



Le président
GD 190178

Bordeaux, le 18 mars 2019

à

Dossier suivi par :
Nathalie Doublet, greffière adjointe
T. 05 56 56 47 00
Mel. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Monsieur le maire de la commune de Nérac

Mairie
place du Général de Gaulle
47600 NERAC

Contrôle n° 2018-0383

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif
au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de
Nérac

P.J. : 1 rapport

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Nérac concernant les exercices 2013 jusqu'à la période la plus récente ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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

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

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

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

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

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

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

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Commune de Nérac

(Lot-et-Garonne)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 19 janvier 2019

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	6
1 LA COMMUNE DANS SON ENVIRONNEMENT	7
1.1 La commune.....	7
1.2 La stratégie de la commune	7
1.3 Les relations avec l'intercommunalité	8
1.3.1 L'absence d'un projet de territoire fédérateur	8
1.3.2 L'absence de mutualisation	8
1.3.3 L'inachèvement des transferts de compétences.....	9
1.3.4 L'absence d'un pacte financier et fiscal	10
2 ASPECTS FINANCIERS	11
2.1 La fiabilité des comptes	11
2.2 Le contrôle interne et la comptabilité analytique.....	13
2.3 La situation financière.....	13
2.3.1 La structure et le périmètre financier de la commune.....	13
2.3.2 Les orientations budgétaires	14
2.3.3 Les charges de fonctionnement.....	15
2.3.4 Les recettes de fonctionnement.....	17
2.3.5 Le budget annexe du pôle touristique « Le Bourdilot ».....	21
2.3.6 Les données bilancielle	23
2.3.7 La capacité d'autofinancement (CAF).....	23
2.3.8 La dette	24
2.3.9 Les garanties d'emprunt	26
2.3.10 La trésorerie	26
2.3.11 Les investissements	27
2.3.12 Les résultats	29
2.3.13 Les mesures d'économie et les marges de manœuvre	29
3 LA GESTION DES COMPETENCES	30
3.1 La fonction gestion des ressources humaines	30
3.1.1 La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, le suivi interne des effectifs et des dépenses de personnel	30
3.1.2 Le temps de travail.....	31
3.1.3 L'absentéisme	33
3.1.4 La formation	33
3.1.5 Le régime indemnitaire.....	34
GLOSSAIRE.....	35

SYNTHÈSE

Nérac est située au sud-ouest du département de Lot-et-Garonne à proximité d'Agen. Elle dispose, depuis le 25 septembre 2015, d'une maison de l'Etat regroupant les services de la sous-préfecture et ceux de la direction départementale des territoires. La ville présente de nombreuses traces architecturales de son riche passé.

C'est un bourg rural classé en zone de revitalisation rurale (ZRR) afin de soutenir son développement. Cependant, ce classement acte le déclin de la population active, une faible densité démographique, une forte proportion d'emplois agricoles et un revenu fiscal par unité de consommation médian inférieur ou égal à la médiane des revenus fiscaux médians. Son économie repose principalement sur l'agriculture et le tourisme.

Les charges de centralité

La commune dispose de nombreux équipements sportifs, culturels et sociaux. Elle assume ainsi des infrastructures qui par nature sont intercommunales. Pendant la période contrôlée, le schéma de cohérence territoriale (SCOT) pour Val d'Albret puis pour Albret-communauté qui serait pourtant d'une grande utilité pour asseoir la cohérence avec le territoire de la stratégie communale, n'a pas été établi. Le président d'Albret-communauté a indiqué qu'il devrait être arrêté dans le courant du premier semestre 2019. La Chambre recommande la recherche de mutualisation avec Albret-communauté, notamment dans les domaines où existent des doublons, l'achèvement des transferts de compétences et la signature d'un pacte financier et fiscal avec cet EPCI, ce qui dans un contexte de raréfaction de la ressource, permettrait, en s'articulant au projet de territoire et au schéma de mutualisation et en identifiant les modalités de mise en commun des moyens financiers et fiscaux, de clarifier et de partager les charges supportées actuellement par la ville-centre entre l'ensemble des communes bénéficiaires.

La situation financière

Sur la période contrôlée, la commune a mis en œuvre des mesures d'économie ayant permis une amélioration de la situation financière qui nécessite cependant d'être consolidée. La marge de manœuvre de la commune est étroite. Dans le contexte national contraint, la commune doit poursuivre les efforts engagés en s'appuyant sur un pilotage très précis reposant sur le développement du contrôle interne et de la comptabilité analytique.

Nérac utilise de façon irrégulière des lignes de trésorerie. En contradiction avec les règles budgétaires et comptables, celles-ci ne sont pas remboursées en fin d'année ni consolidées en prêts à moyen ou long termes. La sincérité des comptes en est donc entachée.

La gestion des ressources humaines

Un pilotage prospectif de la masse salariale est seul susceptible de permettre une gestion des ressources humaines répondant aux besoins futurs de la collectivité au regard des contraintes budgétaires et de l'évolution de la pyramide des âges de ses salariés.

Les marges de manœuvre sur la masse salariale portent principalement sur le temps de travail. A Nérac, un règlement dénommé « protocole du temps de travail » visant à fixer les règles communes à l'ensemble du personnel de la ville en matière de durée et d'organisation du temps de travail, a été adopté par le conseil municipal dans sa séance du 15 décembre 2016. Il est entré en vigueur le 1er janvier 2017. La durée hebdomadaire du temps de travail était jusqu'au 31 décembre 2016 de 32 heures, et ce, bien avant la fixation de la durée de travail hebdomadaire à 35 heures. Elle avait en effet été fixée à 35 heures dès le 9 janvier 1982 avant d'être abaissée à 32 heures.

Si ce récent règlement rapproche la durée du temps de travail appliquée à Nérac de la quotité de travail légale, le cadre posé par les élus ne permet pas encore aux agents de remplir l'intégralité de leurs obligations de services. En effet, le règlement prévoit une quotité annuelle de 1596 heures à réaliser et non les 1607 heures prévues par la législation. Par ailleurs, le régime de congés appliqué par la commune prévoit, outre le dispositif de base, l'octroi de jours d'ancienneté. Les agents bénéficient, depuis 1982, d'un jour tous les cinq ans, avec un plafond de 5 jours. Ainsi, la commune, sur la base de 111 équivalents temps plein (ETP) accorde chaque année environ 550 jours supplémentaires de congés au titre de l'ancienneté à son personnel, ce qui représente 2,65 ETP. Le coût annuel supplémentaire peut être évalué en 2017 à 81 090 € en année pleine qui s'ajoutent aux jours d'absence des personnels concernés.

La Chambre recommande en conséquence la suppression des jours d'ancienneté supplémentaires sans fondement juridique dont bénéficient les personnels afin que les 1 607 heures réglementaires soient effectuées.

RECOMMANDATIONS

Les juridictions financières examinent les suites réservées à leurs recommandations de régularité et de performance et les évaluent en fonction du niveau de mise en œuvre.

Les cotations utilisées sont les suivantes : mise en œuvre ; mise en œuvre en cours ; non mise en œuvre.

Recommandations faites au cours du contrôle précédent **(ROD en date du 26 mars 2012)**

Recommandation n° 1 : fiabiliser avec le comptable les états de l'actif.

[mise en œuvre en cours]

Recommandation n° 2 : veiller, conjointement avec le comptable, à une stricte concordance entre les états de la dette annexés aux comptes administratifs et les soldes des comptes correspondants de la balance (compte 16).

[mise en œuvre en cours]

Recommandation n° 3 : suppression du budget annexe de la zone industrielle de Labarre.

[mise en œuvre]

Recommandations faites au cours du contrôle actuel

Recommandation n° 1 : rechercher les mutualisations avec Albret-Communauté, fondées sur un projet communautaire fédérateur et clair, disposant d'un échéancier précis où les objectifs et gains potentiels auront été identifiés et évalués en amont.

[non mise en œuvre]

Recommandation n° 2 : mettre en œuvre les transferts de compétences conformément à la législation.

[non mise en œuvre]

Recommandation n° 3 : signer un pacte financier et fiscal avec Albret-Communauté pour clarifier et partager les charges supportées actuellement par la ville-centre.

[non mise en œuvre]

Recommandation n° 4 : mettre en œuvre une comptabilité analytique, développer le contrôle interne et signer une convention avec le comptable public.

[non mise en œuvre]

Recommandation n° 5 : respecter sans délai les règles en matière de gestion d'une ligne de trésorerie.

[non mise en œuvre]

Recommandation n° 6 : formaliser la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

[non mise en œuvre]

Recommandation n° 7 : supprimer les cinq jours de congés d'ancienneté supplémentaires sans fondement juridique dont bénéficient les personnels.

[non mise en œuvre]

INTRODUCTION

Le contrôle a été effectué dans le cadre du programme 2018 de la chambre.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à l'ordonnateur en fonctions, M. Nicolas LACOMBE, par lettre du 29 janvier 2018.

L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L.243-1 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 27 juin 2018 avec M. Nicolas LACOMBE, en présence de M. Stéphane POMMIER.

Lors de sa séance du 30 août 2018, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées, le 15 octobre 2018, à M. Nicolas LACOMBE. Un extrait de celles-ci a été adressé à M. Alain LORENZELLI, président d'Albret-communauté.

Messieurs Alain LORENZELLI et Nicolas LACOMBE ont respectivement adressé une réponse à la chambre régionale des comptes les 19 et 26 novembre 2018.

Lors de sa séance du 17 janvier 2019, la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a arrêté les observations définitives qui suivent.

1 LA COMMUNE DANS SON ENVIRONNEMENT

1.1 La commune

Nérac est une commune située au sud-ouest du département de Lot-et-Garonne à proximité d'Agen. Elle dispose, depuis le 25 septembre 2015, d'une maison de l'Etat regroupant, les services de la sous-préfecture et ceux de la direction départementale des territoires.

C'est un bourg rural classé en zone de revitalisation rurale (ZRR)¹). Ce classement acte une population active en baisse, une faible densité démographique, par ailleurs en déclin, une forte proportion d'emplois agricoles et un revenu fiscal par unité de consommation médian inférieur ou égal à la médiane des revenus fiscaux médians².

Sa population, vieillissante, s'élève à 7 554 habitants en 2018 contre 7 613 en 2014. Le revenu moyen par habitant et le potentiel fiscal sont inférieurs aux valeurs de la strate. La commune est confrontée à un poids important de foyers non imposables : en 2015, sur les 3 222 foyers fiscaux, 53,4 % étaient non imposables. Pour la même catégorie de commune, la moyenne départementale est de 53,3 % et la moyenne régionale de 47,7 %. Le revenu net déclaré moyen par foyer fiscal en 2015 s'élevait à Nérac à 19 173 € contre 18 917 € pour le département de Lot-et-Garonne, et 20 148 € pour la région Nouvelle-Aquitaine.

Son économie est principalement orientée vers l'agriculture et le tourisme.

1.2 La stratégie de la commune

Pendant la période contrôlée, pour améliorer la situation financière qui s'était dégradée, la commune a adopté une stratégie de prudence, marquée par le gel des frais de personnel, l'adaptation des investissements privilégiant l'entretien de l'existant et ceux susceptibles de produire des économies de fonctionnement.

La municipalité a augmenté le temps de travail des agents et a également revu la politique d'achats, comme par exemple en matière de fourniture de denrées pour la confection des repas des cantines pour laquelle elle recourt à un groupement d'achat.

Pour maîtriser ses coûts, la commune s'est également inscrite dans une logique de développement durable dans le cadre du programme territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV). Nérac a obtenu le label Agenda 21.

¹ Arrêté du 16 mars 2017 constatant le classement de communes en zone de revitalisation rurale. Le classement en ZRR ouvre droit à des exonérations fiscales temporaires pour les entreprises (exonération de l'impôt sur les bénéfices et exonération de CFE, en cas de création ou de reprise d'activité) et des exonérations de charges sociales pour les organismes d'intérêt général (associations, EHPAD, structures d'aide à la personne). Ce classement permet également la majoration de 30 % de la fraction bourg-centre de la DSR (dotation de solidarité rurale, 440 000 € en 2018 pour Nérac), la possibilité de verser des aides destinées à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé, et à des entreprises nouvellement créées de bénéficier d'une fiscalité avantageuse, etc.

² Article 1465 A du code général des impôts

Le maire a souligné que la mise en régie de la station d'épuration, au-delà des économies réalisées, a également permis de limiter les pratiques sauvages de vidanges dans le milieu naturel.

1.3 Les relations avec l'intercommunalité

Nérac appartient, depuis le 1^{er} janvier 2017, à la communauté de communes « Albret communauté » regroupant environ 27 000 habitants. Nérac, avec ses 7 554 habitants, en est le pôle urbain. Elle a, depuis le début, bénéficié via l'intercommunalité de ressources qui ont compensé en partie la baisse des dotations (109 365 € en 2016).

1.3.1 L'absence d'un projet de territoire fédérateur

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) pour Val d'Albret puis pour Albret-communauté qui est pourtant indispensable pour asseoir la cohérence du territoire avec les stratégies communales, et notamment celle de Nérac, n'a pas encore été établi. Selon le président d'Albret-communauté, présenté au conseil communautaire le 15 novembre 2018 pour approbation, il devrait être arrêté dans le courant du premier semestre 2019.

1.3.2 L'absence de mutualisation

L'article L. 5211-39-1 du CGCT prévoit en effet : « Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement. Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable. Le projet de schéma est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le schéma de mutualisation est adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale. Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant. »

Le président de l'EPCI, qui était alors le maire de Nérac, devait établir avant mars 2015 un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement et ceux des communes membres, qui devait comporter notamment un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Cela n'a pas été le cas.

Pourtant, la mutualisation des services avec Nérac, ville-centre, et l'EPCI, pourrait être recherchée dans les domaines suivants : affaires juridiques, finances, direction des services techniques, développement durable, culture, économie où actuellement existent des doublons.

La Chambre recommande l'engagement d'une mutualisation fondée sur un projet clair disposant d'un échéancier précis, où les objectifs et gains potentiels auront été identifiés et évalués en amont.

Recommandation n° 1 : rechercher les mutualisations avec Albret-communauté, fondées sur un projet communautaire fédérateur et clair, disposant d'un échéancier précis où les objectifs et gains potentiels auront été identifiés et évalués en amont.

1.3.3 L'inachèvement des transferts de compétences

Nérac réalise des travaux de voirie, alors qu'Albret-communauté a la compétence selon ses statuts sur tout le réseau à l'exception bien sûr des voies départementales, conformément aux dispositions de l'article 5214-16 II du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Historiquement, Nérac, la ville-centre dispose de nombreux équipements sportifs, culturels et sociaux.

Ainsi, Nérac, propose des équipements qui profitent à l'ensemble de la population du territoire et dont certains peuvent être considérés intercommunaux par nature du fait des compétences attribuées à la communauté de communes et de la provenance avérée des utilisateurs.

C'est le cas notamment de :

- la médiathèque qui a représenté pour la ville-centre en 2017 une charge annuelle estimée à 258 700 €. Le montant de ces recettes annuelles s'évalue à environ 11 200 €. Selon les statistiques de la commune, en 2016, sur 1 506 abonnés actifs, seulement 850 résidaient à Nérac, soit 56,5 %.

- la salle de spectacle qui a représenté pour la ville-centre en 2017 un coût annuel intégrant les 6 agents estimé à 435 000 € et une recette annuelle d'environ 168 000 €. 45,7 % des abonnés (135 sur 295) sont néracais, dont 73 % avec la nouvelle formule dite de « pass sans limite ».

- le musée château (Musée de France) qui, en 2017, a représenté pour la ville-centre une charge de fonctionnement annuelle intégrant les 3 agents et les saisonniers estimée à 160 000 € pour une recette évaluée à 25 000 €. L'enjeu se concentre sur la préservation dans le temps de ce patrimoine. Un plan de rénovation porté par la commune est en cours (accessibilité, sécurité, développement muséographique) pour un montant de 492 640 € TTC entre 2015 et 2018 avec le soutien de 315 507 € de subventions, et de 652 156 € annoncés entre 2019 et 2021 avec 349 771 € de subventions.

- la piscine couverte, mise en service en janvier 2013, qui a représenté pour la ville-centre en 2017 une charge annuelle évaluée à 392 000 € intégrant les 8 agents, et une recette enregistrée de 114 000 €. Selon la commune, plus de 40 000 entrées sont comptabilisées (scolaires compris), 66,66 % des usagers ne résidant pas à Nérac.

La ville-centre dispose d'un accueil en matière d'urbanisme (réception, pré-instruction) alors que la compétence instruction du droit des sols est transférée de plein droit. De même, elle développe un plan d'actions sur l'attractivité de son centre-ville avec une ingénierie dédiée alors que la compétence développement économique est également dévolue à l'intercommunalité.

La commune fait donc face à d'importantes charges de centralité. Elle assume ainsi des infrastructures qui par nature sont intercommunales (salle de spectacle, piscine couverte notamment). Selon le maire, *« l'intercommunalité, historiquement, n'a pas pris la dimension nécessaire afin d'assumer complètement les compétences transférées et ne joue toujours pas de rôle d'amortissement des charges de centralité pour sa ville centre. »*

Les trois communautés de communes, selon le maire de Nérac, précédent président de Val d'Albret, « disposaient des mêmes compétences statutaires, exercées différemment, démontrant ainsi que les structures répondaient à des besoins homogènes sur un même bassin de vie mais que leur construction était *« défensive »*, *d'une fiscalité additionnelle et de difficultés à assumer les compétences dévolues, faute de moyens humains et de compétences mal définies car issues de « transactions historiques.* »

Dans ce contexte, la Chambre recommande la mise en œuvre complète et immédiate avec Albret-communauté des transferts de compétences afin de se mettre en conformité avec les obligations légales qui stipulent que la communauté de communes se substitue de plein droit aux communes dans tous les domaines transférés.

Recommandation n° 2 : mettre en œuvre les transferts de compétences conformément à la législation.

1.3.4 L'absence d'un pacte financier et fiscal

Le V-5-1 de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI) prévoit le calcul des attributions de compensation en cas de fusions d'EPCI. L'attribution qui revient à une commune lors de la première année d'existence de l'EPCI fusionné dépend du régime fiscal de son EPCI d'appartenance précédant. Deux types de versements au profit de leurs communes membres ou d'autres EPCI sont effectués par les groupements soumis aux régimes de la taxe professionnelle unique ou de la taxe professionnelle de zone.

Il s'agit :

- de l'attribution de compensation ;
- de la dotation de solidarité communautaire.

Les EPCI à taxe professionnelle unique ou à fiscalité additionnelle peuvent en outre procéder à des partages de fiscalité (loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale).

L'attribution de compensation constitue pour ces EPCI une dépense obligatoire. Elle a pour objectif d'assurer la neutralité budgétaire du passage à la taxe professionnelle unique et des transferts de compétences à la fois pour l'EPCI et pour ses communes membres. Les modalités d'évaluation et de versement sont fixées aux IV et V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

Les charges transférées doivent être évaluées. C'est le rôle de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)³. Albret-Communauté n'en a pas créé.

Aucune méthode précise et exhaustive d'évaluation des charges transférées n'a été appliquée, ce qui aurait pourtant permis de définir une politique financière et fiscale entre l'échelon intercommunal et communal.

Aucun pacte financier et fiscal n'a été signé entre Albret-communauté et les communes membres. Pourtant, le pacte financier et fiscal, bien qu'en l'occurrence facultatif⁴, dans un contexte de raréfaction de la ressource, vise à mieux connaître le territoire du point de vue financier et fiscal et d'en analyser les capacités budgétaires pour réaliser des projets du bloc communal constitué des communes et de l'EPCI. Il s'articule au projet de territoire et au schéma de mutualisation en identifiant les modalités de mise en commun des moyens financiers et fiscaux du bloc communal. Le président d'Albret-communauté a annoncé le lancement prochain d'une étude afin d'évaluer la fiscalité professionnelle unique et revoir en fonction des réelles ressources d'Albret-communauté, les périmètres des compétences transférées.

La chambre régionale des comptes recommande la signature d'un pacte financier et fiscal avec Albret-communauté pour clarifier et partager les charges entre l'ensemble des communes bénéficiaires et définir les ressources à reverser à l'intercommunalité.

Recommandation n° 3 : signer un pacte financier et fiscal avec Albret-Communauté pour clarifier et partager les charges supportées actuellement par la ville-centre.

2 ASPECTS FINANCIERS

2.1 La fiabilité des comptes

La chambre régionale des comptes constate la prise en compte progressive mais tardive de ses observations précédentes :

³ Le IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts précise qu'une commission est créée entre un EPCI faisant application des dispositions de cet article et les communes membres, chargée d'évaluer les transferts de charges.

⁴ La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine fait obligation aux collectivités signataires d'un contrat de ville d'élaborer entre les communes membres et l'EPCI un pacte financier et fiscal en vue de réduire les inégalités de ressources entre communes membres. Si une dotation de solidarité communautaire n'est pas instituée, l'EPCI doit s'engager à élaborer, en concertation avec ses communes membres, un pacte financier et fiscal de solidarité.

- Contenu des documents budgétaires : une régularisation a été effectuée en 2017, à l'exception de la TVA relative au service culturel dont la rectification devait être opérée, selon l'ordonnateur, lors de la présentation du compte administratif 2017.

- Production d'états de l'actif : l'ordonnateur a indiqué qu' : « Une réunion avec le comptable a fixé la méthodologie à suivre sur le sujet afin de fiabiliser les états de l'actif et les faire concorder avec les inventaires dans le courant de l'année 2018. Un travail de recherche important devra être réalisé pour les opérations passées avant 2011 du fait de l'absence de données informatisées et donc de la nécessité de recourir aux archives papiers ».

- Transfert des immobilisations du compte 23 au compte 21 : l'ordonnateur a précisé dans ce domaine que : « les opérations à régulariser dans ce cadre datent de 2016 et n'étaient pas terminées au 31 décembre 2017. Les certificats administratifs seront produits dans le courant de l'exercice 2018, les marchés correspondants devant être soldés ».

- Dépôts et cautionnements versés : le maire a indiqué qu'un apurement serait effectué lors de l'adoption des budgets primitifs 2018 ».

- Suppression du budget annexe de la zone industrielle de Labarre.

La chambre régionale des comptes invite la commune à procéder dans les meilleurs délais à la régularisation des points qui n'ont pas encore été traités, tout particulièrement la vérification après rapprochement avec le comptable des états de la dette.

La chambre régionale des comptes a contrôlé le respect des principes comptables suivants : comptabilité des dépenses engagées, indépendance des exercices (budget principal), le rattachement des charges et produits de fonctionnement à l'exercice, les restes à réaliser, admissions en non-valeur. Ces points n'appellent pas d'observations.

La commune n'a constitué aucune provision sur la période contrôlée, à l'exception d'une constituée en 2017 pour créances irrécouvrables d'un montant de 22 789 €, le montant brut des créances « Redevables –Contentieux » étant de 36 703,42 €.

La commune de Nérac n'a constitué aucune provision pour le risque compte épargne-temps (CET), alors que des comptes épargne-temps existent. Ils comptabilisent chacun 14 jours en moyenne. La commune a décidé de privilégier l'utilisation du CET par la prise de congés.

Au 31 décembre 2017, la couverture des CET a été estimée à 80 393 €.

En l'absence de provision, la commune court un risque financier. En effet le choix de l'agent, au vu de la réglementation nationale, est primordial dans la gestion des comptes épargne-temps créés, par exemple, si la commune est confrontée à la demande d'un agent en position de congé de longue durée devant partir à la retraite et pour lequel il pourrait être fait application des dispositions d'une circulaire de 2011⁵ ouvrant droit à indemnisation en l'absence même de liens entre l'agent et la collectivité.

⁵ Circulaire DGEFP/DGAFF/DGCL/DGOS/Direction du budget du 21 février 2011 relative à l'indemnisation du chômage des agents du secteur public

2.2 Le contrôle interne et la comptabilité analytique

Le contrôle interne doit permettre de disposer d'une information pertinente, d'apporter l'assurance de la qualité comptable et d'améliorer le pilotage et la performance. Le contrôle interne comptable et financier (ou maîtrise des risques comptables et financiers) est l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents, choisis par l'ordonnateur et le comptable, mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux, qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation de l'objectif de qualité comptable et financière. Il doit couvrir les activités de l'ensemble des services, ainsi que celles du comptable public.

Le contrôle interne comptable et financier de la ville est inexistant. La chambre régionale des comptes recommande donc sa mise en œuvre, afin de garantir la production d'une information financière fiable.

La collectivité ne tient pas davantage de comptabilité analytique ce qui ne lui permet pas de connaître avec précision les coûts des services municipaux, y compris ceux qui pourraient relever de l'intercommunalité. La tarification est ainsi effectuée sans rapport avec la réalité des coûts, ce qui ne permet pas à la ville de savoir si le coût réel est supérieur aux tarifs pratiqués et de prendre des mesures pour résorber ou au moins limiter d'éventuels déficits.

Les procédures mentionnées par l'ordonnateur dans sa réponse ne constituent ni un contrôle interne, ni une comptabilité analytique.

Conformément à ce que prévoit la loi, le service de l'eau sera transféré à l'intercommunalité en 2020, et fera l'objet d'un transfert auprès du syndicat « eau 47 » au 1er janvier 2019. Celui de l'assainissement doit également faire l'objet d'un transfert auprès du même syndicat, à la même date. L'absence de comptabilité analytique constituera un handicap lors de la réflexion pour le transfert des compétences, celle-ci ne pouvant se fonder sur des éléments objectifs de coûts.

En conséquence, la chambre régionale des comptes recommande également la mise en place d'une comptabilité analytique.

Il n'existe pas de convention entre le comptable et l'ordonnateur. La chambre régionale des comptes recommande la formalisation d'un partenariat avec le comptable de nature à permettre le développement du contrôle interne et l'amélioration de la qualité comptable.

Recommandation n° 4 : mettre en œuvre une comptabilité analytique, développer le contrôle interne et signer une convention avec le comptable public.

2.3 La situation financière

2.3.1 La structure et le périmètre financier de la commune

Le tableau suivant décrit la structure budgétaire de la commune.

Tableau 1 – structure budgétaire de la commune

Budgets primitifs	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fonctionnement	7 752 061	7 957 570	7 895 572	8 326 970	7 915 038	9 024 042
Investissement	3 274 697	2 433 618	4 325 348	3 467 106	2 676 286	3 438 447
Total	11 026 758	10 391 188	12 220 920	11 794 076	10 591 324	12 462 489

(Source : Budgets 2013 à 2018)

Le périmètre financier de la ville est constitué :

- d'un budget principal ;
- de budgets annexes :
 - « Pôle Touristique Bourdilot » ;
 - « Assainissement » ;
 - « Service des Eaux » ;
 - « Zone artisanale du Pin » ;
 - « Clos d'Albret » ;
 - « Lotissement La Plaine » jusqu'en 2014 ;
 - « Lotissement La Ténarèze II » jusqu'en 2014 ;
 - « ZI de LABARRE » jusqu'en 2016.

S'ajoutent des garanties d'emprunts à concurrence de 2,833 M€ au 31 décembre 2017 au profit des organismes suivants : centre hospitalier d'Agen (625 969,70 €), Ciliopée Habitat (2 207 483,61 €).

En 2017, la commune relevait du réseau d'alerte mis en place par la préfecture et la direction régionale des finances publiques (DRFIP), ce qui n'est plus le cas en 2018.

2.3.2 Les orientations budgétaires

L'article L.2312-1 du code général des collectivités territoriales stipule « *qu'un débat a lieu au Conseil Municipal sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci...* ». Ce débat permet à l'assemblée délibérante de discuter des orientations budgétaires de l'exercice à venir ainsi que des engagements pluriannuels envisagés et d'être informée de l'évolution de la situation financière de la commune. Il n'a aucun caractère décisionnel.

L'information doit être suffisamment détaillée, les conseillers municipaux ayant le droit d'être informés de tout ce qui relève des affaires de la collectivité dans des conditions leur permettant de remplir normalement leur mandat. Conformément à l'article L. 2121-12, chaque année, un document est présenté au conseil municipal et fait l'objet de délibérations.

Ce document repose sur un plan reconduit d'une année sur l'autre. Il revient largement sur l'environnement, notamment économique, avant d'aborder le contexte local. Sont évoqués ensuite le bilan et les orientations de l'année à venir des différentes commissions municipales, un point d'étape sur l'avancement des travaux de la municipalité et les données financières. Cette indispensable démarche évaluative pourrait s'accompagner d'une présentation plus détaillée des mesures destinées à restaurer ou à pérenniser l'équilibre budgétaire.

2.3.3 Les charges de fonctionnement

Les charges courantes de fonctionnement ont globalement diminué de 1,16 % entre 2013-2017 ce qui traduit un effort d'économie notamment sur les charges à caractère général (- 13,23 % soit de -280 177 €). Les baisses les plus importantes concernent les travaux, études et prestations de services (-13,76 %) qui passent de 442 K€ en 2013 à 381 K€ en 2016. Selon le maire, cette baisse s'explique par les reprises en régie du nettoyage des locaux et de la gestion du port fluvial ainsi que par la décision de recourir à un marché groupé avec la ville d'Agen pour les repas de cantine au lieu d'une DSP. Les frais financiers sont également en baisse (-20,49 % soit - 75 280€). Cependant, cette baisse est en partie compensée par la hausse des charges de personnel de 4,47 % (soit +166 691 €) et des « autres charges de gestion » de 33,91 % (soit 130 984€).

2.3.3.1 Les dépenses de personnel et les effectifs

Les frais de personnel du budget principal s'élèvent en 2017 à 3,9 M€ et représentent 57,1 % du total des charges.

Les charges de personnel nettes et frais assimilés⁶ consolidées augmentent de 2,90 % sur la période 2013-2017 soit 0,73 % en moyenne annuelle.

Le montant des frais de personnel par habitant se situe en dessous de la moyenne de la strate de 2013 à 2016.

De 2013 à 2017, l'effectif en ETP des agents titulaires a baissé de 7,57 % soit de 7,96 ETP en raison de départs à la retraite non remplacés et de la mise en disponibilité d'un agent remplacé par un agent non titulaire saisonnier.

L'effectif des agents non titulaires, rémunérés sur le budget principal, augmente de 25,92 % de 2013 à 2017, soit de 2,95 ETP. Cela s'explique principalement par le recrutement en 2017 de 1,77 ETP d'adjoint technique, de 1,02 ETP d'adjoint d'animation et de 0,9 ETP d'adjoint du patrimoine.

Si les emplois au titre des contrats aidés sont stables sur la période 2013-2017, ceux au titre des dispositions de l'article 3.1° de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée [recrutement temporaire d'agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire d'activité, pour une durée maximale de douze mois (...)] augmentent de 5,33 ETP.

⁶ Déduction faite des remboursements divers (c/6419, c/6459 et c/6489)

Les effectifs consolidés d'agents titulaires et non titulaires (budget principal et budgets annexes « Eau » et « Assainissement ») diminuent de 5,01 ETP entre 2013 et 2017, sous l'effet d'une baisse des seuls agents non-titulaires.

2.3.3.2 Les subventions

La ville de Nérac a développé une politique de soutien aux associations par le biais de versement de subventions et de mise à disposition de personnels et d'infrastructure.

La chambre régionale des comptes constate la prise en compte des observations de son précédent rapport d'observations définitives relatives au suivi et au contrôle des subventions allouées à des associations.

En 2017, la commune a versé un montant de 283 885 € au titre des subventions à 85 associations et autres personnes de droit privé ainsi qu'au CCAS.

Sur la période 2013-2017, l'ensemble des subventions de fonctionnement versées diminue de 7,31 %, soit de 22 403 €. Cela s'explique principalement par la baisse de la subvention allouée à l'association « Cinéma promotion Margot » qui passe de 25 136 € en 2013 à 5 423 € en 2017, soit une diminution de 19 173 €.

Les subventions de fonctionnement aux seules associations et autres personnes de droit privé (compte 6574) diminuent de 1,05 % entre 2013 et 2018.

En vertu de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, « (...) *L'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. (...). Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le compte rendu financier est déposé auprès de l'autorité administrative qui a versé la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée (...).* ». En vertu de l'article 1^{er} du décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2001, « *L'obligation de conclure une convention (...) s'applique aux subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 23 000 euros* ». Pour les subventions supérieures à 23 000 €, les conventions ont été produites.

En vertu des dispositions de l'article L. 1611-4 du CGCT modifié par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009, alinéa 2, « *Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité* ». La commune demande bien aux associations subventionnées qu'elles fournissent leur compte de l'année et un budget pour l'année à venir, accompagnés du projet associatif mis à jour.

L'article L.2313-1-1 du CGCT prévoit la transmission par la commune au représentant de l'Etat et au comptable de la commune, à l'appui du compte administratif, des comptes certifiés des organismes non dotés d'un comptable public et pour lesquels la commune a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme et dépassant le seuil de 23 000 €. Seule l'USN (le club de

rugby) bénéficie d'une subvention municipale de 23 000 €. Cette association dispose d'un budget annuel de 250 000 € et le montant total des subventions perçues représentait 39 000 € en 2017. Une convention est signée chaque année pour le versement de l'aide communale et une convention a été signée pour la mise à disposition des équipements sportifs.

2.3.3.3 La mise à disposition de moyens communaux en faveur d'associations, de personnes de droit public et d'autres personnes de droit privé

Si les équipements sont utilisés quasi-exclusivement par les associations (club de football, club de rugby, club de tennis...), des conventions sont signées. L'utilisation ponctuelle par des associations d'équipements mutualisés (gymnases par exemple) donne lieu à l'application d'un règlement intérieur d'utilisation. Lorsqu'il y a mise à disposition contre redevance ou loyer, un bail est rédigé.

Sur la période contrôlée, seul le centre communal d'action sociale (CCAS) bénéficie, par conventions en date des 28 mars 2012 et 22 mai 2015, d'une mise à disposition partielle de trois agents communaux (soit 0,85 ETP) du 1er juin 2012 au 31 mai 2015 et de deux agents communaux (soit 0,80 ETP) du 1er juin 2015 au 31 mai 2018. Le CCAS rembourse à la ville de Nérac le montant des rémunérations et des charges sociales afférentes pour ces mises à disposition.

2.3.4 Les recettes de fonctionnement

Les produits de gestion retracés dans le tableau qui suit, augmentent de 2,05 % sur la période 2013 à 2017 grâce notamment à la progression des ressources fiscales propres de 568 K€. En revanche, les ressources institutionnelles (dotations et participations) diminuent de 13,25 %, soit de 345 K€.

Tableau 2 – structure des recettes de 2013 à 2017

Budget principal en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	4 094 176	4 404 458	4 598 544	4 485 543	4 662 430	13,88 %
+ Ressources d'exploitation	614 778	644 837	611 589	572 097	572 184	-6,93 %
= Produits "flexibles" (a)	4 708 954	5 049 295	5 210 133	5 057 639	5 234 613	11,16 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 605 696	2 563 745	2 395 455	2 247 518	2 260 426	-13,25 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	193 473	208 471	246 771	266 922	227 538	17,61 %
= Produits "rigides" (b)	2 799 169	2 772 216	2 642 226	2 514 440	2 487 964	-11,12 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	195 903	144 506	149 388	147 045	139 260	-28,91%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	7 704 026	7 966 016	8 001 746	7 719 124	7 861 837	2,05 %

2.3.4.1 La fiscalité

Le produit total des ressources fiscales s'élève en 2017 à 4 889 968 €, et se décline de la façon suivante :

- ressources fiscales propres : 4 662 430 € ;
- fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat : 227 538 €.

Le conseil municipal a voté, avec effet au 1^{er} janvier 2018, la mise en place de la taxe d'habitation sur les logements vacants, décidé d'une taxe d'aménagement minorée sur le périmètre du secteur sauvegardé (centre-ville) pour financer une politique de soutien à l'amélioration de l'habitat en secteur sauvegardé afin de relancer une dynamique immobilière sur le marché local.

Les recettes attendues de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) n'ont pas fait l'objet, selon la commune, d'une information fiable de la part des services de l'Etat. Ainsi en 2014, elles s'élevaient à 512 404 €, tandis qu'en 2015, elles ressortaient à 444 028 € sans que la différence entre deux exercices ne soit expliquée.

Pour assurer l'équilibre budgétaire, la commune n'a eu pas recours à une augmentation des taux.

2.3.4.1.1 Les reversements de fiscalité entre Nérac et la communauté de communes (Val d'Albret puis Albret-communauté)

La fiscalité reversée par la communauté de communes du Val d'Albret (Albret-communauté à compter de 2017) à la ville de Nérac augmente de 17,61 % de 2013 à 2017, passant de 193 473 € en 2013 à 227 538 € en 2017 en raison de la progression du versement effectué au titre du FPIC, soit une augmentation de 34 065 € entre 2013 et 2017.

2.3.4.1.2 Les bases et les taux

Les bases ont évolué comme suit.

Tableau 3 – évolution des bases de 2013 à 2017

NERAC	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017
Bases en milliers d'euros						
Taxe d'habitation	7 387	7 287	7 634	7 337	7 507	1,62 %
en euros par habitant	961	952	1 004	965	986	2,60 %
Moyenne de la strate	1 346	1 376	1 425	1 423	n.c.*	
Foncier bâti	7 026	7 136	7 420	7 460	7 795	10,95 %
en euros par habitant	914	932	974	981	1 024	12,03 %
Moyenne de la strate	1 238	1 306	1 326	1 363	n.c.*	
Foncier non bâti	237	240	242	245	245	3,38 %
en euros par habitant	31	31	32	32	32	3,76 %
Moyenne de la strate	15	16	16	15	n.c.*	
Taxe additionnelle à la TF sur les propriétés non bâties	21	21	21	22	21	0,00 %
en euros par habitant	3	3	3	3	3	
Moyenne de la strate	4	5	4	4	n.c.*	
Cotisation foncière des entreprises	1 726	1 743	1 961	1 933	1 985	15,01 %
en euros par habitant	225	228	257	254	261	15,90 %
Moyenne de la strate	441	479	490	501	n.c.*	

*n.c.. : non communiqué, Sources : Données DGFIP

Sur la période 2013-2016, les bases en euros par habitant de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier bâti sont toujours inférieures à la moyenne de la strate. Par contre, pour la taxe foncière sur le foncier non bâti, la base est deux fois supérieure à la moyenne de la strate. Les données comparatives n'ont pu être obtenues pour 2017.

Sur la même période, la commune a gelé les taux.

Les taux votés sont les suivants : de 2013 à 2017, pour la taxe d'habitation (17,64 %), pour la taxe sur le foncier bâti (21,83 %), pour la taxe sur le foncier non bâti (78,16 %), pour la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (77,40 %) et pour la cotisation foncière des entreprises (24,33 %). Les taux de la taxe d'habitation sont toujours inférieurs aux taux moyens de la strate. A l'inverse, les taux de la taxe sur le foncier bâti, sur le foncier non bâti, les taux de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la

cotisation foncière des entreprises sont toujours supérieurs. Les données comparatives 2017 n'ont pu être obtenues.

2.3.4.1.3 Les produits fiscaux

Entre 2013 et 2017, l'évolution des produits fiscaux suit approximativement celle des bases.

- pour la taxe d'habitation : hausse des produits de 1,61 % et des bases de 1,62 % ;
- pour la taxe sur le foncier bâti : hausse des produits de 10,95 % et des bases de 10,95 % ;
- pour la taxe sur le foncier non bâti : hausse des produits de 3,24 % et des bases de 3,38 % ;
- pour la cotisation foncière des entreprises : hausse des produits de 15,24 % et des bases de 15,01 %.

Pour la taxe additionnelle et la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la hausse des produits constatée est de 2,13 %.

Rapportée au nombre d'habitant, la taxe d'habitation produisait, en 2016, 170 € contre 276 € au niveau national pour les communes de taille similaire, du fait de taux d'imposition inférieurs à la moyenne nationale (17,64 % contre 19,39 %) et de bases inférieures à la moyenne nationale (965 € contre 1 423 €). Pour la taxe sur le foncier bâti, le produit par habitant est également inférieur à la moyenne nationale (214 € contre 236 € en 2016) en raison de bases inférieures à la moyenne de la strate (981 € contre 1 363 € en 2016 en moyenne nationale). Le même constat a été établi pour la cotisation foncière des entreprises avec un produit fiscal égal, en 2016, à 62 € par habitant quand la moyenne nationale est de 106 € avec des bases par habitant inférieures à la moyenne de la strate (254 € contre 501 € en moyenne nationale). Pour la taxe sur le foncier non bâti, le produit par habitant est supérieur à la moyenne nationale (25 € contre 8 € en 2016) en raison de bases et de taux supérieurs à la moyenne nationale. En ce qui concerne la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, le produit par habitant est égal à la moyenne nationale de la strate.

2.3.4.1.4 La taxe locale sur la publicité extérieure et les recettes de taxe additionnelle communale aux droits de mutation à titre onéreux

La commune ne bénéficie pas de ressources provenant de la taxe locale sur la publicité extérieure (TPLE). Un règlement local de publicité est exécutoire depuis 2017.

Le montant des recettes de taxe additionnelle communale aux droits de mutation à titre onéreux (article 7381 du budget) a augmenté de 48,47 % (196 112 € en 2017) sur la période 2013-2017.

La commune doit faire face aux évolutions fluctuantes des droits de mutation et de la taxe d'aménagement sans pouvoir anticiper quoi que ce soit en la matière. Le maire a souligné la singularité du marché immobilier local pour lequel il constate « *de nombreuses vacances, un prix du parc privé en location inférieur au parc social, notamment en centre-ville* ».

L'augmentation du nombre de biens devenus vacants et qui de ce fait ne génèrent plus de taxe d'habitation pose également problème sans que la commune soit en mesure d'en chiffrer l'impact et d'en anticiper les conséquences de façon précise.

2.3.4.2 L'évolution des dotations de l'Etat

Les ressources institutionnelles (dotations et participations) diminuent de 13,25 % entre 2013 et 2017 passant de 2,6 M€ en 2013 à 2,26 M€ en 2017. La baisse la plus importante est celle de la dotation globale de fonctionnement qui diminue de 13,58 % entre 2013 et 2017 en raison de la réduction de la dotation forfaitaire qui passe de 1,414 M€ en 2013 à 0,952 M€ en 2017 (soit de -462 K€).

A l'inverse, la dotation d'aménagement progresse de 27,96 % entre 2013 et 2017 passant de 0,650 M€ à 0,832 M€, soit une augmentation de 182 K€ qui s'explique par l'augmentation de la dotation de solidarité rurale de 47,48 % sur la période (soit de 221 K€).

2.3.4.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation baissent de 6,94 % entre 2013 et 2016 passant de 0,6 M€ en 2013 à 0,5 M€ en 2016.

2.3.5 Le budget annexe du pôle touristique « Le Bourdilot »

Ce budget annexe a été créé pour assurer le suivi d'opérations d'aménagement dans le cadre du projet « création de 1000 lits en Albret ». Ce projet était porté simultanément par la commune de Nérac et par la communauté de communes du Val d'Albret (CCVA). Il visait à promouvoir le développement économique à partir du potentiel touristique de l'Albret, par la création de produits touristiques ainsi que de nouvelles capacités d'hébergements pour différents types de résidents. Plusieurs opérations avaient donc été retenues. A Nérac, sur le site du Bourdilot, il était prévu la création d'un pôle touristique (comportant des espaces publics paysagers et l'implantation de résidences de tourisme) ainsi que la réalisation d'un centre aquatique saisonnier. Ce projet incluait également des aménagements urbains de connexion et d'intégration du site à la ville.

Une convention publique d'aménagement avait été conclue le 17 juillet 2003 entre la ville, la CCVA et l'aménageur (la CACG), en application des articles L.300-1 et L.300-4 du code de l'urbanisme. L'opération d'aménagement était divisée en cinq tranches fonctionnelles, dont trois concernaient directement la ville de Nérac.

Au 31 décembre 2009, le coût net de cette opération pour la commune était évalué à 3,147 M€ soit, d'une part, 2,143 M€ d'emprunts restant à rembourser au 31 décembre 2009, d'autre part, 0,487 M€ de subventions d'équilibre cumulées de 2006 à 2008 et versées par le budget principal et, enfin, 0,517 M€ de résultat de clôture déficitaire du budget annexe, au 31 décembre 2009.

La chambre régionale des comptes indiquait dans son dernier rapport d'observations définitives que la commune devrait récupérer environ 0,7 M€ de TVA, le coût net s'établissant alors à 2,447 M€. La ville espère que cette somme à sa charge sera encore diminuée à l'avenir. En effet, lors de la reddition des comptes par la CACG, la commune a récupéré 8 hectares de

terrains viabilisés, dont environ six hectares prévus pour l'implantation d'une résidence pour jeunes retraités et deux hectares pour un autre programme immobilier. Au final, mais sous réserve que les opérations de cession de ces terrains puissent être menées à terme et moyennant les montants de cession prévus (ce qui n'est pas encore certain), l'opération pourrait donc être financièrement neutre, voire, si tout se passe bien, légèrement excédentaire pour la ville. Toutefois, dans l'attente de l'encaissement des produits de cession de ces terrains et de la récupération de la TVA, la trésorerie du budget principal s'est trouvée contrainte de porter financièrement le déficit en fin de période, ce qui a suscité des tensions, malgré le remboursement de TVA effectivement perçu.

L'opération immobilière n'a pas été réalisée du fait de la défaillance du promoteur, ce dernier ayant laissé d'autres créanciers en souffrance. Par ailleurs, le dépôt de garantie n'a pas été perçu par la commune malgré un contentieux finalement perdu.

Actuellement, ce budget annexe demeure et, dans l'attente d'une reprise du marché immobilier et de la commercialisation éventuelle du stock de terrains, ses seules opérations consistent à rembourser le capital restant dû de la dette.

Compte tenu de la lourdeur de cette opération pour la trésorerie municipale, liée à des choix considérés comme hasardeux, la stratégie suivante a été arrêtée et mise en œuvre : renégociation du stock de dette, allongement de la durée de remboursement d'un des deux emprunts, versement sur le budget 2016 d'une subvention exceptionnelle de 300 000 €, et versement sur les années à venir d'une subvention annuelle d'équilibre de 147 000 €, correspondant au montant de l'annuité à verser.

L'annuité de la dette renégociée de ce projet inabouti s'élève à 146 937,44 € en 2017, se décomposant comme suit :

- annuité emprunt Caisse d'Epargne (d'un montant de 880 148 €, souscrit le 14 février 2014, sur une durée de 14 ans) : 81 997,80 € ;
- annuité emprunt Caisse Française de Financement Local (d'un montant de 495 370,76 €, souscrit le 1^{er} juin 2016, sur une durée de 8 ans et 9 mois) : 64 939,64 €.

La durée résiduelle de la dette en années au 31 août 2018 est respectivement de :

- emprunt Caisse d'Epargne n° 9347942 : 9 ans 6 mois ;
- emprunt Caisse Française de Financement Local : 6 ans 3 mois.

La Chambre insiste sur la nécessité de trouver rapidement une solution pour les 8 hectares de terrains viabilisés.

2.3.6 Les données bilanciellles

Le tableau suivant récapitule l'ensemble des données bilanciellles.

Tableau 4 – données bilanciellles de 2013 à 2017

STRUCTURE FINANCIERE	2013	2014	2015	2016	2017
fonds de roulement net global (FRNG)	726 855	540 769	1 543 404	685 772	1 391 313
Charges courantes	6 907 815	6 999 651	6 783 323	6 881 759	6 827 630
FRNG en nombre de jours de charges courantes	38,41	28,20	83,05	36,37	74,38
(+) besoin en fonds de roulement (BFR)	831 545	1 165 508	1 564 194	1 762 492	1 784 731
Trésorerie	-104 690	-624 740	-20 790	-1 076 720	-393 418
Trésorerie en nombre de jours de charges courantes	-5,53	-32,58	-1,12	-57,11	-21,03
capacité d'autofinancement (CAF) brute	815 430	852 394	1 208 897	427 649	1 045 564
Habitants	7 684	7 657	7 619	7 601	7 613
CAF brute par habitant	106	111	159	56	137
Moyenne CAF brute par habitant DGFIP	223	212	230	213	n.c.
Dette au 31/12	7 566 174	7 014 626	7 442 431	7 308 701	7 176 768
Encours dette par habitant	985	916	977	962	943
Moyenne encours dette par habitant DGFIP	1 116	1 095	1 109	1 089	n.c.
Durée apparente de la dette (en année)	9,28	8,23	6,16	17,09	6,86

*n.c. : non communiqué, Source : ANAFI et comptes de gestion 2013 à 2017

De 2013 à 2017, le fonds de roulement net global (FRNG) est toujours inférieur, en fin d'exercice, au besoin en fonds de roulement (BFR). Il en résulte une trésorerie négative qui va en s'accroissant : (-) 57 jours de charges courantes au 31 décembre 2016 et (-) 21 jours de charges courantes au 31 décembre 2017 contre (-) 5 jours au 31 décembre 2013.

Sur la même période, la durée apparente de la dette s'est accrue, passant de 9,28 années au 31 décembre 2013 à 17,1 années au 31 décembre 2016 pour baisser en 2017 (6,86 années au 31 décembre 2017).

2.3.7 La capacité d'autofinancement (CAF)

La CAF brute augmente de 28,22 % entre 2013 et 2017 passant de 815 K€ en 2013 à 1,046 M€ en 2017. En 2016, la CAF brute ne permettait pas de couvrir l'annuité en capital de la dette la CAF nette devenant alors négative (- 205 881 €).

Le maire a indiqué que l'exercice 2016 avait subi l'impact de 380 000 € de charges exceptionnelles (chapitre 67) liées à :

- une participation obligatoire (80 000 €) au titre d'un plan de prévention des risques technologiques⁷ (PPRT) devenu exécutoire ;
- la décision de verser une subvention importante (300 000 euros) au budget annexe du pôle touristique Bourdilot. Le maire a indiqué à cet égard que : *« L'évolution du marché immobilier depuis 2008, la présence de 300 logements vacants en centre-ville (près de 450 sur l'ensemble du territoire), la commercialisation en cours d'un lotissement communal, l'offre abondante de terrains constructibles sur les communes périphériques (avec un prix au mètre carré de 30 % inférieur et une fiscalité sur le foncier plus basse) nécessitaient de ne pas mettre sur le marché une surface à construire aussi importante, et qui devait en plus faire l'objet au préalable, d'importants travaux de viabilisation, avec les coûts correspondants. Du fait du déficit du budget annexe et de l'impact déjà généré en trésorerie par cet état de fait, entreprendre des travaux avec commercialisation plus qu'incertaine aurait immanquablement plongé la collectivité vers une incapacité à faire face à ses charges courantes faute de trésorerie, ou bien à s'endetter d'une façon inconsidérée. »*

Le financement propre disponible se réduit de 26,01 % entre 2013 et 2017 passant de 1,348 M€ en 2013 à 0,99 M€ en 2017, en raison de la forte diminution des subventions d'investissement reçues (- 440 K€) entre 2013 et 2017 et des recettes en provenance du FCTVA (-196 K€) sur la même période.

Le fonds de roulement a été préservé entre 2013 et 2017 mais au prix de la souscription de prêts à long terme en 2013, 2015 et 2016. Au 31 décembre 2016, le fonds de roulement (686 K€) correspondait à 36 jours de charges courantes, contre 38 jours au 31 décembre 2013 (727 K€).

2.3.8 La dette

2.3.8.1 Des discordances entre les états de la dette et les documents comptables

Lors de son précédent contrôle, la chambre régionale des comptes avait constaté de nombreuses discordances entre les montants d'encours inscrits sur les états de la dette annexés aux comptes administratifs et les soldes de sortie des comptes 16 figurant aux comptes de gestion établi par le comptable public.

L'ordonnateur a expliqué que la différence entre le stock de dette (192 997,42 €) et les écritures comptables était liée à une « erreur de plume » et qu'elle serait corrigée lors de l'établissement du compte administratif 2017.

⁷ Les PPRT sont des outils réglementaires créés par la loi du 30 juillet 2003 qui ont pour objet de définir une stratégie locale de maîtrise foncière des terrains, bâtiments et activités exposés à des risques technologiques majeurs sur des sites comportant des installations classées au titre du code l'environnement.

S'agissant des budgets annexes « eau » et « assainissement », la correction des écarts constatés (respectivement de 16 268,32 € et 2 832,12 €) sera également apportée lors de l'établissement du compte administratif 2017.

L'ordonnateur a indiqué que les services communaux avaient vérifié la conformité des états de la dette avec les tableaux d'amortissements détenus par la commune et que ces informations avaient été transmises au comptable afin qu'il procède aux rectifications nécessaires.

2.3.8.2 L'état de la dette

La capacité de désendettement passe de 9,28 années en 2013 à 6,86 années en 2017. Si l'encours de la dette diminue de 5,15 % entre 2013 et 2017, celui-ci augmente de 2,31 % entre 2014 et 2017 passant de 7,014 M€ en 2014 à 7,177 M€ en 2017.

Tous les emprunts du compte principal sont à taux fixe, excepté un emprunt Caisse d'Epargne, contracté en 2000 pour un montant initial de 2 000 000 de francs (soit environ 300 000 €) au taux variable indexé sur le TAM avec une marge de 0,20 % et une durée de 20 ans en échéances annuelles post fixées. Il sera entièrement remboursé en décembre 2020.

Tous les emprunts des comptes annexes sont à taux fixe, à l'exception :

- d'un emprunt Caisse Française de Financement Local, contracté en 2004 (compte annexe « Service des Eaux ») sur 20 ans pour un montant de 150 000 € à taux fixe sur une première période de quatre ans puis sur la durée résiduelle un taux indexé sur l'EURIBOR 12 mois majoré d'une marge de 0,2 %.

- d'un emprunt Caisse Française de Financement Local, contracté en 2004 (compte annexe « Assainissement ») sur 20 ans pour un montant de 270 000 € à taux fixe sur une première période de quatre ans puis sur la durée résiduelle un taux indexé sur l'EURIBOR 12 mois majoré d'une marge de 0,2 %.

La commune a rencontré des difficultés pour obtenir des crédits entre 2011 et 2016, notamment lorsqu'elle cherchait à financer son projet de piscine couverte. Les taux obtenus (4,8 %) étaient sensiblement supérieurs à ceux obtenus lors des années antérieures.

Trois renégociations sont intervenues sur la période 2013-2017.

Pour le compte principal, un emprunt Banque Populaire Occitane contracté en 2011 pour un montant de 1,050 M€ a été renégocié en octobre 2016 sur un capital restant dû de 952 639,06 €. Le taux d'intérêt a diminué, passant de 4,43 % à 3,15 %. L'indemnité de remboursement anticipé était de 8 %.

Pour le compte annexe « pôle touristique Bourdilot », deux renégociations ont été réalisées. Un emprunt Dexia Crédit Local contracté en 2008 pour un montant de 1,5 M€ dans le cadre du réaménagement de la dette a été renégocié en 2016 auprès de la Caisse Française de Financement Local sur un capital restant dû de 495 370,76 € avec « un lissage de décembre 2018 à décembre 2024 ». Le taux de 5,39 % est passé à 3,13 % et une indemnité compensatrice de 43 025,27 € a été versée. Un emprunt Banque Populaire Occitane contracté en 2013 pour un montant de 0,9 M€ a fait l'objet d'une renégociation auprès de la Caisse d'Epargne en 2014 pour un capital restant dû de 880 148 €. Le taux d'intérêt a diminué, passant de 6,35 % à 3,96 %.

La recherche de marges de manœuvre en renégociant les emprunts est louable mais la renégociation ayant été tardive, l'intérêt de ces renégociations au regard du capital restant dû et des gains en intérêts obtenus apparaît limité.

Le taux moyen d'intérêt des emprunts est de 3,4 % (37 prêts contractés sur le budget communal).

Entre 2013 et 2017, l'encours de la dette a baissé, passant en milliers d'euros de 7 566 à 7 177 (source : comptes de gestion), l'endettement par habitant passant de 985 € à 943 € sur la même période. Cependant, cette baisse ne prend pas en compte la présence irrégulière de crédits de ligne de trésorerie non remboursée au 31 décembre de l'année (500 K€ en 2017).

Pour la moyenne des communes de strate identique, la dette par habitant était au 31 décembre 2016 de 962 € contre 1 089 € et au 31 décembre 2017 de 943 € contre 1 074 €.

2.3.9 Les garanties d'emprunt

En application de l'article L. 2313-1 du CGCT, les documents budgétaires des communes de plus de 3 500 habitants doivent comporter en annexe, entre autres, « *un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement* ».

La commune a apporté sa garantie à Ciliopée-Habitat et au centre hospitalier d'Agen. Aucune garantie d'emprunt n'a été mise en jeu. Les garanties accordées du fait de leur nature et des bénéficiaires ne semblent pas présenter de risques particuliers.

2.3.10 La trésorerie

La construction de la piscine et les difficultés du budget annexe du Bourdilot ont généré des besoins de trésorerie importants, sur la période 2011-2016, et tout particulièrement entre 2013 et 2015.

Les décalages de facturation des services de l'eau et de l'assainissement ont également eu un impact non négligeable sur la trésorerie puisque le retard systématique entre l'émission des factures et leur encaissement représente environ 400 000 €.

Globalement, les comptes annexes ont une trésorerie négative sur la période 2013-2017. Les comptes annexes « ZA du Pin » et « Pôle Touristique du Bourdilot » ont toujours une trésorerie négative. Le compte annexe « Les Clos d'Albret » est passé d'une trésorerie positive en 2013 et 2014 à une trésorerie négative à partir de 2015. La trésorerie du compte annexe « assainissement » est négative jusqu'en 2016 pour devenir positive en 2017. La trésorerie du compte annexe « service des eaux » est positive sur la période sauf en 2014 et 2017. Cette situation obère la trésorerie de la ville, le déficit de trésorerie s'accroissant de 2013 (1,097 M€) à 2016 (2,245 M€) pour légèrement diminuer en 2017 (1,919 M€).

Pour faire face à ses besoins, la ville a souscrit des lignes de crédit de trésorerie qui apparaissent à son bilan de 2013 à 2017 (400 000 € en 2013, 700 000 € en 2014, 200 000 € en 2015, 1 100 000 € en 2016 et 500 000 € en 2017).

Une ligne de crédit de trésorerie est un concours financier externe. Les crédits procurés par une ligne de trésorerie n'ont pas pour vocation de financer l'investissement et ne procurent aucune ressource budgétaire. Ils ne financent que le décalage temporaire dans le temps entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes. Cette ligne est consentie par le prêteur pour une durée limitée et dans la limite d'un plafond. Ne relevant pas du régime juridique et comptable des emprunts, elle ne pèse pas sur l'endettement de la ville mais doit être remboursée en fin d'année. Les mouvements de ligne de trésorerie sont inscrits hors budget dans les comptes de la classe 5 exclusivement tenus par le comptable public.

A Nérac, le recours à des lignes de trésorerie a pour justification les besoins d'investissement et le remboursement de la dette du pôle touristique « Le Bourdilot ». En contradiction avec les règles comptables, les lignes de trésorerie ne sont pas remboursées en fin d'année ni consolidées en prêts à moyen ou long termes, ce qui entache la sincérité des comptes.

Les conditions d'emploi d'une ligne de trésorerie doivent par ailleurs répondre aux règles fixées par la circulaire du 22 février 1989 dont les principes sont les suivants :

- les crédits procurés par une ligne de trésorerie n'ont pas pour vocation de financer l'investissement et ne procurent aucune ressource budgétaire ;
- la consolidation automatique d'une ligne de trésorerie est prohibée ; la consolidation requiert en effet une délibération préalable de l'assemblée délibérante et un contrat d'emprunt ou un avenant au contrat initial, car il s'agit d'un changement dans le mode de financement du budget (inscription d'une recette au compte 16) ;
- le recours à une nouvelle ligne de trésorerie par une commune auprès d'un établissement bancaire est toujours possible mais après délibération ;
- l'opération de basculement du compte budgétaire 16 sur un compte financier par une écriture inverse, ponctuelle et dépourvue de toute préoccupation de consolidation à moyen ou long terme, doit être analysée au regard de la sincérité des écritures.

L'ordonnateur a indiqué que le remboursement de la ligne de trésorerie liée aux services de l'eau et de l'assainissement était « *une formalité impossible à réaliser* », ce que la chambre conteste car il appartient à la commune de s'organiser afin d'éviter les difficultés de trésorerie du service, par exemple, en émettant deux rôles dans l'année au lieu d'un. La chambre prend acte que la situation sera régularisée lors du transfert de la compétence au syndicat départemental eau 47 au 1^{er} janvier 2019.

La chambre régionale des comptes recommande le respect sans délai des règles de gestion d'une ligne de trésorerie.

Recommandation n° 5 : respecter sans délai les règles de gestion d'une ligne de trésorerie.

2.3.11 Les investissements

La commune dispose d'un plan pluriannuel de financement des investissements révisé régulièrement.

Les réalisations constatées aux comptes administratifs 2013-2017 font apparaître les moyennes suivantes : montant investissements : 5,7 M€ de 2013 à 2017, emprunts (49,74 %), FCTVA (24,09 %), subventions (21,05 %), produits de cession (1,8 %).

Les subventions conditionnent la réalisation des projets. Sur les 5 dernières années, la part des subventions d'équipement s'établit à 1,2 M€ (soit 21,05 % des dépenses d'équipement). La municipalité considère que ces subventions nécessitent aujourd'hui une ingénierie de plus en plus lourde pour les obtenir. Les subventions proviennent principalement de la Région (42,8 %), de l'Etat (21,51 %) et du Département (16,38 %), pour un total de 1,2 M€.

La commune envisage des moyens de financement alternatifs en recherchant par exemple du mécénat en particulier pour l'entretien de son patrimoine culturel, pour l'instant sans succès.

Le principal investissement de la période a consisté en la création et la mise en service d'une piscine couverte, inaugurée en janvier 2013. Ce projet a été financé pour moitié par l'emprunt et pour moitié par des subventions d'origines diverses.

Depuis 2014, après la mise en service de la piscine, la ville a entrepris un programme important de travaux de voirie et réseaux divers (VRD) budgétisé à hauteur de 1 800 000 € en 3 tranches financées par l'emprunt, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)⁸ et l'autofinancement. Les travaux de rénovation du Château constituent le second projet majeur : 4 phases de travaux sont prévues. Une première phase a été réalisée entre 2015 et 2018 pour un coût brut de 411 335,93 € HT (492 640,52 € TTC) financé principalement par des subventions (DRAC, conseil départemental de Lot-et-Garonne, ex-Région Aquitaine) pour un montant de 315 507,14 €. Une deuxième phase de travaux est prévue de 2019 à 2021 pour un montant total de 543 464 € HT (652 156,80 € TTC) avec une prévision de cofinancements restant à confirmer pour un montant de 349 771,20 €.

Par ailleurs, des projets ont été reportés et/ou abandonnés. C'est notamment le cas du projet d'immeuble d'accueil du Château, des projets de rénovation de la Maison des Conférences (patrimoine historique), du cinéma (création d'une seconde salle de projection) et de la centrale hydroélectrique.

La recherche et l'obtention de subventions d'équipement vont être difficile dans les années à venir. La commune disposant actuellement de peu de marges de manœuvre, le financement de tout investissement d'importance devra faire l'objet d'une étude préalable approfondie, tant technique que financière, mais une baisse des investissements semble difficile à éviter. Cela aura des conséquences à moyen ou long termes sur les équipements de l'ensemble du territoire de l'Albret. Cette question devra être abordée avec Albret-communauté afin de définir une stratégie pour y faire face.

⁸ La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), créée par l'article 179 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011, résulte de la fusion de la Dotation Globale d'Équipement (DGE) des communes et de la Dotation de Développement Rural (DDR). Elle a été modifiée par l'article 32 de la loi n° 2011-900 de finances rectificative pour 2011. En application de l'article L.2334-33 du CGCT, les communes répondant à certaines conditions démographiques et de richesse fiscale peuvent bénéficier de la DETR. Sont éligibles à cette dotation, notamment, les communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants dans les départements de métropole et n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes des départements de métropole et d'outre-mer dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants.

Conformément à l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014, la commune a fait réaliser par un cabinet spécialisé un diagnostic d'accessibilité sur l'ensemble du patrimoine communal. Devant l'impossibilité de réaliser une mise en conformité pour 2015, elle a délibéré pour mettre en œuvre l'agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP)⁹, qui est obligatoire pour tous les propriétaires ou exploitants d'établissements recevant du public (ERP) qui n'ont pas respecté leurs obligations d'accessibilité au 31 décembre 2014. Il apporte un cadre juridique sécurisé, mais s'accompagne d'un calendrier précis et d'un engagement financier ferme. En effet, l'agenda correspond à un engagement à réaliser des travaux et/ou des aménagements dans un délai déterminé (jusqu'à 3 ans, sauf cas très particuliers), de les financer et de respecter les règles d'accessibilité.

La durée de l'Ad'AP est de 6 ans et son coût est estimé à 765 000 € HT. Il est intégré au PPI en lien avec certaines rénovations lourdes et des travaux d'économies d'énergie pour pouvoir bénéficier de cofinancements.

2.3.12 Les résultats

Les résultats de fonctionnement sont globalement positifs pour l'ensemble de la période. Seuls les résultats de fonctionnement du BA Clos d'Albret (2013, 2016 et 2017), du pôle touristique (2013, 2014 et 2015), de la ZA Labarre (2015) et de la ZA Pin (2013 et 2014) sont déficitaires. Cependant, les excédents de fonctionnement du budget principal compensent ces déficits.

Pour les sections d'investissement financées par une partie des excédents de fonctionnement, les résultats sont globalement excédentaires à l'exception de l'exercice 2016 où tous les budgets sont déficitaires. Le déficit d'investissement global de 2016, soit (-) 1 164 895 €, est même supérieur à l'excédent global de fonctionnement.

2.3.13 Les mesures d'économie et les marges de manœuvre

Des objectifs de maîtrise des dépenses ont été fixés. C'est ainsi que la municipalité a décidé le gel des dépenses de personnel au niveau des crédits du budget primitif 2014 et ce jusqu'en 2020 et la baisse sur le mandat actuel de 2 % par an du total des charges à caractère général.

L'évolution des charges courantes traduit un effort d'économie, retracé dans le tableau suivant.

⁹ Depuis le 1^{er} janvier 2015, les agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP) permettent à tout gestionnaire ou propriétaire d'établissement recevant du public (ERP) ou d'installation ouverte au public (IOP) de poursuivre ou de réaliser l'accessibilité de son établissement après cette date et dans le respect des obligations fixées par la loi du 11 février 2005. Un Ad'AP correspond à un engagement de réaliser des travaux dans un délai déterminé, de les financer et de respecter les règles d'accessibilité, en contrepartie de la levée des risques de sanction.

Tableau 5 – évolution des charges courantes de 2013 à 2017

Ville de NERAC Budget principal en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017
Dépenses réelles de fonctionnement	7 034 541	7 228 279	7 114 832	7 482 891	7 158 289	1,76 %
Charges à caractère général	2 117 142	1 927 005	1 837 905	1 845 339	1 836 965	-13,23 %
Charges de personnel (6419, 6459 non déduits)	3 852 403	4 036 854	4 027 320	4 042 019	4 034 058	4,72 %
Atténuations de produits			4 808			
Autres charges de gestion courante	692 525	816 474	857 740	838 674	801 107	15,68 %
Charges financières	367 411	319 233	332 405	322 115	292 131	20,49 %
Charges exceptionnelles	5 059	128 714	54 654	434 743	194 028	

Les marges de manœuvre sont faibles. La commune en a tiré les conséquences et a freiné ses dépenses de fonctionnement en portant notamment ses efforts sur la masse salariale. La commune s'étant engagée dans la maîtrise de ses dépenses, la chambre régionale des comptes l'encourage à poursuivre les efforts engagés en s'appuyant sur un pilotage très précis reposant notamment sur le développement du contrôle interne.

3 LA GESTION DES COMPETENCES

3.1 La fonction gestion des ressources humaines

3.1.1 La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, le suivi interne des effectifs et des dépenses de personnel

Aucune gestion prévisionnelle des emplois et compétences pour la période 2012-2017 n'a été formalisée pour adapter régulièrement les effectifs et les compétences aux évolutions de la commune et de l'environnement dans lequel elle évolue. Aucun document prospectif constituant une analyse des activités sur la période 2012-2017 et tendant à définir de façon anticipée une évolution des moyens en personnel, n'a été produit.

Or, les données du bilan social montrent une pyramide des âges où 51,30 % de l'effectif a plus de 50 ans, ce qui devrait inciter à une réflexion prospective en vue de définir une politique en matière d'évolution des ressources humaines.

Un suivi de la masse salariale, sur la base d'un état comptable mensuel, est réalisé dans une logique de suivi des crédits budgétaires. Cependant, l'ordonnateur ne dispose pas d'un tableau de bord des dépenses de personnel. Le pilotage de la masse salariale est donc limité à l'évolution mensuelle constatée de la dépense extraite par le service comptable à partir du

logiciel de paie. Il fait apparaître le pourcentage de réalisation par rapport au budget prévisionnel ainsi que le montant total par article, il s'agit d'un suivi de la dépense engagée.

La masse salariale depuis 2015, nonobstant les facteurs externes, a été maîtrisée (- 0,24 % en 2015, +0,36 % en 2016, - 0,20 % en 2017). Les exercices 2013 et 2014 ont subi l'impact des recrutements liés respectivement à l'ouverture de la piscine en année pleine (+6,71 %) et la mise en place des nouvelles activités périscolaires (+4,57 %).

La formalisation de la politique des ressources humaines permettrait en intégrant les données démographiques d'accompagner la décision volontariste de geler les dépenses de personnel au niveau de celles du budget primitif 2014 en s'appuyant sur le renforcement en 2018 de la fonction RH.

Un pilotage prospectif de la masse salariale est, en effet, seul susceptible de permettre une gestion des ressources humaines répondant aux besoins futurs de la collectivité au regard des nouvelles contraintes budgétaires et de l'évolution de la pyramide des âges de ses salariés. En effet, les marges de manœuvre potentielles sur la masse salariale portent essentiellement sur le temps de travail et le non remplacement de certains départs à la retraite. La chambre régionale des comptes recommande dès lors le développement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Recommandation n° 6 : formaliser la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

3.1.2 Le temps de travail

La France a transposé la directive européenne n° 93-104/CE du 23 novembre 1993 dans deux lois : loi n° 98-461 du 13 juin 1998 et loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 dite Aménagement et Réduction du Temps de Travail (ARTT) ou « Loi Aubry ». Elle a fixé la durée légale hebdomadaire du travail à 35 heures pour tous les salariés à dater du 1er janvier 2001.

Les textes prévoient que le décompte annuel du temps de travail de tous les agents à temps complet est réalisé sur la base d'une durée annuelle de 1 607 heures (journée de solidarité comprise), hors heures supplémentaires. Cette durée annuelle de travail peut toutefois être réduite dans la fonction publique d'État, par arrêté ministériel ou par délibération de l'organe délibérant pour ce qui concerne la fonction publique territoriale, après avis du comité technique, pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent. Mais la durée du temps de travail peut également être supérieure à 35 heures hebdomadaires en application d'accords établis par administration, après consultation du comité technique. Les accords prévoient alors des modes de compensation, notamment sous forme de congés, communément dénommés « jours de réduction du temps de travail » (RTT).

A Nérac, la durée hebdomadaire du temps de travail était jusqu'au 31 décembre 2016 de 32 heures, et ce, bien avant la fixation de la durée de travail hebdomadaire à 35 heures. Elle avait en effet été fixée à 35 heures dès le 9 janvier 1982, puis abaissée à 32 heures.

Un règlement dénommé « protocole du temps de travail » visant à fixer les règles communes à l'ensemble du personnel de la ville de Nérac en matière de durée et d'organisation du temps de travail a été adopté par le conseil municipal dans sa séance du 15 décembre 2016.

Il a permis de fixer dans un document unique l'ensemble des règles de gestion du temps de travail en vigueur. Il est entré en application le 1er janvier 2017. Il avait comme objectifs notamment de se conformer à la réglementation sur le temps de travail, d'élargir les horaires d'ouverture au public et de maîtriser les dépenses de personnel.

La mise en application de ce règlement a conduit à la démission des représentants du personnel élus au comité technique qui ont marqué ainsi leur opposition à une organisation se rapprochant des obligations de service réglementaires. La « concertation » relève depuis du centre de gestion.

Ce récent règlement du temps de travail corrige partiellement une irrégularité majeure et ancienne de la gestion du personnel à Nérac. En effet, s'il rapproche la durée appliquée à Nérac de la quotité de travail légale, le cadre posé par les élus ne permet pas encore aux agents de remplir l'intégralité de leurs obligations de services comme en atteste l'examen du règlement intérieur du 15 décembre 2016.

En effet, si les 1 596 heures à réaliser sont proches des 1 607 prévues par la législation, elles n'en sont pas égales. Par ailleurs, le régime de congés appliqué par la commune prévoit, outre le dispositif de base, des jours d'ancienneté. Les agents bénéficient, depuis 1982, pour leur fidélité, d'un jour tous les cinq ans, avec un plafond de 5 jours. Ce qui implique un passage au-dessous du seuil légal de 1 607 heures qui n'est de toute façon pas atteint dans la réorganisation opérée au 1er janvier 2017.

La commune, sur la base de 111 ETP, accorde ainsi au minimum chaque année environ 550 jours supplémentaires de congés au titre de l'ancienneté à son personnel, ce qui représente 2,65 équivalents temps plein (ETP). Le coût annuel supplémentaire pour la commune peut être évalué en 2017 à 81 090 € en année pleine [soit 2,65 X 30 600 € (coût moyen estimé par l'équipe d'instruction, charges patronales incluses) qui s'ajoutent aux jours d'absence des personnels concernés.

Pour le maire, *« Ces jours ont historiquement toujours existé et constituent la seule « dérogation » conservée à titre d'avantage acquis dans le dernier protocole du temps de travail »*. Cependant, l'octroi de ces journées complémentaires ne permet pas aux personnels d'accomplir leurs obligations de services annuelles de 1 607 heures.

La chambre régionale des comptes recommande en conséquence la suppression des jours d'ancienneté sans fondement juridique dont bénéficient les personnels afin que les 1 607 heures réglementaires soient effectuées, ce qui potentiellement pourrait dégager des marges de manœuvre.

Dans la fonction publique territoriale, le nombre d'heures supplémentaires que peut accomplir un agent est limité à 25 heures par mois (300 heures par an), contingent qui peut être dépassé pour une liste de fonctions ou en cas de circonstances exceptionnelles et pour une durée limitée, sur décision du chef du service qui en informe immédiatement le comité technique. L'article 2 2° du décret n°2002-60 indique en effet : *« Le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires [...] est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires [...] accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif est inférieur à 10. »*

Ces heures supplémentaires donnent lieu soit à récupération, soit à indemnisation, (indemnités horaires pour travaux supplémentaires ou IHTS). Le décret précité précise que « *le nombre d'heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées par le présent décret ne peuvent dépasser un contingent mensuel de 25 heures. Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, le contingent mensuel peut être dépassé sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique paritaire compétent.* »

Le règlement du temps de travail de Nérac prévoit que la récupération des heures supplémentaires s'effectuera sur accord préalable du chef de service. Il mentionne qu'« *exceptionnellement, des heures supplémentaires pourront être rémunérées si leur récupération engendre un risque de dysfonctionnement du service.* ».

En 2013, 1 140 heures supplémentaires ont été payées (soit 0,71 ETP), 2 375 en 2014 (soit 1,49 ETP), 3 796 en 2015 (soit 2,38 ETP), 1 968 en 2016 (soit 1,23 ETP) et 1 174 ETP en 2017 (soit 0,74 ETP). Le récent règlement intérieur du temps de travail a engendré un nombre important d'heures supplémentaires.

Le versement des IHTS est subordonné à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé des horaires de travail (ex : pointeuse, badgeuse) sauf pour les personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement ou les sites comprenant un effectif d'agents susceptibles de bénéficier des IHTS inférieur à 10 (le décompte est alors déclaratif). La commune, en contradiction avec les obligations réglementaires, n'a installé aucun système automatisé de contrôle du temps de travail. La mise en place d'un dispositif de cette nature devra être envisagée. Son installation permettrait de s'assurer de l'effectivité de la réalisation des obligations de service.

Il est indispensable au préalable d'identifier les gains potentiels réels au regard du coût d'installation et de maintenance d'un tel dispositif.

Recommandation n° 7 : supprimer les cinq jours de congés d'ancienneté supplémentaires sans fondement juridique dont bénéficient les personnels.

3.1.3 L'absentéisme

L'absentéisme, tel qu'il ressort de la comparaison des bilans sociaux, est relativement constant entre 2009 et 2015.

Le nombre important d'accidents du travail doit inciter la commune à engager une réflexion pour les prévenir et ainsi lutter contre l'absentéisme afférant.

3.1.4 La formation

La commune estime qu'à son échelle un plan de formation n'est pas de nature à développer la formation des agents, alors qu'une démarche mutualisée de plusieurs collectivités à l'échelle de l'Agenais permet, elle, de conjuguer les ressources et de répondre à des besoins de formation similaires. Le plan de formation mutualisé et pluriannuel (2017 à 2019) du

territoire agenais, intégrant la commune, a été adopté par le conseil municipal le 21 décembre 2017.

3.1.5 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire a été fixé par délibérations des 18 décembre 2013, 24 avril 2014, 10 novembre 2014, 27 janvier 2015 et 29 mai 2018. Sa révision dans le cadre du RIFSEEP (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, de l'expertise et de l'encouragement professionnel) a été effectuée.

GLOSSAIRE

Ad'AP :	agenda d'accessibilité programmée
CET :	compte épargne temps
CFE :	cotisation foncière des entreprises
CGCT :	code Général des Collectivités Territoriales
CLET :	commission d'évaluation des charges transférées
CVAE :	cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DGF :	dotation globale de fonctionnement
DGFîP :	direction générale des Finances publiques
DMTO :	droits de mutation à titre onéreux
EPCI :	établissement public de coopération intercommunale
FNGIR :	fonds national de garantie individuelle des ressources
FPT :	fonction publique territoriale
IFER :	imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
IHTS :	indemnités horaires pour travaux supplémentaires
PPI :	plan pluriannuel de financement d'investissement
PLPFP :	projet de loi de programmation des finances publiques
PPRT :	plan de prévention des risques technologiques
PVA :	participation au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée
RIFSEEP :	régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, de l'expertise et de l'encouragement professionnel
RTT :	réduction du temps de travail
SCOT :	schéma de cohérence territoriale
SIVOM :	syndicat intercommunal à vocations multiples
TASCOM :	taxe sur les surfaces commerciales
TEPCV :	territoire à énergie positive pour la croissance verte
TFPB :	taxe foncière sur les propriétés bâties
TFNB :	taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH :	taxe d'habitation
TP :	taxe professionnelle
TPLE :	taxe locale sur la publicité extérieure
TSCA :	taxe sur les conventions d'assurance



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 Bordeaux Cedex

Tel. 05 56 56 47 00

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr