



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

COMMUNE D'AUBENAS
(Département de l'Ardèche)

Exercices 2011 à 2016

Observations définitives
délibérées le 16 octobre 2019

SOMMAIRE

1-	<u>PRESENTATION</u>	<u>7</u>
1.1-	Présentation de la commune	7
1.2-	L'environnement institutionnel	7
2-	<u>LA GESTION INTERNE.....</u>	<u>9</u>
2.1-	Les délégations de signature	9
2.2-	La préparation budgétaire.....	9
2.2.1-	Pour les dépenses d'équipement.....	9
2.2.2-	Pour les opérations en section de fonctionnement	10
2.3-	La fonction achat et l'engagement des dépenses.....	10
2.4-	Le respect des règles relatives à la commande publique	11
2.5-	Le contrôle de gestion.....	11
3-	<u>LA GESTION DU PERSONNEL.....</u>	<u>12</u>
3.1-	Les moyens affectés à la gestion du personnel et au pilotage des ressources humaines.....	12
3.2-	Les effectifs.....	13
3.2.1-	Les emplois permanents.....	13
3.2.2-	Les emplois non-permanents	14
3.2.3-	Le personnel du budget annexe de l'abattoir	14
3.3-	Le temps de travail	15
3.3.1-	La durée annuelle du temps de travail	15
3.3.2-	Les autorisations d'absence	17
3.3.3-	Les heures supplémentaires	18
3.3.4-	L'absentéisme et les accidents du travail.....	19
3.3.5-	La politique de formation.....	19
3.4-	La politique de recrutement d'agents contractuels	20
3.5-	La rémunération des personnels	20
3.5.1-	Le régime indemnitaire du personnel d'encadrement.....	20
3.5.2-	Le personnel mis à disposition.....	21
3.5.3-	L'attribution de la NBI.....	21
3.5.4-	Les avantages en nature	22
3.5.5-	L'action sociale.....	22
3.6-	Les règles d'avancement	23
3.6.1-	La promotion interne.....	23
3.6.2-	Les avancements de grade et d'échelon.....	23
4-	<u>LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES.....</u>	<u>24</u>
4.1-	L'information budgétaire	24
4.1.1-	Les dates de tenue des actes budgétaires	24
4.1.2-	Les débats d'orientation budgétaire	24
4.2-	La régularité budgétaire et la fiabilité comptable	25
4.2.1-	L'organisation budgétaire.....	25
4.2.2-	L'équilibre budgétaire de l'abattoir municipal et du camping	25
4.2.3-	L'exécution du budget principal	26
4.2.4-	Le rattachement des produits et des charges	27
4.2.5-	Les écritures d'affectation des résultats	27
4.2.6-	Les restes à réaliser	27
4.2.7-	Les amortissements	28
4.3-	Les provisions.....	29
4.3.1-	L'actif et le passif.....	29
4.3.2-	Les régies	30
5-	<u>LA SITUATION FINANCIERE</u>	<u>31</u>
5.1-	L'évolution des soldes d'épargne	31
5.2-	L'évolution des produits de gestion.....	32

5.2.1-	La fiscalité reversée	33
5.2.2-	Les ressources fiscales propres	34
5.2.3-	Les ressources d'exploitation.....	37
5.2.4-	Les ressources institutionnelles.....	38
5.3-	L'évolution des charges de gestion	39
5.3.1-	Les charges à caractère général.....	39
5.3.2-	Les charges de personnel	40
5.3.3-	Les subventions de fonctionnement.....	41
5.3.4-	Les autres charges de gestion.....	42
5.3.5-	Les charges financières	42
5.4-	Les dépenses d'équipement et leur financement.....	43
5.4.1-	Volume et contenu des dépenses d'équipement	43
5.4.2-	Le financement propre disponible et le recours à l'emprunt	43
5.5-	La situation bilancielle	45
5.5.1-	Le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement.....	45
5.5.2-	L'endettement	46
5.5.3-	La capacité de désendettement du budget principal.....	49
5.6-	Conclusion sur la situation financière et éléments prospectifs	49
5.6.1-	Durant la période examinée	49
5.6.2-	Perspectives à moyen terme	50

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a examiné les comptes et la gestion de la commune d'Aubenas pour les exercices 2011 à 2016, en actualisant autant que possible avec les données les plus récentes. Le contrôle est intervenu avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire le 24 mars 2020 et l'impact de la crise n'a par conséquent pas été examiné.

La commune d'Aubenas est la ville centre de la communauté de communes du bassin d'Aubenas (CCBA), qui résulte de la fusion de la communauté de communes d'Aubenas-Vals avec celle du Vinobre au 1^{er} janvier 2017 et regroupe quelque 28 000 habitants, dans un bassin de population de 60 000 personnes. La commune a mené à bien d'importants transferts de compétences et engagé des processus de mutualisation avec la communauté de communes. Elle a cependant renoncé à certains projets comme la mutualisation de la commande publique et repoussé celui de transfert de la piscine extérieure à la prochaine mandature.

La gestion interne de la commune est satisfaisante, mais la commande publique pourrait être mieux formalisée. La commune dispose d'un système d'information lui permettant de suivre ses opérations. L'examen d'un échantillon de marchés n'a pas révélé d'anomalie.

La gestion des personnels n'appelle pas de remarque particulière. La commune a adopté un nouveau régime indemnitaire. La chambre invite la collectivité à achever sa mise en place, à respecter la durée annuelle du temps de travail et à renforcer ses mesures de lutte contre l'absentéisme.

Les comptes sont correctement tenus. La chambre a cependant observé des écarts significatifs entre l'inventaire tenu par la commune et l'état de l'actif du comptable.

La gestion de l'abattoir (budget annexe), dont les faiblesses avaient été relevées dans les précédentes observations de la chambre, a été redressée de manière satisfaisante.

La situation financière est maîtrisée, malgré un endettement encore élevé, supérieur à la moyenne nationale pour des communes comparables. Si la structure des emprunts ne pose pas de difficulté, leur volume est inquiétant. Ainsi, en 2018, l'encours de la dette a dépassé les 35,5 M€ et l'annuité s'est élevée à 3,5 M€.

La récente conclusion d'un pacte financier avec l'État pour les trois exercices 2018 à 2020 illustre le souci de la commune de maîtriser l'évolution des dépenses, mais les objectifs ambitieux qu'il fixe exigent de persévérer dans la rigueur de gestion déjà développée et de maîtriser les investissements à venir.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : fiabiliser la comptabilité patrimoniale et la dette de la commune en lien avec les services du comptable public.

Recommandation n° 2 : mettre en place un guide d'achat et de la commande publique afin de sécuriser la procédure d'engagement et de mandatement de la dépense.

Recommandation n° 3 : chiffrer précisément les économies et l'accroissement des recettes réalisables, pour maîtriser l'investissement et le recours à l'emprunt.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Aubenas pour les exercices 2011 à 2016, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 16 mai 2017, adressée à M. Jean-Pierre CONSTANT, maire de la commune de 2006 à 2018.

L'entretien prévu par l'article L. 243 1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 29 mars 2018 avec M. CONSTANT. Il été renouvelé le 3 janvier 2019 avec M. Jean-Yves MEYER, qui a succédé le 28 mai 2018 à M. CONSTANT en cours de mandat.

Lors de sa séance du 14 janvier 2019, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 2 avril 2019 à M. MEYER ainsi que, pour celles les concernant, à M. CONSTANT.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 16 octobre 2019, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRESENTATION

1.1- Présentation de la commune

La commune d'Aubenas se situe au centre du département de l'Ardèche, à la frontière entre l'Ardèche du Nord, dite Ardèche verte, et l'Ardèche méridionale, à 170 km au sud de Lyon et à 40 km de Montélimar et de la vallée du Rhône. Le territoire communal a une superficie de 14,3 km² ; la densité de la population s'élève à 824 habitants au km².

Avec une population d'environ 11 800 habitants en 2013 (données INSEE), Aubenas est la seconde ville d'Ardèche après Annonay (16 075 habitants) et avant Privas, chef-lieu de département qui ne compte que 8 305 habitants.

La population municipale évolue peu, se situant depuis 1975 entre 11 000 et 12 000 habitants. En 2013, 33,2 % des habitants ont plus de 60 ans (24 % au niveau national).

Les activités de service sont prédominantes et fournissent plus de 80 % des emplois dont 41 % dans les services publics.

Le taux de chômage sur la commune atteint un niveau très élevé : en 2013, près du quart de la population active (23 %) était sans emploi, contre seulement 13 % au niveau du département et 10,1 % au niveau national.

Le niveau de pauvreté de la population est également préoccupant : le revenu médian disponible par unité de consommation est inférieur de 10 % à la moyenne départementale (17 375 € en 2013 contre 19 154 € pour le département de l'Ardèche).

Les résidences principales représentent 81,5 % des logements de la commune et les résidences secondaires seulement 3,7 %. La proportion des logements vacants est également importante (14,8 %). En 2013, seulement 44 % des ménages étaient propriétaires de leur résidence principale contre 67 % au niveau départemental.

1.2- L'environnement institutionnel

La commune était membre de la communauté de communes du pays d'Aubenas-Vals (CCPAV) depuis sa création en 2003¹. Au 1^{er} janvier 2017, les communautés de communes du pays d'Aubenas-Vals et du pays du Vinobre ont fusionné pour constituer la communauté de communes du Bassin d'Aubenas (CCBA). Ce nouvel EPCI compte 29 communes et une population d'environ 39 000 habitants. Aubenas, ville centre, représente environ un tiers de la population intercommunale. M. Louis BUFFET, maire de la commune de Labastide-sur-Besorgues, est président de la CCBA.

La nouvelle intercommunalité exerce les compétences suivantes :

Compétences obligatoires :

- aménagement de l'espace ;
- développement économique ;
- développement touristique.

¹ Arrêté préfectoral n° 2002-358-3 du 24 décembre 2002 portant extension du périmètre et modification statutaire de la communauté de communes du Pays de Vals aux six communes d'Aubenas, Genestelle, Saint-Andéol-de-Vals, Saint-Didier-Sous-Aubenas, Saint-Joseph-des-Bancs et Vesseaux.

Au 1^{er} janvier 2013, la communauté de communes du Pays d'Aubenas Vals était constituée de dix communes, soit les six précitées plus Vals-Les-Bains, Ucel, Saint-Privat et Saint-Julien-du-Serre.

Compétences optionnelles :

- protection et mise en valeur de l'environnement ;
- politique du logement et cadre de vie ;
- création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire ;
- construction, entretien, fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Compétences facultatives :

- compétence "Pays" ;
- mise en place d'un pôle de compétences pluridisciplinaires ;
- fonds de concours et prestations de services.

Deux ordonnateurs se sont trouvés en responsabilité durant la période sous revue : M. Jean-Pierre CONSTANT, maire depuis 2006, également conseiller général puis conseiller départemental du canton d'Aubenas depuis 2001, et M. Jean-Yves MEYER, précédemment 1^{er} adjoint, qui lui a succédé en mai 2018.

Plusieurs transferts de compétences ont été décidés pendant la période de contrôle :

- comme le recommandait la chambre dans sa précédente lettre d'observations, la médiathèque a été transférée à l'intercommunalité au 1^{er} janvier 2015 ;
- en 2016, la compétence "petite enfance" a également été transférée à la communauté de communes, dont la crèche municipale d'Aubenas au 1^{er} septembre 2016. Ce transfert s'est achevé avec une délibération du 5 septembre 2018 validant la prise de compétence du lieu d'accueil enfants parents (LAEP), dit "Mosaïque" et de la ludothèque, à compter du 1^{er} janvier 2019. La mise en place d'un guichet unique (dit "PIAPE") doit également permettre une meilleure adéquation entre l'offre de garde présente sur le territoire et les besoins des familles ;
- comme prévu par l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) introduit par la loi du 16 décembre 2010, un schéma de mutualisation a été approuvé par la communauté de communes et l'ensemble des communes membres. S'agissant d'Aubenas, le schéma de mutualisation a été approuvé par le conseil municipal le 24 septembre 2015².

Une démarche de mutualisation des services est entreprise au niveau de l'intercommunalité :

- la création de groupements d'achats et de mutualisation de matériels, a été réalisée au cours de l'année 2018 ;
- la mise en œuvre d'un service commun "artisanat / commerce" en 2018, piloté par la commune d'Aubenas, est retardée dans l'attente des résultats du diagnostic opéré dans le cadre de l'opération Cœur de ville³ ;
- en revanche, la gestion intercommunale des trois piscines découvertes présentes sur le territoire, en lien avec la gestion de la piscine couverte assurée par le SEMVA⁴ et financée pour partie par la CCBA, envisagée en 2018, et qui devait engendrer des économies sur les postes de charges à caractère général et une mutualisation des moyens en personnel, a été mise en suspens ;
- de même, la création au 1^{er} janvier 2018 d'un service commun "marchés publics" pour les besoins de la ville centre et de l'intercommunalité, piloté par la commune d'Aubenas, a été abandonnée, en raison des divergences de vues entre les personnels des deux partenaires.

² Délibération du 24 septembre 2015 et schéma de mutualisation.

³ Sur 222 communes sélectionnées en 2018 pour le programme Cœur-de-Ville, trois sont ardéchoises : Aubenas, Annonay et Privas.

⁴ Syndicat d'études des monts et vallées d'Ardèche.

Les équipements sportifs et culturels situés sur la commune d'Aubenas sont par nature des équipements de centralité qui demeurent de la compétence de la ville centre. Un transfert de l'ensemble de ces équipements, qui n'est pour le moment pas envisagé, pourrait menacer l'équilibre financier de l'EPCI.

D'une manière générale, la commune appréhende la mutualisation davantage comme un moyen d'améliorer l'efficacité des politiques que comme une véritable source d'économies, et souhaite marquer une pause dans le processus.

2- LA GESTION INTERNE

2.1- Les délégations de signature

Par délibération du 28 mars 2014, le conseil municipal a accordé au maire l'ensemble des délégations prévues à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Deux domaines doivent faire l'objet d'une définition de seuils de compétences par le conseil municipal :

- les tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et, d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal ;
- la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change ainsi que, dans certaines conditions, les placements de fonds auprès d'établissements de crédits autres que le Trésor Public.

Dans sa délibération, le conseil municipal ne définit pas formellement de limites à la réalisation d'emprunts destinés au financement des investissements de la commune mais se réfère à un seuil défini par décret. La chambre invite le conseil municipal à définir plus précisément l'étendue de la délégation qu'il a entendu donner au maire, comme le prévoit le CGCT.

Les délégations du maire aux adjoints n'appellent pas d'observation.

Des délégations de signature sont également accordées par arrêtés du maire au directeur général des services, directeur général adjoint, directeur des services techniques et responsables de services conformément aux dispositions de l'article L. 2122-19 du CGCT.

2.2- La préparation budgétaire

L'exécutif définit en lien avec la direction générale et les services financiers ses principaux objectifs, notamment en matière de fiscalité. Sur cette base, la direction générale et la direction des finances établissent un cadre de référence en investissement et en fonctionnement (référence à l'année N - 1 et aux prévisions pluriannuelles sur l'évolution de la masse salariale).

2.2.1- Pour les dépenses d'équipement

La préparation annuelle s'inscrit dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement (PPI) de la commune et d'un cadrage préalable de la direction générale et de la direction des services financiers définissant un montant global des investissements annualisés (acquisition de véhicules, logiciels et matériels informatiques, achats des services techniques).

La direction des services techniques adresse à l'ensemble des services une demande d'évaluation des besoins de travaux pour l'année N+1 (en août / septembre de l'année pour une réponse attendue en octobre / novembre).

De la même manière, les services sont invités à exprimer leurs besoins auprès du service des marchés publics et achats selon un calendrier identique.

Les opérations d'équipement les plus importantes sont pilotées directement par la direction générale, la direction des finances et la direction des services techniques.

La commune se donne pour objectif le bouclage quasi définitif de son budget d'investissement à la fin du mois de janvier de sorte que le rapport d'orientation budgétaire (ROB) inclue l'ensemble des projets d'investissement et reprenne la totalité des crédits reportés.

Le montant des emprunts est arrêté par les élus, la direction générale et la direction des finances ; c'est à partir de cette variable que le montant définitif des investissements est défini, et non l'inverse.

2.2.2- Pour les opérations en section de fonctionnement

Le budget de fonctionnement n'est pas élaboré au fil de l'eau : la commune attend systématiquement la fin de la journée complémentaire pour apprécier l'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement de ses services.

Une note est adressée par la direction des finances à l'ensemble des services gestionnaires en début d'année détaillant le montant des crédits utilisés (prévisions et réalisations de l'exercice N-1) et une copie est adressée aux élus référents.

Des réunions sont organisées avec l'ensemble des services pour un bouclage à la mi-mars.

Les recettes de fonctionnement qui ne sont pas liées à l'activité des services (fiscalité et dotations) sont directement suivies par la direction générale et la direction des finances.

