel de la dette (la CAF nette est négative).

- Les grands investissements structurants ont été transférés à l'agglomération, ce qui a permis de réduire les dépenses municipales d'investissement et de partager les charges de centralité.

- Malgré un désendettement récent, une saine gestion de la dette, et une capacité de désendettement autour de dix années, la dette de la ville reste élevée (+ 12,5% par rapport aux communes comparables). Cette situation génère des charges financières encore trop importantes et prive Alès de marges de manœuvre pour l'avenir.

Au total, la poursuite du désendettement et la maîtrise des charges notamment du personnel constituent les deux axes de gestion qui permettront à terme une amélioration des résultats financiers.

### 3- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

#### 3-1 Les éléments quantitatifs

Les éléments d'analyse suivants sont extraits du bilan social 2006 de la commune ainsi que du bulletin d'informations statistiques de la DGCL publié en octobre 2007 qui porte sur les effectifs nationaux en 2005.

Au 31 décembre 2006, le nombre d'agents employés de façon permanente par la ville d'Alès était de 768 agents dont 682 titulaires et 86 non titulaires. De plus, 110 agents non permanents étaient rémunérés à la même date dont la grande majorité sont des bénéficiaires de contrats aidés.

Sur ces 878 agents, le pourcentage de titulaires s'élève à 77,6% soit sept points de plus que la moyenne nationale (70%). Les agents à temps complet représentent 76% de l'ensemble (74,8% en moyenne nationale).

La ville emploie 39% de femmes, 4,78% d'agents handicapés. 37% de son personnel permanent est âgé de plus de 50 ans (283 agents sur 768).

La répartition du personnel par filière est assez représentative de la vocation communale d'administration de « services ». La part des personnels de la filière « technique » y est importante.

Filière	Alès 2006 (en %)	France (en %)
administrative	28	25,7
technique	53	45,5
culturelle	4	4,8
médico sociale	5	14
sportive	1	1,3
police	5	1,4
animation	4	3,6

De même, les agents de catégorie C y sont largement majoritaires.

	Alès 2006 (en %)	France (en %)
Catégorie A	3,4	8
Catégorie B	9,5	14
Catégorie C	87,1	76

On constate depuis deux ans une hausse marquée du recrutement d'agents territoriaux (notamment des titulaires ou stagiaires).

Mouvements de personnel	2005		2006	
	titulaires	non titulaires	titulaires	non titulaires
Départs	40	31	34	21
Arrivée	58	29	44	27
Solde	+ 18	- 2	+ 10	+ 6

Enfin, la masse salariale présentait globalement les caractéristiques suivantes :

Tableau de la masse salariale 2006

	Comptes	Montant	%
Rémunération des titulaires (NBI, IR, SUP. FAM inclus)	64 111 64 112	12 480 742	51,80
Régime indemnitaire des agents titulaires	64 118	1 815 222	7,53
Rémunération des agents non titulaires (toutes primes inclus)	64 131	1 771 390	7,35
Emplois d'insertion	64 161 64 168	1 265 745	5,25
Total versement transport et charges suivantes :	6 331	6 503 945	26,99
<i>Cotisations versées au FNAL</i>	6 332		
<i>Cotisations versées à l'URSSAF</i>	6 451		
<i>Cotisations aux caisses de retraites</i>	6 453		
<i>Cotisations aux ASSEDIC</i>	6 454		
<b>Total de la masse salariale en 2006 :</b>	<b>24 096 155</b>	<b>23 837 044</b>	<b>98,92</b>

### 3-2 Les éléments statutaires

#### 3-2.1 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire (fondé sur une délibération générale de mai 2004) est particulièrement complexe et se compose de 30 primes différentes possédant chacune son propre mode de calcul réglementaire.

A Alès, les modalités d'attribution des primes sont globales. Une enveloppe indemnitaire est attribuée individuellement à chaque agent par son chef de service en fonction de sa façon de servir. Il revient ensuite au service du personnel de décliner ce montant global en primes correspondant au grade et à la filière de l'agent. Le montant total attribué à l'ensemble des agents dans le cadre de chacune des 30 primes doit également rester à l'intérieur du plafond autorisé réglementairement.

Ce système complexe nuit à la lisibilité des fiches de paie et à de possibles comparaisons entre agents. Il peut également générer des risques de contentieux dans la mesure où il ne garantit pas que des agents exerçant les mêmes missions bénéficient d'un même régime indemnitaire (les dénominations des primes pouvant différer).

Sur ces trente primes, dix-huit concernent moins de dix agents et neuf représentent un montant supérieur à 20 000 € par an. La chambre recommande une clarification du régime indemnitaire qui permettrait de simplifier le travail des services en charge de la liquidation de la paie, de le rendre plus lisible pour les agents et de limiter les risques de recours.

### 3-2.2 Les conditions de travail

- Les agents de la commune travaillaient déjà 35 heures par semaine avant la mise en œuvre de la loi sur la réduction du temps de travail. Ils ont conservé ce régime horaire. Le droit à congés annuels est de 27 jours de congés payés, plus 5 jours de RTT (9 pour les cadres) et deux jours exceptionnels (Feria d'Alès et Pentecôte).

Le nombre de sanctions administratives est également faible sur la période (6 avertissements, 1 blâme, 2 exclusions d'un jour en 5 ans).

L'absentéisme représentait en 2006 trente journées d'absences par an et par agent en moyenne contre 23,5 au niveau national.

### 3-2.3 Le nombre d'emplois budgétaires

Le nombre d'emplois budgétaires en 2006 était de 815 pour un nombre d'emplois pourvus de 683. Ce décalage de 132 emplois s'est creusé par rapport à l'année 2004 (+ 36). La chambre observe qu'une telle pratique ôte de son sens à l'autorisation budgétaire votée par le conseil municipal chaque année.

### 3-2.4 La tenue des comptes de cumul

Aucun compte de cumul n'a été tenu durant la période sous revue.

La loi du 2 février 2007 a certes abrogé le décret de 1936 imposant la tenue de ces comptes pour réguler le cumul d'activités des agents publics mais cette abrogation n'a aucune portée rétroactive.

Au demeurant, la chambre souhaite attirer l'attention de l'ordonnateur sur le maintien dans la réglementation nouvelle du principe général de l'interdiction de cumul d'activités tout en l'accompagnant de dérogations et sur la nécessité d'exercer toute sa vigilance en la matière pour éviter des abus préjudiciables au service public.

## **3-3 L'organisation des services**

Le système de mutualisation des services mis en place par la CAGAC et la ville d'Alès est particulièrement poussé. En effet, l'ensemble des agents est regroupé au sein d'une structure hiérarchique administrative unique.

Les services administratifs de la ville et de la CAGAC ont en outre connu une évolution majeure en 2006 du fait de la constitution de sept pôles de politiques publiques (infrastructures, solidarité, temps libre, citoyenneté, enfance/jeunesse, environnement urbain, développement du territoire) adossés à huit services ressources transversaux (gestion, assistance juridique, patrimoine immobilier, développement durable, ressources humaines, communication, ressources financières, moyens généraux).

Cette organisation est favorable en terme d'efficacité : l'encadrement supérieur n'est pas dédoublé ; la logistique et les services ressources communs génèrent des économies d'échelle importantes.

Deux questions principales sont toutefois posées par ce mode d'organisation.

La première concerne la bonne imputation des charges de personnel en fonction de la collectivité support de la dépense. Le principe de sincérité budgétaire impose la tenue d'une comptabilité analytique de l'ensemble des dépenses administratives pour la ville et l'agglomération.

Si celle-ci n'est pas toujours aisée à établir en fonction de la nature des dépenses et des services concernés, une clarification sur ce point est néanmoins indispensable.

En outre, la chambre appelle l'attention de la commune sur la nécessité de procéder à une opération générale d'identification des coûts réels des missions affectées aux agents communaux au bénéfice d'autres collectivités et d'établir des conventions annuelles détaillées avec celles-ci afin de permettre le remboursement à l'euro des charges ainsi déterminées.

De plus, la gouvernance administrative unique actuelle repose fortement sur le fait que le maire de la ville-centre est également président de l'agglomération et donc sur un consensus politique susceptible d'être évolutif.

#### **4- L'ABATTOIR MUNICIPAL D'ALES**

La commune d'Alès gère en régie à autonomie financière un abattoir municipal par le biais de son budget annexe « RAFAL ». Celui-ci génère des pertes récurrentes et son avenir est fortement menacé par des évolutions réglementaires récentes.

##### **4-1 L'abattoir et son fonctionnement**

L'abattoir municipal d'Alès a été créé en 1963 et rénové en 1992. Sa production a progressé récemment de 4 380 tonnes en 2002 à 5 237 tonnes en 2007 du fait de la disparition d'abattoirs concurrents dans la région (dont celui de Nîmes en 2005). L'équipement tourne aujourd'hui presque au maximum de sa capacité autorisée par l'administration.

L'outil dispose de trois chaînes parallèles d'abattage (bovin, porc, ovin). Aucun atelier de découpe n'est installé sur le site. Les animaux proviennent du grand quart Sud-Est de la France dans un triangle Rodez-Valence-Marseille.

Le marché de débouchés est celui des producteurs locaux de viande (boucheries, établissements locaux de négoce et de découpe) et notamment l'entreprise Alès viandes qui représente plus de 50% du tonnage abattu et revend essentiellement dans le circuit GMS.

70% de la production est faite selon le rite hallal. Ce mode d'abattage qui nécessite des équipements spécifiques constitue ainsi une véritable niche économique pour l'équipement alésien.

L'abattoir est un service public à caractère industriel et commercial (SPIC) de par la loi.

Ses effectifs sont peu nombreux (26 agents dont deux personnes en longue maladie) et relèvent d'un statut de droit privé.

**Budget Annexe RAFAL de 2002-2006**

Budget annexe	Dénomination des comptes	2002	2003	2004	2005	2006	Moyenne
<b>Recettes d'exploitation</b>	70 Produits des services, du domaine	1 216 003	1 111 800	1 095 892	1 070 523	1 220 607	1 142 965
	73 Produits issus de la fiscalité	-	-	-	-	-	-
	74 Dotations, subventions, participations	320 770	307 846	302 919	341 760	350 618	324 783
	75 Autres produits de gestion courante	-	-	-	-	200 757	40 151
	77 Produits exceptionnels	16 109	64 971	44 610	40 967	31 061	39 544
	<b>Recettes réelles d'exploitation</b>	<b>1 552 883</b>	<b>1 495 483</b>	<b>1 454 444</b>	<b>1 457 798</b>	<b>1 812 992</b>	<b>1 554 720</b>
<b>Dépenses d'exploitation</b>	0\$11 Charges à caractère général	605 328	523 254	513 869	512 801	683 882	567 827
	0\$12 Charges de personnel et frais assimilés	605 065	598 072	607 118	687 409	847 151	668 963
	65 Autres charges de gestion courante	6 600	702	-	-	-	1 460
	66 Charges financières	101 136	93 739	93 876	84 843	92 811	93 281
	673 Charges exceptionnelles	130 865	131 400	132 514	136 564	138 001	133 869
	68 Dotations aux amortissements et provisions	189 828	197 208	200 915	197 885	157 252	188 618
	<b>Dépenses réelles d'exploitation</b>	<b>1 638 823</b>	<b>1 544 377</b>	<b>1 548 293</b>	<b>1 621 433</b>	<b>1 919 099</b>	<b>1 654 405</b>

Source : CA

Budget annexe	Dénomination des comptes	2002	2003	2004	2005	2006	Moyenne
<b>Recettes d'investissement</b>	10 Apports, dotations et réserves	-	-	-	-	-	-
	13 Subventions d'investissement	-	-	-	-	-	-
	16 Emprunts	10 865	461 022	4 545	269 947	322 325	213 741
	26 Participations et créances rattachées	32 000	-	-	-	-	6 400
	28 Amortissement des immobilisations	189 828	197 208	200 915	197 885	157 252	188 618
	<b>Recettes réelles d'investissement</b>	<b>232 693</b>	<b>658 230</b>	<b>205 461</b>	<b>467 833</b>	<b>479 578</b>	<b>408 759</b>
<b>Dépenses d'investissement</b>	13 Subventions d'investissement	-	-	-	-	-	-
	16 Remboursement d'emprunts et de dettes	234 407	235 993	277 346	279 426	295 884	264 611
	21 Immobilisations corporelles	74 779	69 980	42 379	37 878	91 558	63 315
	23 Immobilisations en cours	18 814	16 087	19 441	5 000	3 597	12 588
	26 Participations et créances rattachées	32 000	-	-	-	-	6 400
	<b>Dépenses réelles d'investissement</b>	<b>360 002</b>	<b>322 062</b>	<b>339 166</b>	<b>322 304</b>	<b>391 040</b>	<b>346 915</b>

Source : CA

## 4-2 Une charge financière lourde pour la ville d'Alès

La ville supporte une charge financière double qui s'explique par le déséquilibre chronique du budget annexe RAFAL ainsi que par la prise en charge partielle du remboursement des emprunts par le budget principal.

### 4-2.1 Un budget annexe en déséquilibre

	2002	2003	2004	2005	2006	Moyenne
<b>Exploitation</b>						
<b>Dépenses</b>	1 638 823	1 544 377	1 548 293	1 621 433	1 919 099	1 654 405
<b>Recettes</b>	1 552 883	1 495 483	1 454 444	1 457 798	1 822 992	1 554 720
<b>Investissement</b>						
<b>Dépenses</b>	360 002	322 062	339 166	322 304	391 040	346 915
<b>Recettes</b>	232 693	658 230	205 461	467 833	479 578	408 759

Le tableau ci-dessus montre l'ampleur du déficit d'exploitation qui est en moyenne sur cinq exercices de 100 K€ par an. Celui-ci n'est pas entièrement compensé par les excédents de la section d'investissement provenant des emprunts nouveaux et de l'amortissement des immobilisations. Le résultat de clôture devient donc de plus en plus déficitaire et a atteint 1,4 M€ au 31 décembre 2007.

Cette somme qui correspond au déficit cumulé représente une impasse de trésorerie qu'il convient de combler au sein du budget principal puisque le budget annexe ne dispose pas de sa propre trésorerie. Le coût pour la trésorerie du budget principal peut être estimé à 56 000 € par an (4% de 1,4 M€) actuellement.

En effet, on peut raisonnablement penser que s'il disposait de son propre compte au trésor et d'une trésorerie autonome, l'équilibre financier ne pourrait se faire qu'en mobilisant des crédits de trésorerie importants au taux du marché. L'autonomie financière qui caractérise la dénomination de ce budget annexe « RAFAL » est donc bien toute relative.

L'essentiel des ressources de l'abattoir provient des taxes versées par les donateurs d'ordre (1,4 M€ sur 1,55 M€ soit 74%). Une dotation communale vient compléter la recette pour un montant moyen de 0,32 M€ (soit 20,6% des ressources).

Les principales dépenses sont : les charges de personnel (0,67M€), les charges à caractère général (0,57 M€), les dotations aux amortissements (0,19 M€) ainsi que les charges financières (93 281 € par an en moyenne).

Les investissements réels sont globalement faibles : 76 000 € par an en moyenne tandis que les dépenses d'investissement sont gonflées par le remboursement des emprunts (264 611 € en moyenne). Le budget annexe s'est désendetté cependant de 50 000 € par an environ de 2003 à 2006 alors que son stock de dette représentait 2,9 M€ au 31 décembre 2007 (un nouvel emprunt de 600 000 € a été souscrit en 2007).

En l'absence de perspectives d'excédents de recettes d'exploitation ou d'investissement, on peut aisément estimer que l'endettement du budget annexe « RAFAL » devra être couvert in fine par le budget principal.

Deux points doivent attirer l'attention de la commune. En premier lieu, l'application de la convention collective a contribué à l'accroissement notable des charges de personnel (0,58 M€ en 2001 et 0,85 en 2006) dans un contexte actuel de stabilisation du nombre d'agents.

De plus, les taxes facturées par l'abattoir sont inférieures aux usages professionnels. Ainsi la taxe d'usage (3 cts d'€ au kilo) n'a pas évolué depuis 1998 alors qu'elle est censée couvrir les coûts d'investissement. La taxe d'abattage (différenciée en fonction des animaux et des tonnages) fixée entre 10 et 16 cts d'€ le kilo, n'a fait l'objet que d'une actualisation limitée depuis 1998 alors que les coûts sanitaires ont explosé. L'augmentation des tarifs constitue donc une nécessité économique absolue et une marge de manœuvre importante pour l'avenir.

#### 4-2.2 La prise en charge du remboursement de l'emprunt

Les gros travaux de rénovation de 1992 ont justifié la prise en charge par le budget de la collectivité de l'emprunt nécessaire à la réalisation des investissements conformément à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales qui permet de subventionner des SPIC lorsque : « *le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs* ».

La commune verse ainsi une subvention de 325 000 € en moyenne depuis cinq ans. Elle perçoit en contrepartie la taxe d'usage rétrocédée par l'abattoir (134 000 € en moyenne). La subvention nette est donc de 191 000 € qu'il convient de comparer à la moyenne des remboursements d'emprunt supportés par le budget annexe (264 611 € par an entre 2002 et 2006). La totalité du remboursement de la dette n'est donc pas compensée par la subvention.

Cette subvention nette de 191 000 € constitue cependant une charge réelle pour le budget communal qui vient s'ajouter au déficit structurel de fonctionnement de l'abattoir. On pourrait schématiser ainsi le coût annuel théorique de l'abattoir pour la ville d'Alès en neutralisant dans l'analyse la section d'investissement en léger suréquilibre.

Déficit d'exploitation annuel	100 000
Subvention annuelle nette	191 000
Coût du financement du déficit cumulé	56 000
<b>Total</b>	<b>347 000</b>

Il convient également de s'interroger sur la régularité de l'écriture comptable actuellement utilisée pour procéder au reversement de la taxe d'usage du budget RAFAL au budget général par le biais du c/673 (charges exceptionnelles : titres annulés). De toute évidence, il ne s'agit ni d'une opération exceptionnelle, ni d'une annulation de titres.

#### **4-3 Une mise aux normes indispensable et coûteuse**

L'existence de l'abattoir d'Alès est aujourd'hui menacée du fait des évolutions réglementaires récentes.

En effet, la réglementation européenne de 2004 a considérablement durci les conditions d'obtention de l'agrément indispensable pour la commercialisation des produits carnés. Ainsi, les abattoirs français ont tous fait l'objet d'une notation et celui d'Alès a été classé en 4<sup>ème</sup> catégorie regroupant les équipements où la sécurité sanitaire est jugée insuffisamment assurée et qui devraient se voir retirer leur agrément européen.

En théorie, au 31 décembre 2009, seuls les établissements notés I ou II pourront disposer de l'agrément CE. Ceux classés en IV devaient se voir retirer leur agrément fin décembre 2007 (et les abattoirs notés III fin décembre 2008). En pratique, les services vétérinaires ont accordé un délai supplémentaire d'un an jusqu'en décembre 2008. L'alternative est le passage en III en décembre 2008 (puis II en décembre 2009) ou, à défaut, la suspension de l'agrément et donc la fermeture immédiate de l'abattoir.

De nombreuses visites ont été effectuées par des experts des services vétérinaires et les principaux points de non conformité avec les normes sont clairement identifiés :

- non mise en œuvre du plan de maîtrise sanitaire (PMS) ;
- obligation de mise en place d'un contrôle réception des animaux ;
- récupération du sang pour mise à l'équarrissage ;
- application immédiate d'un plan de nettoyage et de désinfection ;
- nombreux travaux de réfection des murs et surface des bâtiments.

Le chiffrage de ces mesures par la commune a déjà été ébauché. Au total, un investissement minimal de 1,8 M€ est indispensable pour éviter la fermeture de l'abattoir. Celui-ci devra supporter en plus une charge annuelle de fonctionnement de 257 000 € : soit 40 000 € pour la récupération du sang, 120 000 € de masse salariale et 97 000 € de charges financières supplémentaires pour l'emprunt.

#### **4-4 Un avenir très incertain**

L'investissement demandé à la collectivité pour sauver l'abattoir doit être mesuré à l'aune des problèmes régionaux et locaux que poserait son éventuelle disparition.

Au plan de l'emploi, les emplois des 26 agents de droit privé de l'abattoir sont directement menacés. En revanche, les détaillants et grossistes qui transforment la viande des animaux abattus à Alès pourraient travailler à partir de carcasses achetées dans d'autres abattoirs nationaux.

L'enjeu agricole est essentiellement régional et non local. Les animaux abattus étant originaires de la Drôme, l'Aveyron, la Lozère et l'Ardèche, il serait possible de trouver d'autres débouchés à un coût raisonnable. Ceci supposerait cependant une réorganisation des circuits de collecte des animaux.

L'abattoir d'Alès dispose cependant de deux atouts non négligeables.

Les taxes perçues sont faibles et la commune dispose d'une marge de manœuvre importante d'augmentation de celles-ci.

De plus, la possible disparition d'autres abattoirs languedociens assurerait un tonnage annuel maximal à celui d'Alès dans l'avenir proche.

Pour réussir, un éventuel projet de sauvetage de l'outil devra être axé sur un modèle économique raisonnable permettant à la fois :

- d'engager très rapidement un programme de travaux de 1,8 M€ ;
- de réduire fortement le déficit annuel actuel en dégageant 100 000 € de dépenses en moins ou de recettes en plus ;
- d'augmenter donc fortement et immédiatement les taxes perçues (1,53 M€ en 2007) ;
- d'assumer des charges de fonctionnement nouvelles de 257 000 € par an ;
- de solder progressivement le déficit cumulé actuel de 1,4 M€ (coût de trésorerie estimé à 56 000 €).

La décision doit intervenir rapidement du fait des obligations réglementaires fortes pesant sur l'abattoir d'Alès.

En outre, le principe général d'équilibre financier des services publics à caractère industriel et commercial impose à terme que les comptes de l'abattoir municipal puissent s'équilibrer après prise en charge éventuelle des travaux d'investissement par le budget général dans le cadre de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux administratifs.

**Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 29 janvier 2009**

**Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières**

**Une réponse enregistrée :**

**- réponse présentée par Monsieur Max ROUSTAN, maire de la commune d'Alès.**

Alès, le mardi 10 mars 2009

**Direction Générale**  
Affaire suivie par Alain BENSACKOUN  
Tél. : 04 66 56 10 40.  
Fax : 04 66 52 59 28

N/Réf : AB/CC/2009

**Monsieur le Président**  
Chambre Régionale des Comptes  
Du Languedoc Roussillon  
500 Avenue des Etats du Languedoc  
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

**Monsieur le Président,**

Par courrier recommandé en date du 11 Février 2009 (et reçu le 12 Février 2009), vous m'avez adressé le rapport d'observation définitif de la Chambre Régionale des Comptes du Languedoc Roussillon concernant la Ville d'Alès.

J'ai pris connaissance et bonne note de l'ensemble des observations que vous apportez quant à la qualité de la gestion de la Commune d'Alès pour les exercices 2002 à 2006.

Conformément aux dispositions des articles L 243-5 et R 214-16 du Code des juridictions financières, je souhaite apporter quelques précisions de nature à éclairer certaines observations de ce rapport.

1 – En ce qui concerne la capacité d'épargne (point 2.1.3.) certains ratios officiels publiés par le site du Minéfi ont été faussés lors des exercices 2005 à 2007 par une difficulté rencontrée lors du traitement comptable d'un contrat d'emprunt de l'organisme bancaire « Calyon ».

Ce prêt, ayant des caractéristiques de « contrat revolving », n'a cependant pu être traité comme tel suite à des divergences d'interprétation avec le Trésor Public concernant les mouvements de tirage et remboursement infra annuels.

Depuis, une instruction parue en 2008 sur le site internet [www.colloc.bercy](http://www.colloc.bercy) est venue clarifier le traitement de ce type de produit.

Suite à ce mauvais traitement comptable, les ratios, annuité de la dette, remboursements d'emprunts en dépenses d'investissement ainsi que la CAF nette apparaissent, à tort, fortement dégradés.

Il convient donc de retraiter cette information en neutralisant les opérations infra nouvelles des crédits revolving imputées à tort au compte 16441.

J'ajoute d'ailleurs que le stock d'endettement par habitant en 2006 étant supérieur de 12 % à la moyenne nationale (1 163 euros pour Alès, 1 033 moyenne strate), les frais financiers étant identiques à la moyenne de la strate (43 euros par habitant), il est plus que paradoxal que l'annuité de la dette, sans remboursement anticipé, soit supérieure de 50 % à la moyenne de la strate, cette dernière étant, théoriquement le reflet des écarts énoncés ci-avant.

Après retraitement de l'information l'annuité de la dette en 2006 apparaît alors à 130 euros par habitant et non 234 euros comme indiqué, soit 16 % inférieur à la moyenne de la strate nationale. Le ratio devient alors très correct.

2 – En ce qui concerne la santé financière inquiétante de l'Abattoir d'Alès, il est indéniable qu'au cours des dernières années, le déséquilibre financier s'est fortement accentué atteignant un déficit cumulé de 1,4 millions d'euros, et ce malgré l'évolution du tonnage apporté de + 25 %.

Parallèlement, les charges fixes (personnel, charges courantes du fait de l'évolution des normes sanitaires ont progressé plus fortement que les ressources. Il est vrai que la tarification appliquée était nettement inférieure aux autres abattoirs.

Le classement de ce dernier en 4<sup>ème</sup> catégorie conformément à la réglementation européenne a imposé une réaction forte de la commune afin de sauvegarder l'outil.

Au cours de l'année 2008, une concertation a été organisée avec les usagers afin d'une part de convenir d'un plan de redressement financier grâce à une augmentation sensible de la tarification et d'autre part de nouvelles méthodes organisationnelles. Dès 2009, ces deux priorités sont mises en œuvre.

De plus, conformément aux recommandations de la direction des services vétérinaires du Gard, les méthodes de travail ont été réformées notamment grâce à la mise en place d'un plan de maîtrise sanitaire, le développement d'une démarche qualité ainsi que l'organisation de la traçabilité.

Enfin, afin d'obtenir un agrément définitif de l'abattoir, il est indispensable d'effectuer dès 2009, des travaux importants de réfection et de modernisation de l'outil dont le montant est estimé à 1,8 million d'euros.

J'ajoute qu'en 2008, l'exploitation de l'abattoir est arrivée à l'équilibre hors prise en charge des annuités d'emprunt. L'objectif final est que l'ensemble des charges soient à terme assurées pour l'activité propre conformément à la législation en vigueur.

En application des dispositions du Code des Juridictions Financières, j'ai bien noté que ces observations seront jointes au rapport d'observation définitif.

Je vous prie d'agréer, **Monsieur le Président**, l'expression de mes sentiments respectifs.



LE MAIRE  
Député du Gard  
Président de la Communauté  
D'Agglomération du Grand Alès

Max ROUSTAN