La commune retarde parfois le vote de son budget en raison d'incertitudes introduites par le vote de la loi de finances et par les notifications tardives des bases fiscales et dotations.

A la suite du vote du budget primitif, les services sont destinataires du détail des crédits votés et doivent impérativement respecter les enveloppes de crédits qui leurs sont alloués.

2.3- La fonction achat et l'engagement des dépenses

La commune dispose d'un service achat / commande publique compétent pour les achats de fournitures, services et équipements communs à l'ensemble des services de la ville. Ce service exerce également une fonction support de conseil et assistance aux autres services pour la passation de marchés à procédure adaptée et formalisée.

Pour autant, il n'existe pas formellement de guide d'achat et de la commande publique. Des procédures d'engagement et de mandatement sont définies pour chaque service de manière à tenir compte des différents seuils de la commande publique, en conformité avec le décret du 17 septembre 2015 modifiant certains seuils relatifs aux marchés publics.

Un règlement interne d'achat serait pourtant nécessaire pour une collectivité de la taille d'Aubenas. Il a pour but d'établir, en complément de la réglementation en matière de marchés publics, et notamment du code des marchés publics, les règles internes applicables à la passation des accords-cadres et des marchés publics. Il définit les "procédures adaptées" mises en œuvre pour les accords-cadres et les marchés inférieurs au seuil d'application des procédures formalisées fixé par le code des marchés publics (article 28). Il constitue également un support de formalisation de la procédure d'engagement et de mandatement au sein de la commune. Ce document doit être diffusé largement et mis à jour régulièrement.

La chambre recommande l'adoption d'un guide d'achat et de la commande publique recensant les pratiques de la commune, en particulier en matière de marchés publics, ainsi que l'ensemble des dispositions mises en œuvre de nature à sécuriser la procédure d'engagement et de mandatement de la dépense.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique la préparation d'un guide d'achat et de la commande publique, qui sera mis en œuvre en 2020.

2.4- Le respect des règles relatives à la commande publique

Les modalités de passation ont été appréciées sur la base d'un échantillon de 13 marchés passés en 2014, 2015 et 2016 (liste en annexe). Ces dossiers comportent la totalité des pièces nécessaires : publicité, dossier de consultation des entreprises, cahier des charges, sélection des candidatures, rapport d'analyse des offres (RAO), décision d'attribution.

Les procédures suivies sont conformes aux dispositions du code des marchés publics alors en vigueur et aucune irrégularité n'a été constatée.

2.5- Le contrôle de gestion

Les fonctions de contrôleur de gestion ne sont pas identifiées dans l'organigramme de la commune. Néanmoins la commune d'Aubenas dispose d'un système d'information lui permettant de connaître et de suivre précisément le coût de chaque service délivré et de chaque équipement.

▸ Les budgets annexes

La structure budgétaire permet tout d'abord à la commune d'apprécier précisément le coût de certains services tels que le camping municipal et l'abattoir (cf. infra) qui font tous deux l'objet de budgets annexes.

La commune comptabilise ainsi dans des états annexés à son budget principal la totalité des charges et produits qui se rattachent au fonctionnement de ces services y compris les dépenses de personnels et l'ensemble des opérations en section d'investissement.

Cette présentation permet de constater le résultat cumulé des soldes d'exécution des sections de fonctionnement et d'investissement du budget du camping qui s'établit en 2016 à 14,6 k€. Ce résultat intègre l'ensemble des charges de personnel, évaluées à un peu plus de 24 k€ et une subvention d'investissement provenant du budget principal de 20 k€ sur cet exercice.

De la même manière, le budget annexe de l'abattoir municipal présente en 2016 un résultat cumulé des opérations comptabilisées en section de fonctionnement et en section d'investissement positif de 11 k€⁵. Sur ce même exercice, les charges de personnel s'élèvent à 755 k€ dont un peu plus de 9 k€ au titre de personnel partiellement mis à disposition du service (fonctions supports).

⁵ Sans tenir compte des restes à réaliser et des reports en section d'investissement.

▸ L'espace Lienhart

La commune exerce un suivi de gestion de ses services qui ne font pas l'objet de budget annexe, à l'aide de la comptabilité fonctionnelle de son système d'information comptable et financier. Parmi ceux-ci, une attention particulière a été portée à l'espace Lienhart, équipement à rayonnement intercommunal et départemental destiné à accueillir un large choix de manifestations.

Inauguré en 2011, cet équipement, dont le budget est de 9 000 € en 2016, dispose de la plus grande capacité d'accueil du bassin de vie d'Aubenas, soit un peu plus de 1 000 personnes. Il s'agit d'une salle modulable d'environ 1 400 m² en capacité d'accueillir de manière régulière des manifestations importantes telles que congrès, assemblées générales, repas et salons, soit 50 000 à 60 000 personnes chaque année.

Les charges directes rattachées au fonctionnement de cet équipement sont estimées en moyenne durant la période 2013/2016 à 34 k€ par an hors aléas, auxquels il convient d'ajouter le gardiennage du bâtiment (coût estimé à 43 k€).

Les recettes tirées de la location de l'équipement sont en moyenne de 19 k€ par an durant la période, de sorte que le coût de fonctionnement restant à la charge de la commune est d'un peu moins de 60 k€ par an.

Les dépenses d'équipement engagées par la commune sont limitées, environ 10 k€ par an, l'espace Lienhart étant un équipement récent.

Le budget analytique de la commune ne tient cependant pas compte de la charge d'amortissement, pour laquelle elle n'a pas souhaité provisionner (ce n'est pas une obligation).

Les outils de gestion et de suivi dont dispose la commune sont donc globalement satisfaisants ; ils lui permettent d'apprécier les coûts de chacun de ses services.

3- LA GESTION DU PERSONNEL

3.1- Les moyens affectés à la gestion du personnel et au pilotage des ressources humaines

En 2016, le service en charge de la gestion du personnel était constitué de sept agents. Les moyens alloués sont donc réduits pour une commune dont l'effectif est d'un peu moins de 280 agents⁶ et nécessitent une polyvalence des agents sur certains secteurs comme l'établissement de la paye et la gestion des carrières.

La commune dispose d'un outil de pilotage de la masse salariale renseigné par la direction du personnel en lien avec la direction générale des services et l'ordonnateur. Cet outil est le support principal de réflexion sur l'évolution de l'organisation des services. Il est interrogé régulièrement, en particulier durant les mois qui précèdent le vote du budget et à l'occasion de tout changement d'organisation.

⁶ Nombre d'agents occupant un emploi permanent et non permanent – budget principal et budgets annexes au 31 décembre 2016.

3.2- Les effectifs

Durant la période 2011-2016, les emplois budgétaires créés par l'organe délibérant sont en moyenne de 340 postes et sont pourvus à hauteur de 77 %, soit un peu plus de 260 emplois pourvus en moyenne⁷.

Le plafond d'emplois défini par l'assemblée délibérante excède donc de manière significative les besoins de la commune.

Il appartient au conseil municipal d'ajuster le tableau des effectifs de la commune de manière à définir pour l'exécutif un plafond d'emplois plus en phase avec ses besoins.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique mettre en place une procédure (tableau d'avancement, liste des agents promouvables, liste des grades à supprimer et à créer) pour actualiser à partir de 2020 le tableau des effectifs et mettre en cohérence emplois pourvus et emplois budgétaires.

3.2.1- Les emplois permanents

Les effectifs de la commune sont relativement stables de 2011 à 2013, se situant à un peu moins de 270 agents, puis diminuent sur les trois derniers exercices de près de 9 % pour s'établir à 245 agents (- 18 % pour l'effectif d'encadrement de catégorie A et - 10 % pour l'effectif de catégorie C). En 2016, l'effectif de la commune d'Aubenas était de 245 agents permanents en équivalent temps plein (ETP), en diminution de 9 % par rapport à 2011, correspondant à une réduction d'effectif de 24 ETP.

Cette baisse des effectifs résulte des transferts de compétences à l'intercommunalité :

- transfert de la médiathèque au 1^{er} janvier 2015 - 17 agents titulaires (catégories A, B et C) ;
- transfert du pôle seniors au 1^{er} janvier 2015 – un agent titulaire (catégorie B) ;
- transfert de la compétence "petite enfance" au 1^{er} septembre 2016 – une crèche municipale - six agents titulaires.

A l'inverse, un centre social a été créé en 2014, géré par le CCAS, pour lequel la commune met à disposition six agents.

Tableau 1 : Effectif budgétaire et effectif pourvu 2011-2016

Emplois permanents	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Effectif budgétaire en ETP	335	339	349	354	335	331
Effectif pourvu en ETP	269	267	269	261	256	245

Sources : comptes administratifs – états du personnel au 31 décembre

En 2016, les agents de la catégorie C représentent 78 % de l'effectif. Le personnel d'encadrement en représente 22 % (14 agents de catégorie A et 40 agents de catégorie B).

⁷ Effectifs de la commune, budget principal et budgets annexes.

Tableau 2 : Effectif en ETP par catégorie 2011-2016

Effectif pourvu par catégorie en ETP	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Agents de catégorie A	15	15	17	15	15	14
Agents de catégorie B	39	40	40	38	41	40
Agents de catégorie C	215	212	212	208	200	191

Source : comptes administratifs – états du personnel au 31/12

En 2016, 65 % des agents appartiennent à la filière technique et 28 % à la filière administrative.

Une partie des emplois permanents sont pourvus par des agents non titulaires qui représentent en 2016 près de 10 % de l'effectif de la commune.

3.2.2- Les emplois non-permanents

La commune fait également appel à du personnel non titulaire pour satisfaire des besoins non permanents liés à un accroissement temporaire d'activité. En 2016, les besoins non permanents de la commune sont pourvus par 32 agents essentiellement dans la filière technique et sur des contrats aidés.

La présentation des effectifs faite par la commune demeure sur ce point perfectible. Figurent en effet dans la catégorie des emplois non permanents des emplois pourvus au titre des articles 3-1 et suivants de la loi du 26 janvier 1984 portant statut général de la fonction publique territoriale (emplois permanents pourvus par des agents contractuels) alors que seuls les agents recrutés sur le fondement des articles 3, 110 et 110-1 de la loi du 26 janvier 1984 précitée devraient y figurer, à savoir les agents recrutés pour satisfaire des besoins occasionnels et saisonniers ou pour exercer des fonctions de collaborateur de cabinet ou de groupes d'élus.

Tableau 3 : Effectif selon la position statutaire 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Agents occupant un emploi permanent	269	267	269	261	256	245
Agents titulaires	241	241	248	235	231	222
Agents non-titulaires	28	26	21	26	25	23
Part des agents non-titulaires	10,4 %	9,7 %	7,8 %	9,9 %	9,8 %	9,4 %
Agents occupant un emploi non permanent⁸	10	19	22	24	25	32

Source : comptes administratifs – états du personnel au 31 décembre

3.2.3- Le personnel du budget annexe de l'abattoir

La commune exploite un abattoir en gestion directe. Ce service est géré en régie dotée de la seule autonomie financière et fait l'objet d'un budget annexe (cf. infra).

En 2016, l'effectif de l'abattoir était de 22 agents. La position statutaire de ces personnels se distingue du reste du personnel de la commune en raison de la nature même de l'activité à caractère industriel et commercial du service.

Les personnels de l'établissement sont en effet recrutés sous statut privé à l'exception du directeur et de son adjoint. La pratique de la commune est conforme en cela au statut général de la fonction publique, en particulier la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui dans son article 2 détermine le champ d'application du statut général des

⁸ Occupent un emploi non permanent de la fonction publique territoriale les agents non titulaires recrutés sur le fondement des articles 3, 110 et 110-1 de la loi du 26 janvier 1984.

fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales et qui en exclut les agents des services et établissements à caractère industriel et commercial, excepté ceux qui ont, à titre personnel, la qualité de fonctionnaire.

Si la pratique des collectivités locales n'a pas toujours suivi l'évolution législative sur ce point, en particulier pour la gestion de service à caractère industriel et commercial exploité en régie simple, ou doté de la seule autonomie financière en continuant de pourvoir les emplois par du personnel fonctionnaire ou des agents publics, la jurisprudence est désormais clairement définie tant sur le principe - régime de droit privé des salariés d'un service public industriel et commercial - que sur l'exception - régime de droit public du directeur et du comptable public lorsqu'il y en a un.

L'essentiel du personnel de l'abattoir relève donc non pas du statut général de la fonction publique mais du droit du travail et des dispositions conventionnelles applicables⁹.

La situation particulière de ce personnel a conduit la commune à externaliser une partie de la gestion du personnel, en particulier l'établissement de la paie.

3.3- Le temps de travail

3.3.1- La durée annuelle du temps de travail

Le décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, puis le décret du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale ont institué une durée maximale annuelle, hors heures supplémentaires, de 1 600 heures.

Depuis l'instauration d'une journée supplémentaire travaillée par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées ou handicapées, la durée annuelle du temps de travail est de 1 607 heures. Cette durée n'est pas seulement un plafond, elle est aussi un plancher.

Par délibération du 21 décembre 2001, l'assemblée délibérante a approuvé un protocole d'accord pour l'aménagement et la réduction du temps de travail, applicable au 1^{er} janvier 2002, qui prévoit un temps de travail annuel de 1 600 heures et de 24 jours de compensation horaire en raison d'une durée hebdomadaire de travail maintenue à 39 heures (7h48 par jour).

Depuis 2008, la commune applique les dispositions de la loi du 30 juin 2004 qui instaure une journée de solidarité. La durée annuelle du temps de travail a ainsi été portée à 1 607 heures¹⁰.

3.3.1.1- L'organisation du temps de travail des agents

Le protocole d'accord a été modifié à plusieurs reprises par avenant après avis du comité technique. La durée hebdomadaire du temps de travail a été maintenue à 39 heures pour les personnels en poste lorsque le protocole d'accord de 2001 a été adopté puis a été ramenée à 35 heures sans compensation horaire pour les nouveaux entrants.

⁹ En particulier la convention collective nationale des entreprises de l'industrie et des commerces en gros des viandes.

¹⁰ La journée de solidarité peut être accomplie selon deux modalités :

- par la réduction d'un jour RTT pour les agents qui en disposent ;
- ou par toute autre modalité permettant de travailler sept heures supplémentaires à l'exclusion d'une réduction des congés annuels.

La commune pratique des aménagements d'horaires et définit des cycles de travail en fonction des nécessités de service. Le personnel ATSEM¹¹ et agents périscolaires du pôle social et éducatif ont ainsi un cycle de travail organisé sur l'année, défini en fonction des dates d'ouverture et fermeture des écoles. De la même manière, le temps de travail du personnel d'animation du service jeunesse est annualisé selon deux cycles dans l'année :

- une première période de 34 semaines à 32h30 sur cinq jours ;
- et une seconde période durant les vacances scolaires de 13 semaines à 38 heures.

3.3.1.2- Le décompte horaire annuel

Le décompte horaire tel qu'il figure dans le protocole actualisé comptabilise forfaitairement quatre jours de congés supplémentaires accordés par l'autorité territoriale ; le nombre d'heures travaillées annuel théorique est diminué d'autant.

L'attribution de congés supplémentaires ne permet pas de satisfaire aux dispositions légales relatives au temps de travail annuel. Les collectivités bénéficiant de jours de congés excédant les jours de congés légaux doivent en effet définir une organisation des cycles de travail qui concilie l'existence de ces congés supplémentaires avec le respect de la durée annuelle de 1 607 heures de temps de travail.

La loi n° 2001-02 du 3 janvier 2001 dispose, dans son article 21, que « *les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 [...] peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité technique paritaire, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail.* ». Ainsi, les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de cette loi pouvaient être maintenus, par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité, permettant de déroger à la durée légale minimum du temps de travail annuel. Il est rappelé cependant que le régime de temps de travail antérieur devait avoir été institué de manière régulière.

Le juge administratif a en effet considéré qu'en de telles circonstances, il appartient à l'autorité compétente de définir une organisation du temps de travail « *qui concilie cette décision avec le respect de la durée annuelle du temps de travail* » (CE, 30 juillet 2003, n° 246771). De ce fait, le maintien d'un régime antérieur ne peut avoir pour effet d'accorder aux agents une durée annuelle de travail inférieure à la durée légale, celle-ci constituant « *non seulement un plafond, mais aussi un plancher* » (CAA Versailles, 23 juin 2005, n° 03VE01521).

Les personnels de la commune bénéficient ainsi de quatre jours de congés supplémentaires, venant en déduction de leur durée annuelle de travail.

Tableau 4 : Décompte horaire du temps de travail annuel en 2016

Nombre de jours annuels	365
Weekends	- 104
Congés annuels	- 25
Jours fériés	- 8
Total	228
Jours locaux	- 4
Total jours travaillés	224

Source : protocole d'accord ARTT- avenant 23 février 2016

¹¹ Agent territorial spécialisé des écoles maternelles.

Le personnel exerçant son activité sur une base horaire de 39 heures hebdomadaires bénéficie pour sa part de 24 jours de congés supplémentaires en plus des congés légaux (20 jours de récupération RTT et quatre jours locaux).

Le décompte annuel du temps de travail défini par la commune aboutit pourtant à un volume de récupération horaire d'un peu plus de 178 heures annuel soit environ 23 jours RTT.

Tableau 5 : Nombre de jours RTT pour les personnels à 39h/semaine

nombre de jours théoriques travaillés	228
rythme hebdomadaire en nombre d'heures	39
soit un nombre d'heures /jour	7,8
nombre d'heures théorique	1 778,4
récupération horaire	178,4
soit en nombre de jours	22,9

Source : commune

En bénéficiant de 24 jours de récupération horaire, les personnels exerçant leur activité sur une base horaire de 39 heures par semaine disposent donc d'un jour de congé supplémentaire.

Selon la durée hebdomadaire du temps de travail, les personnels de la commune bénéficient ainsi d'un à quatre jours de congés supplémentaires, venant en déduction de leur durée annuelle de travail, sans fondement légal.

Le protocole d'accord prévoit en outre la possibilité d'accorder des jours de congés supplémentaires qui précèdent ou qui suivent les jours fériés – dit "jours collectivement fixés". Ces jours supplémentaires correspondent à des jours de congés dont il n'est pas fait mention dans le décompte annuel du temps de travail alors qu'ils sont bien comptabilisés forfaitairement pour 7h48 comme les jours de fractionnement par exemple. Une telle disposition apparaît irrégulière puisqu'elle a pour effet de réduire la durée annuelle du temps de travail en deçà des 1 607 heures. La commune ne fait cependant pas application de ces dispositions ; dès lors, elles devraient être retirées du protocole d'accord.

La chambre invite la commune à se conformer à la durée annuelle du temps de travail de 1 607 heures et à modifier son protocole d'accord en conséquence, en application de l'article 48 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique mettre en place une durée de travail hebdomadaire de 39 heures, supprimer les quatre jours de congés supplémentaires et porter de 20 à 23 le solde TRTT annuel, afin de conformer dès le 1^{er} janvier 2020 la commune à la quotité réglementaire des 1 607 heures par an.

3.3.2- Les autorisations d'absence

Les autorisations exceptionnelles accordées aux agents de la commune ont fait l'objet d'une décision après avis du comité technique le 16 décembre 2011. Ce régime n'a pas formellement été approuvé par délibération du conseil municipal.

Or « il appartient à l'organe délibérant de chaque collectivité, après avis du comité technique, de dresser la liste des événements familiaux susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence et d'en définir les conditions d'attribution et de durée. Les autorisations d'absence ne constituent, en effet, pas un droit mais sont accordées à la discrétion des chefs de service, sous réserve des nécessités de service. Conformément au principe de parité qui

inspire l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 relatif à la fixation des règles du temps de travail, les collectivités territoriales peuvent se référer aux autorisations spéciales d'absence susceptibles d'être accordées aux agents de l'État, sous réserve des nécessités de service »¹².

Ainsi convient-il que l'assemblée délibérante se prononce sur les autorisations accordées. Ce pourrait être l'occasion de réviser le régime en vigueur, plus favorable que celui du même ordre existant pour les agents de l'État. Afin de préserver la qualité du service, la chambre invite la commune à s'en inspirer, en application de l'article 45 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Tableau 6 : Autorisations d'absence pour événements familiaux

Type d'autorisations en nombre de jours	Aubenas	État	Ecart
Mariage ou PACS de l'agent	5	5	0
Mariage ou PACS d'un enfant	3	0	3
Mariage collatéraux 1 ^{er} degré	2	0	2
Mariage collatéraux 2 nd degré	1	0	1
Naissance ou adoption	3	3	0
Enfant malade	6/12	6/12	0
Décès du conjoint	5	3	2
Décès d'un enfant	3	3	0
Décès des parents	3	3	0
Décès des beaux-parents	3	0	3
Décès des gendres et belles-filles	2	0	2
Décès des frères, sœurs, beaux-frères et belles sœurs et grands-parents et petits-enfants	1	0	1
Don du sang	1	0	1

Source : ordonnateur

Le nombre de jours d'autorisations d'absence effectivement accordés est néanmoins limité : 234 jours en 2016, dont une large part pour la garde d'enfants malades (140 jours en 2016 soit environ 60 %) et dans une moindre mesure au titre d'événements familiaux (66 jours en 2016 soit environ 30 % des autorisations d'absence correspondant à 0,3 jour par agent).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que le régime d'autorisations d'absence sera modifié pour se rapprocher de celui de la fonction publique d'État.

3.3.3- Les heures supplémentaires

L'organisation du temps travail est définie selon les nécessités de service et les besoins des usagers. Le décompte du temps de travail se fait selon des horaires fixes et le suivi est assuré par les chefs de service. Au besoin, les agents peuvent être amenés à effectuer des heures supplémentaires qui sont en priorité compensées par des récupérations horaires.

La commune recourt également de manière limitée aux heures supplémentaires rémunérées. En 2015, un peu moins de 100 agents ont été concernés, pour un total de 5 520 heures rémunérées sur l'année, soit en moyenne un peu plus de 56 heures par an et par agent.

Un contrôle exhaustif des heures supplémentaires effectué sur l'exercice 2015 n'a révélé aucune anomalie.

¹² Réponse du Ministère de la fonction publique publiée dans le JO Sénat du 5 mai 2016 - page 1903.

3.3.4- L'absentéisme et les accidents du travail

En 2011, la commune connaît un niveau d'absentéisme élevé avec plus de 38 jours d'absence par agent. Cette situation résulte en partie d'arrêts maladie liés à des accidents du travail (sept agents dont six mis en retraite pour invalidité). Après avoir fortement diminué en 2013, l'absentéisme se stabilise en 2015, représentant 6 525 jours d'absence, soit 29 jours par agent.

Excepté en 2011, la maladie ordinaire représente l'essentiel des jours d'absence – 66 % en 2013 et 57 % en 2015. La longue maladie représente pour sa part environ $\frac{1}{4}$ des absences - respectivement 22 % et 25 %. En 2015, l'absentéisme pour maladie ordinaire et longue maladie représente 5 353 jours et progresse de 1,8 % durant la période. L'effectif diminue dans le même temps de 5 %.

Le taux d'absentéisme¹³ à Aubenas est proche de celui observé dans la fonction publique territoriale, soit 25,8 jours par agent en moyenne en 2015¹⁴. Il s'élève à 9,3 %, à comparer à 9,9 % pour la strate de population (150 à 349 agents).

Tableau 7 : Absentéisme 2011-2015

Nombre jours d'absence (calendaires)	2011	2013	2015
Maladie ordinaire	2760	3304	3747
Accidents de travail et maladies professionnelles	4139	365	694
Longue maladie	2 500	1 082	1606
Maternité, paternité, adoption	455	230	478
Total	9 854	4 981	6 525
par agent	38,5	20,2	29,1
taux d'absentéisme global	12,27 %	6,43 %	9,29 %

Source : bilans sociaux (retraitement CRC)

La commune a mis en place plusieurs mesures de prévention pour lutter contre l'absentéisme au nombre desquelles des formations sur la sécurité et des actions de prévention et information menées par un conseiller en prévention et la directrice de service. Une vigilance particulière est également accordée aux équipements de protection individuelle (EPI).

La commune a fait le choix d'une modulation de la rémunération en fonction de l'absentéisme des agents en pratiquant une retenue d'un trentième par jour d'absence sur le régime indemnitaire à partir du 45^{ème} jour d'arrêt de travail sur l'année. Ce délai de 45 jours est particulièrement élevé et rend ce dispositif sans effet sur les arrêts de courte durée. La commune pourrait s'inspirer de la pratique de collectivités qui appliquent une retenue sur le régime indemnitaire dès le premier jour d'absence.

Consciente cette situation peu satisfaisante, la commune souhaite faire évoluer ce dispositif à l'occasion de la refonte de son régime indemnitaire.

3.3.5- La politique de formation

Le nombre de jours consacrés à la formation décroît de manière importante durant la période, de 717 jours en 2011 à 337 jours en 2015. Rapportée au nombre d'agents, la formation n'est

¹³ Le taux d'absentéisme mesure la part des absences dans le temps de travail. Exprimé en %, il permet de visualiser directement le poids de l'absentéisme sur l'effectif étudié. Mode de calcul : (nombre total de jours d'absences) x (5/7) / (effectif étudié x nombre de jours travaillés moyen par an et par agent). L'effectif étudié est ici appréhendé en nombre d'agents.

¹⁴ Source : SOFAXIS, courtier en assurances statutaires.

plus que de 1,5 jour en 2015 contre 2,8 jours en 2011. Ce ratio est proche de celui constaté au niveau national dans le secteur public local en 2011, qui se situe en moyenne à 2,6 jours¹⁵ par an et par agent.

Cette évolution résulte d'une volonté de mieux orienter l'offre de formation sur les métiers exercés, la mobilité interne et les souhaits d'évolution de carrière. Le transfert à l'intercommunalité de services pour lesquels les besoins de formation sont importants explique également pour partie la diminution du nombre de jours de formation des agents (médiathèque et petite enfance).

Tableau 8 : La formation des personnels

	2011	2013	2015
Nombre de jours par an	717	577	337
Nombre de jours par agent permanent	2,8	2,3	1,5
Coût en k€	84,1	64,1	81,5

Source : bilans sociaux

3.4- La politique de recrutement d'agents contractuels

En 2016, la commune compte 23 agents non-titulaires occupant des emplois permanents.

Les recrutements d'agents non-titulaires sur des emplois de catégorie A et B intervenus durant la période 2011/2016 ont fait l'objet d'un examen exhaustif. Ont été en particulier vérifiées les règles de forme qui entourent le recrutement d'agents non-titulaires sur des besoins permanents, dont la création des emplois budgétaires par l'organe délibérant, la déclaration de vacance d'emploi et le respect des mesures de publicité.

Ce contrôle n'a pas révélé d'anomalie.

3.5- La rémunération des personnels

3.5.1- Le régime indemnitaire du personnel d'encadrement

Un contrôle du régime indemnitaire des personnels de la commune a été effectué, essentiellement sur les éléments de rémunération accessoires des personnels encadrants, détachés sur un emploi fonctionnel au sens des décrets du 30 décembre 1987 pour le poste de directeur général des services et des cadres territoriaux appartenant aux cadres d'emplois de la catégorie A de la fonction publique territoriale.

En application du décret du 6 mai 1988, les directeurs généraux des services des communes de plus de 2 000 habitants peuvent bénéficier d'une prime de responsabilité dans la limite d'un taux maximum de 15 % du montant du traitement soumis à retenue pour pension. La commune a délibéré en ce sens le 28 juin 2007, et attribue à son directeur général des services une prime de responsabilité au taux maximum de 15 %.

La commune a défini en 2008 un régime indemnitaire distinct pour chaque cadre d'emplois et grade dans la limite des rémunérations accessoires des personnels de l'État et en référence au principe de parité entre les fonctions publiques d'État et territoriale¹⁶.

Plusieurs modifications du régime indemnitaire sont intervenues pour tenir compte notamment des modifications indemnitaires applicables à la fonction publique d'État et servant de référence à la fonction publique territoriale.

¹⁵ Source : http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/chiffres_cles/pdf/chiffres_cles_2014.pdf.

¹⁶ Délibération du 14 avril 2008 définissant le cadre général du régime indemnitaire de la commune.

Le principe de parité entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale est respecté dans la mesure où les rémunérations accessoires définies par la commune demeurent inférieures aux plafonds de rémunération définis en référence au régime indemnitaire des personnels de l'État (20 100 € pour le grade d'attaché, 25 800 € pour le grade d'attaché principal, 21 873 € pour le grade d'ingénieur principal en 2016¹⁷).

Un nouveau régime indemnitaire a récemment été mis en œuvre, instaurant le RIFSEEP¹⁸, devenu depuis le 1^{er} janvier 2017 l'outil indemnitaire de référence remplaçant la plupart des primes et indemnités existantes dans la fonction publique d'État¹⁹. Ce nouveau régime indemnitaire devrait permettre de mieux prendre en compte la manière de servir des personnels par la mise en place d'un complément indemnitaire (CIA) défini en lien avec l'évaluation des agents.

3.5.2- Le personnel mis à disposition

Quatre agents de la commune sont mis à disposition du syndicat intercommunal de transport TOUTENBUS et du syndicat mixte Le Bourdary (station d'épuration) pour une partie seulement de leur service.

La mise à disposition des fonctionnaires territoriaux, prévue aux articles 61 et 61-1 de la loi statutaire n° 84-53 du 26 janvier 1984, fait l'objet de conventions de mise à disposition et d'arrêtés individuels comme le prévoit l'article 61 de la loi et le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008.

Une participation forfaitaire aux frais de fonctionnement et aux charges de personnel assurant le suivi administratif et financier de l'exploitation des services est prévue par les conventions – respectivement 23 000 € et 40 000 €.

Les personnels perçoivent en outre un complément de rémunération au titre des fonctions qu'ils exercent dans les structures d'accueil.

Selon les dispositions précitées (art. 9 du décret du 18 juin 2008), les personnels mis à disposition peuvent être indemnisés par les organismes d'accueil des frais et sujétions auxquels ils s'exposent dans l'exercice des fonctions qu'ils exercent. Selon les conventions de mise à disposition, ces compléments de rémunération prennent la forme d'une prime de technicité et d'une prime de secrétariat technique.

3.5.3- L'attribution de la NBI

Instituée par la loi du 18 janvier 1991, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) a pour objet de valoriser certains emplois comportant une responsabilité ou technicité particulière par l'ajout d'un certain nombre de points d'indice majorés à l'indice de l'agent qui en bénéficie.

En 2016, la commune accordait une bonification indiciaire au titre de la NBI à 76 agents sur un effectif de 245 agents.

Plusieurs agents de la commune perçoivent une bonification indiciaire au titre des fonctions qu'ils exercent majoritairement en quartier prioritaire de la politique de la ville. Le directeur général des services est bénéficiaire d'une bonification indiciaire au titre de ses fonctions de direction de commune en application du décret du 28 décembre 2001.

¹⁷ Voir le guide des primes 2016.

¹⁸ Mis en place par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

¹⁹ Délibération du 21 décembre 2017 mettant en œuvre le RIFSEEP au 1^{er} janvier 2018.

L'examen exhaustif de l'attribution de la NBI en 2016 n'a pas mis en évidence d'anomalie.

3.5.4- Les avantages en nature

3.5.4.1- *Les logements de fonctions*

Par délibération en date du 24 septembre 2015, la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction est attribué par nécessité absolue de service a été adoptée par l'assemblée délibérante conformément aux dispositions prévues aux articles R. 2124-64 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) et du décret du 9 mai 2012.

Comme le prévoient les dispositions précitées, la délibération précise notamment que « *toutes les charges courantes liées au logement de fonction (eau, électricité, chauffage, gaz, assurance habitation, travaux d'entretien courant) sont acquittées par l'agent* ».

Neuf logements sont ainsi concédés par nécessité absolue de service pour l'essentiel au titre de fonctions de gardiennage et font l'objet d'arrêtés d'attribution déterminant notamment les modalités de paiements des charges et l'estimation de l'avantage en nature intégré à la rémunération des intéressés et faisant l'objet d'un assujettissement fiscal et social.

Aucun logement n'est concédé par utilité de service dans le cadre d'une convention d'occupation précaire.

3.5.4.2- *Les véhicules*

La commune dispose de véhicules de service qui sont pour l'essentiel des véhicules utilitaires. Chaque véhicule est muni d'un carnet de bord et d'une carte de carburant, contrôlés à la fois les services techniques et la direction des finances.

Onze agents bénéficient d'une autorisation de remisage à domicile faisant l'objet d'une convention et motivée par la nature des fonctions exercées et les besoins des services (direction technique, service social, centre technique, eau et assainissement).

Le directeur général des services bénéficie également d'un véhicule, sans en faire un usage personnel. Il n'est donc pas fait application des dispositions de la loi du 28 novembre 1990 ouvrant la possibilité d'attribuer un véhicule de fonction dans les communes de plus de 5 000 habitants au seul directeur général des services, et le véhicule n'est pas valorisé dans les éléments de sa rémunération.

Un suivi mensuel des kilométrages et consommations est effectué par la direction des finances.

3.5.5- L'action sociale

Au titre de l'action sociale, la commune adhère au CNAS²⁰ depuis 2007.

Chaque année, un bilan des prestations versées est présenté en comité technique. En 2016, le montant des prestations sociales ainsi versées aux agents s'élève à 51 000 € auxquels s'ajoutent 3 000 € d'avantages commerciaux.

Les personnels de la commune peuvent ainsi prétendre à de nombreuses prestations sociales telles que :

²⁰ Centre national d'action sociale.

- les chèques vacances et ticket CESU²¹ (bonification du CNAS de 20 %) ;
- des aides financières pour les enfants (naissances, participation aux frais de garde, Noël) ;
- et enfin des prestations culturelles et de loisirs – chèque livres, chèque culture, chèque sport et coupons sport comprenant une participation du CNAS de 20 à 25 %, une participation financière sur l'achat de places de spectacles, cinémas, musées et parcs d'attractions, séjours de vacances.

En revanche, la commune ne verse pas de participation à la protection sociale complémentaire de ses agents.

3.6- Les règles d'avancement

3.6.1- La promotion interne

La promotion interne par voie d'inscription sur une liste d'aptitude comporte deux modalités : l'avancement au choix de l'administration et l'examen professionnel.

Le tableau d'avancement est établi en fonction de l'appréciation de la valeur professionnelle des agents mais aussi en fonction des résultats obtenus à cet examen.

Des conditions de quotas fixées par les statuts particuliers en fonction des recrutements de fonctionnaires intervenus dans chaque collectivité limitent le nombre d'agents promus. Les fonctionnaires sont alors inscrits sur liste d'aptitude dans la limite du nombre d'emplois qui doivent être effectivement pourvus, puis nommés sur un emploi.

La commune privilégie la promotion de cadre d'emploi dans les situations suivantes :

- évolution des fonctions ;
- prise de responsabilité ;
- formations spécifiques demandées afin de reconnaître une technicité particulière ;
- départ en retraite dans l'année qui suit l'avancement.

En raison de la taille réduite de ses effectifs, la commune n'a pas mis en place un organigramme cible permettant de déterminer des possibilités de promotion. Certains avancements de grade impliquent donc de fait une mobilité externe.

Ont ainsi bénéficié d'une promotion de cadre d'emplois six agents en 2015 et un en 2016.

3.6.2- Les avancements de grade et d'échelon

L'article 35 de la loi du 19 février 2007, relative à la fonction publique territoriale, a modifié l'article du 26 janvier 1984, en supprimant la règle des quotas et en instaurant celle du taux de promotion pour déterminer le nombre de fonctionnaires promouvables à un grade supérieur par rapport à l'effectif des agents remplissant les conditions exigées. Ce taux de promotion est fixé par l'assemblée délibérante après avis du comité technique (CT).

En prévoyant l'intervention du CT pour la détermination des taux de promotion, la loi invite les collectivités à s'interroger notamment sur la définition des missions à assurer, l'organisation des services, les emplois nécessaires à l'accomplissement de ces missions. Il s'agit de déterminer les fonctions et les compétences correspondant aux grades d'avancement.

²¹ Chèque emploi service universel.

Cette procédure doit être précédée d'une "cotation" des postes de travail qui permet d'identifier les postes correspondant à des grades d'avancement par comparaison de la fiche de poste et des définitions statutaires des missions correspondant à chaque grade de la fonction publique territoriale.

Au cas d'espèce, la commune n'a pas défini de taux de promotion. Jusqu'en 2016, la commune pratiquait l'avancement d'échelon à la durée minimale excepté dans les cas de procédures disciplinaires. Depuis 2017, elle pratique la cadence unique pour l'ensemble de ses personnels, en application des dispositions contenues dans loi de finances pour 2016 relatives à la gestion des finances publiques et des ressources humaines dans la fonction publique.

4- LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

4.1- L'information budgétaire

4.1.1- Les dates de tenue des actes budgétaires

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, l'ordonnateur est tenu de présenter au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat en conseil municipal.

Au cas d'espèce, un rapport sur les orientations budgétaires est systématiquement débattu en conseil municipal dans un délai de deux mois précédant le vote du budget primitif de la commune.

De la même manière, la commune arrête ses comptes systématiquement avant le 30 juin de l'année N+1²². Les comptes de la commune ont donc été approuvés par l'assemblée délibérante dans les délais impartis.

Tableau 9 : Débat d'orientation budgétaire et approbation du budget et du compte administratif

Exercices (N)	DOB N	CA N-1	BP N
2013	28/02	20/06	27/03
2014	17/04	20/06	29/04
2015	06/03	18/06	15/04
2016	25/02	28/06	12/04
2017	03/03	20/06	14/04
2018	08/02	28/06	10/04

Source : commune

4.1.2- Les débats d'orientation budgétaire

La loi du 7 août 2015 dite loi « NOTRe » renforce les obligations relatives à la transparence financière, dont le débat d'orientation budgétaire (DOB) est un des vecteurs essentiels. Les communes de plus de 3 500 habitants doivent désormais présenter, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport portant sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette.

²² Art. L. 1612-12 du CGCT.

Sur le fond, le rapport présenté en conseil municipal est très détaillé et satisfait pour l'essentiel aux prescriptions énoncées par le CGCT. Y figurent notamment une analyse rétrospective et prospective des opérations en section de fonctionnement et investissement et une analyse de la dette. Une information sur le temps de travail des agents de la commune pourrait néanmoins utilement le compléter.

4.2- La régularité budgétaire et la fiabilité comptable

4.2.1- L'organisation budgétaire

La commune d'Aubenas dispose d'un budget principal relevant de l'instruction M14 et de cinq budgets annexes (BA) : eau (M49), assainissement (M49), stationnement (M4), camping municipal (M4) et abattoir (M42). Jusqu'en 2011, la commune disposait également d'un budget annexe "activités économiques".

En 2017, la surface financière de la commune est d'un peu plus de 25 M€ en section de fonctionnement et de 11,1 M€ en section d'investissement. Le montant des dépenses d'équipement s'élève à un peu plus de 9 M€.

Les opérations retracées au seul budget principal en représentent environ 75 %. L'examen de régularité des comptes porte donc principalement sur ces opérations.

Tableau 10 : Budget consolidé 2017

en k€	Fonctionnement		Investissement		Total dépenses	Total recettes
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes		
Budget Principal	15 683	18 207	12 403	9 518	28 086	27 725
BA abattoir	1 297	1 445	538	174	1 835	1 619
BA assainissement	1 756	2 060	934	608	2 690	2 667
BA camping	67	82	7	0	74	82
BA eau	2 906	3 319	896	314	3 802	3 633
BA stationnement	132	264	644	506	776	771
Total	21 841	25 377	15 422	11 119	37 263	36 496
% BP	72 %	72 %	80 %	86 %	75 %	76 %

Source : comptes administratifs 2017 – opérations réelles

4.2.2- L'équilibre budgétaire de l'abattoir municipal et du camping

La commune exploite un abattoir, activité à vocation commerciale, classée parmi les services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) et devant donner lieu, pour son exploitation, à la création d'une régie de service public (article L. 1412-1 du CGCT).

Les opérations sont alors obligatoirement retracées dans le budget d'une régie dotée de la seule autonomie financière (budget annexé au budget principal de la commune, disposant d'une comptabilité séparée avec son propre compte 515) ou d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière (budget et comptabilité propres indépendants de ceux de la commune de rattachement). Au cas d'espèce, la commune exploite depuis 2009 cette activité en régie dotée de la seule autonomie financière et retrace l'activité de ce service au sein d'un budget annexé au budget principal.

La situation de l'abattoir avait donné lieu à des observations de la chambre, qui pointait le déficit d'exploitation chronique, les difficultés à trouver des débouchés et le recours systématique à l'emprunt et à des subventions d'équilibre « exceptionnelles » (822 850 € pour la période 1999-2006).

Après plusieurs années de déficit, la commune d'Aubenas a assaini la situation : coupure des liens avec une entreprise utilisatrice en conflit d'intérêt, modernisation du matériel, développement de l'activité commerciale, réduction des coûts, notamment sur les fluides (grosse consommation d'eau chaude) et amélioration de la productivité. L'activité dégage aujourd'hui un excédent. La dernière subvention d'équilibre a été versée en 2013 (30 000 €) et le service n'a plus besoin de recourir à l'emprunt. L'activité de l'abattoir, qui emploie un directeur et 22 agents, tourne désormais autour de 3 000 tonnes annuelles (3 035 tonnes en 2016 et 3 071 tonnes en 2017), pour une capacité maximale de 3 200 T et un point d'équilibre de 2 800 tonnes. Un rapport succinct est produit chaque année.

La règle de l'équilibre budgétaire à laquelle doit satisfaire toute activité à caractère industriel et commercial est satisfaite conformément aux dispositions de l'article L. 2224-1 du CGCT. Cependant le résultat tend à se dégrader.

En 2017, l'activité de l'abattoir a permis de dégager un autofinancement net de 119 k€ venu abonder le besoin de financement en section d'investissement qui s'élève sur cet exercice à un peu plus de 144 k€.

Il en résulte que les charges de l'activité de l'abattoir sont totalement couvertes par les seuls usagers de ce service et non par les contribuables de la commune, conformément au principe de l'équilibre budgétaire des activités à caractère industriel et commercial précité.

Tableau 11 : Tableau de financement du service 2015-2017 (k€)

Résultat cumulé (en k€)	2015	2016	2017
Section d'exploitation - dépenses	1 394	1 491	1 464
Section d'exploitation - recettes	1 501	1 494	1 448
Section d'investissement - dépenses	284	444	541
Section d'investissement - recettes	351	451	558
Solde d'exécution	174	10	1

Source : comptes administratifs

4.2.3- L'exécution du budget principal

Les taux d'exécution budgétaire, qui se définissent comme le rapport entre les sommes votées par l'assemblée délibérante et les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice, permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire.

En l'espèce, les taux d'exécution de la commune montrent un bon niveau de prévision budgétaire des dépenses de fonctionnement – proche de 100 % – et une prévision prudente concernant les recettes de fonctionnement – généralement supérieur à 100 %. En 2017, l'exécution budgétaire en section de fonctionnement correspond aux crédits ouverts au budget primitif, les ajustements ne représentant que 1,25 % des crédits ouverts en dépenses et 0,6 % en recettes.

Les taux d'exécution des dépenses d'équipement, compris entre 86 % et 97,5 %, sont également très satisfaisants dans la mesure où la commune ne recourt pas à la technique des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP).

Sans tenir compte des restes à réaliser, le taux d'exécution des dépenses d'équipement (calculé en prenant les crédits ouverts au budget primitif et dans les décisions modificatives) est systématiquement supérieur à 50 % dans la période et s'établit à plus de 80 % en 2015 et 62 % en 2016.

Tableau 12 : Exécution budgétaire 2011-2017

<i>en k€</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses réelles de fonctionnement	96,8 %	97,3 %	97,9 %	98,5 %	98,4 %	97,6 %	99,0 %
Recettes réelles de fonctionnement	101,0 %	103,8 %	100,4 %	99,7 %	101,2 %	101,3 %	100,1 %
Dépenses d'équipement	89,0 %	89,3 %	94,1 %	92,7 %	97,5 %	90,1 %	85,9 %
Dépenses d'équipement hors RAR	71,1 %	62,1 %	53,1 %	68,2 %	81,4 %	62,0 %	57,2 %
Recettes d'équipement	97,6 %	107,1 %	91,5 %	95,3 %	95,9 %	96,4 %	80,4 %
Recettes d'équipement hors RAR	71,3 %	77,3 %	63,6 %	72,2 %	87,6 %	88,0 %	61,4 %

Source : comptes administratifs

4.2.4- Le rattachement des produits et des charges

Afin de respecter le principe d'indépendance des exercices, les produits et les charges doivent être rattachés à l'exercice au cours duquel se situent leurs faits générateurs.

Dans la période 2011-2017, le taux de rattachement des charges de fonctionnement est en moyenne de 3,2 % des dépenses réelles de fonctionnement. Le rattachement des produits est équivalent en moyenne à 2,8 % des recettes réelles de fonctionnement.

Tableau 13 : Rattachement des produits et des charges 2011-2017

<i>en k€</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses - opérations réelles	15 833	16 298	16 738	17 131	16 508	15 893	15 682
dont opérations rattachées	430	485	497	516	566	530	577
Taux de rattachement	2,7 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %	3,4 %	3,3 %	3,7 %
Recettes - opérations réelles	17 839	19 389	19 064	19 179	18 906	18 737	18 207
dont opérations rattachées	417	425	726	654	715	484	334
Taux de rattachement	2,3 %	2,2 %	3,8 %	3,4 %	3,8 %	2,6 %	1,8 %

Source : comptes administratifs

4.2.5- Les écritures d'affectation des résultats

L'assemblée délibérante n'adopte pas simultanément le compte administratif et le budget primitif ; l'assemblée dispose néanmoins d'une note de calcul validée par le comptable public permettant de reprendre lors du vote du budget primitif les résultats de l'exercice antérieur ainsi que les états de dépenses et recettes reportées.

L'affectation du résultat de la section de fonctionnement en fonction du besoin de financement de la section d'investissement est conforme aux dispositions de l'article L. 2311-5 du CGCT selon lequel *"Le résultat excédentaire de la section de fonctionnement dégagé au titre de l'exercice clos, cumulé avec le résultat antérieur reporté, est affecté en totalité dès la plus proche décision budgétaire suivant le vote du compte administratif et, en tout état de cause, avant la clôture de l'exercice suivant."*

4.2.6- Les restes à réaliser

Le risque de fiabilité sur les restes à réaliser (RAR) en recettes porte principalement sur la comptabilisation à tort de recettes qui n'ont pas fait l'objet d'un engagement juridique pour équilibrer le budget de la commune.

A Aubenas, les restes à réaliser en recettes apparaissent pour des montants importants : un peu plus de 2 M€ en moyenne, excepté en 2015 et 2016 où ils sont inférieurs à 500 k€. La comptabilisation des restes à réaliser est régulière.

En 2014, le total des restes à réaliser en recettes d'investissement est d'un peu plus de 1,8 M€, correspondant pour l'essentiel à des subventions d'équipement de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et la région Rhône-Alpes pour le financement du projet de rénovation urbaine (581 k€), des subventions pour le financement de la maison de la santé (200 k€) et des subventions du département et de la région qui, à la clôture de l'exercice, n'avaient toujours pas été encaissées.

En 2015 et 2016, les RAR en recettes d'investissement sont essentiellement constitués de subventions de l'ANRU (272 k€ en 2015 et 111 k€ en 2016). En 2017, les RAR sont constitués en partie d'un emprunt d'un montant de 900 k€.

Les montants de RAR en dépenses d'investissement sont également importants puisqu'ils représentent en moyenne 31 % des dépenses d'investissement durant la période 2011-2017. Ils correspondent pour l'essentiel à des dépenses d'équipement en cours (1,9 M€ en 2016 et 2,6 M€ en 2017).

Pour les années à venir, les deux opérations structurantes et complexes du mandat (l'agora paysagère et la rénovation du château) ont été lancées et auront une incidence sur le niveau des crédits reportés.

La comptabilisation des restes à réaliser tant en dépenses qu'en recettes d'investissement n'appelle pas d'autre remarque.

4.2.7- Les amortissements

Conformément au principe comptable de prudence, l'amortissement d'une immobilisation a pour objet de constater, à chaque exercice, la perte de valeur due à son utilisation ou à sa vétusté.

La liste des biens dont l'amortissement est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants est fixée par l'article R. 2321-1 du CGCT :

- les biens meubles autres que les collections et œuvres d'art ;
- les biens immeubles productifs de revenus ;
- les immobilisations incorporelles autres que les frais d'études et d'insertion suivis de réalisation.

Le champ de l'amortissement peut toujours être étendu au-delà de ce qui est obligatoire par décision de l'assemblée délibérante de la collectivité. Les durées d'amortissement des immobilisations sont fixées pour chaque bien par l'assemblée délibérante, qui peut se référer au barème indicatif contenu dans l'instruction budgétaire et comptable M14.

Pour satisfaire à l'obligation d'amortir les immobilisations corporelles et incorporelles acquises à compter du 1^{er} janvier 1996, la commune a délibéré en mars 1997 sur les durées d'amortissement d'un certain nombre de biens et a décidé d'étendre le champ de ses amortissements au-delà des amortissements obligatoires en particulier pour les installations de voirie (cpt 2152) pour lesquelles elle pratique une durée d'amortissement de dix ans alors que l'instruction comptable recommande une durée d'amortissement de 20 à 30 ans.

Comme l'autorise le CGCT dans son article R. 2321-1, la commune a défini un seuil unitaire de 1 524,49 € TTC en deçà duquel les immobilisations sont amorties sur une durée d'un an.

L'examen de l'inventaire du patrimoine de la commune a permis de s'assurer de manière générale du respect des règles applicables en matière d'amortissement. Certaines anomalies ont toutefois été constatées, liées à des erreurs d'imputation ou de saisie. Selon la commune, ces anomalies feront l'objet d'une régularisation dans les meilleurs délais.

4.3- Les provisions

La commune ne provisionne aucun risque financier et n'est engagée dans aucune procédure contentieuse.

Seules figurent dans ses comptes des provisions pour grosses réparations dans les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement, pour des montants limités – respectivement 1 193 € et 61 881 € en 2017.

4.3.1- L'actif et le passif

La commune tient à jour un inventaire de son patrimoine dont le rapprochement avec l'état de l'actif du comptable établi au 31 décembre 2015 fait apparaître des écarts importants, dont le total est d'environ 20 M€ en valeur brute.

Les principaux écarts ont été constatés sur les comptes d'immobilisations 2118 – autres terrains (2,5 M€), 21312 – bâtiments scolaires (4,16 M€), 21318 – bâtiments publics (13,7 M€), 2138 – autres constructions (4,2 M€) et 2315 immobilisations en cours - Installations, matériel et outillage techniques (- 6 M€).

La commune a saisi le comptable public en juillet 2017 pour engager les opérations de régularisation, qui ne sont cependant toujours pas effectuées.

Tableau 14 : Ecart état de l'actif / inventaire physique 2015

Imputation		Écart
2 118	autres terrains	2 468 642,00
21 311	hôtel de ville	1 281 670,00
21 312	écoles	4 157 901,05
21 318	bat publics	13 663 502,32
2 138	autres const	4 205 254,52
2 158	autres	953 679,00
23 15	instal mat outil techn	- 5 975 955,00

L'examen de l'état de la dette révèle également des discordances entre le montant indiqué au compte administratif par l'ordonnateur et celui mentionné dans le compte de gestion par le comptable sur le budget principal et les budgets annexe qui s'élèvent à la clôture de l'exercice 2015 à 2,4 M€²³.

²³ Solde du compte 1641, hors encours comptabilisé aux comptes 1643 – emprunts en devises, 16441- emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie et 168 - autres emprunts et dettes assimilés.

Tableau 15 : Ecart CA/CG Compte 1641

<i>en €</i>	CA 2015	CG 2015	Ecart CA/CG
Budget principal	31 907 750,94	29 901 443,65	2 006 307,29
Budget eau	2 903 138,79	2 620 104,67	283 034,12
Budget assainissement	3 333 923,49	3 220 347,11	113 576,38
Budget camping	0,00	0,00	0,00
Budget abattoir	358 397,30	358 397,80	- 0,50
Budget stationnement	2 072 741,73	2 072 761,58	- 19,85
Total	40 575 952,25	38 173 054,81	2 402 897,44

Source : compte administratif et compte de gestion 2015

Compte tenu du montant des écarts constatés, la chambre recommande à la commune de fiabiliser sa comptabilité patrimoniale et sa dette en lien avec les services du comptable public.

4.3.2- Les régies

En 2017, la commune a mis en place 25 régies dont 18 régies de recettes, cinq régies d'avances et deux régies d'avances et de recettes.

Tableau 16 : Liste des régies de recettes et d'avances

Intitulé	A/R	Date de création	Intitulé	A/R	Date de création
Borne multi-service camping	R	09/08/2003	Location de salles - Maisons de quartier	R	04/01/1996
Visites guidées du centre ancien	R	03/07/1988	Stages multisports	R	19/08/2003
Visites guidées du château	R	31/07/1998	Piscine municipale	R	29/03/1966
Cimetière	R	18/01/2008	Restaurant scolaire	A	26/04/2004
Courrier	A	12/11/2003	Restaurant scolaire	R	26/04/2004
Manifestations culturelles et festives	A/R	22/12/1998	Ecole municipale des sports	R	03/09/2004
Frais de déplacement du personnel	A	10/01/2003	Chéquiers sports	R	19/08/2003
Vente sac OM & photocopies	R	31/07/1998	droits de stationnement payant	R	15/09/1998
Droits de places	R	15/09/1998	Télécentre multimédia	R	08/05/1998
Jeunesse	R	27/06/2002	Mécénat du Château	R	18/05/2017
Jeunesse	A	27/06/2002	Pôle de service	R	31/12/1999
Jumelage	A	13/11/2002	Accès zone piétonne	A/R	13/06/2016
Espace Lienhart	R	29/03/2011			

Source : données commune

La commune confie la charge du contrôle de ses régies exclusivement au comptable public et ne procède pas aux contrôles pourtant prévus par l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006.

La chambre lui rappelle donc qu'il lui incombe d'exercer ces contrôles.

5- LA SITUATION FINANCIERE

5.1- L'évolution des soldes d'épargne

Dans la période sous revue, la capacité d'autofinancement progresse de 2,7 % par an en moyenne.

En pourcentage des produits de fonctionnement, le taux d'épargne brute, après avoir été de seulement 10,65 % en 2010 contre 14,47 % en moyenne pour les communes de même strate²⁴, se situe depuis 2012 à un niveau systématiquement supérieur à la moyenne de la strate (16,25 % en 2017 contre 13,41 % pour la strate).

En 2017, l'autofinancement dégagé en section de fonctionnement s'établit à un peu plus de 3 M€ et représente 238 € par habitant contre 179 € par habitant en moyenne pour les communes de même strate²⁵.

Tableau 17 : Evolution de la CAF brute 2011-2017

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution annuelle
CAF brute	2 566	3 246	2 685	2 519	2 726	3 239	3 004	+ 2,7 %
Taux d'épargne brute commune	14,27 %	16,93 %	14,07 %	13,16 %	14,17 %	17,15 %	16,25 %	
Taux d'épargne brute strate	15,29 %	14,47 %	13,43 %	12,26 %	13,49 %	13,43 %	13,41 %	
CAF brute par habitant commune	207	265	220	202	221	258	238	+ 2,4 %
CAF brute par habitant strate	201	192	180	164	183	186	179	- 1,9 %

Source : comptes de gestion et site <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

La situation résulte d'une progression plus rapide des produits de gestion que des charges de gestion (respectivement 0,5 % et 0,2 % durant la période 2011-2017 dans un contexte d'inflation annuelle moyenne de 0,70 %²⁶).

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), représentatif du solde entre les produits et les charges de gestion, progresse quant à lui de 1,8 % durant la période. Il représente 21,2 % des produits de gestion en 2017 alors qu'il était de 19,7 % en 2011.

Tableau 18 : Les produits et charges de gestion 2011-2018

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution annuelle
Produits de gestion	17 806	18 625	18 826	19 062	18 978	18 759	18 377	18 620	+ 0,6%
Charges de gestion	14 301	14 544	15 143	15 530	15 254	14 617	14 484	14 262	0,0%
Excédent brut de fonctionnement	3 505	4 082	3 683	3 532	3 724	4 141	3 894	4 358	+ 3,2%
en % des produits de gestion	19,7 %	21,9 %	19,6 %	18,5 %	19,6 %	22,1 %	21,2 %	23,4 %	

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

L'épargne nette se situe à un étiage plus faible. Positive sur l'ensemble de la période, elle est de seulement 29 k€ en 2018, 177 k€ en 2017 et 1 087 k€ en 2016 soit, en proportion des produits de fonctionnement respectivement 0,15 %, 0,96 % et 5,76 %, quand la moyenne

²⁴ Données DGCL 2010/2015, communes de 10 000 à 20 000 hab. appartenant à un groupement fiscalisé (FPU).

²⁵ Données DGFIP 2018 non disponibles.

²⁶ INSEE IPC N° 001765178 indice au 31 décembre - Indice annuel des prix à la consommation - Base 2015 - Ensemble des ménages - France métropolitaine.

nationale des communes de même strate démographique est de 6,62 % et 5,91 %. Rapporté au nombre d'habitants, l'autofinancement net est en 2017 de 14 € contre 88 € pour les communes de même strate²⁷ (87 € par habitant en 2016 contre 82 € par habitant pour la strate).

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que le niveau d'épargne nette s'est renforcé en 2018 et devrait avoir doublé de 2017 à 2019.

En 2016, sous l'effet d'une augmentation de l'EBF, l'autofinancement net progresse de 340 k€ et s'établit à 1,1 M€, malgré l'augmentation de l'annuité de la dette (+ 173 k€). Sur cet exercice, le niveau d'autofinancement de la commune est proche de la moyenne de la strate (87 € par habitant contre 82 € par habitant pour les communes de la strate).

La chambre relève la persistance d'un niveau d'endettement élevé, supérieur à la moyenne des communes comparables (2 719 € par habitant en 2017²⁸ contre 893 € par habitant pour les communes comparables - cf. infra point 5.6.2.1), qui induit des annuités élevées, comme en 2017.

Tableau 19 : Evolution de la CAF nette 2011-2018

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CAF brute	2 566	3 246	2 685	2 519	2 726	3 239	3 004	3 562
- Annuité en capital de la dette	1 579	1 740	1 821	2 103	1 979	2 152	2 827	3 533
= CAF nette ou disponible	987	1 506	864	416	747	1 087	177	29

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

5.2- L'évolution des produits de gestion

En 2017, les produits de gestion de la commune se composent principalement de la fiscalité reversée, pour l'essentiel l'attribution de compensation (42 %), des ressources fiscales propres – taxe foncière et taxe d'habitation (35 %), des dotations (12 %) et des ressources d'exploitation tirées de la tarification des services publics (9 %).

Les produits de gestion progressent en moyenne de 0,6 % par an durant la période 2011-2018, niveau proche de celui de l'inflation, sous l'effet principalement de l'augmentation de la fiscalité reversée (+ 2,3 % par an), des ressources fiscales (+ 1,9 % par an) et des ressources d'exploitation (+ 6,6 % par an) et malgré une forte diminution des ressources institutionnelles (dotations et participations) depuis 2013 (presque divisées par deux depuis le point culminant de 2012).

Depuis 2016, les produits flexibles, sur lesquels la commune dispose d'une marge de manœuvre, représentent 44 % des produits de gestion alors qu'ils n'en représentaient que 39 % en 2011. A l'inverse, la part des produits rigides dans les produits de gestion de la commune diminue, passant de 58 % en 2011 à 52 % en 2018.

²⁷ Données DGFIP 2018 non disponibles.

²⁸ Données DGFIP 2018 non disponibles.

Tableau 20 : Composition et évolution des produits de gestion 2011-2018

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution annuelle
Ressources fiscales propres	5 833	5 955	6 096	6 086	6 242	6 556	6 492	6 658	+ 1,9 %
Ressources d'exploitation	1 101	1 208	1 301	1 373	1 688	1 699	1 614	1 709	+ 6,5 %
Produits "flexibles" (a)	6 935	7 163	7 397	7 459	7 930	8 255	8 106	8 367	+ 2,7 %
Dotations et participations	3 711	3 963	3 687	3 531	3 184	2 546	2 123	1 935	- 8,9 %
Versements intercommunalité	6 595	6 975	7 194	7 588	7 321	7 533	7 664	7 729	+ 2,3 %
Produits "rigides" (b)	10 305	10 938	10 882	11 119	10 505	10 080	9 787	9 665	- 0,9 %
Travaux en régie (c)	566	525	548	484	543	424	485	589	+ 0,6 %
Produits de gestion (a+b+c)	17 806	18 625	18 826	19 062	18 978	18 759	18 377	18 620	+ 0,6 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

5.2.1- La fiscalité reversée

La commune bénéficie d'une fiscalité reversée essentiellement de l'intercommunalité et dans une moindre mesure de l'État. Ces recettes fiscales augmentent de 2,3 % par an en moyenne durant la période 2011-2018.

Tableau 21 : La fiscalité reversée 2011-2018

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution annuelle
Attribution de compensation brute	6 595	6 986	7 226	7 535	7 357	7 486	7 500	7 459	+ 1,8 %
Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	0	- 11	- 31	53	- 37	47	135	111	N.C.
Fiscalité reversée	6 595	6 975	7 194	7 588	7 321	7 533	7 664	7 729	+ 2,3 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

La commune fait partie d'un groupement à fiscalité professionnelle unique et ne perçoit plus d'imposition à caractère économique. Elle bénéficie en contrepartie d'une attribution de compensation (AC) qui s'élève en 2018 à 7,4 M€ et progresse durant la période de 1,8 % par an en moyenne.

L'évolution de l'AC est en partie liée aux pactes financiers successifs de la CCPAV, qui poursuivent plusieurs objectifs dont celui d'assurer une croissance de l'AC des communes membres. Il en est résulté un reversement de l'accroissement de la fiscalité économique au profit des communes durant la période 2012-2018 d'environ deux tiers.

La diminution de l'AC en 2015 et 2016 est imputable à des transferts de compétences. Sur ces deux exercices, l'augmentation du produit de la fiscalité économique n'a pas suffi à couvrir le coût du transfert à l'intercommunalité de la médiathèque en 2015 puis de la petite enfance en 2016.

Le rapprochement des communautés de communes d'Aubenas-Vals et du Vinobre (2017) a nécessité de redéfinir un nouveau pacte financier et une stratégie fiscale commune. Il a ainsi été décidé de figer le montant des AC au niveau de 2016 sauf en cas de transferts de charges et d'instaurer une dotation de solidarité communautaire (DSC) alimentée par la croissance du produit fiscal de la nouvelle intercommunalité²⁹.

Le montant de la DSC est défini selon un taux de reversement de la croissance fiscale de 65 %, réparti pour moitié en fonction des critères légaux (population, potentiel fiscal par habitant et revenu fiscal par habitant) et pour moitié pour tenir compte des objectifs de la

²⁹ Délibération de la CCBA.

politique du territoire (politique de la ville, le classement station de tourisme et le dynamisme économique de chaque territoire). Selon la commune, la ville-centre d'Aubenas devrait percevoir environ un tiers des nouvelles recettes fiscales.

Pour les communes de l'ex-CCPAV, la DSC se substitue à l'ancien dispositif d'AC révisable. La DSC devrait donc progresser de façon relativement dynamique, sous réserve d'une amélioration de la conjoncture économique.

Sont contributeurs au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) les ensembles intercommunaux ou les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national. La loi de finances pour 2012 prévoit une montée en charge progressive de ce dispositif pour atteindre, en 2017, 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales.

Contributeur au FPIC en 2012, 2013 et 2015, l'ensemble du territoire intercommunal est devenu bénéficiaire en 2014 et 2016 à hauteur de 107 k€ dont 47 k€ au bénéfice de la commune d'Aubenas.

5.2.2- Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales propres se composent des contributions directes (taxe d'habitation (TH) et taxes foncières) qui s'élèvent en 2018 à 5 859 k€ soit 31,4 % des produits de gestion et des taxes indirectes, d'un montant de 799 k€, soit 4,3 % des produits de gestion.

Tableau 22 : Les ressources fiscales propres 2011-2018

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution annuelle
Impôts locaux nets des restitutions	4 991	5 161	5 299	5 365	5 496	5 861	5 789	5 859	+ 2,3 %
Taxes indirectes	842	794	796	720	746	695	703	799	- 0,7 %
Ressources fiscales propres	5 833	5 955	6 096	6 086	6 242	6 556	6 492	6 658	+ 1,9 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

5.2.2.1- La fiscalité directe locale

Les impôts directs locaux sont constitués pour l'essentiel de la taxe foncière sur les propriétés bâties dont le produit atteint 3 985 k€ en 2017³⁰ et de la taxe d'habitation (1 694 k€). La taxe foncière représente ainsi 69 % du produit de la fiscalité directe locale et la taxe d'habitation 29,4 %, englobant celle perçue sur les logements vacants (THLV).

Tableau 23 : Le produit de la fiscalité directe locale 2011-2017

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taxe d'habitation (dont THLV ³¹)	1 478	1 503	1 565	1 576	1 625	1 671	1 694
Taxe foncière s/ propr bâties (TFPB)	3 345	3 522	3 620	3 705	3 779	3 824	3 985
Taxe foncière s/ propr non bâties (TFPNB)	81	78	76	73	74	75	74
Total	4 904	5 103	5 261	5 354	5 478	5 570	5 753

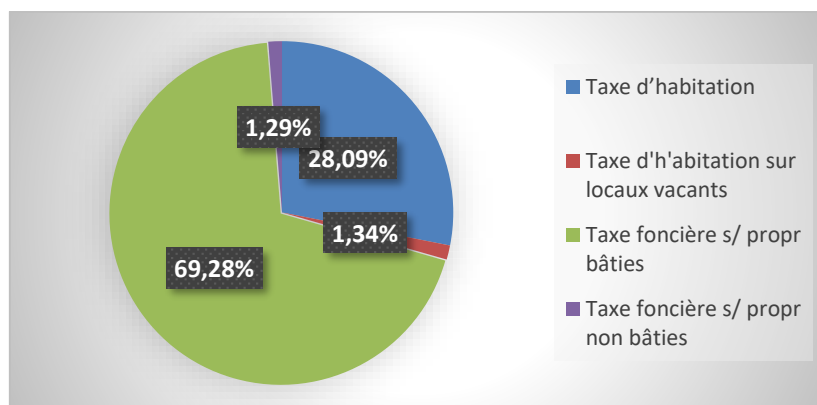
Source : état fiscal 1288M_fiscalité locale – rôle général³²

³⁰ Données 2018 non disponibles.

³¹ Mise en place de la THLV en 2016 – base d'imposition 860 k€ en 2016 et 1 214 k€ en 2017 (estimation).

³² Ne tient pas compte des rôles complémentaires – 291 K€ d'écart en 2016.

Graphique 1 : Fiscalité directe en 2017



Source : état fiscal 1288 M 2017

Le produit de la fiscalité directe connaît une progression dynamique de 2,5 % par an en moyenne.

Les taux d'imposition des contributions directes n'ayant pas évolué depuis 2008, l'augmentation du produit est entièrement imputable à celle des bases fiscales qui ont évolué en fonction :

- de la variation forfaitaire des bases votée par le parlement dans la loi de finances pour tenir compte de l'inflation - 1,34 % en moyenne dans la période sous revue ;
- et de la variation physique des bases qui correspond à la prise en compte de l'évolution du parc immobilier imposable sur le territoire (constructions nouvelles, améliorations). Cette augmentation apparaît peu dynamique puisqu'elle est en moyenne de 1,3 % s'agissant de la TH et de 1,6 % pour la TFPB et est en partie liée à l'augmentation de la population municipale de 0,3 % par an en moyenne durant la période 2011-2017.

Tableau 24 : L'évolution des bases d'imposition 2011-2017

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taxe d'habitation							
Variation forfaitaire	+ 2,00 %	+ 1,80 %	+ 1,80 %	+ 0,90 %	+ 0,90 %	+ 1,00 %	+ 1,00 %
Variation physique	+ 2,76 %	- 0,10 %	+ 2,35 %	- 0,20 %	+ 2,19 %	+ 1,84 %	+ 0,34 %
Taxe foncière bâti							
Variation forfaitaire	+ 2,00 %	+ 1,80 %	+ 1,80 %	+ 0,90 %	+ 0,90 %	+ 1,00 %	+ 1,00 %
Variation physique	+ 1,06 %	+ 3,50 %	+ 0,98 %	+ 1,44 %	+ 1,10 %	+ 0,19 %	+ 3,22 %

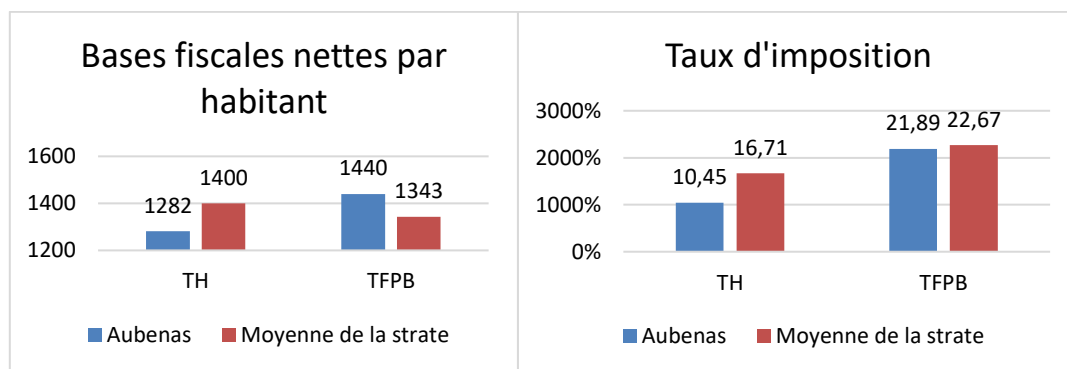
Source : DGFIP - état 1288M

Les bases nettes d'imposition par habitant sont sensiblement inférieures à celles des communes comparables pour la TH et légèrement supérieures à la moyenne des communes comparables pour la TFB (10,6 % en 2016 et 8,4 % en 2017³³).

En plus de l'abattement obligatoire pour charges de famille, la commune accorde un abattement spécial à la base en faveur de personnes de condition modeste au taux maximum de 15 % sur les bases d'imposition de TH. Elle n'accorde aucune autre exonération sur celles des taxes foncières en sus de ceux de droit compensés financièrement par l'État.

Les taux d'imposition votés par la commune sont proches de la moyenne des communes comparables s'agissant de la TFB et nettement inférieurs concernant la TH. L'effort fiscal de la commune en 2016 est néanmoins supérieur à celui de la strate (1,27 contre 1,20).

³³ Données DGFIP 2018 non disponibles.

Graphique 2 : Bases fiscales et taux d'imposition de la commune et de la strate en 2017

Source : DGFIP – fiche Bercy colloc 2017

Le produit tiré de la TFPB par habitant est donc proche de celui des communes comparables (315 € par habitant contre 304 € pour les communes de la strate en 2017).

Le produit tiré de la TH est quant à lui nettement inférieur à celui des communes comparables (134 € par habitant contre 242 € pour les communes comparables en 2017, soit un écart de 44,6 %) en raison pour partie d'une base fiscale nette par habitant faible, et pour partie d'un taux d'imposition nettement inférieur au taux moyen pratiqué par les communes comparables.

Cette situation résulte d'une volonté de la commune de ne pas augmenter l'imposition d'une population municipale dont les ressources sont globalement plus faibles que la moyenne départementale, régionale et nationale. C'est également pour la commune un élément d'attractivité du territoire important.

C'est pourquoi la commune d'Aubenas privilégie jusqu'à présent une politique d'investissement ciblée essentiellement sur l'attractivité du territoire et la cohésion sociale avec comme objectifs complémentaires la maîtrise des dépenses de fonctionnement, la stabilité fiscale et le développement de la capacité d'épargne.

Sous conditions de ressources, environ 80 % des foyers fiscaux bénéficieront d'un dégrèvement partiel puis total de l'impôt, compensé à l'euro par l'État. Le faible niveau d'imposition de la taxe d'habitation s'avère donc pénalisant pour les finances de la commune. En effet, même si la commune conserve la faculté de relever son taux d'imposition de la taxe d'habitation, celui-ci ne sera pas compensé par l'État et s'appliquera à la totalité des foyers fiscaux et non aux seuls foyers restant assujettis.

5.2.2.2- Les taxes indirectes

Le produit des taxes indirectes s'élève en 2018 à 799 k€ et diminue en moyenne durant la période de 0,75 % par an.

Tableau 25 : Les recettes fiscales indirectes 2011-2017

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution annuelle
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	325	294	271	188	241	302	248	344	+ 0,8 %
Taxes sur activités industrielles	205	206	223	249	207	219	216	207	+ 0,1 %
Taxes sur activités de service et dom (TLPE)	312	295	302	283	297	174	240	248	- 3,2 %
Taxes indirectes	842	794	796	720	746	695	704	799	- 0,75 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) s'élèvent en 2018 à 344 k€, soit 3,8 % des ressources fiscales de la commune. Après avoir été de seulement 188 k€ en 2014, le produit de la DMTO, étroitement lié à la conjoncture du marché immobilier, aux incitations fiscales y afférentes et à la situation économique du territoire, a progressé fortement en 2016 pour revenir à une valeur plutôt basse en 2017 et augmenter de 38% en 2018.

Composées pour l'essentiel du produit de la taxe sur l'électricité (TCCFE³⁴), les taxes sur les activités industrielles s'élèvent en 2018 à 207 k€ soit un peu plus de 3 % des ressources fiscales de la commune.

La commune a institué une taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) en 2010 dont les recettes s'élèvent en moyenne à un peu moins de 280 k€³⁵.

Des droits de stationnement sont perçus pour le stationnement en parcs publics aménagés. Ces recettes s'élèvent à un peu moins de 250 k€. La gestion du stationnement en parc de stationnement aménagé fait l'objet d'un budget annexe.

5.2.3- Les ressources d'exploitation

En 2018, les ressources d'exploitation de la commune, inscrites aux chapitres 70 et 75 du budget principal, s'élèvent à 1,7 M€, en progression annuelle de plus de 6 %. Elles se composent principalement du remboursement du personnel municipal mis à disposition (568 k€) et de remboursement de frais (132 k€).

L'augmentation des recettes tirées de la mise à disposition de personnel à partir de 2014 est liée à la création d'un nouveau centre social géré en régie par le CCAS et dont une partie du personnel est mis à disposition. La commune perçoit également le remboursement des charges de personnel de deux agents mis partiellement à disposition de l'abattoir pour la gestion administrative et financière.

La facturation des charges locatives aux bénéficiaires de logements de fonctions consécutivement aux dispositions introduites par le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) explique en partie l'augmentation des remboursements de frais.

Cette augmentation est également liée à la médiathèque et au centre social situés dans des locaux de la municipalité (31,5 k€ et 54 k€ en 2017).

Les autres produits de gestion courante comptabilisés au chapitre 75 sont pour l'essentiel composés des revenus des immeubles et des locations de salles qui s'élèvent à 416 k€ en 2017. L'augmentation constatée est essentiellement due à la création d'un commissariat de police, une maison de santé pluridisciplinaire et un centre de santé dont les réalisations ont été financées par la commune et pour lesquelles elle perçoit des redevances.

La commune perçoit également une redevance de la société COFELY/ENGIE pour la gestion du réseau de chaleur qui lui est déléguée (48 k€ en 2017). A court terme, la construction d'une station de cogénération gaz utilisant le réseau de chaleur de la ville devrait permettre à la commune de percevoir une redevance supplémentaire de l'ordre de 40 k€ par an (mise en route de l'équipement en 2018-2019).

³⁴ Taxe communale sur la consommation finale d'électricité dont le produit représente 119 k€ en 2015.

³⁵ La diminution de recettes fiscales constatée en 2016 est consécutive à des absences de personnel – régularisation du recouvrement en 2017.

Tableau 26 : Les ressources d'exploitation 2011-2018

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution annuelle
Ventes diverses, produits des services (chap. 70)	966	977	947	1043	1 252	1 197	1 144	1 207	+ 3,2 %
dont produits du domaine	134	156	160	168	172	174	184	224	+ 7,5 %
dont prestations de services (redevances)	422	426	406	416	372	329	273	283	- 5,6 %
dont mise à disposition de personnel facturée	321	302	289	367	548	546	553	568	+ 8,5 %
dont remboursement de frais	88	93	93	93	159	148	134	132	+ 5,9 %
Autres produits de gestion courante (chap.75)	135	231	354	329	436	502	469	502	+ 20,6 %
dont revenus locatifs et redevances (hors DSP)	124	231	287	304	403	419	421	409	+ 18,6 %
Ressources d'exploitation	1 101	1 208	1 301	1 373	1 688	1 699	1 614	1 709	+ 6,5 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

L'offre d'accueil périscolaire mise en œuvre en septembre 2014 consécutivement à la réforme des rythmes scolaires constitue à Aubenas un service gratuit pour les familles. La mise en œuvre de cette réforme n'a donc pas d'incidence sur les produits d'exploitation de la commune. Le surcoût pour la commune durant la période 2014-2016 peut être estimé à environ 415 k€ après déduction du fond d'amorçage et des aides de la caisse d'allocations familiales³⁶.

5.2.4- Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles, imputées au chapitre 74 du budget principal, sont constituées des concours de l'État, des participations des partenaires publics et des compensations fiscales. Ce poste atteint un produit de l'ordre de 2,5 M€ en 2016 et affiche globalement un repli annuel de 8,9 % durant la période sous revue.

Tableau 27 : Les ressources institutionnelles 2011-2018

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution annuelle
Dotation globale de fonctionnement	2 384	2 339	2 296	2 163	1 740	1 367	1 187	1 205	- 9,3 %
dont dotation forfaitaire	2 085	2 042	1 994	1 857	1 434	1 058	828	813	- 12,6 %
dont dotation d'aménagement	300	297	302	306	306	309	359	392	+ 3,9 %
Participations	1 031	1 243	1 051	1 069	1 143	950	673	469	- 10,6 %
Autres attributions et participations	294	380	333	300	301	229	255	255	- 2,0 %
dont compensation et péréquation	294	380	333	300	301	229	255	255	- 2,0 %
Ressources institutionnelles	3 711	3 963	3 687	3 531	3 184	2 546	2 123	1 935	- 8,9 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

La dotation globale de fonctionnement (DGF) se contracte de 9,3 % par an durant la période 2011-2018. Sa part forfaitaire diminue quant à elle de 12,6 % du fait de la retenue opérée par l'État à compter de 2014 au titre de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP)³⁷. En 2016, la CRFP s'élève à 357 k€ pour la commune et 173 k€ en 2017. De 2014 à 2017, la perte cumulée liée à la CRFP s'élève à 2,5 M€, soit l'équivalent de 83 % de la CAF en 2017³⁸.

La part aménagement de la DGF, constituée par la seule dotation de solidarité urbaine (DSU), progresse de 3 % en moyenne annuelle depuis 2011. La commune d'Aubenas a bénéficié de la réforme de la DSU mise en œuvre en 2017. Le resserrement du nombre de communes de

³⁶ Estimation réalisée par la commune sur la base de trois semestres.

³⁷ Les concours aux collectivités étant réduits de 3,7 Mds € par an en 2015 à 2016 après une première baisse de 1,5 Mds € en 2014.

³⁸ Données 2018 non disponibles.

plus de 10 000 habitants, l'augmentation de l'enveloppe redistribuée et un nouveau mode de calcul ont permis à la commune de percevoir en 2017³⁹ un peu moins de 50 k€ supplémentaires au titre de la DSU.

Le montant des participations perçues par la commune est en moyenne d'un peu plus de 1 M€ par an jusqu'en 2015 ; il baisse sensiblement à partir de 2016 en raison de la diminution des financements de la CAF pour la petite enfance transférée en cours d'année à la communauté de communes.

Les compensations fiscales, versées par l'État au titre des exonérations et abattements de taxe d'habitation et de taxe foncière, atteignent 255 k€ en 2017. Elles ont régressé de 2,0 % en moyenne annuelle et ont vocation à poursuivre leur recul du fait de leur rôle de variable d'ajustement de l'enveloppe des concours aux collectivités. L'ordonnateur indique l'arrêt à partir de 2018 de la baisse des dotations de l'État, dans le cadre du pacte financier volontaire avec l'État, ce qui devrait favoriser le redressement du niveau d'épargne.

5.3- L'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion de la commune s'élevaient en 2016 à 14,6 M€. Depuis 2011, leur progression annuelle moyenne est de seulement 0,4 %, soit un rythme plus de deux fois inférieur à celui des produits de gestion.

Tableau 28 : Les charges de gestion 2011-2018

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution annuelle
Charges à caractère général	3 264	3 356	3 460	3 411	3 133	3 065	2 928	2 944	- 1,5 %
Charges de personnel	8 568	8 633	9 032	9 428	9 154	8 803	8 627	8 578	+ 0,0 %
Subventions de fonctionnement	1 333	1 412	1 488	1 553	1 806	1 622	1 758	1 676	+ 3,3 %
Autres charges de gestion	1 136	1 143	1 162	1 138	1 161	1 128	1 170	1 064	- 0,9 %
Charges de gestion	14 301	14 544	15 143	15 530	15 254	14 617	14 484	14 262	0,0 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

5.3.1- Les charges à caractère général

Les charges à caractère général, qui recouvrent les achats de biens et de services de la commune (chapitre 011), s'élèvent en 2017 et 2018 à un peu moins de 3 M€ soit 226 € par habitant contre 263 € pour les communes comparables⁴⁰. Elles représentent près de 20 % des charges de gestion.

Les charges à caractère général diminuent de 1,4 % par an en moyenne soit environ 320 k€ durant la période.

Tableau 29 : Les charges à caractère général 2011-2018

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution annuelle
Charges à caractère général	3 264	3 356	3 460	3 411	3 133	3 065	2 928	2 944	- 1,5 %
Dont achats	1 614	1 724	1 778	1 731	1 606	1 418	1 431	1 440	- 1,6 %
Dont autres services extérieurs	281	273	264	294	288	274	283	250	- 1,6 %
Dont honoraires, études et recherches	279	254	286	261	263	216	220	248	- 1,7 %
Dont publicité, publications et relations publiques	271	202	219	169	172	165	154	165	- 6,8 %
Dont frais postaux et télécommunications	117	117	108	106	86	74	68	69	- 7,4 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

³⁹ Données 2018 non disponibles.

⁴⁰ Données DGFIP 2017.

Deux facteurs expliquent cette évolution :

1) Les transferts de compétences à l'intercommunalité :

Tout d'abord la médiathèque en 2015 puis la petite enfance courant 2016 : le montant du transfert de charges est estimé par la commune à environ 220 k€ pour la médiathèque et 40 k€ pour l'EAJE.

2) Une volonté de réduire les dépenses de gestion :

- remplacement sur quatre ans de l'ensemble de l'éclairage public (environ 6 000 points lumineux) par des éclairages à led ;
- renégociation systématique des marchés (téléphonie) ;
- acquisition de véhicules électriques (trois à quatre par an) ;
- modernisation des bâtiments (rénovation des groupes scolaires ayant un impact direct sur la maîtrise des frais de gestion).

Cette diminution intervient alors que deux nouveaux équipements ont été achevés durant la période, une salle plurifonctionnelle, l'espace Lienhart, et une nouvelle salle de sport.

Les dépenses de fluides, qui représentent à elles seules un peu plus de 27 % des charges à caractère général en 2018, ont augmenté d'un peu plus de 1,2 % en moyenne depuis 2011 et ont diminué de près de 15,6 % par an depuis 2014.

Tableau 30 : La consommation des fluides 2011-2018

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution annuelle
Eau et assainissement (c/ 60611)	75,3	95,9	86,5	112,5	98,3	97,8	97,2	82,4	+ 1,2 %
Energie - électricité (c/60612)	357,9	436,8	428,2	450,7	460,8	400,4	401,9	372,6	+ 0,5 %
Chauffage urbain (c/60613)	156,5	186,1	202,7	191,8	224,2	167,9	167,9	180,8	+ 2,0 %
Combustibles (c/60621)	104,8	88	124,1	119,4	93,3	85,9	93,3	88,9	- 3,5 %
Carburants (c/60622)	86,3	90	85,1	81,5	74,5	63,9	71,7	82,6	- 0,6 %
Total fluides	780,8	896,8	926,6	955,9	951,1	815,9	832,0	807,2	+ 0,3 %

Source : comptes administratifs

5.3.2- Les charges de personnel

En 2018, les charges de personnel s'élèvent à 8,5 M€ soit 682 € par habitant, contre 660 € en moyenne pour les communes comparables⁴¹, et constituent environ 60 % des charges de gestion de la commune.

⁴¹ Données DGFIP 2015 et 2017. Données 2018 indisponibles.

Tableau 31 : Les charges de personnel 2011-2018

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution annuelle
Rémunérations du personnel titulaire	5 412	5 602	5 619	5 760	5 465	5 351	5 346	5 306	- 0,3 %
Rémunération principale	4 313	4 425	4 469	4 547	4 314	4 288	4 271	4 259	- 0,2 %
Régime indemnitaire voté par l'assemblée	954	1 034	1 002	1 069	1 020	930	939	925	- 0,4 %
Autres indemnités	145	143	148	145	131	133	136	121	- 2,5 %
Rémunérations du personnel non titulaire	587	619	623	669	589	620	636	776	4,1 %
Rémunération principale	524	546	553	587	518	567	571	698	4,2 %
Régime indemnitaire voté par l'assemblée	64	74	70	81	71	53	64	78	2,9 %
Autres rémunérations	40	70	137	146	149	153	126	51	3,7 %
Atténuations de charges	429	690	496	450	129	169	170	165	- 12,8 %
Rémunérations du personnel	5 610	5 600	5 883	6 124	6 075	5 955	5 938	5 968	0,9 %
Charges totales de personnel	8 568	8 633	9 032	9 428	9 154	8 803	8 627	8 578	0,0 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

L'évolution des dépenses de personnel est limitée puisqu'elle est de seulement 1 % par an en moyenne. Cette évolution n'est toutefois pas linéaire : après avoir augmenté de plus de 10 % de 2011 à 2014 (+ 860 k€), les charges de personnel diminuent de manière importante sur les trois derniers exercices passant de 9,4 M€ en 2014 à 8,5 M€ en 2018 (- 850 k€).

Cette évolution est liée aux transferts de la médiathèque et du secteur de la petite enfance à la communauté de communes. Des efforts de productivité, comme la rénovation de l'éclairage public et l'externalisation de logiciels, ont également permis de réduire les besoins en personnel de ces services.

La réduction des effectifs de la commune est donc le principal facteur de la diminution des charges de personnel. L'effectif de la commune est ainsi passé de 269 agents en 2013 à 245 en 2016 (- 9 % en équivalents temps plein).

La mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires à la rentrée 2014 a eu une incidence sur les dépenses de personnel, que la commune a estimée pour la période 2014-2016 à environ 110 k€ par année scolaire. Cette dépense est partiellement compensée par le soutien financier de l'État et la caisse d'allocations familiales à hauteur de 26 % environ.

La commune s'était donné pour objectif poursuivre la réduction des charges de personnel en 2017 d'environ 130 k€ en dépit de mesures catégorielles prises par l'État, correspondant sur ce dernier exercice à 108 k€. Elle a dépassé cet objectif.

5.3.3- Les subventions de fonctionnement

Le montant des subventions de fonctionnement versées par la commune est de 1 676 k€ en 2018, soit 129 € par habitant contre 94 € pour les communes comparables⁴².

L'augmentation moyenne constatée de 3,3 % par an est principalement le fait des subventions accordées au CCAS. En 2015, la mise en place d'un centre social sous régie du CCAS au quartier de Pont-d'Aubenas (quartier en politique de la ville) s'est traduite par une réécriture de la subvention d'équilibre qui selon la commune devrait se stabiliser à environ 450 k€ (490 k€ au BP 2017).

75 % des subventions versées le sont à des associations (1 212 k€). Depuis 2011, le montant de ces subventions évolue peu (+ 75 k€ sur une période de six ans).

⁴² Données 2016 – source DGFIP. Données 2018 indisponibles.

La commune d'Aubenas participe également au financement du syndicat Toutenbus qui organise un service de transport en commun en cœur de ville. En raison d'une fréquentation insuffisante, la liaison de transport a été recentrée sur la saison estivale et la participation de la commune a été réduite à 28 k€ en 2016.

Tableau 32 : Les subventions de fonctionnement 2011-2018

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution annuelle
Subventions de fonctionnement	1 333	1 412	1 488	1 553	1 806	1 622	1 758	1 676	+ 3,3 %
dont subv. aux étabts publics rattachés	163	195	198	222	416	379	447	439	+ 15,2 %
dont subv. autres établissements publics	28	64	57	63	57	28	101	19	- 5,3 %
dont subv. aux personnes de droit privé	1 141	1 152	1 233	1 269	1 333	1 215	1 211	1 217	+ 0,9 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

5.3.4- Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion sont constituées des contingents et participations obligatoires, des indemnités des élus et autres charges de gestion diverses. Elles s'élèvent à 1,1 M€ et évoluent peu (- 0,1 % par an en moyenne).

La contribution au financement du SDIS⁴³ de l'Ardèche s'élève en 2017 à 619 k€.

La commune participe également au financement de la scolarisation des enfants albenassiens dans l'enseignement privé sous contrat (169 k€ en 2017).

Le montant des indemnités des élus, 184 k€ en moyenne, est stable durant la période.

5.3.5- Les charges financières

Le montant des charges financières supportées par la commune est stable. Il s'établit en moyenne à un peu moins de 1 M€ par an.

Tableau 33 : Les charges financières 2011-2018

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution annuelle
Charges d'intérêt et pertes de change	988	869	1 006	1 072	1 008	979	952	814	- 2,7 %
Intérêts et pertes de change / charges courantes	6,5 %	5,6 %	6,2 %	6,5 %	6,2 %	6,3 %	6,2 %	5,4 %	

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Cette situation est à rapprocher de l'encours de dette qui, pour sa part, progresse en moyenne de près de 6 % par an (cf. infra) et atteint 34,4 M€ fin 2017.

Le taux d'intérêt apparent de la dette de la commune⁴⁴ diminue ainsi, passant de 4,1 % en 2011 à 2,3 % en 2018 (pour un taux moyen de la dette des collectivités en 2018 de 2,24 %⁴⁵). Cette évolution coïncide avec la diminution des taux d'intérêt dont ont alors bénéficié les collectivités, qui s'établissent en moyenne en 2018 à seulement 1,10 %⁴⁶.

⁴³ Service départemental d'incendie et de secours.

⁴⁴ On obtient le taux d'intérêt apparent en rapportant les charges financières acquittées dans l'exercice N à l'encours de dette au 31/12/N.

⁴⁵ <https://financeactive.com/fr/presse/18-04-2019-communique-de-presse-observatoire-finance-active-2019-de-la-dette-des-collectivites-locales/>

⁴⁶ Source Caisse des dépôts.

5.4- Les dépenses d'équipement et leur financement

5.4.1- Volume et contenu des dépenses d'équipement

En valeur cumulée, le montant des dépenses d'équipement de la commune durant la période 2011-2018 s'élève à 61 M€ soit près de 7,6 M€ par an ce qui, rapporté aux produits de gestion, représente un effort d'équipement important d'environ 40 % quand celui des communes comparables est de 27 %⁴⁷ seulement.

Cette situation est étroitement liée à la position de ville centre et aux charges de centralité qui en découlent.

Tableau 34 : Les dépenses d'équipement 2011-2018

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
Dépenses d'équipement ⁴⁸	7 467	7 257	6 715	8 901	8 905	5 123	6 047	11 321	61 735
Subv. d'équipement versées	202	490	118	85	114	47	486	151	1 693
Total dépenses d'équipement	7 670	7 747	6 833	8 986	9 018	5 170	6 533	11 472	63 428

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

En 2018, les dépenses d'équipement de la commune remontent à 11,3 M€, après une forte baisse en 2016 (5,1 M€), soit 543 € par habitant contre seulement 300 € pour les communes comparables⁴⁹ (412 € par habitant en 2016 pour Aubenas contre seulement 263 € pour les communes comparables).

Tableau 35 : Les dépenses d'équipement en € par habitant : comparaison avec la strate

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne
de la commune	618	631	560	944	767	412	543	639
de la strate	323	351	387	321	268	263	300	316

Source : DGFIP

Parmi les opérations récentes ou en cours de réalisation, il peut être mentionné :

- le réaménagement du château d'Aubenas et sa transformation en centre d'art contemporain (début des travaux printemps 2017 – coût de la première tranche 1,7 M€ - coût global de l'opération 2,9 M€) ;
- la création d'un nouveau complexe cinématographique - "Le navire" (coût de l'opération 5,2 M€ dont 890 k€ à la charge de la ville d'Aubenas) ;
- le réaménagement en cours de la place du champ de Mars et la création d'un parking sous-terrain (coût de l'opération – 7,3 M€) ;
- la réalisation d'une salle des sports 4,5 M€ (2012/2015) ;
- la création d'une maison de la santé 1,9 M€ (2013/2015).

5.4.2- Le financement propre disponible et le recours à l'emprunt

Le financement propre disponible représente l'ensemble des ressources dont dispose la commune hors emprunt une fois les charges et les dettes payées. Il comprend la CAF disponible⁵⁰ (ou nette) ainsi que les autres ressources d'investissement.

⁴⁷ Rapport de l'observatoire des finances locales - *Les finances des collectivités locales en 2015* – p.127 : 37,1 % en 2013 pour les communes de plus de 10 000 habitants appartenant à une communauté de communes à fiscalité professionnelle unique – ratio n° 10 – dépenses d'équipement brute / RRF – information financière figurant au CA.

⁴⁸ Y compris travaux en régie.

⁴⁹ Source DGFIP 2017. Données 2018 indisponibles.

⁵⁰ La CAF s'obtient en ajoutant à l'excédent brut de fonctionnement (différence entre les produits et les charges de gestion) le résultat financier et les subventions exceptionnelles versées. Les opérations d'ordres budgétaires ne sont pas prises en compte (dotations aux amortissements, dotations aux provisions, quote-part des subventions

Durant la période 2011-2018, le financement propre disponible s'élève à 29,6 M€ et couvre près de la moitié des dépenses d'équipement, ce qui le situe à un niveau nettement inférieur au ratio de 75 % considéré par les juridictions financières comme traduisant une politique d'investissement soutenable. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise que ce ratio devrait être respecté dès 2020-2021.

Outre l'autofinancement qui en constitue 19,6 % en cumul durant la période, le financement propre disponible hors emprunt est alimenté principalement par des subventions d'investissements et par le FCTVA.

Le montant des subventions d'investissement s'élève à 12,8 M€ en valeur cumulée durant la période soit 43 % du financement propre disponible et 20 % des dépenses d'équipement.

La part des dépenses d'équipement ainsi autofinancées par la commune est en moyenne de 9,2 %, ce qui la situe à un niveau nettement inférieur à celle des communes comparables qui était en 2017 d'environ 29 %.

Le fonds de compensation de la TVA représente quant à lui 26,7 % du financement propre disponible (7,9 M€ durant la période 2011-2018) - et couvre 12,5 % des dépenses d'équipement.

Tableau 36 : Financement 2011-2018

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
CAF nette ou disponible	987	1 506	864	416	747	1 087	177	29	5 813
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	211	254	236	239	437	141	119	111	1 749
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	705	918	954	916	1 482	874	353	923	7 919
Subventions d'investissement reçues	822	2 657	1 457	1 370	1 938	981	680	2 938	12 842
Produits de cession	5	370	158	12	215	29	4	495	1 289
Autres recettes	0	0	0,5	0	0	0	0	0	1
Financement propre disponible	2 730	5 705	3 670	2 953	5 615	3 112	1 334	4 495	29 614
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. txv en régie)	36,6 %	78,6 %	54,7 %	33,2 %	63,1 %	60,7 %	22,1 %	39,7 %	48,0 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

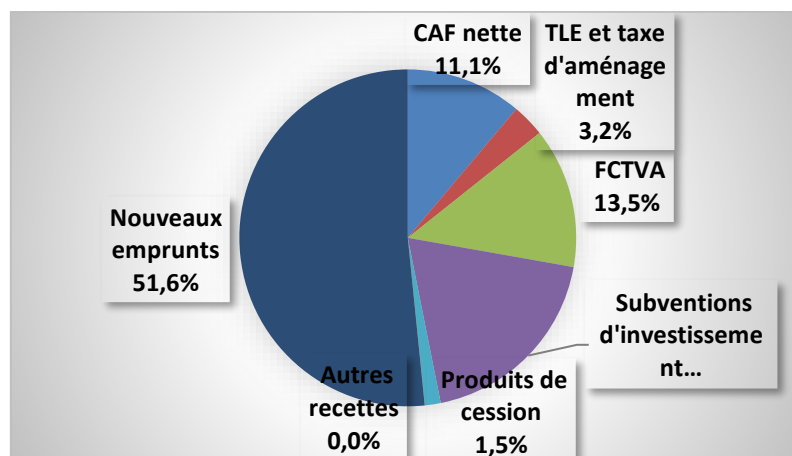
Sur un total de dépenses d'équipement de 61,7 M€ (cumul 2011-2018), le besoin de financement se situe donc à 33,99 M€ couvert dans sa quasi-totalité par le recours à l'emprunt (32,6 M€).

Tableau 37 : Le financement propre disponible 2011-2018

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
Financement propre disponible	2 730	5 705	3 670	2 953	5 615	3 112	1 334	4 495	29 614
Besoin de financement	- 4 939	- 2 043	- 3 164	- 6 034	- 3 403	- 2 058	- 5 248	- 7 026	- 33 914
Emprunts nouveaux	4 096	4 064	3 363	4 513	3 300	3 485	3 965	5 905	32 691

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

d'investissement transférées et neutralisation des amortissements des subventions d'équipement versées). La CAF nette s'obtient en retranchant de la CAF brute les annuités en capital de la dette.

Graphique 3 : Financement des dépenses d'équipement 2011-2017

5.5- La situation bilancielle

5.5.1- Le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement

Sur l'ensemble de la période, le recours à l'emprunt est quasiment égal au besoin de financement de la section d'investissement (122 k€ d'écart) et donc sans impact sur le fonds de roulement net global de la commune.

Tableau 38 : Variation du fonds de roulement net global 2011-2018

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
Besoin de financement	- 4 939	- 2 043	- 3 164	- 6 034	- 3 403	- 2 058	- 5 248	- 7 026	- 33 914
Nouveaux emprunts de l'année	4 096	4 064	3 363	4 513	3 300	3 485	3 965	5 905	32 691
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 843	2 021	199	- 1 521	-103	1 427	1 283	- 1 121	- 1 223

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Durant la période, la variation du fonds de roulement est importante en raison d'un décalage entre les besoins de financement de la section d'investissement et les phases de mobilisation des emprunts.

Le fonds de roulement (FDR), différence entre les ressources stables (dotations, réserves et affectation, résultat de fonctionnement, subventions d'investissement et provisions pour risques et charges et les dettes financières) et les emplois immobilisés (immobilisations propres nettes des amortissements), suit cette évolution. Après avoir été d'environ 900 k€ en 2011, le FDR s'établit à 1,6 M€ en 2017. En 2016 le recours à l'emprunt a excédé le besoin de financement de la section d'investissement (+ 1,4 M€). Les données 2018 indiquent un fonds de roulement de 509 k€.

Avec un fonds de roulement budgétaire correspondant à 39 jours de charges courantes, la commune dispose à la clôture de l'exercice 2017 d'un niveau de ressources stables satisfaisant qui lui permet de couvrir les besoins de financement à court terme de son cycle d'exploitation et qui constitue une réserve de financement partiellement mobilisable pour faire face aux investissements programmés.

Le besoin en fonds de roulement, qui correspond à un besoin de financement pour faire face au décalage entre les encaissements et les décaissements du cycle d'exploitation, fluctue lui

aussi de manière importante et a contraint la commune à solliciter ses excédents à long terme (fonds de roulement) pour financer son cycle d'exploitation à quatre reprises durant la période écoulée.

En 2016, la commune disposait d'un niveau de trésorerie nette relativement élevé en raison d'une mobilisation de ressources à long terme excédant le besoin de financement et d'un excédent de ressources à court terme. Fin 2017, la commune disposait d'une trésorerie nette d'un peu moins de 2 M€ correspondant à 45 jours de charges courantes, la situant à un niveau conforme au niveau prudentiel de trésorerie généralement admis de 30 à 60 jours de charges courantes. Les données 2018 indiquent une diminution de la trésorerie nette, à 960 k€, soit 23 jours de charges courantes.

Tableau 39 : Trésorerie nette au 31 décembre - 2011-2018

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution annuelle
Fonds de roulement net global	888	2 910	3 109	1 588	1 485	2 912	1 630	509	- 7,7 %
- Besoin en fonds de roulement global	155	574	1 051	- 592	143	- 418	- 283	- 451	16,5 %
=Trésorerie nette	734	2 336	2 058	2 181	1 342	3 330	1 912	960	3,9 %
en nombre de jours de charges courantes	17,5	55,3	46,5	47,9	30,1	77,9	45,2	23,2	4,1 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

5.5.2- L'endettement

5.5.2.1- La dette du budget principal

L'encours de dette de la commune était à la clôture de l'exercice 2017 de 34,4 M€ soit 2 719 € par habitant, contre 893 € pour les communes comparables⁵¹. Il s'est accru de 12,6 M€ durant la période 2011-2018 soit une progression annuelle de 6,7 %.

La commune emprunte en moyenne 3,8 M€ par an tandis que l'annuité de la dette en capital est sur la même période d'environ 2 M€ par an, avec une forte hausse en 2017 et 2018.

Tableau 40 : Encours de dette 2011-2018

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution annuelle
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	21 796	24 312	26 636	28 178	30 588	31 910	33 243	34 383	+ 6,7 %
- Annuité en capital de la dette	1 579	1 740	1 821	2 103	1 979	2 152	2 827	3 533	+ 12,2 %
+ Nouveaux emprunts	4 096	4 064	3 363	4 513	3 300	3 485	3 965	5 905	+ 5,4 %
= Encours de dette au 31/12	24 312	26 636	28 178	30 588	31 910	33 243	34 383	35 582	+ 5,6 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Selon l'ordonnateur, l'encours de dette prévisionnel devrait augmenter pour dépasser 37 M€ à partir de 2020 pour ensuite se stabiliser. Le financement propre disponible en section d'investissement apparaît donc insuffisant de sorte que la commune a un besoin de financement après remboursement de la dette de 3,8 M€ en moyenne.

Le niveau élevé de l'endettement est préoccupant. La chambre recommande à la commune d'adopter une stratégie de recours à l'emprunt adaptée à ses capacités.

⁵¹ DGFIP: année de référence 2015 pour les communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (FPU).

5.5.2.1.1- *La structure de l'encours*

L'encours de dette de la commune à la clôture de l'exercice 2016 est constitué à près de 78 % d'emprunts à taux fixe. Les emprunts à taux variable, y compris ceux indexés sur le livret A, représentent 22 % de l'encours de dette.

La totalité de l'encours est classé A1 selon la typologie de la charte de bonne conduite⁵² et ne présente donc pas de risques de dérive des taux d'intérêt.

En 2008, la commune a souscrit un emprunt dit complexe d'un montant de 5 161 k€ indexé sur la parité Euro - Livre sterling au taux de 4,34 % en cas d'écart de taux à dix ans supérieur ou égal à 0,1 % ou 5,34 % moins cinq fois la différence si l'écart de taux est inférieur à 0,1 %. Selon la typologie de la charte de bonne conduite, cet emprunt a été classé E4. En 2013, 11,7 % de l'encours était constitué de cet emprunt.

Depuis l'origine, le taux payé par la commune a été de 4,34 % et le risque potentiel ne s'est jamais révélé. Ce prêt a néanmoins fait l'objet d'un réaménagement dans le cadre de deux nouveaux contrats de prêts souscrits en 2014 et 2015 pour des montants 4 812 k€ (dont 1 812 k€ de refinancement) et 3 663 k€ (dont 1 663 k€ de refinancement).

Cette opération de refinancement n'a pas donné lieu au versement d'une indemnité compensatrice.

En 2016, le taux moyen de la dette s'élève à 2,9 % et 3,2 % en 2015 et excède celui des collectivités locales qui était de 2,80 % fin 2015⁵³. Selon l'ordonnateur, le taux moyen serait de 2,83% en 2017 et de 2,65% en 2018, cette dernière correspondant à la moyenne de la strate.

Le risque lié à la dette tient moins à la nature des emprunts qu'à leur volume.

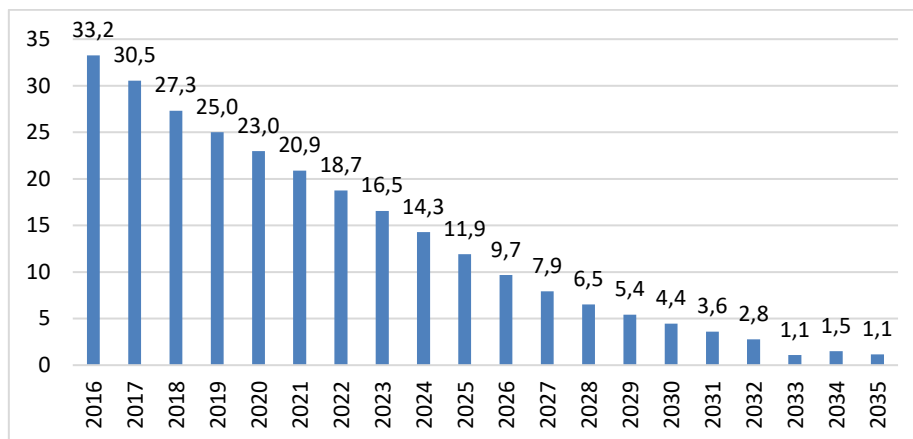
5.5.2.1.2- *Le profil d'extinction de la dette*

Le profil d'extinction de la dette est globalement linéaire. La commune doit acquitter une annuité en capital supérieur à 2,2 M€ jusqu'en 2026, tandis qu'elle dégage une épargne brute moyenne de 2,8 M€ durant la période 2011-2016. En 2018, l'annuité de la dette en capital devrait être supérieure à 3,2 M€ correspondant au niveau de la CAF brute en 2016. La commune doit donc s'efforcer de maintenir sa CAF brute à même hauteur en 2018 afin de couvrir à minima l'annuité en capital de sa dette.

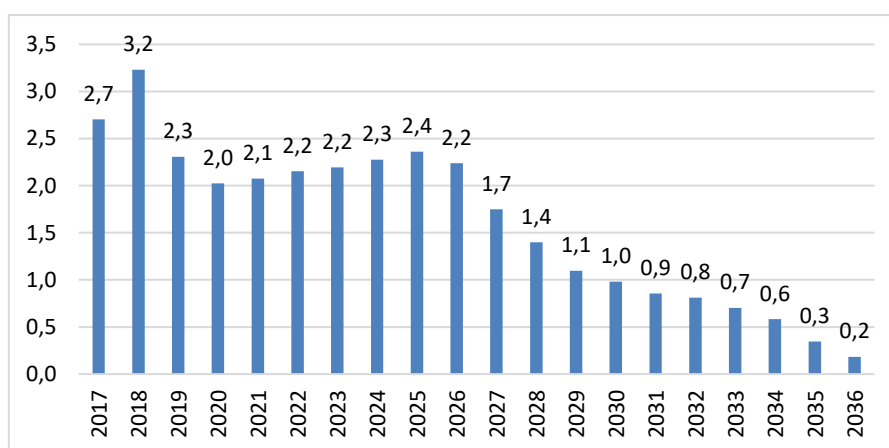
En 2016, la durée résiduelle de la dette est de 14,3 ans. Selon les prévisions de l'ordonnateur, cette durée devrait diminuer fortement, étant de l'ordre de dix années en 2017 puis sous neuf années à partir de 2022.

⁵² Typologie des emprunts établie selon la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités, dite « Gissler », annexée à la circulaire interministérielle du 25 juin 2010.

⁵³ Source : <http://www.lagazettedescommunes.com/435599/lobservatoire-de-la-dette-finance-active-2016/>

Graphique 4 : Profil d'extinction de la dette du BP (au 31 décembre, en M€)

Source : commune

Graphique 5 : Annuités en capital du BP (en k€)

Source : commune

Si le profil d'extinction de la dette est plutôt rassurant, l'évolution de l'annuité est inquiétante, car les pics de 2017 et 2018 sont suivis de huit exercices se maintenant à un niveau élevé (supérieur à 2 M€).

5.5.2.2- La dette des budgets annexes

Une fraction de la dette de la commune se situe au sein des budgets annexes. En 2017, la dette annexée au budget général s'élève à 9 M€ et représente environ 21 % de l'encours.

L'activité des services de l'eau, de l'assainissement et le stationnement sont retracées dans des budgets annexes. Ces services nécessitent des dépenses d'équipement importantes que la commune fait figurer dans les états annexés au budget général ainsi que leurs financements et en particuliers les emprunts.

La totalité des emprunts souscrits est classée A1 selon la typologie de la charte de bonne conduite et ne présente donc pas de risques de dérive des taux d'intérêt.

Tableau 41 : Encours de dette au 31/12/2017

en k€	2017	%
Budget Principal	34 383	79,0 %
BA abattoirs	300	0,7 %
BA assainissement	3 312	7,6 %
BA camping	0	0 %
BA eau	3 188	7,3 %
BA stationnement	2 339	5,4 %
Total	43 522	100 %

Source : comptes administratifs

5.5.3- La capacité de désendettement du budget principal

Du fait d'une insuffisance de financement propre disponible, la capacité de désendettement de la commune demeure à un niveau élevé sur l'ensemble de la période, se situant entre 8,2 ans en 2012 et 12,1 ans en 2014, proche du seuil d'alerte de douze ans⁵⁴, puis 11,4 en 2017 et 10,0 ans en 2018.

Tableau 42 : La capacité de désendettement 2011-2018

En années	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Capacité de désendettement BP⁵⁵	9,5	8,2	10,5	12,1	11,7	10,3	11,4	10,0

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

5.6- Conclusion sur la situation financière et éléments prospectifs

5.6.1- Durant la période examinée

Les charges de gestion sont stables de 2011 à 2018, alors que les produits de gestion augmentent de 0,6 % par an.

Cette évolution est pour partie imputable à des décisions de transferts de compétences à l'intercommunalité, en particulier la médiathèque en 2015 et la petite enfance en 2016. Des mesures d'économie ont également été mises en œuvre par la commune portant sur les charges à caractère général (diminution des consommations énergétiques) et les dépenses de personnel (non remplacement de certains agents quittant la commune).

L'évolution des produits de gestion est quant à elle largement impactée par la diminution des ressources institutionnelles de sorte que la commune peine à restaurer un niveau d'autofinancement satisfaisant lui permettant de financer sa politique d'investissement.

La part des dépenses d'équipement ainsi autofinancées est en moyenne durant la période 2011-2018 de 9,2 %, en dessous de celui des communes comparables (29 % en 2017).

Le financement propre disponible couvre pour sa part 47 % des dépenses d'équipement, ce qui le situe, là encore, à un niveau faible, inférieur au ratio de 75 % considéré par les juridictions financières comme traduisant une politique d'investissement soutenable.

A défaut d'un autofinancement suffisant, le financement du programme d'investissement de la commune s'est donc fait pour une large part par le recours à l'emprunt. Cette situation a pour

⁵⁴ Le seuil d'alerte de douze ans est retenu par l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 défini par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

⁵⁵ Capacité de désendettement BP en années - dette / CAF brute.

effet un niveau d'endettement élevé qui s'est accru durant la période de 46 % et une capacité de désendettement dégradée qui se situe à un peu plus de 11 ans en 2017 (10,3 ans en 2016), mais améliorée en 2018 (10 ans).

En 2017, la commune n'a pas été en mesure de poursuivre le redressement de sa situation financière. Cette situation résulte en partie d'une diminution des produits de gestion supérieure à celle des charges de gestion (- 382 k€ en produits contre - 133 k€ en charges).

Les mesures prises pour préserver sa situation financière en agissant sur le montant des charges apparaissent en 2017 encore insuffisantes. En 2017, les ressources institutionnelles diminuent de 424 k€. Malgré une diminution des charges à caractère général (- 137 k€), et des charges de personnel⁵⁶ (- 176 k€), l'excédent brut de fonctionnement est en recul sur ce dernier exercice d'environ 250 k€. L'autofinancement diminue dans des proportions comparables pour s'établir à un peu plus de 3 M€.

Les opérations en section d'investissement connaissent en outre une augmentation importante.

L'annuité de la dette sur cet exercice augmente ainsi de 31 % à 2,8 M€ et le montant des dépenses d'équipement de 26 % à 6,5 M€. L'autofinancement net dégagé en section de fonctionnement et le financement propre disponible sont donc très insuffisants pour financer les dépenses d'équipement. Sur cet exercice, le financement propre disponible ne couvre que 22% des dépenses d'équipement.

Le besoin de financement de la section d'investissement est donc couvert à plus de 75 % par le recours à l'emprunt (4 M€ en 2017) et une diminution du fonds de roulement (- 1,3 M€).

A la clôture de l'exercice 2017, l'encours de dette se situe à 34,4 M€ en augmentation de 1,1 M€ et la capacité de désendettement de la commune est de 11,4 ans. La commune se situe donc à un niveau proche du seuil d'alerte de 12 ans.

La capacité de désendettement a diminué à 10 ans en 2018 ; il apparaît nécessaire de poursuivre la politique d'endettement afin de maîtriser le niveau de l'annuité de la dette.

5.6.2- Perspectives à moyen terme

La commune utilise ses outils de gestion et élabore de manière régulière une note de synthèse de prospective financière sur trois ans.

En se fondant sur des éléments de contexte national et l'analyse rétrospective de sa situation financière, la commune se fixe pour objectifs de stabiliser son encours de dette et d'abaisser son ratio de désendettement en dessous de dix ans, satisfaisant en cela aux nouvelles dispositions introduites par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Elle entend stabiliser à échéance de 2020 son encours de dette à 35,5 M€ et réduire son ratio de désendettement à 9,5 années (budget principal et budgets annexes) par une augmentation de son épargne brute (+ 800 k€) et une réduction de ses dépenses d'investissement (de 15,7 M€ en 2018 à 8,2 M€ en 2020). En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur confirme la tendance à l'amélioration du ratio de désendettement sous le niveau de dix ans et sa volonté de limiter à 25 % le recours à l'emprunt pour financer l'investissement, dont le niveau ne devrait pas dépasser 10 M€ par an.

⁵⁶ La diminution des charges de personnel est étroitement liée au transfert de charges de la petite enfance à l'intercommunalité (diminution des charges de personnel extérieur de 162 k€).

A cette fin, elle a signé bien que n'étant pas tenue de contractualiser avec l'Etat, le 30 juin 2018, un pacte financier pour les exercices 2018, 2019 et 2020 qui a pour objet de contenir la croissance annuelle des dépenses de fonctionnement à un taux de 1,2 % (alors qu'elles ont progressé à un rythme de 3,1 % entre 2014 et 2016), en contrepartie d'une stabilisation des dotations de l'État et d'une majoration des aides à l'investissement. Dans ce cadre, elle entend réduire de 1,37 M€ son besoin de financement, évalué à 3,5 M€ en 2019 et 3 M€ en 2020, le ramenant à 5,13 M€ pour les deux exercices, soit un peu plus que le remboursement de la dette en capital, de l'ordre de 4,6 M€ pour les deux années considérées.

Le respect de ce pacte implique une augmentation des recettes des impôts et taxes et surtout des efforts considérables de réduction des dépenses : charges à caractère général (isolation des bâtiments, amélioration de l'éclairage public), dépenses de personnel hors transferts de compétences et suppression des activités périscolaires (NAPS) mises en place dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires, baisse des dotations et participations.

Les transferts de compétences, dont certains sont en suspens, comme celui de la piscine extérieur d'Aubenas à la communauté de communes, peuvent à la fois générer des économies (suppression de charges) et des suppressions de ressources.

La chambre considère que le respect du contrat rend nécessaire de chiffrer précisément les économies et l'accroissement des recettes réalisables, afin de maîtriser l'investissement et le recours à l'emprunt.

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

**Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes**
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr