Chambre régionale des comptes
Occitanie

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE DE VILLEFRANCHE-DE-ROUERGUE (Aveyron)

Exercices 2013 et suivants

500, avenue des États du Languedoc ▪ CS 70755 ▪ 34064 MONTPELLIER CEDEX 2 ▪ T +33 4 67 20 73 00 ▪ occitanie@crtc.ccomptes.fr

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE **6**
RECOMMANDATIONS **7**
INTRODUCTION **8**
1. UNE COMMUNE AU CŒUR D'UN TERRITOIRE RURAL **9**
1.1. Un pôle urbain au cœur d'un espace rural isolé 9
1.1.1. Une petite aire urbaine en marge du système métropolitain de Toulouse 9
1.1.2. Un territoire isolé pour lequel Villefranche joue un rôle essentiel 10
1.2. Un territoire rural et vieillissant 10
1.3. Une économie essentiellement résidentielle au sein d'une zone d'emploi étendue 11
1.3.1. Une zone d'emploi étendue 11
1.3.2. Une économie essentiellement résidentielle 12
1.4. Un territoire à l'écart des axes structurants, avec une offre de mobilité perfectible 13
1.4.1. Un territoire à l'écart des axes structurants 13
1.4.2. Une offre quasi-inexistante à l'intérieur du territoire 14
1.5. La communauté de communes Ouest Aveyron Communauté 14
1.5.1. Une ancienne intercommunalité, polarisée autour de Villefranche et peu intégrée 14
1.5.2. Un nouvel EPCI créé en 2017 suite à la loi NOTRé 14
1.5.3. Une intégration qui doit encore progresser au niveau intercommunal 15
1.6. Une intercommunalité incluse dans un pôle d'équilibre territorial et rural très étendu 17
1.6.1. Le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) « Centre Ouest Aveyron » .. 17
1.6.2. Une structure qui porte le SCoT, cadre de la stratégie territoriale 18
2. UN RÔLE DE VILLE-CENTRE PERFORMANT, MAIS UN CENTRE-VILLE EN GRANDE DIFFICULTÉ **19**
2.1. Un pôle de service supérieur, comparable à Rodez ou Figeac 19
2.2. Un bassin de santé porté par le centre hospitalier 19
2.2.1. Un bassin de santé autonome 19
2.2.2. Une densité de services actuellement satisfaisante 20
2.2.3. Le centre hospitalier 21
2.3. Un centre-bourg en difficulté 21
2.3.1. La bastide : un quartier en politique de la ville 21
2.3.2. L'habitat et le logement 22
2.4. Un rôle de centralité qui peut présenter des inconvénients pour la commune 25
2.4.1. Une fiscalité adossée à des bases élevées, sans lien avec la valeur réelle du foncier 25
2.4.2. L'exemple du commerce : la centralité territoriale joue en défaveur du centre-ville 26
2.5. La commune supporte les charges d'une ville-centre au profit de son territoire 27
2.5.1. Des charges de centralité liées aux équipements sportifs et culturels 27
2.5.2. L'abattoir, un exemple de soutien coûteux à la filière agro-alimentaire au profit du territoire 28

3. UNE STRATÉGIE DE REVITALISATION DU CENTRE-BOURG ADOSSÉE À DES DISPOSITIFS NATIONAUX ET RÉGIONAUX 30
3.1. Une stratégie axée sur la revitalisation d'un centre-bourg à fort potentiel 30
3.2. Des investissements soutenables mais limités pour la commune 32
3.2.1. Un niveau d'investissement soutenable, qui pourrait être plus élevé 32
3.2.2. Des investissements portés par le financement propre, les subventions et les cessions 33
3.2.3. La commune finance l'essentiel de l'investissement du territoire 35
3.3. Une insertion dans de nombreux dispositifs nationaux et régionaux 36
3.3.1. Les dispositifs nationaux, comme « Action cœur de ville » 36
3.3.2. Les dispositifs liés au patrimoine 36
3.4. La commune œuvre avec l'État pour faciliter l'accès à certains services 37
3.4.1. La création d'une maison de l'État 37
3.4.2. La question non résolue de l'accès au droit 37
3.5. L'amélioration de l'accès aux services pilotée par le département 38
3.5.1. La mise en place d'un SDAASP 38
3.5.2. Un positionnement marginal de Villefranche dans le SDAASP 39
4. CETTE STRATÉGIE DE REVITALISATION PASSE NÉCESSAIREMENT PAR L'INTERCOMMUNALITÉ 40
4.1. Des leviers de développement qui passent par l'intercommunalité 40
4.1.1. L'offre touristique est portée au niveau du territoire par une société publique locale 40
4.1.2. Le développement économique est désormais porté par l'intercommunalité 42
4.1.3. Une implication de l'intercommunalité dans la revitalisation commerciale 43
4.1.4. La préoccupation environnementale soutenue par l'intercommunalité 44
4.2. La couverture numérique du territoire s'améliore 44
4.2.1. Une offre qui progresse sous l'impulsion du département… 44
4.2.2. … et qui profitera à la politique de tiers-lieux portée par l'intercommunalité 45
4.3. Le filon de la « *silver* économie » est en cours d'exploitation 45
5. LA FIABILITÉ DES COMPTES 46
5.1. Périmètre et principes de l'analyse 47
5.2. Qualité de l'information budgétaire 47
5.2.1. Le débat d'orientation budgétaire (DOB) 47
5.2.2. La présentation des budgets et comptes administratifs 48
5.2.3. La publication des documents d'information budgétaire et financière 48
5.3. Les flux avec les budgets annexes 48
5.3.1. L'absence d'un compte de trésorerie propre à chaque SPIC 48
5.3.2. Des anomalies sur la comptabilisation des flux réciproques 49
5.3.3. Le reversement de l'excédent du budget « assainissement » au budget principal 50
5.4. Qualité des prévisions et de l'exécution budgétaires 53
5.4.1. Fiabilité des prévisions : des marges de progrès en investissement 53
5.4.2. Le rattachement des charges et des produits reste à formaliser 54
5.5. Fiabilité du bilan 55

5.5.1. Le suivi physico-financier : un inventaire en voie de fiabilisation 55
5.5.2. La gestion du risque financier et des créances anciennes 55
6. LA SITUATION FINANCIÈRE 56
6.1. Un autofinancement soutenu par un important effort de maîtrise des charges pour répondre à la baisse des dotations de l'État 57
6.1.1. Des dotations en baisse 57
6.1.2. Un effort de maîtrise des charges 60
6.1.3. Un soutien stable à l'offre associative 60
6.1.4. Un autofinancement qui reste satisfaisant 61
6.1.5. Une dette dont la structure est saine, mais qui reste élevée 62
6.2. Les relations financières avec l'EPCI 62
6.2.1. L'AC et la DSC 62
6.2.2. Les fonds de concours 65
6.3. Une trésorerie abondante, soutenue par les budgets annexes 65
6.3.1. Le fonds de roulement 65
6.3.2. Un besoin en fonds de roulement négatif 65
6.3.3. Une trésorerie adossée aux budgets annexes 66
7. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA MASSE SALARIALE 67
7.1. La mise en œuvre des recommandations de la chambre 67
7.2. Une masse salariale dont la progression est contenue 67
7.3. Un absentéisme qui continue d'augmenter 68
7.4. Une gestion des frais de déplacement régularisée 69
7.4.1. Un barème de remboursement qui doit être clarifié et revalorisé 69
7.4.2. Des anomalies désormais corrigées 70
ANNEXES 72
GLOSSAIRE 89
Réponses aux observations définitives 91

SYNTHÈSE

Rappel : l'instruction de la chambre régionale des comptes a été conduite avant l'épidémie due au Covid-19.

La chambre régionale des comptes Occitanie a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Villefranche-de-Rouergue, pour les exercices 2013 et suivants. Le contrôle a porté sur la qualité de l'information financière et comptable, sur la gestion des ressources humaines, sur la situation financière ainsi que sur le développement de la commune dans le cadre d'une enquête régionale sur les villes moyennes d'Occitanie.

Commune de 12 000 habitants située à l'ouest du département de l'Aveyron, dont elle est une des sous-préfectures, Villefranche-de-Rouergue joue un rôle déterminant pour la desserte en services publics et en services au public d'un vaste territoire rural et vieillissant, à l'écart du dynamisme métropolitain toulousain et des principaux axes structurants de communication. Cet isolement contraint le territoire à compter principalement sur un développement endogène.

Elle dispose d'un patrimoine architectural remarquable, ce qui est un atout en terme d'attractivité touristique mais pose aussi des difficultés pour le réaménagement du cœur historique de la ville – La Bastide – qui se paupérise. Les logements y sont anciens, de petite taille et le taux de vacance dépasse les 35 % au 1er janvier 2017. Sans que l'option d'une revitalisation du centre-ville par des classes moyennes avec enfant ne puisse être écartée, une stratégie alternative à destination de l'offre d'hébergement touristique ou des séniors apparait nécessaire.

La commune de Villefranche-de-Rouergue joue un rôle central au sein du territoire, ce qui entraine des charges de centralité liées aux équipements sportifs et culturels, un soutien coûteux à la filière agro-alimentaire (le problème de l'abattoir) et le développement d'une zone commerciale au détriment du commerce de centre-ville. Elle a su, néanmoins, adosser sa stratégie de revitalisation à de nombreux dispositifs nationaux et régionaux de labellisation et d'aides.

La situation financière de la commune est satisfaisante : l'épargne brute demeure positive, en dépit de la baisse des dotations de l'État, grâce à un effort de maîtrise des charges courantes. Pour autant, si la structure de la dette est saine, son encours limite la capacité d'investissement et appelle à une programmation pluriannuelle affinée. De même, le niveau de trésorerie, en apparence élevé, s'appuie sur la situation confortable des budgets annexes résultant d'une tarification trop élevée par rapport au coût du service, au regard de l'absence d'investissements afférents. Ce diagnostic, valable pour 2019, ne prend pas en compte les conséquences de la crise sanitaire de 2020.

La communauté de communes (CC) du Grand Villefranchois, devenue Ouest Aveyron Communauté, est un acteur incontournable pour la promotion du tourisme, le développement économique, la revitalisation commerciale, sans compter la coordination de la transition énergétique. Une plus forte intégration pourrait se traduire par un effort sur les mutualisations de service, sur le portage des équipements majeurs et par un dialogue sur la stratégie fiscale.

Cette stratégie d'intégration constituerait un prolongement de la démarche entreprise par la commune pour s'insérer dans les dispositifs de soutien à l'activité et à l'attractivité du territoire.

RECOMMANDATIONS

1. Engager dès 2020 avec l'intercommunalité une réflexion sur la mutualisation effective de certains services. *Mise en œuvre en cours.*

2. Convenir avec Ouest Aveyron Communauté de la définition d'un intérêt communautaire sur certains équipements. *Non mise en œuvre.*

3. Subordonner le maintien d'excédents sur les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement à leur mobilisation dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement. *Non mise en œuvre.*

4. Fiabiliser la programmation pluriannuelle des investissements. *Non mise en œuvre.*

5. Se conformer à la réglementation en matière de frais de déplacement. *Totalement mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Villefranche de Rouergue a été ouvert le 4 janvier 2019 par lettre du président adressée à M. Serges Roques, ordonnateur alors en fonctions.

Consécutivement aux élections de 2020, M. Jean-Sébastien Orcibal est devenu le maire de la collectivité.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 26 juillet 2019.

Lors de sa séance du 15 octobre 2019, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été notifiées à M. Serge Roques. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 24 avril 2020, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. UNE COMMUNE AU CŒUR D'UN TERRITOIRE RURAL

Le contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête régionale dédiée aux villes moyennes. La chambre a établi un référentiel des villes moyennes d'Occitanie selon des critères démographiques, géographiques et administratifs pondérés. Son échantillon comprend en premier lieu les pôles urbains de 20 000 à 100 000 habitants, situés hors des périmètres métropolitains, soit 14 villes. Les communes appartenant à une couronne de grande aire urbaine sont donc exclues. Dix villes supplémentaires ont été retenues, correspondant à un seuil de population de 15 000 habitants pondéré en fonction de la distance à la ville de plus de 20 000 habitants la plus proche afin de tenir compte des effets d'éloignement. C'est à ce titre que la commune de Villefranche-de-Rouergue, qui compte un peu plus de 12 000 habitants[1], a été retenue.

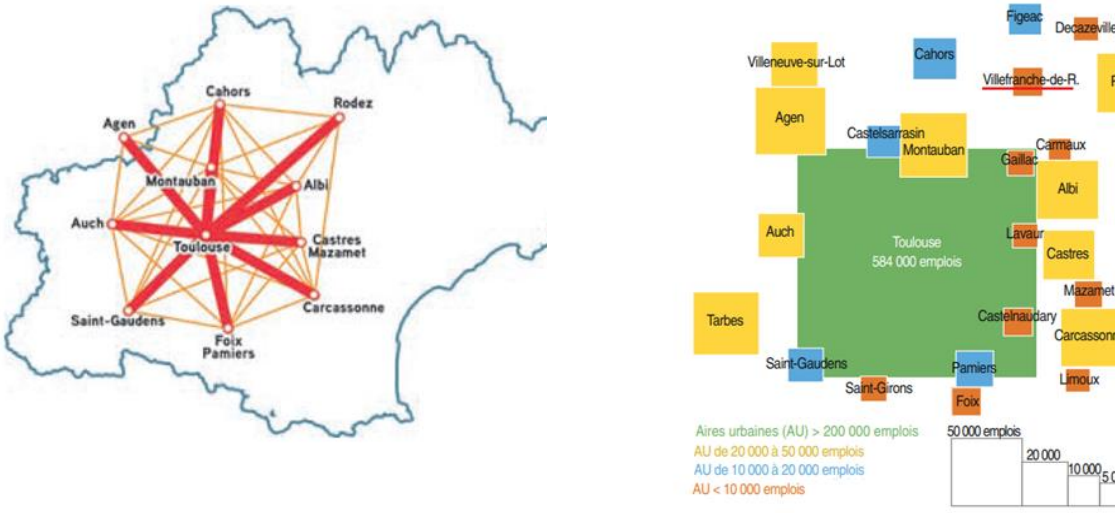
1.1. Un pôle urbain au cœur d'un espace rural isolé

1.1.1. Une petite aire urbaine en marge du système métropolitain de Toulouse

La commune de Villefranche-de-Rouergue est située à 56 km de Rodez et à 65 km d'Albi, et surtout à 120 km de Toulouse, soit près de deux heures en véhicule.

Elle est relativement isolée et en particulier coupée du système métropolitain toulousain. Cette situation n'est pas sans incidence puisque nombre d'études[2] ont montré l'intérêt pour les villes moyennes de l'ex Midi-Pyrénées de se raccrocher au dynamisme de la capitale régionale. De fait, la commune doit compter sur ses ressources propres afin de développer et de maintenir un niveau de services suffisant pour ses résidents et pour son territoire.

carte 1 : Le système métropolitain toulousain - organisation, aires urbaines et zones d'emploi



Sources : Dialogue métropolitain de Toulouse, novembre 2017 - Insee Analyses Occitanie, juillet 2017

[1] 12 592 habitants selon les dernières données.

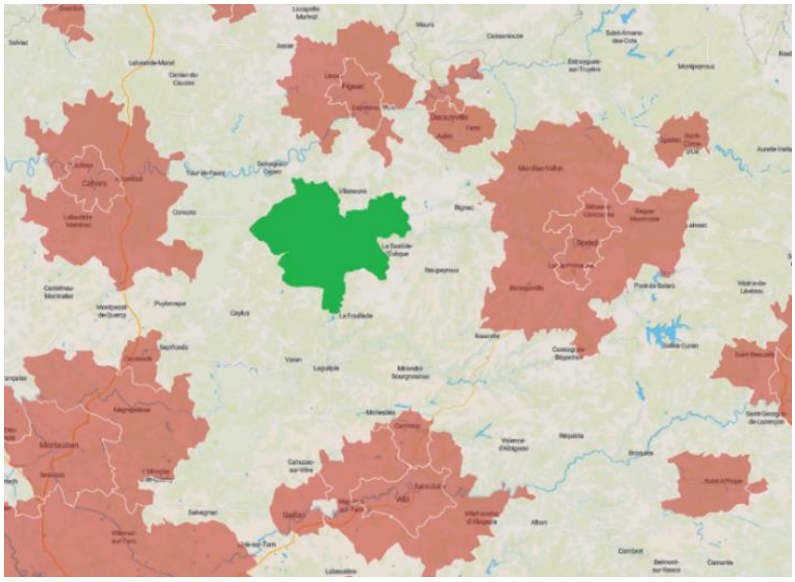
[2] Exemple : Insee, *Dans le sillage de Toulouse, les villes moyennes proches renforcent leur attractivité*, décembre 2013.

1.1.2. Un territoire isolé pour lequel Villefranche joue un rôle essentiel

La commune de Villefranche-de-Rouergue joue ainsi un rôle déterminant pour la desserte en services publics et en services au public d'un vaste territoire rural, qui peut être délimité sur la base d'un pentagone construit autour de Rodez, Albi, Montauban, Cahors et Figeac[3].

En l'absence de l'offre communale, le territoire serait à plus de 30 minutes en véhicule des services élémentaires : commerces, services à la personne... dans un secteur largement dépourvu en transports en commun.

carte 2 : L'aire urbaine de Villefranche-de-Rouergue au centre des aires voisines



Source : CRC, d'après data.laregion.fr – open data de la région Occitanie

La zone d'influence[4] de la commune déborde même le département de l'Aveyron, pour s'étendre aux départements voisins, notamment sur le territoire de Figeac dans le Lot. Elle chevauche, mais de manière limitée, celle de Rodez.

1.2. Un territoire rural et vieillissant

La densité de population au sein de l'intercommunalité du Grand Villefranchois ressort à 41,1 habitants/km^2 en 2017, le territoire comptant des espaces ruraux isolés. À titre de comparaison, le Grand Rodez compte 270 habitants au km^2, ce qui lui permet d'avoir des bases fiscales plus importantes à périmètre équivalent et donc de soutenir plus facilement le financement des équipements et des services à la population.

La commune de Villefranche compte environ 12 000 habitants, chiffre globalement stable sur les trois dernières décennies. La population a, par contre, augmenté sur le périmètre de l'intercommunalité lors de la dernière décennie, un signal positif dans une région où certains espaces ont vu leur population diminuer. La partie la plus au sud, au-delà de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), connaît cependant une décroissance de la population entre 2011 et 2016[5].

[3] Cf. partie relative aux transports.

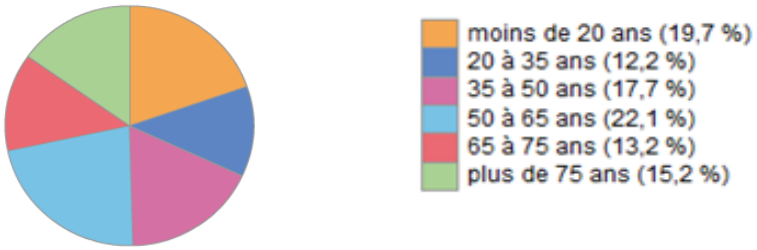
[4] La notion de « zone d'influence » reprend celle de l'isochrone 30'. Elle sera ultérieurement précisée et doit être mise en perspective avec les notions de « bassin de vie », « bassin d'emploi », « aire urbaine ».

[5] Cf. carte 11 en annexe 2.

L'indice de jeunesse[6] ressort à 51,1 sur la commune de Villefranche, ce qui indique une pyramide des âges déformée au sommet, avec une prépondérance des personnes de plus de 60 ans. Cet indice est comparable à celui de Cahors ou de Figeac (respectivement 58 et 61), mais inférieur, par exemple, à celui du Grand Rodez (85).

L'indice est comparable pour le Grand Villefranchois (57,1), ce qui montre que l'ensemble du territoire est vieillissant, caractéristique générale des espaces ruraux. Le solde naturel est, en effet, négatif sur le territoire intercommunal comme sur celui de la ville-centre[7].

graphique 1 : Répartition de la population par tranche d'âge, 2014



Source : Insee

1.3. Une économie essentiellement résidentielle au sein d'une zone d'emploi étendue

1.3.1. Une zone d'emploi étendue

La zone d'emploi de Villefranche est étendue et dépasse les limites de l'intercommunalité. Elle inclut, notamment, une partie de la CC Aveyron-Bas Ségala-Viaur, peuplée de seulement 5 000 habitants, dont le territoire aurait pu, d'ailleurs, être joint à celui de l'Ouest Aveyron Communauté lors des opérations de fusion découlant de la loi NOTRé[8].

L'isochrone 30' autour de Villefranche se superpose quasiment avec la zone d'emploi de Villefranche au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)[9], espace qui atteint Figeac au nord et quasiment Albi au sud.

Économiquement, l'EPCI est relativement attractif puisque le ratio emplois/population active est de 1,1 : il y a plus d'emplois que de salariés présents sur le territoire. Il est de 1 sur la zone d'emploi. La zone d'emploi de Carmaux, au sud, est fortement marquée par l'industrie et rencontre des difficultés. Celle de Figeac est plus dynamique, portée par des employeurs importants du domaine aéronautique.

6 Rapport entre la population de moins de 20 ans et de plus de 60 ans - données Observatoire des territoires sur base Insee 2016.
7 Entre 2011 et 2016 : solde négatif de 396 habitants sur l'EPCI, dont 239 au titre de la ville-centre.
8 Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.
9 Cf. carte 13 en annexe 2.

1.3.2. Une économie essentiellement résidentielle

1.3.2.1. Une économie tournée vers la sphère présentielle et les services

Selon un rapport de l'inspection générale des affaires sociales (Igas)[10], l'économie résidentielle prédomine dans les bassins de vie à dominante rurale. Ce type d'activité économique regroupe « les activités essentiellement destinées à satisfaire les besoins des populations locales : services aux particuliers et commerce de détail, activités financières et immobilières, services administrés… ».

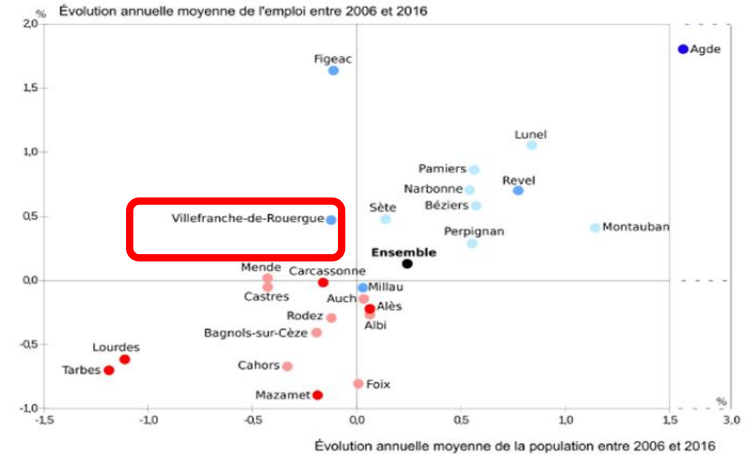
Le secteur le plus développé est le tertiaire (+ de 65 %), mais le secteur industriel occupe près de 20 % des emplois (contre 10 % environ pour la moyenne française) et l'agriculture avoisine les 10 % (autour des 2,5 % en moyenne nationale[11]). L'industrie est une activité secondaire, encore que la commune fasse partie du *cluster* « Mecanic Vallée »[12], qui s'étend de Millau à Limoges, avec la présence sur son territoire de quelques grands établissements, comme Blanc Aéro.

La commune est située dans un département qui compte le taux de chômage le plus bas de France : 6,5 % (France : 10,3 %[13]). Néanmoins, au niveau local, le taux de chômage des 15 ans et plus s'élève à 13 %[14], ce qui renvoie à un problème d'adéquation entre offre et demande d'emploi.

1.3.2.2. Une zone où se crée de l'emploi, dans la sphère présentielle et au profit de tout le territoire

La zone d'emploi de Villefranche est moins dynamique que les espaces métropolitains, mais dans une situation qui reste tout de même plus favorable que dans la plupart des villes moyennes d'Occitanie.

graphique 2 : Évolution annuelle moyenne de la population et de l'emploi, 2006-2016



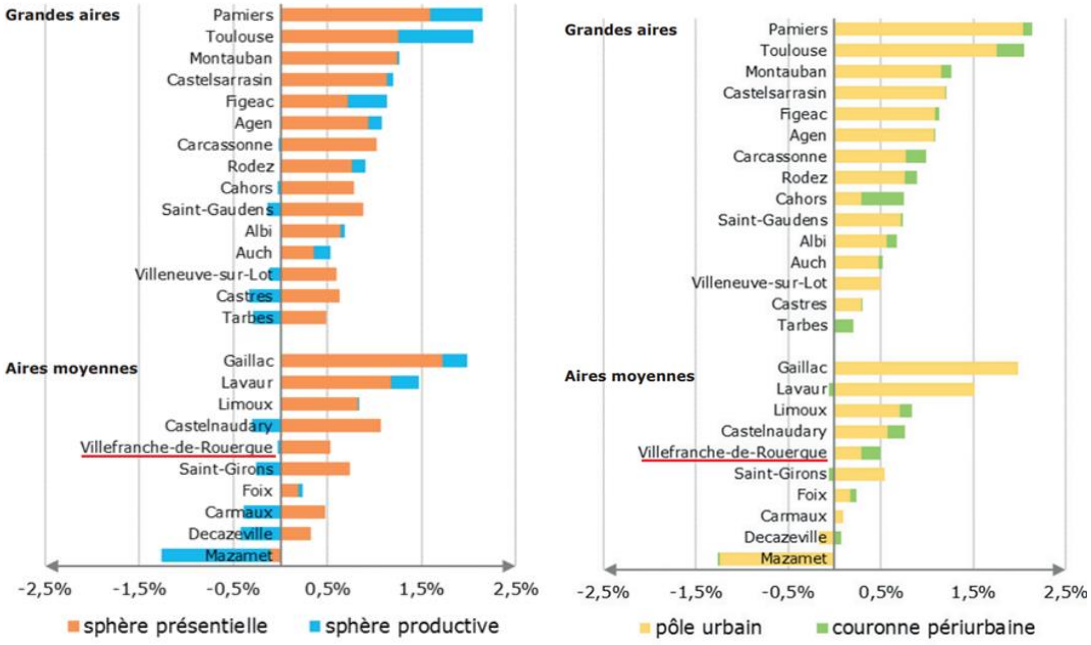
Source : Insee Flash Occitanie, n° 92, octobre 2019

[10] Rapport Igas n° RM2009-102P / CGAAER n° 1883.
[11] Source : Insee, 2014.
[12] Cf. GUILLAUME Régis, *La construction d'une identité territoriale : l'exemple de la Mecanic Vallée*, Hermès, la Revue, n° 50.
[13] Source : Direccte Occitanie, statistiques 1er trimestre 2019.
[14] Source Insee, RP 2014.

Peuvent être constatés sur le Villefranchois :

- un recul de l'emploi productif - élément plus perceptible seulement dans les anciens sites industriels en difficulté ;
- un étalement des créations d'emploi, la ville-centre du territoire n'en captant qu'une partie, au contraire d'autres villes moyennes.

graphique 3 : Évolution par sphère productive/résidentielle et répartition de l'emploi



Source : aua/T, perspectives villes, juillet 2017

1.4. Un territoire à l'écart des axes structurants, avec une offre de mobilité perfectible

1.4.1. Un territoire à l'écart des axes structurants

Le 24 septembre 2014, le conseil municipal a adopté une motion « pour une liaison SNCF efficace et fiable entre Villefranche-de-Rouergue et Paris ». La liaison depuis la capitale vers l'ouest Aveyron passe, en effet, par d'autres communes, avec des ruptures de charge et donc un temps de trajet potentiellement dissuasif, alors que le tourisme représente une activité importante pour un territoire qui se considère marginalisé.

Le territoire est certes desservi par la ligne ferroviaire reliant Brive-la-Gaillarde à Toulouse (*via* Capdenac Gare) ainsi que par les routes départementales D926, D922 et D911 (axe Tonneins, Cahors, Millau), mais aucun axe national ou autoroutier[15] ne le traverse. À l'inverse, l'est du département de l'Aveyron bénéficie d'un accès autoroutier à la métropole montpelliéraine.

Suite à la loi NOTRé, la compétence « transport » a été transférée du département à la région. Dans ce cadre, a été mis en place le réseau Lio, service régional de transports collectifs proposant sur l'ensemble des 13 départements de la région Occitanie des lignes régulières d'autocars interurbains, de transports scolaires, et des services ferroviaires régionaux. Dans le cas

[15] Incidemment, l'entretien des voieries relève exclusivement du contribuable local.

présent, l'offre Lio s'est traduite par la création d'une ligne autocar Villefranche-Figeac, par l'augmentation du nombre de rotations Villefranche-Rodez et par une baisse sensible du prix du billet, autant d'initiatives qui participent au désenclavement d'un territoire vieillissant, dans lequel le véhicule personnel représente encore plus de 85 % des déplacements[16].

1.4.2. Une offre quasi-inexistante à l'intérieur du territoire

Dans un rapport interministériel de 2011[17] sur la mobilité et les transports dans les territoires ruraux, il est souligné que « dans les espaces ruraux, la question de la mobilité conditionne aussi bien le potentiel de développement économique et l'emploi, que l'intégration sociale, l'égalité d'accès aux services publics et le respect de l'environnement. Elle constitue donc un enjeu global de développement territorial durable ».

Or, les zones rurales accusent un déficit important en transports en commun ou doux, en raison des coûts d'exploitation élevés pour rendre un service performant sur un territoire à faible densité de peuplement. De fait, il n'existe pas de réseau de transport public structuré sur la commune.

La municipalité a certes mis en place, en relation avec le centre communal d'action sociale, un service limité pour les personnes âgées, qui circule deux jours par semaine, selon différents circuits irriguant les zones de services publics et marchands. La CC a, également, lancé en 2018 un diagnostic du territoire par un cabinet extérieur, de manière à améliorer les mobilités. Le transport à la demande reste encore hétérogène et adossé aux systèmes développés par les anciennes intercommunalités.

1.5. La communauté de communes Ouest Aveyron Communauté

1.5.1. Une ancienne intercommunalité, polarisée autour de Villefranche et peu intégrée

Jusqu'en 2017, la commune de Villefranche était au cœur de la CC du Villefranchois. Cet établissement a été créé en 1996, suite à la transformation du Sivom du Bas Rouergue. Entre le 1er janvier 2014 et le 31 décembre 2016, elle réunissait 10 communes, regroupant plus de 17 000 habitants. La ville-centre représentait ainsi les trois quarts de la population de cet ensemble.

Dans son dernier rapport rendu public le 1er avril 2014[18], la chambre avait souligné que les compétences exercées par l'EPCI étaient limitées, avec un coefficient d'intégration fiscale inférieur à celui de la catégorie.

1.5.2. Un nouvel EPCI créé en 2017 suite à la loi NOTRé

Le nouvel EPCI est démographiquement au-dessus du seuil de 15 000 habitants prévu par la loi NOTRé en son article 33. Il compte en effet 28 669 habitants répartis sur 29 communes, dont

[16] Données Insee 2015.
[17] Rapport sur la mobilité et les transports dans les territoires ruraux, juillet 2011, CGEDD n° 007489-01 / IGA n° 11-060-01.
[18] https://www.ccomptes.fr/fr/documents/34694

2 dans le département du Lot[19] qui faisaient déjà précédemment partie de la CC du Villefranchois. Il a été créé au 1er janvier 2017, par arrêté inter-préfectoral du 2 décembre 2016.

La commune de Villefranche représente 40 % de la population et des dépenses publiques locales du nouvel EPCI en 2017. La pondération est moins élevée que dans la précédente structure intercommunale, mais reste néanmoins déterminante dans un espace où la deuxième commune d'importance (Villeneuve) est six fois moins peuplée.

1.5.3. Une intégration qui doit encore progresser au niveau intercommunal

1.5.3.1. Une intégration fiscale qui doit progresser

La fiscalité levée par les communes du territoire et le groupement s'élevait à 17,8 M€ en 2018. Elle a progressé significativement en 2017, suite à la fusion des trois CC à l'origine du nouvel EPCI (+ 48,13 %), puis a légèrement diminué en 2018, pour la part concernant l'EPCI (- 3,4 %). Ce recul s'explique principalement par la perception en 2017 de rôles supplémentaires sur exercices antérieurs (à hauteur de 225 k€), opération non renouvelée en 2018.

tableau 1 : Fiscalité levée par les communes et la communauté de communes

en €	2013	2014	2015	2016	2017*	2018
Fiscalité levée par les communes	6 476 128	6 774 990	7 102 094	7 001 139	10 144 414	10 350 020
Fiscalité levée par le groupement	4 639 582	4 989 589	5 239 912	5 073 925	7 742 741	7 475 789
Total communes et groupement (C=A+B)	**11 115 710**	**11 764 580**	**12 342 006**	**12 075 064**	**17 887 155**	**17 825 809**
Fiscalité conservée par le groupement	1 215 621	1 533 407	1 783 730	1 491 469	3 757 358	3 055 294
Part fiscalité du bloc conservée par le groupement	10,94 %	13,03 %	14,45 %	12,35 %	19,92 %	16,05 %
Part fiscalité du groupement conservée par le groupement	26,20 %	30,73 %	34,04 %	29,39 %	46,03 %	38,28 %

Source : CRC - d'après logiciel Anafi
**2017 : changement de périmètre de l'EPCI*

Le changement de périmètre géographique de l'EPCI suite à la loi NOTRé a eu un effet positif sur l'intégration fiscale puisque la part de la fiscalité conservée par le groupement est passée de 12,7 % à 18 %. La hausse de la fiscalité liée à la création du nouveau groupement (2,7 M€ entre 2016 et 2017) a été quasi intégralement conservée par celui-ci (2,3 M€).

Ce ratio reste toutefois peu élevé, notamment au regard des autres CC de la même strate.

tableau 2 : Comparaison de l'intégration fiscale sur un échantillon d'intercommunalités en 2018

en €	CC du Grand Villefranchois	CA du Grand Cahors	CC Grand Figeac	CA Albigeois	CA Rodez Agglomération
Fiscalité levée par les communes	10 350 020	25 723 175	16 308 884	40 810 643	31 566 241
Fiscalité levée par le groupement	7 475 789	12 730 151	17 019 355	29 641 992	21 010 952
Total communes et groupement	**17 825 809**	**38 453 326**	**33 328 239**	**70 452 635**	**52 577 192**
Fiscalité conservée par le groupement	3 055 294	14 109 004	15 857 423	25 848 470	14 280 527
Part fiscalité du bloc conservée par le groupement	**16,05 %**	**35,60 %**	**47,58 %**	**36,67 %**	**23,42 %**
Part fiscalité du groupement conservée par le groupement	**38,28 %**	**107,52 %**	**93,17 %**	**87,15 %**	**58,61 %**

Source : CRC, d'après logiciel Anafi

[19] Laramière (350 hab.) et Promilhanes (230 hab.)

Il existe toutefois des marges de manœuvre avec un coefficient d'intégration fiscale (CIF) égal à 0,351 en 2018, en deçà de la médiane de la strate correspondante (0,362). Le CIF traduit, à travers la politique fiscale du territoire, le taux d'intégration des compétences au sein de l'EPCI. Ce coefficient est utilisé par l'État dans le calcul des dotations, l'objectif étant de favoriser les EPCI dont l'intégration est renforcée.

1.5.3.2. Une absence de mutualisation entre la ville-centre et l'EPCI

La mutualisation des services constitue un levier à la fois pour réduire le coût du service public, mais aussi pour favoriser l'intégration des politiques territoriales.

L'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose qu'« afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'EPCI à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI 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'EPCI à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement ».

La chambre a relevé dans son dernier rapport d'observations relatif à la CC du Villefranchois qu'aucun service n'était mutualisé : « Aujourd'hui, il n'y a pas eu de création de services communs en dehors des compétences transférées, le service ADS (administration des sols) est passé au 1er juillet 2015, de la mairie de Villefranche-de-Rouergue à la CC du Villefranchois. Avant 2015, aucun transfert de ce type n'a été effectué ».

Cette situation n'a pas évolué avec la création de la nouvelle intercommunalité. Si le processus de fusion issu de la loi NOTRé, avec de nombreux transferts de compétences et des harmonisations de procédures, peut expliquer un temps de latence, la situation pourrait toutefois être propice pour engager réellement une réflexion sur ce sujet. En réponse, l'ordonnateur alors en fonctions, dans ses fonctions de président de l'intercommunalité, a indiqué que le principe d'un tel schéma de mutualisation serait soumis aux communes membres, quoique les gains financiers soient probablement limités du fait de la dimension réduite des services.

Cette démarche constituerait un gain financier et de compétences certain. Les effectifs sont, en effet, réduits tant au niveau de la ville-centre que de l'EPCI et les difficultés de recrutement sont récurrentes sur des postes aux enjeux forts[20].

Recommandation

1. Engager dès 2020 avec l'intercommunalité une réflexion sur la mutualisation effective de certains services. ***Mise en œuvre en cours.***

[20] Difficultés de recrutement pour le poste de DGS et de DRH au niveau de la commune.

1.6. Une intercommunalité incluse dans un pôle d'équilibre territorial et rural très étendu

1.6.1. Le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) « Centre Ouest Aveyron »

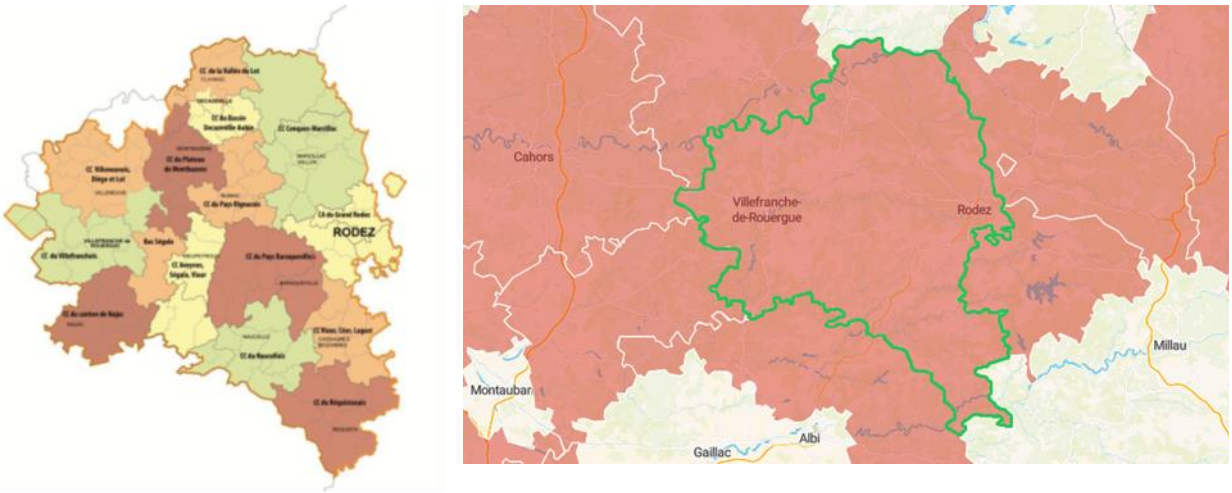
Les PETR ont été créés par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, dont les dispositions sont reprises dans les articles L. 5741-1 à L. 5741-5 du CGCT.

Ils ont vocation à être un outil de coopération entre EPCI sur les territoires situés hors métropoles, ruraux ou non, et à faire progressivement converger les niveaux de coopération intercommunale existants *via* des délégations de compétences à leur bénéfice, au service d'un projet de territoire. La loi a envisagé de faire de ces pôles de véritables outils de gouvernance locale, grâce en particulier à une possibilité d'intégration des services des EPCI le composant[21].

Créé par arrêté préfectoral en 2015, le PETR Centre Ouest Aveyron est un syndicat mixte regroupant 120 communes (initialement 15 intercommunalités, désormais 9) et plus de 160 000 habitants, soit les trois cinquièmes de la population du département et un tiers de sa superficie. Son siège se situe à Rodez.

Son périmètre se superpose pour partie à celui du groupe d'action locale Centre Ouest Aveyron, qui regroupe 112 des communes du PETR et 100 000 habitants, le Grand Rodez en étant exclu.

carte 3 : Le PETR Centre Ouest Aveyron à sa création et dans son environnement



Sources : Rapport d'activité 2015 du PETR et CRC, d'après data.laregion.fr (Open data de la région Occitanie)
En vert sur la carte de droite, le contour du PETR Centre Ouest Aveyron

Le comité syndical a été installé en avril 2015. Suite aux fusions d'EPCI issues de la loi NOTRé, il compte désormais 46 représentants, dont 15 pour le Grand Rodez et 8 pour le Grand Villefranchois[22].

[21] Le CGCT, en son article L. 5741-2-II, dispose que le PETR « et les établissements publics de coopération intercommunale qui le composent peuvent se doter de services unifiés dans les conditions prévues à l'article L. 5111-1-1 du présent code. Le pôle d'équilibre territorial et rural présente, dans le cadre de son rapport annuel sur l'exécution du projet de territoire, un volet portant sur l'intégration fonctionnelle et les perspectives de mutualisation entre les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui le composent ».

[22] Statuts modifiés en date du 21 décembre 2017, arrêté préfectoral n° 12-2017-12-21-005.

Le PETR est compétent pour contractualiser au niveau régional ou départemental sur les politiques d'aménagement, de développement et de solidarité entre territoires. Il sert de véhicule au programme européen Leader, pour un montant de 3,07 M€ sur la période 2014-2020.

1.6.2. Une structure qui porte le SCoT, cadre de la stratégie territoriale

Le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales définit le schéma de cohérence territoriale (SCoT) comme « l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables ». À ce titre, le schéma sert de cadre à l'organisation de l'espace, de l'urbanisme, des transports et de l'habitat sur un territoire. Il est ainsi pour partie opposable aux principaux documents conçus au niveau communal ou intercommunal pour les politiques sectorielles afférentes[23]. Le SCoT est donc un document central dans le développement territorial.

L'article L. 5741-3 du CGCT dispose en son premier alinéa que : « Lorsque le périmètre du PETR correspond à celui d'un SCoT, le pôle peut se voir confier, par les EPCI à fiscalité propre qui le composent, l'élaboration, la révision et la modification de ce schéma ».

En 2017, les périmètres du SCoT et du PETR « Centre Ouest Aveyron » sont devenus identiques, de telle sorte que le PETR a été chargé par les groupements à fiscalité propre le composant de porter ce schéma[24], ce qui a entrainé au 1er janvier 2018 la dissolution du syndicat mixte *ad hoc*[25] assurant jusqu'alors l'élaboration et la révision dudit schéma.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

À l'écart des systèmes métropolitains de la région Occitanie, la commune de Villefranche-de-Rouergue constitue le centre de gravité d'un vaste espace rural délimité par Rodez, Montauban, Albi, Cahors et Figeac.

Cet isolement contraint le territoire à ne pouvoir compter que sur un développement endogène, sans – ou très peu – pouvoir tirer profit du dynamisme toulousain.

Des villes comme Figeac ou Rodez sont dans une situation géographique comparable et peuvent mettre en œuvre des stratégies de développement potentiellement concurrentes. Rodez, préfecture au centre du département, bénéficie en ce sens d'une situation administrative plus avantageuse.

[23] Plan local d'urbanisme (PLU/PLUi), programme local de l'habitat (PLH) ou plan de déplacement urbain (PDU).
[24] Statuts modifiés en date du 21 décembre 2017, arrêté préfectoral n° 12-2017-12-21-005.
[25] Arrêté préfectoral n° 12-2017-12-21-001 du 21 décembre 2017.

2. UN RÔLE DE VILLE-CENTRE PERFORMANT, MAIS UN CENTRE-VILLE EN GRANDE DIFFICULTÉ

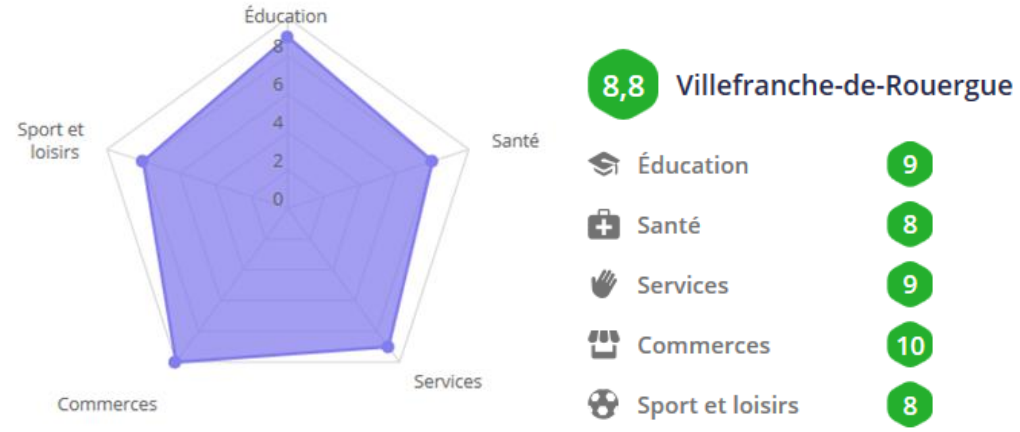
2.1. Un pôle de service supérieur, comparable à Rodez ou Figeac

La commune de Villefranche-de-Rouergue affiche un indice de qualité de vie[26] de très bon niveau puisqu'il est évalué à 8,8/10 par un organisme indépendant.

Ces scores ne traduisent pas la qualité des politiques locales mises en œuvre et peuvent être discutés. Ils reposent en effet essentiellement sur des taux d'équipement. En réponse, l'ordonnateur alors en fonctions a souhaité souligner d'une part les efforts d'investissement importants consentis par la commune pour assurer ce niveau d'équipement (le pôle culturel par exemple), et d'autre part la dépendance de la situation actuelle aux arbitrages locaux des autorités de tutelle (en matière d'enseignement notamment).

Ces résultats permettent de confirmer le fait que Villefranche-de-Rouergue offre à ses résidents, et ce faisant à ceux du territoire, une gamme de services quantitativement importante dans différents domaines[27].

graphique 4 : Indices de qualité de vie selon le type de services en 2019



Source : datafrance.info, sur jeu de données Insee

2.2. Un bassin de santé porté par le centre hospitalier

La question de l'accès aux soins, en particulier la médecine générale, est un des déterminants principaux de la qualité de vie dans un territoire et conditionne son attractivité.

2.2.1. Un bassin de santé autonome

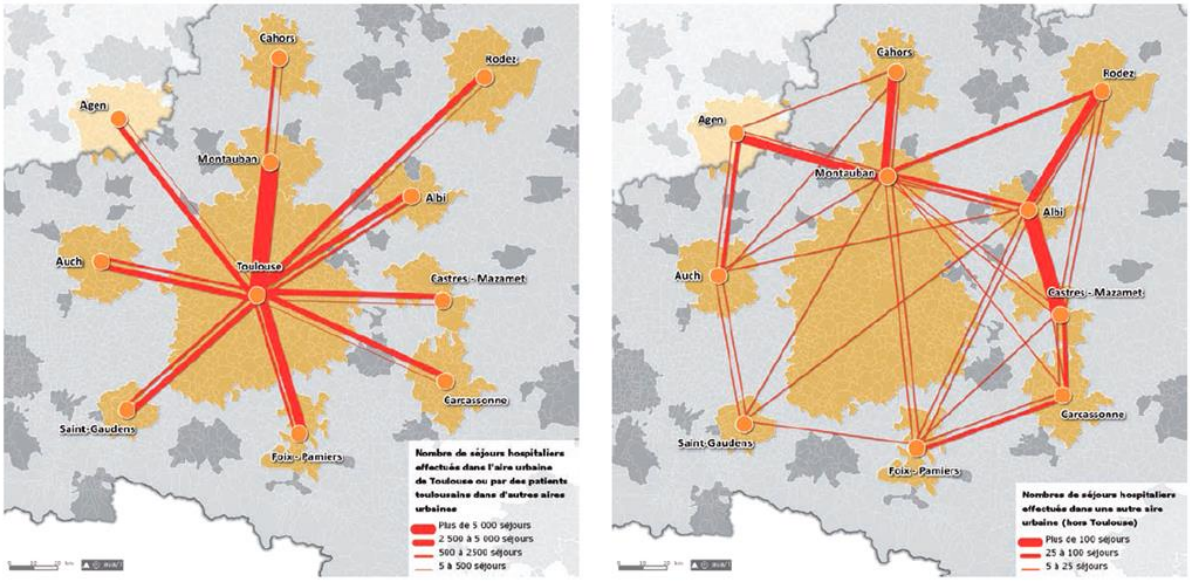
Le bassin de santé de Villefranche dispose, grâce à la présence de son centre hospitalier, d'une certaine autonomie. Il est en revanche plus surprenant de constater que ce bassin échange

[26] Les indices DataFrance sont des notes sur 10 donnant une indication sur la qualité de vie d'une commune. Pour chaque commune on peut ainsi retrouver un indice général ainsi que 5 autres indices sur l'éducation, la santé, les services, les commerces, les sports et loisirs.

[27] 5 écoles maternelles et élémentaires ; 7 établissements du secondaire et du supérieur ; musée municipal ; théâtre municipal ; médiathèque ; aérodrome ; gendarmerie ; centre hospitalier ; maison de retraite et résidence sénior ; abattoir.

assez peu avec ses voisins et en particulier avec le pôle majeur que constitue la métropole toulousaine.

carte 4 : Flux de séjours hospitaliers autour des principales villes moyennes de la métropole en 2013



Source : dialogue métropolitain de Toulouse, novembre 2017, données ARS Occitanie

Un contrat local de santé est en projet pour Villefranche-de-Rouergue. Il est l'instrument de mise en œuvre du projet régional de santé au sein d'un territoire et porte sur la promotion de la santé, la prévention, les politiques de soins et l'accompagnement médico-social. Son objectif est de développer les partenariats entre les organismes, l'articulation des politiques, afin de mettre en œuvre un cadre opérationnel partagé au sein d'un bassin de santé, en fonction des besoins des populations.

2.2.2. Une densité de services actuellement satisfaisante

2.2.2.1. Un panier complet de services sanitaires sur le territoire

Dans le cadre du décret n° 2017-632 du 25 avril 2017[28], Villefranche-de-Rouergue a été classée par l'agence régionale de santé (ARS) Occitanie, en octobre 2018, en zone d'action complémentaire, ce qui signifie qu'elle représente une zone moins impactée par le manque de médecins que celles placées en zones d'interventions prioritaires, mais justifie tout de même la mise en œuvre de moyens pour éviter que la situation ne se détériore. En effet, la densité de médecins généralistes libéraux est légèrement inférieure à la moyenne nationale (79 pour 100 000 habitants contre 84 pour 100 000), et 60 % de ces médecins ont plus de 55 ans. Le zonage défini par l'ARS montre une dotation en professionnels de santé globalement intermédiaire dans des métiers comme les chirurgiens-dentistes, les kinésithérapeutes ou les infirmiers[29].

La commune de Villefranche-de-Rouergue dispose d'une maison de santé pluri-professionnelle ayant un projet de santé commun[30] avec celles d'autres communes du territoire (dont Villeneuve). Le temps d'accès aux services d'urgences ou SMUR (service mobile

[28] Relatif aux conditions de détermination des zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins ou dans lesquelles le niveau de l'offre est particulièrement élevé.
[29] Niveaux définis en juin 2016 en application de l'article L. 1434-7 du code de la santé publique.
[30] Données ARS, mars 2019.

d'urgence et de réanimation) est en moyenne inférieur à 30 minutes[31], ceci grâce à la présence du centre hospitalier sur la commune.

2.2.3. Le centre hospitalier

La chambre régionale des comptes Occitanie a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du centre hospitalier de Villefranche-de-Rouergue sur la période 2012-2018[32]. Le centre hospitalier de Villefranche-de-Rouergue est le quatrième principal employeur du département du secteur sanitaire et social (780 équivalents temps plein en 2017).

Il ressort de ce rapport que le centre hospitalier s'est orienté vers une restructuration de son offre de soins (développement de l'ambulatoire) ainsi que vers une réorganisation territoriale et une modernisation de ses sites afin de faire face à une concurrence des autres structures de son territoire. La mise en œuvre de cette stratégie a finalement fragilisé la situation financière de l'établissement tout en ne répondant pas à la question de la nécessaire restructuration du secteur médico-social gériatrique, sur un territoire dont la population est vieillissante.

2.3. Un centre-bourg en difficulté

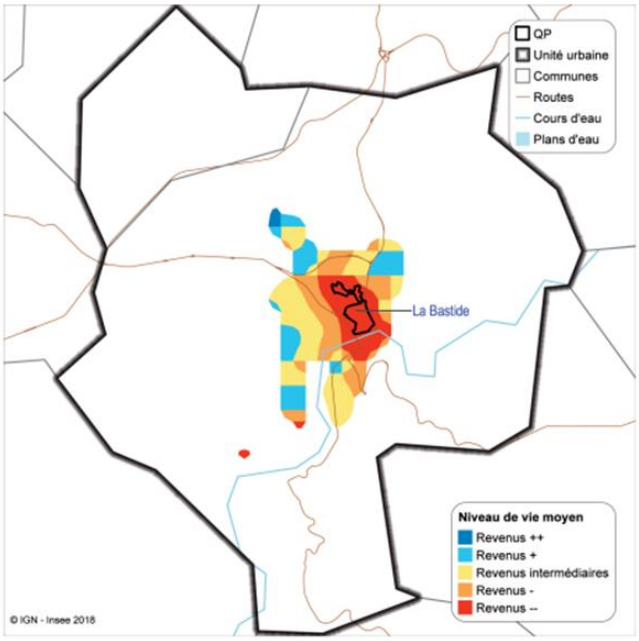
2.3.1. La bastide : un quartier en politique de la ville

Le cœur historique de Villefranche-de-Rouergue, la Bastide, est un quartier prioritaire en politique de la ville, qui s'étend jusqu'à une ancienne zone urbaine sensible dite du « quartier du Tricot ». Ce secteur compte un peu plus de 2 000 habitants, soit un sixième des villefranchois. La moitié vit sous le seuil de pauvreté et le revenu médian par habitant n'est que de 12 579 € en 2013, soit un tiers en deçà de celui de l'unité urbaine.

Comme dans de nombreuses villes moyennes, le centre-bourg est globalement plus pauvre que sa périphérie, les classes moyennes et supérieures ayant tendance à rechercher un habitat individuel.

[31] Source : ARS Occitanie, mars 2016.
[32] Publié le 11 octobre 2019 - https://www.ccomptes.fr/fr/publications/centre-hospitalier-de-villefranche-de-rouergue-aveyron-1.

carte 5 : Niveaux de vie localisés sur Villefranche-de-Rouergue



Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA - Fichier localisé social et fiscal 2013

Le cœur historique de la commune pose des difficultés importantes en termes d'habitat puisque les logements y sont anciens et de petite taille[33]. La composition des ménages, la moitié ne comprenant qu'une seule personne, est en adéquation avec la typologie de cet habitat. Pour autant, le taux de vacance reste élevé.

2.3.2. L'habitat et le logement

2.3.2.1. L'habitat : une offre en souffrance

Le sujet du logement est sensible pour la commune, qui a conduit, en liaison avec des partenaires institutionnels, plusieurs études ces dernières années. L'habitat est constitué en plusieurs cercles :

- le centre-ville : une bastide médiévale, avec un tissu dense et des rues étroites, une emprise au sol limitée des habitations érigées sur plusieurs étages ;
- des faubourgs : constructions du début du XX^{e} siècle, qui sont dans un état satisfaisant et peuvent être aisément réhabilitées ;
- la périphérie : pour une part de l'habitat collectif construit après les années 60 (quartier du Tricot) ou de l'habitat pavillonnaire diffus selon un modèle périurbain assez fréquent.

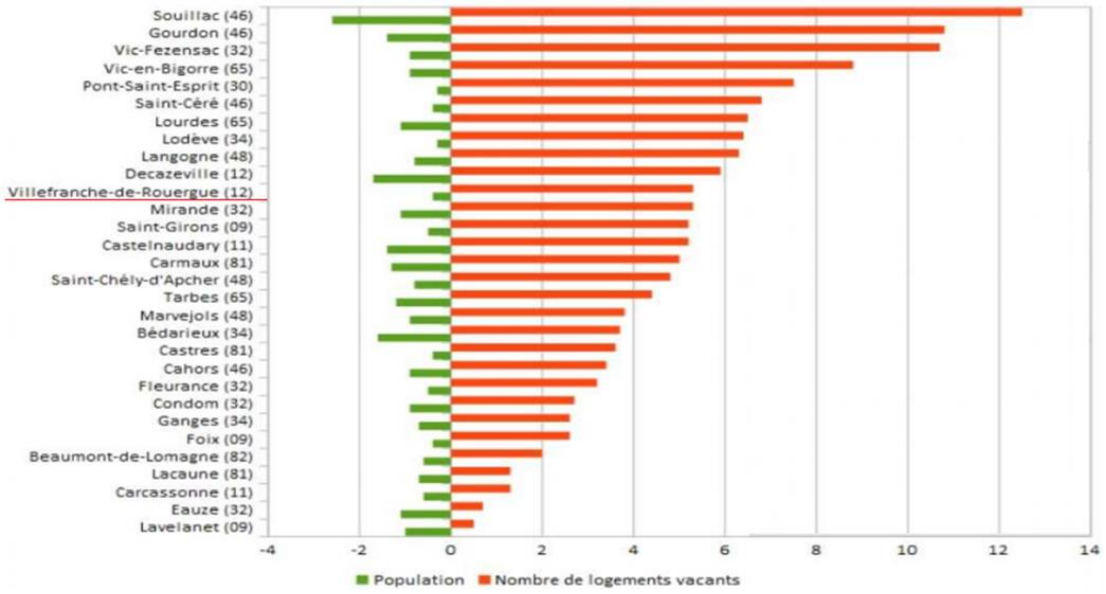
Le principal enjeu porte sur le cœur historique, qui présente des caractéristiques singulières : il est inscrit depuis 2015 en politique de la ville, avec un faible taux de propriétaires occupants (28 %), ceux-ci ayant généralement plus de 60 ans, et l'habitat se dégrade rapidement avec la constitution de « dents creuses ».

[33] Un logement sur trois n'est constitué que d'une ou deux pièces - source : Insee, *Unité urbaine*, 2013 pour l'ensemble de ce paragraphe.

2.3.2.2. Un taux de vacance élevé sur le territoire

Sur la commune, la part des logements vacants ressort à 17,3 %[34] en 2016, ce qui est supérieur au taux de vacance moyen des autres communes du département (11,1 %).

graphique 5 : Évolution de la population et du nombre de logements vacants dans un échantillon de villes-centres en Occitanie entre 2010 et 2015



Source : Insee Flash Occitanie, n° 79, juin 2018

Le phénomène est encore plus marqué au niveau de la Bastide. Un recensement au 1er janvier 2017 fait apparaître un taux de vacance dépassant les 35 % dans le centre-ville de Villefranche-de-Rouergue et, dans certaines rues, la vacance peut même atteindre plus de 50 %.

Ce niveau de vacance élevé traduit le caractère inadapté de l'offre de logement, notamment au sein de la Bastide, du fait de sa vétusté et du départ de nombreux commerces et services en périphérie de ville. L'ordonnateur alors en fonctions a évoqué en réponse, en complément des opérations de soutien à la rénovation de l'habitat présentées ci-après, les initiatives prises par voie d'arrêtés afin de favoriser la tranquillité publique dans le cœur de ville, et ce faisant renforcer son attractivité.

2.3.2.3. L'existence d'Opah au niveau de la commune et du territoire, dont la portée semble limitée

Le taux de logement social (7,1 % du parc en 2017) est plus élevé que dans les environs, en retrait cependant par rapport à la moyenne de la région Occitanie (10,8 % dans les communes soumises à obligation). Près de 70 % de ces logements sont concentrés au niveau de la Bastide ou du Tricot[35].

Le dispositif d'Opah-RU (opération programmée d'amélioration de l'habitat - renouvellement urbain) est opérationnel depuis le 1er janvier 2009. Ce type d'opération a pour

[34] Source Insee : https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=COM-12300.

[35] En 2015, selon les fiches DGF de la DGCL, le nombre de logements sociaux à Villefranche était au nombre de 382. Selon le CGET, *Atlas des quartiers prioritaires de la politique de la ville - Région Occitanie*, septembre 2017, le nombre de logements sociaux présents au sein de la Bastide en 2015 était de 256.

objet, en partenariat avec l'agence nationale pour l'habitat (Anah) et le conseil départemental, d'améliorer l'offre de logements par des subventions à la réhabilitation du parc privé. Ainsi, au 31 décembre 2018, près de 795 k€ de subventions ont été versés à des propriétaires occupants ou bailleurs[36].

Afin d'être pertinentes, les opérations de réhabilitation doivent s'inscrire dans une stratégie globale de réaménagement mettant en cohérence les thématiques de services à la population, de l'habitat, et d'aménagement des espaces publics. Cette stratégie est en cours de définition et l'« Action cœur de ville » devrait y contribuer.

2.3.2.4. Une dichotomie entre l'offre de logement dans la Bastide et les aspirations des ménages

Les ménages avec enfants n'aspirent pas à vivre dans le centre d'une ville-moyenne

Les ménages avec famille représentent, en 2015, 15 700 habitants sur les 19 500[37] que compte l'aire urbaine. La volonté de l'ordonnateur de voir le centre-ville repeuplé par cette population semble arithmétiquement possible, mais concrètement difficile à réaliser.

En effet, selon une étude réalisée par le centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CRéDOC) en 2004, et confirmée depuis par d'autres enquêtes ou sondages, l'habitat individuel représente le souhait de la majorité des français, en particulier les actifs (89 %), mais aussi les retraités (63 %).

Convaincre cette catégorie de population, alors que le foncier reste relativement peu onéreux, peut sembler difficile.

Un habitat qui se développe en périphérie et ne réduit pas la vacance dans le centre

Les programmes immobiliers récents ont essentiellement été implantés en périphérie de ville et dans les faubourgs. Ces zones ont ainsi capté les populations appartenant aux classes moyennes ou plus aisées. Le nombre de logements a plus augmenté entre 2010 et 2015[38] dans six des huit communes limitrophes à Villefranche-de-Rouergue que dans la ville-centre, traduisant l'attractivité de la périphérie pour les ménages.

Sans que l'option d'une revitalisation du centre-ville par des classes moyennes avec enfant ne puisse être écartée, une stratégie alternative à destination de l'offre d'hébergement touristique ou des séniors apparait nécessaire.

[36] Bilan Opah au 31 décembre 2018 transmis par la commune.
[37] Dossier Insee : aire urbaine de Villefranche de Rouergue.
[38] Sanvensa, La Rouquette, Savignac, Toulonjac, Saint-Rémy, Maleville - données Insee.

2.4. Un rôle de centralité qui peut présenter des inconvénients pour la commune

2.4.1. Une fiscalité adossée à des bases élevées, sans lien avec la valeur réelle du foncier

La hausse des bases fiscales est soit liée au dynamisme de la commune (création de logements), soit liée à la revalorisation annuelle adoptée par les lois de finances à partir d'une actualisation ancienne datant de 1978.

À cette époque, la commune ne rencontrait pas les difficultés actuelles et, du fait d'un bâti remarquable, les valeurs locatives au sein de la Bastide ont alors été évaluées à un niveau élevé, nettement plus que pour les communes voisines. La détermination des bases relève de la compétence des services de l'État, une commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels[39] pouvant les moduler à la demande de commissions communales ou intercommunales[40]. L'ordonnateur alors en fonctions a indiqué en réponse qu'une telle modulation a été proposée, à la hausse en périphérie de la ville et à la baisse en cœur de ville, de manière à abaisser une fiscalité trop lourde en Bastide.

tableau 3 : Comparaison, évolution des bases fiscales en € par habitant entre Villefranche-de-Rouergue et les communes périphériques sur la période 2013-2017

Bases fiscale (Taxe d'habitation) en € par habitant	Villefranche	Sanvensa	La Rouquette	Savignac	Toulonjac	Saint Rémy	Maleville
2013	1 367	678	775	786	978	818	683
2017	1 428	688	827	740	1 038	800	657
Évolution 2013/2017	+ 4,5 %	+ 1,5 %	+ 6,7 %	5,9 %	+ 6,1 %	- 2,2 %	- 3,8 %

Source : CRC, d'après données DGCL

En comparaison avec les autres communes de la strate, les bases fiscales de la commune de Villefranche-de-Rouergue pour la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier bâti sont supérieures à la moyenne[41], et en progression quasi annuelle (toutes années sauf 2016). En conséquence, à taux équivalent et pour un logement comparable, la fiscalité est deux fois plus importante sur la Bastide qu'elle ne l'est dans des communes alentours, alors que la population qui y réside est modeste. Cette situation a pu être un frein à l'acquisition en centre-ville. La réforme de la taxe d'habitation est toutefois susceptible de faire évoluer les choses.

tableau 4 : Évolution des bases nettes d'imposition depuis 2013

En € par habitant	2013		2015		2017	
Bases nettes imposées	Commune	Moyenne strate	Commune	Moyenne strate	Commune	Moyenne strate
Taxe d'habitation	1 367	1 362	1 479	1 412	1 428	1 400
Taxe sur le foncier bâti	1 316	1 261	1 420	1 310	1 428	1 343
Taxe sur le foncier non bâti	6	9	6	9	6	10
Total	2 689	2 632	2 905	2 731	2 862	2 753

Source : CRC, d'après données DGFiP

Il convient de souligner que si l'État compense intégralement les dégrèvements en matière de taxe d'habitation, ce n'est pas le cas des exonérations qui ne sont compensées que partiellement

[39] Article 1518 ter du code général des impôts.
[40] Article 1650-A du même code.
[41] Cf. Les comptes individuels des collectivités - fiches DGCL

(exonération pour les personnes de condition modeste[42] par exemple). Une partie de l'érosion des produits fiscaux potentiels demeure donc à la charge de la commune.

2.4.2. L'exemple du commerce : la centralité territoriale joue en défaveur du centre-ville

La gestion de l'offre commerciale sur le territoire de la commune illustre les difficultés des villes moyennes dans ce domaine : elles doivent en effet concilier le soutien à une offre en centre-ville et leur rôle de centralité dans le bassin de vie.

La commune de Villefranche-de-Rouergue, irriguée par un carrefour de routes départementales, a développé en périphérie[43] une zone commerciale dont la zone de chalandise dépasse le territoire de l'intercommunalité et rayonne dans les secteurs limitrophes du Lot et du Tarn-et-Garonne. Les grands pôles commerciaux les plus proches se situent, en effet, à une heure de route (Montauban, Albi, Rodez et Cahors).

La commune regroupe ainsi 85 % des 45 000 m^2 dédiés aux grandes et moyennes surfaces commerciales au sein de l'intercommunalité. L'offre alimentaire[44] est composée de tous types de surfaces. L'offre non alimentaire, bien que diversifiée, est confrontée à la concurrence du pôle toulousain et de ses grands distributeurs. Selon un diagnostic commercial de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de l'Aveyron[45], l'offre en périphérie de ville constitue le premier secteur commercial de la commune (le centre-ville n'arrivant qu'en troisième position). De manière générale, dans le centre-ouest Aveyron, plus de 66 % des dépenses sont réalisées en grande surface, dont l'emprise progresse, contre 26 % dans les commerces de moins de 300 m^2.

La zone commerciale d'entrée de ville a connu une forte expansion, qui a conduit à une relocalisation en son sein de petits commerces initialement installés au cœur de la Bastide, ce qui est contraire à la stratégie de revitalisation du cœur de ville. Historiquement, le cœur de Villefranche-de-Rouergue disposait d'une offre commerciale dynamique organisée autour de deux grands axes, les rues de la République et Fabre.

Depuis plusieurs décennies, le centre souffre d'un processus de dégradation et de paupérisation important. Les populations qui y résident, essentiellement âgées et/ou précaires[46] sont peu consommatrices, tandis que la clientèle des familles d'actifs à pouvoir d'achat, qui consomment préférentiellement à proximité de leur lieu de travail, est captée par la zone de chalandise qui représente 85 % des emplois de la commune. À cela s'ajoute une évasion commerciale générale due à l'achat en ligne. La Bastide présente ainsi une vacance commerciale élevée, égale à 22,7 % en 2017[47].

Parallèlement, selon une étude de 2018 de l'Epareca[48] (établissement public national d'aménagement de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux[49]) sollicitée par la commune, la fréquentation commerciale du centre-ville est freinée par un fort sentiment

[42] Article 1414-1 du code général des impôts.
[43] Route de Montauban.
[44] Secteur qui représente 47 % des parts de consommation de ménages du centre ouest Aveyron, selon le SCoT centre ouest Aveyron - Diagnostic commercial, CCI Aveyron, mai 2017.
[45] SCoT centre ouest Aveyron - Diagnostic commercial, CCI Aveyron, mai 2017.
[46] Selon la convention cadre de la politique de la ville 2015-2020, La Bastide comptait, en 2015, 40 % des ménages composés d'une personne seule ou familles monoparentales. Le revenu mensuel net imposable moyen étant de 600 €.
[47] Selon la « Synthèse sur le domaine de l'habitat », octobre 2018, document transmis par la commune.
[48] Analyse du potentiel marchand du centre-ville de Villefranche-de-Rouergue - Epareca – 18 octobre 2018.
[49] L'Epareca a fusionné au 1er janvier 2020 avec le commissariat général à l'égalité des territoires et l'agence du numérique, pour devenir l'agence nationale de la Cohésion des territoires, créée par la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019.

d'insécurité, alimenté par des plaintes pour incivilité. Cette situation obère la fréquentation du centre-ville et accroit les difficultés pour trouver des repreneurs aux commerces.

La commune a créé un office du commerce, dans le cadre d'un programme Fisac[50], afin de soutenir le développement du commerce en son centre au moyen d'opérations de promotion et d'animations commerciales tout au long de l'année. La CCI, la chambre des métiers, l'office de tourisme et l'association « Commerce en Bastide » participent à cette action.

Par ailleurs, la collectivité a adopté en 2016[51] le principe d'une limitation de l'extension des espaces commerciaux d'ampleur en périphérie. Pour ce faire, comme le permet l'article L. 752-4 du code du commerce, la surface à compter de laquelle doit être saisie la commission départementale d'action commerciale pour l'autorisation de tout nouveau projet a été abaissée de 1 000 m² à 300 m^2. L'ordonnateur alors en fonctions a précisé que la commune avait complété ces dispositifs par une majoration des aides à la rénovation des commerces en centre-ville (40 % contre 20 % en périphérie), faisant le constat de la création en 2019 de 28 nouveaux établissements, pour seulement 5 fermetures.

2.5. La commune supporte les charges d'une ville-centre au profit de son territoire

2.5.1. Des charges de centralité liées aux équipements sportifs et culturels

Les charges de centralité peuvent être définies comme les dépenses de fonctionnement particulières engagées par une ville-centre qui a pour spécificité de détenir des équipements uniques dont les autres structures territoriales proches (à l'échelle de l'EPCI par exemple) sont dépourvues. « Les villes moyennes assument d'importantes charges de centralité car elles financent des services et des infrastructures qui profitent à une population beaucoup plus large que celle de la ville-centre. »[52]

Plusieurs équipements sportifs et culturels de nature à rayonner sur l'ensemble du territoire de l'EPCI sont gérés par la commune de Villefranche-de-Rouergue, sans qu'il y ait application d'une véritable tarification différenciée. C'est le cas, entre autres, du centre aqualudique et du théâtre.

Selon les bilans transmis par la commune, l'exploitation du théâtre génère un déficit annuel de l'ordre de 150 000 €, pris en charge par le budget principal. Bien que l'augmentation des frais de personnel sur la période (+ 8 676 € entre 2013 et 2018) soit compensée par une réduction des dépenses de fluides (notamment électricité et gaz : - 11 137 € entre 2013 et 2018) et que les recettes progressent (+ 60 % entre 2013-2018, soit + 6 768 €), la situation financière du théâtre reste très délicate.

De même, la gestion du centre nautique dégage un déficit annuel de l'ordre de 500 000 €. En 2013, le centre a subi de lourds travaux de rénovation et de modernisation et propose, depuis 2014, un panel de services plus large. Malgré l'augmentation des postes de dépenses liés à l'eau,

[50] Le décret n° 2015-542 du 15 mai 2015 pris pour l'application de l'article L. 750-1-1 du code de commerce permet de mobiliser des ressources du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac). Les services de développement de l'intercommunalité, avec l'appui de la chambre de commerce et de l'industrie, se sont engagés dans la constitution d'un dossier en ce sens en 2018 au profit de la ville-centre et de ses commerces.

[51] Délibération du 14 décembre 2016.

[52] Observatoire de l'intercommunalité, 2010.

à l'assainissement et à l'électricité (+ 112 000 €), résultant de la modernisation de l'équipement et la diversification des prestations proposées, la commune a su réduire le déficit de cette structure de 15 % sur la période, en limitant notamment les charges de personnel.

Aucune information sur la fréquentation de ces équipements – par des villefranchois ou des extérieurs – n'est disponible. Pour autant, dans des cas comparables examinés par la chambre régionale des comptes, les résidents de la ville-centre ne représentent pas plus de la moitié des utilisateurs. Pour l'espace aqualudique en particulier, la présence d'équipements comparables sur les intercommunalités voisines – Grand Ségala et Aveyron Ségala Viaur – peut laisser penser que son utilisation bénéficie principalement aux résidents de l'ouest Aveyron.

Dès lors, une partie de la charge financière de ces infrastructures de centralité – qui représente plus de 600 000 € annuels sous réserve de confirmation par un calcul analytique plus fin – pourrait être portée par un ensemble plus vaste, comme l'intercommunalité.

Recommandation

2. Convenir avec Ouest Aveyron Communauté de la définition d'un intérêt communautaire sur certains équipements. ***Non mise en œuvre.***

Cette recommandation n'est pas encore mise en œuvre. Pour autant, l'ordonnateur alors en fonctions a indiqué en réponse que cette opération est envisagée en 2020, dans le cadre du pacte fiscal et financier voté le 8 mars 2018 par la CC.

2.5.2. L'abattoir, un exemple de soutien coûteux à la filière agro-alimentaire au profit du territoire

2.5.2.1. Une structure fragile

Mis en service en 1960, l'abattoir était géré en régie dotée de l'autonomie simple. Par délibération du 22 octobre 2001, une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière a été créée à compter du 1er janvier 2002.

En 2010[53], un accident industriel important a contribué à dégrader la situation financière de l'abattoir (perte du principal client, production réduite, travaux de réparation lourds). Dès lors, la production, qui était de 6 283 tonnes en 2009, est tombée à 3 255 tonnes en 2010, à 1 754 tonnes en 2011, pour ne remonter à 4 510 tonnes qu'en 2013. En outre, le remboursement du coût du sinistre, estimé par l'assureur à 589 814 €, n'est intervenu qu'en 2013, induisant une charge importante pour une trésorerie déjà fragile.

Suite à cela, la modification du statut de l'abattoir en société d'économie mixte a été envisagée. Ainsi, le 14 mai 2012, la commune a signé un contrat de délégation de service public portant sur la gestion et l'exploitation de l'abattoir municipal avec une société d'économie mixte locale (SEM de l'abattoir du Villefranchois - SEMAV) créée à cet effet. L'objectif est que cette structure assume les 5,7 M€ de travaux nécessaires pour réparer et moderniser l'outil, en bénéficiant de subventions et de prêts garantis par différentes collectivités, dont principalement la commune de Villefranche. La régie devait continuer à assurer l'exploitation durant la durée de réalisation des travaux par la SEMAV.

[53] Le 10 juin 2010, l'explosion d'un ballon de production d'eau chaude a entraîné un arrêt total de l'activité de plus de 15 jours et une reprise partielle de celle-ci à hauteur de 30 % de l'activité globale du moment.

tableau 5 : Niveau d'activité de l'abattoir : prévisionnel et réalisé

En tonnes	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Prévu	5 140	5 070	4 200	4 600	4 700	N.D	
Réalisé	4 510	4 182	4 834	4 716	4 673	4 553	
Écart	- 12 %	- 18 %	15 %	3 %	- 1 %		
Subvention versée par la commune (€)	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	370 000 + 529 800

Source : CRC, d'après données de la commune

Au 31 décembre 2012, la régie avait accumulé un déficit d'exploitation de plus d'un million d'euros, ce qui mettait en cause la continuité de son activité. Le délai de réalisation plus long que prévu des travaux nécessaires à l'obtention de l'agrément sanitaire a conduit la régie à fonctionner sous assistance directe du budget principal de la commune, la SEMAV n'étant en mesure de reprendre l'activité que fin 2019[54].

2.5.2.2. Un coût important pour la commune, qui constitue une charge de centralité

À compter de 2010, l'équilibre économique de la structure est rompu. En conséquence, le conseil municipal a accordé à la régie, à l'unanimité, l'attribution d'une subvention exceptionnelle d'un montant de 300 000 €, le 6 février 2013.

L'article L. 2224-1 du CGCT prévoit que « Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses ». Cette disposition est complétée par l'article L. 2224-2 du même code : « Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1 ».

Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes :

1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;

2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;

3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée […] ».

Chaque année, le conseil municipal verse une subvention du budget principal vers le budget annexe à caractère industriel et commercial « Régie abattoir ». La délibération n'a plus rien d'exceptionnel. Ainsi, sur la période sous revue, l'abattoir a bénéficié de subventions d'équilibre pour un montant de plus de 2 M€ (2,17 M€), auxquels il convient d'ajouter 0,53 M€ de subventions pour des travaux en 2019[55]. L'argument principal évoqué par la délibération est que

[54] Finalement en mars 2020.

[55] Délibération n° 20190718-02 du 18 juillet 2019 : 150 000 € de subvention d'équilibre, 220 000 € de subvention d'équilibre « complémentaire », ainsi que 529 800 € de subvention pour des travaux nécessaires à l'exploitation.

« la continuité d'activité de cet abattoir est vitale dans un monde rural en grave difficulté et nécessaire à la survie de la filière de production »[56].

Par ailleurs, la commune a garanti à plusieurs reprises des emprunts, dans le cadre permis par le CGCT[57]. Ces engagements hors bilan constituent un risque financier pour la collectivité. En réponse, l'ordonnateur alors en fonctions a indiqué qu'il n'y avait alors pas d'autre alternative pour assurer la survie d'un service réclamé par le monde agricole.

Le caractère de cet équipement, dont le bénéfice dépasse très clairement la commune et même le territoire du Villefranchois[58], aurait dû conduire à un portage de ce projet à un échelon supérieur, d'autant que des incertitudes existent sur sa capacité à atteindre son seuil de rentabilité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune joue un rôle de pôle de services performant pour son territoire. Elle supporte ainsi des charges de centralité qui appellent à un plus fort partage de cette responsabilité sur le territoire. Elle a soutenu par exemple de façon importante les abattoirs – de 2 M€ sur la période – alors que cet outil bénéficie à un territoire qui dépasse le périmètre de l'intercommunalité.

Elle connaît des difficultés profondes pour son cœur de ville, qui se manifestent dans l'habitat ou le commerce. La commune a pris des initiatives pour endiguer ces difficultés, l'intercommunalité constituant un levier d'action complémentaire.

3. UNE STRATÉGIE DE REVITALISATION DU CENTRE-BOURG ADOSSÉE À DES DISPOSITIFS NATIONAUX ET RÉGIONAUX

La commune de Villefranche-de-Rouergue, dont la surface financière – y compris au niveau intercommunal – est insuffisante pour mener une politique de développement strictement endogène, s'inscrit dans de nombreux dispositifs nationaux et régionaux, au bénéfice en particulier de sa bastide.

3.1. Une stratégie axée sur la revitalisation d'un centre-bourg à fort potentiel

Afin de lutter contre le déclin et le manque d'attractivité de son cœur de ville, la commune se mobilise pour le développement et la mise en valeur de certains de ses atouts, comme la qualité patrimoniale de la Bastide.

Un « plan Bastide » a été lancé, portant notamment sur des opérations d'amélioration de la voierie, d'embellissement des rues (près de 2 M€ investis par la commune sur la période sous revue), et de création d'espaces de vie[59] pour aérer un bâti dense.

[56] Pour exemple, délibération du 24 septembre 2014.
[57] Pour exemple : délibération n° 2017-1213-01, où la commune se porte garante de 50 % d'un emprunt de 920 000 €.
[58] Selon les services de la commune, la zone de chalandise s'étend au-delà du département de l'Aveyron.
[59] Exemple : opération de réhabilitation de l'îlot Miséricorde : 332 k€ d'investissements pour la démolition de bâtiments en situation de péril immédiat, la préemption ou l'acquisition d'autres immeubles. Achèvement de l'opération prévue pour fin 2020.

La commune subventionne aussi directement les propriétaires, par exemple pour la rénovation des façades de leur patrimoine bâti avec l'opération « 50 façades », qui a généré, à ce stade, près de 61 k€ d'aides. Cette opération est prolongée par délibération du 18 juillet 2019, le conseil municipal ayant décidé de l'étendre à de nouveaux travaux dont le coût est plus élevé que la normale pour les propriétaires-occupants du fait des caractéristiques patrimoniales de la Bastide (portes de garage motorisées).

Elle mène également une stratégie d'acquisition foncière et de rénovation de logements à vocation locative[60]. Dans le cadre du programme « Action cœur de ville », un partenariat avec l'établissement public foncier d'Occitanie[61] pour une intervention en Bastide est acté par délibération du 16 janvier 2019.

Une opération de restauration immobilière, mécanisme contraignant les propriétaires à exécuter des travaux de remise en état (travaux déclarés d'utilité publique) sous peine d'expropriation[62], a été mise en œuvre dès 2008 et conventionnée avec l'Anah. Elle permet en contrepartie aux propriétaires, du fait du classement de la Bastide en zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, de bénéficier de subventions.

Cette réflexion sur le centre ancien s'inscrit dans le cadre d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur au titre des sites patrimoniaux remarquables.

Le plan local d'urbanisme (PLU) a également été modifié afin d'inciter l'implantation des nouveaux logements collectifs hors du centre-ville, en proche périphérie[63], afin d'éviter la concentration de logements sociaux dans la Bastide et de favoriser ainsi la mixité sociale.

Dans le cadre du dispositif « Action cœur de ville », la commune de Villefranche a lancé en 2015[64] le projet de création d'un pôle culturel au sein de la Bastide. D'un montant total de 6,68 M€, ce projet est financé principalement par des subventions (Feder et État notamment). La création de cet établissement culturel, dont la réalisation devrait s'achever au cours du 2ème semestre 2020, vise à accueillir la population de la commune et plus largement celle du territoire du Villefranchois.

Parallèlement, dans le cadre du programme global de réhabilitation de la Bastide, la commune a entrepris des opérations de rénovation et de mise en valeur des rues et bâtiments du centre historique, par exemple place Notre-Dame, rue des cordeliers ou rue du marteau. L'ensemble de ces opérations peut être évalué pour la période 2013-2018 à plus de 5 M€.

Elle bénéficie également de la démarche expérimentale du plan national en faveur des nouveaux espaces protégés, pour laquelle elle a procédé au recrutement d'un chargé de mission de revitalisation de la Bastide (pris en charge par l'État).

60 Exemple : rénovation 2019 d'un ensemble rue Bastide pour 43 300 €.

61 L'EPF accompagne la collectivité dans le portage foncier des opérations relatives à l'habitat, à la prévention des risques et à l'aménagement, par l'acquisition de biens en lieu et place de la collectivité. Elle assure ensuite leur portage jusqu'à la réalisation des travaux avant rétrocession à la collectivité.

62 Article L. 313-4 et suivants du code de l'urbanisme.

63 Le PLU modifié limite la hauteur des constructions à destination d'habitat en zone pavillonnaire.

64 Délibération du 28 octobre 2015.

Enfin, elle est contractante aux dispositifs « Grands sites d'Occitanie »[65], « Bourg-centre » de la région[66], ainsi que « Agir pour nos territoires » du département, avec le soutien du PETR Centre Ouest Aveyron.

3.2. Des investissements soutenables mais limités pour la commune

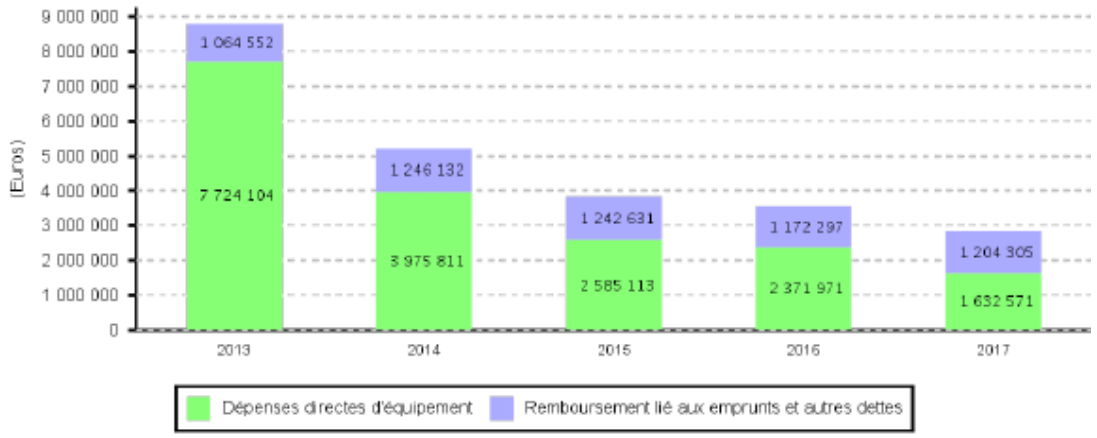
3.2.1. Un niveau d'investissement soutenable, qui pourrait être plus élevé

3.2.1.1. Des dépenses d'investissement réduites, sauf en 2013

Face à des capacités limitées, l'ordonnateur a eu recours à un cabinet de conseil en mai 2015 afin de définir le niveau d'investissement compatible avec les capacités financières de la commune sur la période 2015-2020, estimé à 2,5 M€/an.

Le montant cumulé des dépenses d'équipement de la période 2013-2018 s'élève à 17,35 M€, en forte diminution toutefois sur la période. L'investissement annuel est ainsi quasiment cinq fois inférieur en 2017 à ce qu'il était en 2013. Le budget primitif 2019 fait état d'un montant de 6,55 M€ de dépenses d'équipement. La prévision 2018 était de 6,92 M€, la moitié seulement ayant été réalisée.

graphique 6 : Évolution des principales dépenses d'investissement



Source : document de valorisation financière et fiscale 2017 transmis par la commune

Sur l'exercice 2013, le niveau d'investissement de la commune est significativement plus élevé que la moyenne des autres communes de la strate (+ 55 %)[67]. En revanche, sur les autres exercices, le niveau d'investissement de la commune est plus faible que la moyenne, l'écart s'accentuant au fil des exercices (de - 1 % en 2014, il atteint - 56,67 % en 2017).

[65] Le Grand site « Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés bastides et gorges de l'Aveyron » concerne Villefranche-de-Rouergue, Najac, Saint-Antonin, Caylus et Villeneuve d'Aveyron.

[66] En août 2018, la municipalité a déposé un dossier de pré-candidature auprès de la région Occitanie pour intégrer le dispositif « Bourgs-centres ». Délibération du 23 mai 2018.

[67] Données www.collectivités-locales.gouv.fr pour comparaison.

tableau 6 : Évolution des dépenses d'investissement par habitant

	2013		2014		2015		2016		2017	
	Commune	**Moyenne de la strate**	**Commune**	**Moyenne de la strate**	**Commune**	**Moyenne de la strate**	**Commune**	**Moyenne de la strate**	**Commune**	**Moyenne de la strate**
Dépenses d'inv. en €/hab	600	387	318	321	205	268	186	263	130	300
Écart commune /strate	+ 55 %		- 1 %		- 23,50 %		- 29,28 %		- 56,67 %	
Ressources d'inv.										
Emprunt	53,22 %	19,21 %	30,84 %	17,36 %	15,49 %	17,55 %	0,00 %	20,04 %	28,51 %	16,35 %
Subventions	21,00 %	13,99 %	22,41 %	13,17 %	14,95 %	13,60 %	21,16 %	12,30 %	9,34 %	13,32 %
FCTVA	4,48 %	8,08 %	9,21 %	9,22 %	18,03 %	9,38 %	25,68 %	8,07 %	9,46 %	7,45 %

Source : CRC, à partir des données du site www.collectivités-locales.gouv.fr - Fiches détaillées des comptes individuels des collectivités

3.2.1.2. Un niveau d'investissement qui pourrait être plus élevé

Le montant des dépenses d'équipement de Villefranche-de-Rouergue est, hors l'exercice 2013, de 210 € par an et par habitant, soit en retrait d'un tiers par rapport aux communes de la strate. Ainsi, sur la durée d'un mandat, si la commune investissait à hauteur de la moyenne de la strate, elle réaliserait, sans compter les subventions et participations extérieures, plus de 6 M€ supplémentaires[68] d'équipements au bénéfice de sa population ou de la rénovation du cœur de ville.

La variation positive du fonds de roulement (FDR), alimentée annuellement par l'accumulation des résultats bénéficiaires, traduit les moyens mobilisables dont la commune dispose pour réaliser des investissements supplémentaires. Au vu du montant du FDR 2018 (5,4 M€), c'est l'équivalent d'une année d'investissement moyen supplémentaire que la commune aurait la capacité de mobiliser instantanément. En réponse, l'ordonnateur alors en fonctions a précisé que le FDR serait prochainement réduit du fait de la conclusion du pôle culturel et des investissements sur les abattoirs.

3.2.2. Des investissements portés par le financement propre, les subventions et les cessions

Le ratio d'autofinancement des dépenses d'équipement est considéré par les juridictions financières comme étant satisfaisant lorsqu'il est au moins de 75 %. Il s'élève dans le cas présent à 82 %, avec un montant de financement propre disponible de la commune sur la période 2013-2018 de 15,80 M€, pour un montant cumulé de dépenses d'investissement de 19,17 M€.

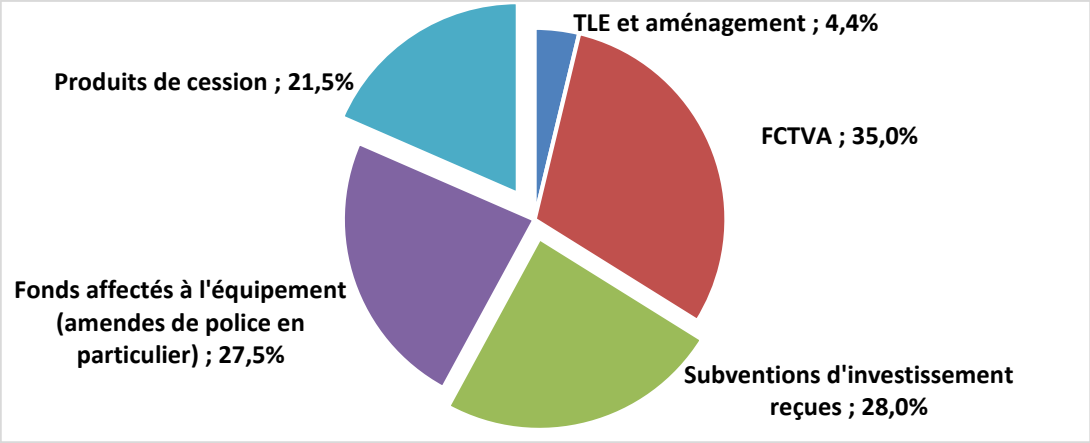
Parmi les ressources propres disponibles, la commune a mobilisé, par ordre décroissant :

- la capacité d'autofinancement (CAF) nette (5,42 M€) pour 34,3 % du financement propre disponible ;
- les subventions d'investissement et les fonds affectés à l'équipement pour un montant cumulé de 4,9 M€, soit 31,2 % du financement propre disponible ;

[68] Écart de 86 € par habitant, pour 12 500 habitants et sur 6 ans.

- le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) à hauteur de 3,12 M€[69] ;
- les produits de cession (1,9 M€), soit 12,1 % du financement propre disponible. Ce poste est utilisé comme une variable d'ajustement, selon les exercices : 80 % des cessions ont ainsi été réalisées sur deux exercices (2015 et 2017) ;
- les taxes locales d'équipement et d'aménagement pour 388 k€.

graphique 7 : Structure des recettes d'investissement, hors emprunts, 2013-2018



Source : CRC, logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

La commune a donc perçu au total, au cours de la période sous revue, 4,9 M€ de subventions d'investissement et de fonds affectés à l'équipement, ce qui représente en moyenne 17,78 % des ressources globales d'équipement, la moyenne de la strate s'établissant autour de 13 %. Les subventions ont ainsi couvert en moyenne 25,7 % des investissements.

tableau 7 : Taux de subventionnement des dépenses d'équipement (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
Subventions d'investissement reçues + fonds affectés à l'équipement	1 771 020	1 224 146	878 980	454 397	343 781	263 502	4 935 826
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	7 539 527	3 810 633	2 391 594	2 144 318	1 463 042	1 816 600	19 165 715
Taux de subventionnement	**23 %**	**32 %**	**37 %**	**21 %**	**23 %**	**14,5 %**	**25,7 %**

Source : CRC, logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

L'État apparaît comme étant le principal financeur de la commune (60 %), devant la région (18 %) et le département (14 %).

Le montant des subventions d'investissement diminue fortement sur la période, de 80 % en moyenne, tous financeurs confondus. Cette situation s'explique en partie par la réduction des dépenses d'investissement opérée par la commune, mais un net fléchissement du taux de subventionnement est également constaté : il passe de 37 % à 23 % entre 2015 et 2016, puis à 21 % en 2017.

[69] Rapportée aux ressources d'investissement globales, la mobilisation du FCTVA a contribué à hauteur de 13,37 % du financement des équipements contre 8,44 % en moyenne nationale pour les autres communes de la strate. Le FCTVA constitue une ressource importante mais très variable selon les exercices (pic en 2015 de 1,06 M€ contre 445 375 € en moyenne sur les 4 autres exercices sous revue, qui peut être directement relié, compte tenu des modalités de calcul du FCTVA – perçu en N+2 selon le niveau des investissements – à l'effort d'équipement de 2013).

tableau 8 : Subventions d'investissement par financeur (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul	%	Évolution 2013-2018
État	1 479 851	449 905	351 379	288 322	214 440	157 015	2 940 911	**60 %**	**- 89 %**
Région	44 710	333 240	240 319	129 443	97 729	22 487	867 928	**18 %**	**- 50 %**
Départ.	246 459	204 130	157 046	24 083	24 332	14 951	671 001	**13 %**	**- 94 %**
Autres	-	236 872	130 236	12 549	7 280	69 049	455 986	**9 %**	-
TOTAL	1 771 020	1 224 146	878 980	454 397	343 781	263 502	4 935 826	**100 %**	**- 85 %**

Source : CRC, d'après les balances comptables

La politique d'investissement de la commune, en retrait par rapport à la moyenne de la strate, est soutenue par un subventionnement important et par un encours de dette élevé (14,29 M€ en 2018).

Un exemple de projet majeur rendu possible grâce aux subventions : le pôle culturel

La commune de Villefranche-de-Rouergue a lancé en 2015[70] le projet de création d'un pôle culturel, au sein de la Bastide. La création de cet établissement culturel, dont la réalisation devrait s'achever au cours du 2ème semestre 2020, vise à accueillir la population de la commune et plus largement celle du territoire du Villefranchois.

Par délibération du 20 février 2019, il a été procédé à un troisième ajustement des crédits afin d'intégrer l'accompagnement d'un cabinet conseil pour l'élaboration d'une stratégie informatique et numérique.

D'un montant total de 6,68 M€, ce projet est financé principalement par des subventions. À elle seule, la commune n'assumera que 34,5 % du coût du projet total, le solde se répartissant de la manière suivante : 35,1 % issus du fonds européen de développement régional (Feder), 27,7 % financés par l'État, 1,5 % par la région et 1,1 % par le département.

3.2.3. La commune finance l'essentiel de l'investissement du territoire

Selon une étude financière réalisée en novembre 2017[71] sur le périmètre de la CC du Grand Villefranchois, Villefranche-de-Rouergue est la commune la plus fortement contributrice au financement des dépenses de l'EPCI.

La cotisation à la fiscalité locale pour un contribuable moyen résidant à Villefranche-de-Rouergue est largement supérieure en moyenne à celle des autres communes membres : plus de 750 € pour un locataire villefranchois, pour une moyenne de 519 € au sein de l'EPCI, et 1 500 € pour un propriétaire occupant, pour une moyenne de 1 048 €.

Parallèlement, sa situation financière est plus fragile que nombre d'autres communes de l'EPCI : fin 2016, Villefranche-de-Rouergue fait partie des trois communes dégageant le taux d'épargne brute le plus faible (11,8 % par rapport à une moyenne de 20,8 %) et la capacité de désendettement la plus élevée (9,9 ans).

[70] Délibération du 28 octobre 2015.
[71] Cabinet Michel Klopfer.

Ainsi, les dépenses publiques sur le territoire de l'EPCI sont portées par Villefranche-de-Rouergue, dans son rôle de ville-centre, ce qui pèse sur ses indicateurs financiers.

3.3. Une insertion dans de nombreux dispositifs nationaux et régionaux

3.3.1. Les dispositifs nationaux, comme « Action cœur de ville »

Le programme « Action cœur de ville » a l'ambition d'améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et de conforter le rôle de ces villes en tant que moteur du développement du territoire. Il vise à faciliter et à soutenir le travail des collectivités locales, à inciter les acteurs du logement, du commerce et de l'urbanisme à réinvestir les centres-villes et à favoriser le maintien ou l'implantation d'activités en cœur de ville.

La commune et l'EPCI ont signé avec le représentant de l'État, le 13 octobre 2018, la convention relative à la mise en œuvre du dispositif « Action cœur de ville » pour la période 2018-2022.

Pour l'heure, les projets[72] sont engagés et en cours de réalisation, la démarche ayant permis d'initier de nombreux partenariats institutionnels au niveau de la commune et de l'intercommunalité : caisse des dépôts et consignations, groupe action logement, Anah, EPF d'Occitanie...

3.3.2. Les dispositifs liés au patrimoine

3.3.2.1. Grand site d'Occitanie

Le label « Grand site Occitanie / Sud de France » est porté par le comité régional du tourisme et comprend 40 territoires, dont Villefranche-de-Rouergue au titre de sa bastide.

La commune de Villefranche-de-Rouergue a constitué un dossier commun avec d'autres communes en 2018 afin de constituer une unité touristique baptisée « Bastides et gorges de l'Aveyron ». Cette dynamique est rendue possible par l'association de deux communautés de communes – Ouest Aveyron Communauté et CC Quercy-Rouergue-Gorges de l'Aveyron – qui ont pour objectif de mettre conjointement en valeur leur patrimoine historique et environnemental de manière à redynamiser leur offre touristique et leur bassin de vie.

Cette situation permet de bénéficier d'une plus grande visibilité touristique avec le lancement de campagnes de promotion assurées par l'échelon régional. Par ailleurs, le label requiert la mise en œuvre d'une stratégie de développement territorial et contribue ainsi à la conception des projets de territoire et à la valorisation du patrimoine. Enfin, ce dispositif a permis à la commune de bénéficier de plus de 500 000 €[73] de soutiens financiers de la région pour des travaux sur des bâtiments historiques.

[72] Certains sont toutefois antérieurs à la signature de la convention « Action cœur de ville ».
[73] 555 339 € entre 2013 et 2018 selon des données de la commune.

3.3.2.2. Les autres labels, qui permettent de progresser en visibilité et ingénierie de projet

La commune de Villefranche-de-Rouergue est membre de l'association « Sites et cités remarquables de France », créée en 2000, qui réunit plus de 240 villes et territoires, porteurs d'un site patrimonial remarquable et mettant en place des politiques de sensibilisation et de concertation des publics. L'association offre une assistance à la maîtrise d'ouvrage pour des projets afférents au patrimoine.

Par ailleurs, la commune fait partie des « Villes et pays d'art et d'histoire » et des « Sites patrimoniaux remarquables » créés par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine. Cela se traduit par la mise en œuvre d'un cadre juridique (plan de sauvegarde et de mise en valeur, ...) afin d'assurer la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur d'un patrimoine reconnu d'intérêt public. Une convention a été signée en 2018 avec le ministère de la culture afin d'approfondir la connaissance du patrimoine et contribuer à sa mise en valeur.

Enfin, plusieurs étapes des chemins de Saint-Jacques de Compostelle se trouvent sur le territoire de l'intercommunalité ainsi que plusieurs sentiers de grande randonnée, ce qui offre un label international reconnu.

3.4. La commune œuvre avec l'État pour faciliter l'accès à certains services

3.4.1. La création d'une maison de l'État

Lancé en 2015, le projet de création d'une maison des services de l'État s'inscrit dans le cadre de la politique immobilière de l'État visant à rationaliser l'implantation de ses locaux et de ses services sur le territoire. Le coût de l'opération s'est élevé à 710 000 €, financés à hauteur de 500 000 € par l'État, la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) prenant le reste à sa charge.

La maison de l'État a ouvert ses portes au public le 1er juillet 2019. Elle regroupe les services de la sous-préfecture, de l'agence ouest de la direction départementale des territoires ainsi que la CPAM de l'Aveyron.

3.4.2. La question non résolue de l'accès au droit

Le tribunal d'instance de Villefranche-de-Rouergue a été fermé par un décret du 15 février 2008[74], faisant suite à la disparition du tribunal de commerce et des prud'hommes de Decazeville. La commune relève donc du tribunal judiciaire[75] de Rodez (52 km) et de la cour d'appel de Montpellier (219 km).

Un point d'accès au droit a été mis en place. Il a pour fonction d'accompagner le public dans l'accomplissement de démarches simples, d'apporter une information juridique de premier niveau, et d'orienter vers le professionnel adéquat au sein du conseil départemental d'accès au droit (CDAD[76]), ou le cas échéant, vers d'autres structures.

[74] Décret n° 2008-145 du 15 février 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance.

[75] Nouvelle appellation des tribunaux d'instance et de grande instance depuis le 1er janvier 2020.

[76] Les 101 conseils départementaux d'accès au droit sont chargés de définir et de mettre en œuvre la politique d'accès au droit dans leur département (lois des 10 juillet 1991 et 18 décembre1998).

Le maire de Villefranche-de-Rouergue réclame un juge de proximité, tel que les maisons de la justice et du droit (MJD)[77] qui, au-delà de l'information sur les droits et les procédures, sont en charge de la mise en œuvre de certains modes amiables de règlement des conflits, du suivi des mesures ordonnées par l'institution judiciaire et d'une activité pénale de proximité (mesures d'application des peines, procédures alternatives aux poursuites, mesures présentielles et de protection judiciaire de la jeunesse). Il propose pour ce faire une mise à disposition de locaux voire de personnel d'accueil. Les MJD les plus proches sont celles de Toulouse (130 km) et de Mazamet (131 km).

3.5. L'amélioration de l'accès aux services pilotée par le département

3.5.1. La mise en place d'un SDAASP

La loi NOTRé du 7 août 2015, dans son article 98[78], impose à chaque département l'élaboration d'un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP). Le décret n° 2016-402 du 4 avril 2016 précise les conditions d'élaboration et les modalités d'adoption de ce schéma qui doit comporter, outre un diagnostic, un programme d'actions d'une durée de six ans ainsi qu'un plan de développement de la mutualisation des services. Ce schéma doit faire l'objet d'une convention devant être conclue avant le 31 décembre 2017 entre l'État, le département, les communes et les EPCI.

Le terme d'accessibilité des services renvoie à la facilité pour un usager de disposer d'un service aussi bien public que privé, et se décompose en sept volets : le temps et la facilité d'accès, la disponibilité administrative, culturelle et sociale du service, son coût et son tarif, son niveau de qualité, la possibilité pour l'usager de choisir entre plusieurs opérateurs, l'information sur l'existence et les modalités du service, l'image du service et sa perception par l'usager.

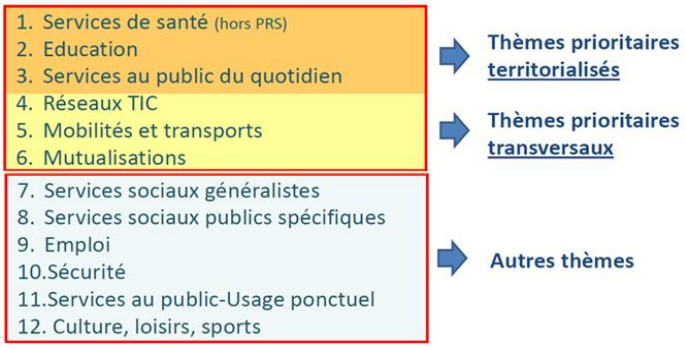
Le département de l'Aveyron a posé, en mai 2016, un premier diagnostic pour l'élaboration du SDAASP, avec deux objectifs principaux : identifier les déficits en matière d'accès aux services au public en émergence sur le territoire départemental et trouver des solutions en matière de maintien ou d'amélioration de l'accessibilité dans les territoires en déficit. Le SDAASP a finalement été arrêté par le représentant de l'État en novembre 2017[79], plusieurs familles de services prioritaires ayant été recensées à l'issue d'une enquête.

[77] Les maisons de la justice et du droit sont des établissements judiciaires de proximité.

[78] Sur le territoire de chaque département, l'État et le département élaborent conjointement un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, en associant les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.
« Ce schéma définit, pour une durée de six ans, un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services. Il comprend un plan de développement de la mutualisation des services sur l'ensemble du territoire départemental. Il dresse une liste des services au public existant sur le territoire départemental à la date de son élaboration ou de sa révision, leur localisation et leurs modalités d'accès ».
« La mise en œuvre des actions inscrites dans le schéma donne lieu à une convention conclue entre le représentant de l'État dans le département, le département, les communes et groupements intéressés ainsi que les organismes publics et privés concernés et les associations d'usagers des services au public dans le département. Les parties à la convention s'engagent à mettre en œuvre, chacune dans la limite de ses compétences, les actions programmées ».

[79] Arrêté préfectoral n° 12-2017-11-27-004 du 27 novembre 2017.

tableau 9 : Périmètre des services retenus dans l'élaboration du SDAASP de l'Aveyron



Source : edater, diagnostic du SDAASP de l'Aveyron, mai 2016

Il a débouché sur un plan d'actions d'une durée de six ans, sans que les effets concrets ne soient encore perceptibles, selon l'ordonnateur alors en fonctions.

3.5.2. Un positionnement marginal de Villefranche dans le SDAASP

La commune de Villefranche apparait plutôt en marge du dispositif pour les axes de développement perçus par les décideurs publics locaux, qui passent plutôt par la ville de Rodez.

carte 6 : La vision du département de l'Aveyron présentée dans le SDAASP

Source : document de présentation du SDAASP, novembre 2017

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune met en œuvre une stratégie de revitalisation de son cœur historique autour de plusieurs axes : patrimoine, habitat, commerces, ... Du fait d'une capacité d'investissement limitée par un niveau de dette déjà élevé, elle mobilise les ressources et savoir-faire de différents dispositifs nationaux et régionaux.

Cette stratégie, dont les résultats concrets ne pourront être visibles qu'à moyen et long termes, lui permet de prendre des initiatives qu'elle n'aurait pu envisager seule.

4. CETTE STRATÉGIE DE REVITALISATION PASSE NÉCESSAIREMENT PAR L'INTERCOMMUNALITÉ

4.1. Des leviers de développement qui passent par l'intercommunalité

4.1.1. L'offre touristique est portée au niveau du territoire par une société publique locale

Le tourisme et la culture sont des vecteurs de développement et d'attractivité pour l'ouest Aveyron, riche en sites d'importance.

carte 7 : Sites touristiques remarquables dans l'ouest de l'Aveyron

Source : Agence tourisme Aveyron

Le Grand Villefranchois s'est inscrit[80] dans le « programme d'accompagnement numérique destination Aveyron » (PANDA) porté par l'agence de promotion touristique du département et qui a pour but d'améliorer les performances commerciales en ligne des acteurs du tourisme.

4.1.1.1. Un territoire qui bénéficie de l'activité touristique, mais dont l'offre doit s'améliorer.

Un potentiel réel, que l'intercommunalité souhaite dynamiser

Le bassin de vie de Villefranche-de-Rouergue offre une richesse patrimoniale, historique, naturelle et gastronomique, qui constitue indéniablement un vecteur de développement économique. Des ensembles comme la Chartreuse ou la Chapelle des pénitents noirs attirent chaque année plus de 10 000 visiteurs, le musée Cabrol plus de 5 000[81]. La consommation touristique est estimée à 22 M€ annuels.

[80] Source : PANDA-Aveyron, janvier 2019.
[81] Données Vitel Consultant, *Diagnostic FFOM pour l'intercommunalité*, décembre 2017.

Compétente depuis 2017 pour l'essentiel des compétences liées au tourisme, la CC Ouest Aveyron Communauté a fait réaliser un diagnostic par un prestataire afin de définir une stratégie territoriale de développement touristique et d'organisation de cette compétence.

Ce diagnostic souligne l'insuffisance de coopération entre destinations au sein du territoire communautaire, mais aussi la concurrence avec les autres bassins touristiques proches que sont Cahors, Figeac, Rodez et Millau.

Un déficit de capacité d'accueil

Le territoire intercommunal propose 233 chambres d'hôtel et 487 emplacements de camping en 2019, soit la moitié de l'offre du Grand Figeac à titre de comparaison.

La commune de Villefranche-de-Rouergue offre 869 lits dans le secteur marchand (hors résidences secondaires). Elle se classe deuxième derrière la commune de Najac, site réputé[82], rattachée à une autre intercommunalité en 2017.

Le diagnostic précité constate une offre en partie vieillissante nécessitant une remise aux normes et ne permettant pas d'accueillir des séminaires. Les chambres d'hôtes sont en grande majorité non classées (78 %), ce qui rend pertinent la politique de labellisation conduite afin de gagner en visibilité et en qualité, le profil de clientèle étant plutôt âgé (51 ans de moyenne) et familial (82 % en couple ou famille). Les locations de type « *Airbnb* » restent limitées, avec 700 séjours annuels[83].

4.1.1.2. La SPL Tourisme

L'article L. 1531-1 du CGCT prévoit que les collectivités locales puissent créer des sociétés publiques locales revêtant la forme de sociétés anonymes régies par le code du commerce.

La société publique locale (SPL) Grand Villefranchois[84] Tourisme a été constituée en novembre 2018, suite à des délibérations du conseil communautaire et de la commune du 27 septembre 2018, avec une activité effective à compter du 1er janvier 2019.

Ses statuts ont été publiés au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales le 23 janvier 2019.

Les statuts (article 6) indiquent que le capital social est de 37 000 €, détenu à 90 % par la CC et à 10 % par la commune de Villefranche. Le nombre d'actionnaires est conforme aux dispositions de la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des SPL. La prise de participation communale de 3 700 € aurait dû figurer en annexe (C2) au budget primitif 2019, ce qui n'est pas le cas et devra être rectifié lors de l'approbation du compte administratif.

L'objet social (article 2) indique que la société a pour but le développement économique et l'attractivité territoriale sur la base d'une offre touristique, culturelle et patrimoniale, dont le déploiement d'une ingénierie touristique et la promotion du tourisme en gérant les offices de tourisme.

[82] La forteresse de Najac attire 35 000 visiteurs annuellement.
[83] Source Dataville – Airbnb, 2017.
[84] Siren 844 896 399.

À compter du 1er janvier 2017, la loi NOTRé a imposé le transfert de la compétence de promotion du tourisme aux EPCI.

Par un arrêt du 14 novembre 2018, le Conseil d'État a considéré qu'« il résulte de la combinaison de ces dispositions que, hormis le cas, prévu par l'article L. 1521-1 du CGCT, où l'objet social de la société s'inscrit dans le cadre d'une compétence que la commune n'exerce plus du fait de son transfert, après la création de la société, à un EPCI, la participation d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales à une société publique locale, qui lui confère un siège au conseil d'administration ou au conseil de surveillance et a nécessairement pour effet de lui ouvrir droit à participer au vote des décisions prises par ces organes, est exclue lorsque cette collectivité territoriale ou ce groupement de collectivités territoriales n'exerce pas l'ensemble des compétences sur lesquelles porte l'objet social de la société ».

La loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 a supprimé le risque juridique pour la commune de participer à l'actionnariat de cette SPL, l'objet social de la société devant concourir à l'exercice d'au moins une compétence de chacun des actionnaires.

La participation de Villefranche-de-Rouergue n'est donc plus entachée d'illégalité. Ceci étant, la prise de participation par un autre EPCI[85] inscrit dans le SCoT ou partageant les mêmes enjeux pourrait répondre à la mise en œuvre d'un projet touristique qui dépasse nécessairement le périmètre intercommunal.

4.1.2. Le développement économique est désormais porté par l'intercommunalité

Suite à la loi NOTRé, la région et les intercommunalités sont devenues les deux niveaux institutionnels de référence sur lesquels repose la quasi-totalité[86] des politiques économiques décentralisées.

Dès lors, les dispositifs de contractualisation relèvent de la compétence de la CC Ouest Aveyron Communauté.

Pour exemple, l'État a mis en place le 22 novembre 2018, en partenariat avec les régions, un dispositif de soutien baptisé « Territoires d'industrie »[87]. Villefranche-de-Rouergue fait partie de l'un des dix territoires d'industrie labellisés en Occitanie : le territoire « Aurillac-Figeac-Rodez ». Il comprend des entreprises de la « Mecanic Vallée », un *cluster* industriel s'étirant de l'Aveyron à la Haute-Vienne. Trois projets sont portés dans ce cadre :

- extension et développement des espaces industriels ;
- déploiement d'un réseau d'accueil et de services numériques ;
- création d'un campus des métiers de l'agroalimentaire.

De même, les projets relatifs à l'extension des zones d'activité économique relèvent désormais de l'EPCI.

[85] Cf. dossier Grands sites d'Occitanie.

[86] Les départements, ayant perdu la clause générale de compétence, ne préservent une capacité dérogatoire d'intervention que dans les champs du tourisme, de l'agriculture et de la forêt.

[87] L'EPCI s'est engagé dans ce dispositif par délibération n° 2019-103 du 11 juillet 2019.

4.1.3. Une implication de l'intercommunalité dans la revitalisation commerciale

La CC coopère[88] avec la CCI de l'Aveyron afin de soutenir la modernisation et la création de commerces. Sur l'exercice 2018, ce dispositif a bénéficié à six commerces, dont quatre au sein de la Bastide, pour un montant de 45 000 €.

La CC du Grand Villefranchois participe également à la lutte contre la désertification commerciale du centre-ville de Villefranche :

- la création en 2012 d'un guichet unique de la création d'entreprises du Villefranchois[89] qui accompagne les porteurs de projet du territoire. Au total, selon le rapport d'activité 2017, ce sont dix entreprises qui ont bénéficié de formations, de soutien en termes de communication, d'un hébergement au sein de la pépinière d'entreprises de la CC, de subventions ou prêts et d'un accompagnement en sortie de pépinière par une mise à disposition temporaire d'un local mutualisé *via* le dispositif « Boutique tremplin artisanale ». Sur les dix entreprises, une seule s'est retrouvée en situation d'échec au sortir de la pépinière ;
- le recrutement d'une *manager* de centre-ville et d'une ambassadrice du commerce qui œuvrent à la revitalisation de l'activité commerciale ;
- un dispositif d'aide à la modernisation et à la création de boutiques commerciales et artisanales de proximité, en partenariat avec la CCI[90] ;
- le versement d'une aide à l'immobilier d'entreprise[91], en partenariat avec la région Occitanie, à travers le contrat AgroViti Stratégique ;
- un dispositif de chèques cadeaux locaux, les Basti'KDO, lancé en 2017 avec l'association des commerçants de la Bastide, afin de soutenir les commerces du centre-ville.

Dans le cadre de l'« Action cœur de ville »[92], la commune est accompagnée par l'Epareca (cf. *supra*) qui lui apporte son soutien technique et financier sur la stratégie commerciale applicable.

Parallèlement, le plan local d'urbanisme de Villefranche-de-Rouergue a fait l'objet d'une modification[93] visant à interdire la création de nouveaux commerces en zone pavillonnaire, ceci afin de lutter contre l'émiettement de l'offre commerciale. L'objectif est de cibler le développement des commerces de proximité et des petites enseignes au niveau du centre-ville et celui des grandes surfaces au niveau de la route de Montauban, voire de la route de Farrou. Quant aux activités commerciales existantes, leur évolution est limitée en termes de surface commerciale. Un certain nombre de parcelles destinées aux activités industrielles, artisanales, commerciales et de services ont également été reclassées en zone d'habitat pavillonnaire.

---

88 Délibération n° 2019-025 du 28 février 2019. https://www.ouestaveyron.fr/wp-content/uploads/2019/05/D17_2019_025.pdf

89 Les partenaires du guichet unique sont : CCI de l'Aveyron, chambre des métiers et de l'artisanat de l'Aveyron, chambre d'agriculture, régime social des indépendants, pôle emploi, initiative Aveyron (plateforme d'initiative locale), BGE (réseau national d'appui aux entrepreneurs), Ineo gestion (conseil et formations en création d'entreprise), Ozon (coopérative d'activités), Talenvies (accompagnement des bénéficiaires du RSA - revenu de solidarité active), Egee (accompagnement bénévole des entrepreneurs), Midi-Pyrénées actives (financeur solidaire pour l'emploi), Adie (Association pour le droit à l'initiative économique), Interactis entreprendre (pépinière d'entreprises), ...

90 En 2017, sept enseignes de Villefranche-de-Rouergue ont été bénéficiaires de l'aide, pour un montant total de 49 962,20 € et deux enseignes en 2018 (8 448,45 €). Source : CC du Grand Villefranchois.

91 Délibérations du conseil communautaire : n° 20181025-128 du 25 octobre 2018 attribuant 80 272 € à la SARL Pattyn, et n° 2018-139 du 29 novembre 2018 attribuant 12 044 € à la SARL Saveurs paysannes.

92 Convention-cadre « Action cœur de ville » de Villefranche-de-Rouergue (2018-2022) 13 octobre 2018.

93 Délibération du conseil communautaire de la CC du Grand Villefranchois du 24 mai 2018.

4.1.4. La préoccupation environnementale soutenue par l'intercommunalité

L'intercommunalité s'est engagée dans l'élaboration d'un projet alimentaire territorial (PAT). Défini à l'article 1er de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, ce type de démarche vise à « rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation ». Il s'articule principalement autour d'un soutien à la production locale, démarche favorable à l'économie locale, et *a priori* au consommateur et à l'environnement.

L'abattoir de Villefranche-de-Rouergue trouve toute sa place dans ce projet. La CC Ouest Aveyron Communauté a en effet souhaité mettre en place une plateforme d'innovation territoriale de valorisation de la viande pour accompagner le développement des compétences et savoir-faire locaux. Le coût prévisionnel de ces actions est estimé à 225 k€, pour 180 000 € de subventions sollicitées, dont 50 k€ au titre du programme national pour l'alimentation du ministère de l'agriculture.

Le PAT s'inscrit pleinement dans la stratégie territoriale du PETR Centre Ouest Aveyron qui porte notamment un programme « Territoire à énergie positive pour la croissance verte » (TEPcV[94]) et un groupe d'action locale Leader[95] dont les priorités sont l'accompagnement à l'adaptation et à la diversification du tissu productif, le développement d'une offre commerciale et de services adaptés aux nouveaux modes de consommation, la sensibilisation aux enjeux du développement durable et l'accompagnement aux nouvelles pratiques.

Ces objectifs sont aussi repris dans le cadre du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) en cours d'élaboration par la CC[96].

Le PCAET, tel que prévu à l'article L. 229-26 du code de l'environnement, est conçu comme l'outil opérationnel de la coordination de la transition énergétique du territoire. Le conseil communautaire du Grand Villefranchois a approuvé par délibération du 20 décembre 2018 le lancement d'un diagnostic territorial portant sur l'état de pollution du territoire, sa vulnérabilité et ses potentiels de transition ainsi que les modalités de concertation destinées à la réalisation d'un programme d'actions coordonnées, piloté par la CC, et s'inscrivant au sein d'une stratégie territoriale réunissant les différents acteurs du territoire (communes membres, acteurs socio-économiques, PETR ...).

4.2. La couverture numérique du territoire s'améliore

4.2.1. Une offre qui progresse sous l'impulsion du département…

Le département de l'Aveyron a mis en place, dès 2014, un schéma directeur d'aménagement numérique. Il s'est ensuite associé avec les départements de la Lozère et du Lot[97] en 2015 afin de faciliter le déploiement de la fibre optique et de permettre aux particuliers et

[94] Territoire à énergie positive pour la croissance verte, label décerné par le ministère de l'environnement aux collectivités qui mettent en œuvre des actions concrètes et innovantes en matière d'efficacité énergétique, de mobilité durable, d'économie circulaire, d'énergies renouvelables, de biodiversité et de sensibilisation et éducation à l'environnement.

[95] Groupe d'action locale interagissant sur le développement de l'économie rurale.

[96] Délibération du conseil communautaire du 20 décembre 2018.

[97] Alliance très haut débit, société anonyme filiale d'Orange a été créée afin de porter une délégation de service public passée par ces trois départements.

entreprises de bénéficier à l'horizon 2022 d'une couverture numérique en très haut débit, soit plus de 30 Mbit/s.

En juin 2019, 10 % des locaux[98] de la commune de Villefranche-de-Rouergue sont devenus éligibles à la fibre optique, un niveau en progression mais encore réduit. La commune est, par exemple, en retard par rapport à Rodez, Millau ou Figeac[99].

4.2.2. … et qui profitera à la politique de tiers-lieux portée par l'intercommunalité

Une couverture numérique satisfaisante est devenue une offre de service essentielle à destination des ménages, au même titre que la santé ou l'éducation, mais aussi un facteur déterminant d'attractivité pour les entreprises. Elle contribue à la mise en œuvre de modes de travail alternatifs, comme les tiers-lieux qui font partie des stratégies de redynamisation et d'aménagement d'un territoire.

En 2019, la CC a ainsi décidé l'acquisition[100] de bâtiments au sein de la Bastide, pour un montant de 130 000 €, afin d'y créer un tiers-lieu. De la sorte, dans le plein exercice de ses compétences de développement économique, la CC Ouest Aveyron Communauté porte un projet ambitieux pour la ville-centre du territoire, dont le coût global est estimé à près de 2 M€[101] et la mise en service envisagée au second semestre 2021.

Alors que les capacités d'investissement de la ville-centre sont limitées, la démarche initiée par l'EPCI permet de réaliser un équipement cohérent à la fois avec la politique de revitalisation du cœur de la ville-centre et avec les besoins du bassin de vie. Le coût pour les finances intercommunales serait limité compte tenu du taux de subvention visé (80 %)[102].

4.3. Le filon de la « *silver* économie » est en cours d'exploitation

La « *silver* économie » désigne les marchés et activités dédiés plus spécifiquement aux séniors, aussi bien les jeunes retraités actifs que le quatrième âge (pouvant être dépendant). Il s'agit d'un domaine porteur de l'économie résidentielle des territoires ruraux.

Le vieillissement de la population est un véritable sujet pour le département de l'Aveyron et le Villefranchois[103]. Il est mentionné dans le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI)[104] de 2016 : « La part croissante de la population âgée va induire des besoins de services de proximité accrus ». Le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles 2016-2021, signé le 16 mars 2017 par la région, reprend les mêmes éléments, tout en soulignant l'opportunité économique que cela représente.

Le sujet de la « *silver* économie » est une opportunité pour l'emploi dans le Villefranchois, mais aussi un enjeu en terme d'offre de services. Selon un rapport[105] du commissariat général à

98 Données Ariase / Arcep.
99 Cf. carte 17 en annexe 2.
100 Délibération n° 2019-023 du 28 février 2019.
101 Délibération n° 2019-023 du 28 février 2019.
102 Soutien de l'État, de la région, du département et de l'Europe.
103 Cf. présentation du territoire en début de rapport.
104 Document signé par le représentant de l'État en 2016 en vue d'un redécoupage des intercommunalités. Il comporte un diagnostic territorial.
105 Emploi et territoires, Rapport de l'observatoire des territoires 2016.

l'égalité des territoires, 311 500 emplois ont été créés en France dans ce secteur entre 2007 et 2012.

La CC Ouest Aveyron Communauté s'est engagée début 2019 dans la rénovation de l'établissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes de Villefranche afin de créer à terme 180 lits. L'emplacement envisagé, en bordure de la Bastide[106], s'inscrit dans la stratégie de revitalisation du cœur de ville, avec l'objectif de générer de l'activité commerciale tout en offrant des services de proximité aux séniors.

Dans la continuité du programme « Action cœur de ville », la commune a signé, conjointement avec l'intercommunalité, une convention avec l'établissement public foncier d'Occitanie de manière à ce que ce dernier les accompagne dans le portage d'opérations foncières.

La présence d'un centre hospitalier et de nombreux services en centre-ville est une opportunité pour la revitalisation de la Bastide. Une résidence services[107] pour séniors comportant 40 appartements a ainsi été inaugurée au cœur de la ville en 2017, portée par un acteur privé.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CC Ouest Aveyron Communauté est un partenaire incontournable de la commune dans sa stratégie de revitalisation du cœur de ville.

L'intercommunalité dispose en effet des compétences liées au développement économique, au tourisme et à l'environnement, dont elle s'est emparée en travaillant à l'élaboration de documents stratégiques. Elle joue un rôle de médiateur avec d'autres entités, comme le PETR ou le département.

Une plus forte intégration, qui pourrait se traduire par un effort sur les mutualisations de services, le portage des équipements majeurs et un dialogue sur la stratégie fiscale, sont à envisager.

5. LA FIABILITÉ DES COMPTES

En vertu de l'article 47-2 de la Constitution, « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». Cette disposition est directement applicable aux communes.

Dans son troisième rapport annuel sur les finances publiques locales (2015), la Cour des comptes rappelle que « la fiabilité des comptes des collectivités locales contribue à l'information des citoyens et facilite le dialogue entre l'État et les collectivités locales, en favorisant la transparence de la gestion locale ».

[106] Dont une emprise occupée antérieurement par la gendarmerie.
[107] « Le clos des consuls », en lisière de la Bastide.

5.1. Périmètre et principes de l'analyse

La commune de Villefranche-de-Rouergue compte, en sus de son budget principal, deux budgets annexes services publics industriels et commerciaux (SPIC), suivis en nomenclature comptable M49 et dédiés respectivement à l'eau et à l'assainissement collectif[108]. Ces deux budgets, gérés en régies dotées de la seule autonomie financière, représentent respectivement 12 % et 7 % des recettes réelles de fonctionnement.

tableau 10 : Structure des budgets de la commune de Villefranche-de-Rouergue

Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	% Total recettes de fonctionnement
Budget principal	BP	M14	80,92 %
Budget annexe	Assainissement	M49	6,90 %
Budget annexe	Eau	M49	12,18 %

Source : Anafi consolidation BP-BA

5.2. Qualité de l'information budgétaire

5.2.1. Le débat d'orientation budgétaire (DOB)

Conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT et comme précisé dans le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire[109], l'ordonnateur doit présenter un rapport sur les orientations budgétaires (ROB) de la collectivité avant l'adoption du budget primitif exposant, *a minima*, les orientations générales du budget, les engagements pluriannuels projetés, ainsi que des éléments relatifs à la structure et à la gestion de la dette.

Le budget doit être adopté au plus tard le 15 avril de l'année N, et le 30 avril lors de l'année de renouvellement de l'assemblée délibérante.

La commune s'est régulièrement conformée aux dispositions précitées ; ceci étant, la prospective pluriannuelle mériterait d'être davantage détaillée. Par exemple, le débat d'orientation budgétaire 2017[110] présente une structure des effectifs à jour seulement de 2015 (dernier bilan social) ainsi qu'un état des lieux des derniers exercices écoulés sans présentation des perspectives d'évolution. De même, aucune mention n'est faite d'un éventuel programme pluriannuel d'investissement.

Or, la situation financière fragile de la commune, justement analysée dans les ROB, nécessite un pilotage et une projection à moyen terme. La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (article 13) et la loi NOTRé (article 107)

[108] Le service public de l'assainissement non collectif (SPANC) est une compétence communautaire.

[109] Selon le décret, le ROB doit présenter :
« 1° Les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre.
2° La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. […] Il présente en outre l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget ».

[110] Délibération du 15 février 2017.

rappellent la nécessité de présenter des orientations budgétaires pluriannuelles, en particulier en ce qui concerne les dépenses réelles de fonctionnement et la dette.

La chambre observe par conséquent que l'information délivrée à l'occasion du débat d'orientation budgétaire reste perfectible. La part consacrée à la prospective devrait être plus conséquente.

5.2.2. La présentation des budgets et comptes administratifs

La présentation du budget est conforme aux dispositions du CGCT[111], avec un vote par nature, assorti d'une présentation croisée par fonction qui offre plus de lisibilité pour comprendre les moyens accordés par la collectivité à différentes actions (politiques publiques locales).

Toutefois, quelques insuffisances d'information, relatives au patrimoine, sont relevées[112]. Il est rappelé que la Cour des comptes conduit une expérimentation sur la certification des comptes publics locaux[113]. Si les résultats de cette expérimentation ne sont pas encore connus, une nouvelle norme comptable – codifiée M57 – se substituera aux normes en vigueur à compter du 1er janvier 2023. Dans le cadre de cette opération, il est fortement vraisemblable que les actions de fiabilisation des comptes et de l'information financière se poursuivent. L'ordonnateur doit donc s'assurer systématiquement de la conformité des états financiers aux normes.

5.2.3. La publication des documents d'information budgétaire et financière

Le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 prévoit les modalités de mise en ligne des documents d'information budgétaire et financière sur le site internet de la collectivité. Ce décret s'inscrit dans une démarche d'accessibilité des informations financières pour le citoyen.

Les documents devant être mis en ligne sont prévus à l'article L. 2313-1 du CGCT. La commune de Villefranche dispose d'un site internet où sont publiées les délibérations. Les présentations brèves et synthétiques relatives aux informations financières y figurent également ainsi que les ROB. En revanche, étaient absentes jusqu'à cette année les notes de synthèse explicatives du budget primitif ou du compte administratif[114].

La démarche entamée lors du vote du compte administratif 2018, positive tant pour le citoyen que pour l'image de la commune, doit donc être poursuivie.

5.3. Les flux avec les budgets annexes

5.3.1. L'absence d'un compte de trésorerie propre à chaque SPIC

Conformément à l'application conjointe des articles L. 2221-1 et L. 2221-4 du CGCT, les services publics relatifs à l'eau et à l'assainissement sont des SPIC.

[111] Conformément à l'article L. 2312-3 pour les communes de 10 000 habitants et plus.
[112] États des cessions et acquisitions, définis par l'article 2313-1 du CGCT, absents sur certains documents.
[113] Article 110 de la loi NOTRé.
[114] Seul le budget primitif est accessible au 1er juillet 2019, et la note synthétique de présentation du compte administratif est désormais disponible sur les comptes rendus des conseils municipaux.

Gérés en régie par la commune, ces deux SPIC sont dotés de l'autonomie financière. Comptablement, ces deux budgets annexes devraient disposer d'un compte autonome de celui du budget principal. Or, ce principe n'est pas ici appliqué. De la sorte, l'ensemble de leurs opérations de trésorerie sont comptabilisées *via* le compte comptable de rattachement 451, avant de mouvementer le compte 515 de disponibilités du budget principal.

L'article 64 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoyait un transfert de ces compétences à l'intercommunalité au 1er janvier 2020. La loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes a assoupli cette obligation en repoussant l'échéance au plus tard au 1er janvier 2026[115].

La commune de Villefranche-de-Rouergue devra, à terme, se priver de ces deux budgets annexes, qui soutiennent actuellement sa trésorerie[116].

5.3.2. Des anomalies sur la comptabilisation des flux réciproques

Les flux réciproques correspondent à des flux échangés entre le budget principal et ses budgets annexes. Ils se traduisent par l'enregistrement d'opérations au compte de résultat et/ou au bilan d'une manière symétrique, dans la même période comptable et sur la base des mêmes pièces justificatives, dans les comptabilités de chacune des entités. Les comptes représentatifs de flux réciproques sont égaux et de sens contraire dans la comptabilité du budget principal et dans celle de ses budgets annexes.

Le respect des imputations comptables et de la réciprocité conditionne la qualité des retraitements qui permettent de connaitre les recettes ou dépenses d'une entité. Il est donc nécessaire que les ordonnateurs et les comptables veillent au bon enregistrement des flux.

Or, il a été détecté un certain nombre d'irrégularités dans la réciprocité de ces flux. Il s'agit des comptes 181 « Comptes de liaison » et 70841 « Mise à disposition de personnel facturée aux BA - BP ». Le compte 181 constate les apports en actif et passif de la commune qui a créé le SPIC. Jusqu'en 2016, ce compte affichait un écart de 61 309 € entre le budget principal et le budget « assainissement ». Cet écart s'explique par le fait qu'une partie des apports du budget principal avait été imputée antérieurement par erreur au compte 1027 « Mise à disposition chez le bénéficiaire », le comptable ayant opéré une régularisation en 2017.

tableau 11 : Équilibre des flux réciproques - bilan

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Comptes de liaison et de rattachement						
Compte 181 Comptes de liaison - affectation aux budgets annexes - BP	- 569 670	- 569 670	- 569 670	- 569 670	- 569 670	- 569 670
Compte 181 Comptes de liaison - affectation aux budgets annexes - BA	508 361	508 361	508 361	508 361	569 670	569 670
Totaux (devraient être nuls)	**- 61 309**	**- 61 309**	**- 61 309**	**- 61 309**	**0**	**0**

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

[115] La commune a délibéré en ce sens.
[116] Cf. partie relative à a situation financière.

tableau 12 : Équilibre des flux réciproques - compte de résultat

Charges remboursées au budget principal						
Personnel	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Compte 70841 Mise à disposition de personnel facturée aux BA - BP	440 405	467 077	502 944	151 657	145 580	172 161
Compte 6215 Personnel affecté à la collectivité de rattachement - BA M14ou M4	0	0	0	0	0	0
Totaux (devraient être nuls)	**440 405**	**467 077**	**502 944**	**151 657**	**145 580**	**172 161**

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

Les mises à disposition de personnel du budget principal refacturées aux budgets annexes impliquent la constatation d'un produit pour le budget principal (compte 70841) et d'une charge pour le budget annexe (compte 6215).

Or, dans les deux budgets annexes, la charge n'a pas été imputée au compte prévu par l'instruction comptable M49 applicable aux SPIC entre 2013 et 2018. Afin de se conformer aux dispositions de cette instruction, les charges de mises à disposition de personnel doivent être imputées au compte dédié 6215 et non au compte 6218, correction qui a été partiellement opérée à compter de 2019.

5.3.3. Le reversement de l'excédent du budget « assainissement » au budget principal

5.3.3.1. Un SPIC assainissement dans une situation financière favorable

Sur chaque exercice, de 2013 à 2018, le budget « assainissement » dégage une capacité d'autofinancement (CAF) nette positive, bien qu'en diminution de 47,4 % sur la période 2013-2015, du fait notamment de la progression des charges à caractère général (577 659 € en 2015 contre 716 449 € en 2013). Il est à noter qu'en 2016, la CAF progresse de 82 % grâce à l'augmentation du produit des redevances d'assainissement.

Surtout, le fonds de roulement du budget annexe augmente de 1,8 % en variation annuelle moyenne, année du prélèvement comprise, grâce à l'accumulation annuelle de résultats bénéficiaires.

Les dépenses d'équipement cumulées sur la période 2013 à 2016 s'élèvent à 894 394 €. Elles sont couvertes entièrement par l'autofinancement et aucun emprunt n'a été contracté sur ce budget au titre de la période contrôlée. L'encours de dette, d'un montant de 301 416 € au 31 décembre 2018, régresse de 8,6 % en variation annuelle moyenne. La capacité de désendettement de ce budget est extrêmement bonne, inférieure à une année en moyenne sur la période sous revue.

La trésorerie nette est quant à elle largement positive et en progression annuelle moyenne de 3 % sur la période 2013-2018 pour atteindre 1,5 M€.

Ainsi, ce SPIC, dont les produits de fonctionnement sont constitués à plus de 96 % des redevances d'assainissement collectif et pour modernisation des réseaux, affiche une bonne situation financière, dégageant un excédent récurrent.

Cette situation a par exemple permis à la commune, par délibération du 5 avril 2017[117], de procéder au reversement de l'excédent 2016 du budget annexe « assainissement », pour un montant de 350 000 €, à la section de fonctionnement du budget principal de la commune[118].

5.3.3.2. Une situation traduisant une tarification vraisemblablement trop élevée

Le Conseil d'État[119] a estimé que « l'excédent dégagé au sein du budget SPIC doit être exceptionnel et ne saurait résulter de la fixation, à dessein, d'un prix trop élevé, destiné à faire financer par les usagers les dépenses du budget général de la collectivité de rattachement ».

Pour rappel, le principe propre à tous les SPIC est que le tarif payé par les usagers correspond à une contrepartie du service rendu[120]. À cet effet, l'individualisation des SPIC au sein d'un budget annexe permet d'établir les coûts exacts du service de nature à justifier les tarifs proposés.

Or, le budget « assainissement » présente systématiquement, pour les exercices 2013 à 2018 un excédent[121]. Le critère du caractère exceptionnel de l'excédent posé par le Conseil d'État dans son arrêt du 9 avril 1999, *Commune de Bandol*, n'est donc pas rempli.

[117] Délibération n° 20170405 - 02.

[118] Le reversement des excédents des budgets annexes des SPIC au budget principal est prévu par le 3° des articles R. 2221-48 et 90 du CGCT, mais limité par des conditions qui sont, en l'espèce, remplies pour le budget annexe (section d'investissement équilibrée, aucune cession d'actif réalisée, capacité de financement positive) : « Le résultat excédentaire cumulé de la section d'exploitation est affecté :
- en priorité, pour le montant des plus-values de cession d'éléments d'actifs, au financement des mesures d'investissement ;
- pour le surplus, à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement apparu à la clôture de l'exercice précédent et diminué du montant des plus-values de cession ;
- enfin, pour le solde, au financement des dépenses d'exploitation ou d'investissement, en report à nouveau ou au reversement à la collectivité locale de rattachement ».

[119] CE, 9 avril 1999, *Commune de Bandol*.

[120] CE, 30 septembre 1996, *Société stéphanoise des eaux - Ville de Saint-Étienne*.

[121] Sur la base du résultat cumulé : résultat de l'exercice ajusté des reports de l'exercice précédent et des restes à réaliser.

tableau 13 : Excédent budgétaire annuel dégagé par le budget annexe « assainissement »

Exercice	Section	Dépenses	Recettes	Solde d'exécution
2018	Section d'exploitation	1 190 485,27 €	1 550 490,87 €	360 005,60 €
2018	Section d'investissement	2 640 703,19 €	2 660 980,25 €	20 277,06 €
2018	**Total cumulé**	**3 831 188,46 €**	**4 211 471,12 €**	**380 282,66 €**
2017	Section d'exploitation	1 532 725,95 €	1 745 325,37 €	212 599,42 €
2017	Section d'investissement	1 751 022,22 €	1 996 703,19 €	245 680,97 €
2017	**Total cumulé**	**3 283 748,17 €**	**3 742 028,56 €**	**458 280,39 €**
2016	Section d'exploitation	1 118 623,73 €	1 612 694,80 €	494 071,07 €
2016	Section d'investissement	817 499,55 €	1 994 596,74 €	1 177 097,19 €
2016	**Total cumulé**	**1 936 123,28 €**	**3 607 291,54 €**	**1 671 168,26 €**
2015	Section d'exploitation	1 230 439,59 €	1 444 864,92 €	214 425,33 €
2015	Section d'investissement	1 843 019,26 €	1 884 007,00 €	40 987,74 €
2015	**Total cumulé**	**3 073 458,85 €**	**3 328 871,92 €**	**255 413,07 €**
2014	Section d'exploitation	1 073 424,32 €	1 761 378,27 €	687 953,95 €
2014	Section d'investissement	1 905 833,41 €	1 387 808,00 €	- 518 025,41 €
2014	**Total cumulé**	**2 979 257,73 €**	**3 149 186,27 €**	**169 928,54 €**
2013	Section d'exploitation	1 065 653,29 €	1 725 095,13 €	659 441,84 €
2013	Section d'investissement	1 360 853,94 €	1 105 555,51 €	- 255 298,43 €
2013	**Total cumulé**	**2 426 507,23 €**	**2 830 650,64 €**	**404 143,41 €**

Source : CRC - à partir des comptes administratifs

Les rapports annuels sur le prix et la qualité du service public de l'assainissement, prévus par l'article L. 2224-5 du CGCT, ne fournissent que très peu d'éléments sur les perspectives d'investissement de nature à justifier la constitution de ces excédents[122]. Aucun chiffrage de projet ni calendrier de lancement ne sont précisés dans aucun de ces rapports. Par ailleurs, aucun programme pluriannuel de travaux n'a été adopté.

En conclusion, le cumul d'excédents n'est pas interdit dans la mesure où des investissements sont prévus au budget. Or, à la lecture des documents transmis, aucun programme pluriannuel d'investissements ne porte d'opération de nature à justifier ces excédents. Sans programme d'investissement établi, la question de la juste tarification du service se pose donc.

Un constat sensiblement identique peut être fait pour le budget annexe de l'eau, dont les ressources d'exploitation sont constituées à 99 % des ventes d'eau et des locations de compteurs.

Ce budget affiche une CAF systématiquement positive sur la période sous revue, entre 242 000 € et 730 000 € par an, et les investissements, réalisés à hauteur de 1,6 M€, sont globalement couverts par le financement propre disponible. Il n'y a pas d'investissement prévu dans les rapports annuels sur le prix et la qualité du service public et la capacité de désendettement de ce budget est de 1,6 année, aucun emprunt n'ayant été souscrit depuis 2014.

Ainsi, au vu de la bonne santé financière de ces deux budgets annexes et du volume des investissements programmés, la question de la justification du prix de l'eau et de l'assainissement se pose, d'autant que les tarifs pratiqués ont évolué à la hausse sur la période.

[122] « Rénovation de réseaux anciens - Tour de ville - et étude pour la construction d'un bassin d'orage » de 2013 à 2017.

tableau 14 : Évolution des tarifs des budgets annexes

Assainissement	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Redevance assainissement (en €)	192	192	195,6	195,6	195,6	**+ 1,9 %**
Redevance collecte (en €)	27	27,6	28,2	28,80	29,4	**+ 8,9 %**
TOTAL*	219	219,6	223,8	224,40	225	**+ 2,7 %**

**Montant d'une facture HT sur la base d'une consommation de 120 m³*

Eau	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Prime fixe compteur	27	27,5	28,1	28,1	33	33	33	**+ 22,2 %**
Prix m³ eau (domestique)	1,39	1,39	1,42	1,42	1,42	1,42	1,47	**+ 5,8 %**

Source : CRC, d'après les rapports annuels des SPIC

En conséquence, le compte de rattachement des budgets annexes présente une trésorerie pléthorique, comprise entre 1,8 M€ et 3 M€[123], qui alimente la trésorerie du budget principal pour moitié. Le principe général est que le prix payé par l'usager d'un service corresponde au coût du service rendu, principe posé par le Conseil d'État dans l'arrêt du 30 septembre 1996, *Société stéphanoise des eaux - Ville de Saint-Etienne*, aux termes duquel il a jugé que « les tarifs des services publics à caractère industriel et commercial, qui servent de base à la détermination des redevances demandées aux usagers en vue de couvrir les charges du service, doivent trouver leur contrepartie directe dans le service rendu aux usagers ».

En réponse, l'ordonnateur alors en fonctions a indiqué que des travaux ont été réalisés pour plus de deux millions d'euros en 2019 et que d'autres seraient encore à venir, justifiant l'existence d'un excédent de trésorerie parfois élevé mais destiné à assurer le financement de ces opérations.

La chambre rappelle que l'accumulation d'excédents ne peut être justifiée que par la réalisation effective d'un plan pluriannuel d'investissements pour ces budgets, à défaut duquel la tarification des usagers pourrait apparaître excessive et les reversements desdits excédents vers le budget principal irréguliers.

Recommandation

3. Subordonner le maintien d'excédents sur les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement à leur mobilisation dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement. ***Non mise en œuvre.***

5.4. Qualité des prévisions et de l'exécution budgétaires

5.4.1. Fiabilité des prévisions : des marges de progrès en investissement

Sur l'ensemble de la période, la commune présente des prévisions budgétaires satisfaisantes pour la section de fonctionnement. Les recettes sont légèrement sous-évaluées, avec un taux de réalisation de 101 % en moyenne sur la période. Les dépenses réelles sont aussi légèrement sous exécutées, soit 89 % en moyenne sur la période pour le budget principal, et 87 % en moyenne tous budgets confondus.

En revanche, les taux d'exécution en section d'investissement s'écartent significativement des prévisions et autorisations budgétaires, notamment en dépenses, y compris en intégrant les ajustements liés aux décisions modificatives prises en cours d'exercice. Les taux d'exécution ne

[123] Cf. annexe 4.

représentent en moyenne que 55 % en dépenses pour le budget principal (32 % tous budgets confondus) et 62 % en recettes pour le budget principal (87 % tous budgets confondus). Ils indiquent un écart constant entre programmation et réalisation, dans un contexte de réduction très importante des dépenses d'investissement entre 2013 et 2018 (- 64 %). Les dépenses d'équipement inscrites au budget primitif 2019 – 5,9 M€ – semblent d'ailleurs constituer un objectif difficile à atteindre.

Pour ce qui est des budgets annexes, elles ne sont exécutées que très faiblement. En effet, sur la période 2013-2018, 85 % des recettes d'investissement du budget assainissement sont réalisées alors que seules 18 % des dépenses d'investissement sont exécutées (24 % pour le budget annexe de l'eau).

En réponse à ce constat récurrent, la chambre avait formulé, dans son rapport précédent[124], une recommandation visant à « dimensionner l'inscription annuelle des crédits avec les réelles capacités de la commune à réaliser les investissements dans l'année ». En réponse, l'ordonnateur alors en fonctions avait fait réaliser un audit financier par un cabinet de consultants en mai 2015 définissant le niveau d'investissement compatible avec les capacités financières de la commune sur la période 2015-2020, soit à hauteur de 2,5 M€/an. Il indiquait également la possibilité de suivre en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) les grands projets de la commune.

La chambre observe que ce montant estimatif de 2,5 M€/an est en-deçà de ce que la commune a réalisé et que seul le projet de construction d'un pôle culturel a été voté AP/CP sur la période 2015-2020. Ainsi, la commune ne s'est pas encore dotée, comme en a convenu l'ordonnateur alors en fonctions, des moyens nécessaires en terme de planification budgétaire pour assurer une programmation fiable de ses dépenses d'équipement, l'absence de prospective annuelle nuisant à la construction budgétaire.

La revitalisation du cœur de ville constitue un des axes majeurs de la politique de l'ordonnateur et nécessite un réel pilotage des dépenses et recettes d'équipement. La chambre réitère donc sa recommandation.

Recommandation

4. Fiabiliser la programmation pluriannuelle des investissements. ***Non mise en œuvre.***

5.4.2. Le rattachement des charges et des produits reste à formaliser

Le rattachement des charges et des produits est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Par exemple, les charges à payer sont des charges consommées sur l'exercice donné (service fait) sans que l'enregistrement comptable n'ait encore été constaté (facture non-parvenue...). La journée complémentaire[125] permet en partie de limiter ces rattachements.

La commune de Villefranche-de-Rouergue ne pratiquait pas les rattachements jusqu'en 2013, alors qu'il s'agit d'une obligation rappelée par l'instruction budgétaire et comptable M14. En 2014, cela a été initié, pour de faibles montants et jusqu'en 2016 uniquement. En 2017,

[124] Examen de gestion pour la période 2010 à 2014, notifié à l'ordonnateur le 13 décembre 2016.
[125] Article D. 2342-3 du CGCT.

l'ordonnateur a transmis au comptable une attestation de non rattachement des charges et des produits à l'exercice.

La chambre rappelle que ce point avait fait l'objet d'une recommandation[126] lors de son rapport précédent, que l'ordonnateur s'était alors engagé à appliquer. Or, en 2017, sur un échantillon de 90 mandats contrôlés[127], 79 % d'entre eux relèvent de prestations ou de livraisons de biens réalisées en 2016, pour un montant de plus de 265 k€. Le même constat peut être fait pour 2018.

Le non-respect du principe d'indépendance des exercices nuit à la fiabilité du résultat comptable. Afin de respecter le principe de sincérité budgétaire, le conseil municipal devrait fixer par délibération un seuil de rattachement des charges et des produits[128], ce que l'ordonnateur alors en fonctions s'est engagé à réaliser en 2020.

5.5. Fiabilité du bilan

5.5.1. Le suivi physico-financier : un inventaire en voie de fiabilisation

Le rapport précédent de la chambre avait recommandé de « mettre en concordance les documents budgétaires de l'ordonnateur et ceux du comptable sur les états des immobilisations et de la dette ».

En réponse, l'ordonnateur alors en fonctions a engagé avec le comptable public, depuis 2017, un travail partenarial sur l'inventaire, dont les effets ne sont pas encore concrétisés. Plus de 2,37 M€ d'immobilisations en cours n'ont pas été basculées en immobilisations définitives. En outre, un certain nombre de sorties d'actifs n'ont pas été réalisées, pour un montant de l'ordre de 100 000 €.

La chambre constate par ailleurs que l'information relative à la dette est désormais cohérente et encourage donc l'ordonnateur à finaliser la mise en œuvre de cette recommandation.

5.5.2. La gestion du risque financier et des créances anciennes

5.5.2.1. Les provisions

Le CGCT, en son article R. 2321-2, présente les cas pour lesquels le provisionnement est obligatoire[129]. La chambre n'a pu obtenir confirmation ou infirmation de l'existence d'évènements requérant la constitution de provisions, la situation financière de la commune ne l'incitant pas, *a priori*, à enregistrer de telles opérations.

Il apparait pour autant qu'il n'existe pas de politique de suivi du risque permettant d'enregistrer, le cas échéant, une provision.

[126] Recommandation n° 2 : « Conforter la fiabilité des comptes » (rattachement des charges et produits, bonnes imputations budgétaires).

[127] L'échantillon est constitué de tous les mandats émis sur le mois de janvier 2017 et dont le montant est supérieur à 500 €, hors dépenses de rémunération. Cette échantillon concerne 90 pièces. Seules 19 d'entre elles étaient à rattacher à 2017.

[128] La norme est généralement un seuil de significativité supérieur ou égal à 5 000 € pour les charges et libre pour les produits.

[129] Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ou d'une procédure collective, lorsque le recouvrement des restes à réaliser sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable.

5.5.2.2. Les dépréciations de créances

Aucune dépréciation pour compte de tiers n'a été constatée sur les exercices contrôlés. Le compte 416, dédié à la comptabilisation des clients douteux, n'a jamais été mouvementé. Pourtant, en 2017, il a été procédé par le comptable à l'apurement (admission en non-valeur) d'un volume important de créances devenues irrécouvrables, pour un montant de 56 699 €[130].

En 2018, plus de 23 k€ de créances anciennes sont imputées au compte 4116, intitulé « Redevables - Contentieux », créances soit devenues irrécouvrables soit en passe de le devenir. À cela s'ajoutent 4 177 € de créances nées entre 2009 et 2017, dans la même situation, mais imputées au compte 4111 « Redevables – Amiables ».

Afin de respecter le principe comptable de prudence, il conviendrait de procéder régulièrement à la dépréciation de certaines de ces créances puis au besoin de les apurer, dans le cadre d'une procédure partagée avec le comptable.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La sincérité des comptes de la commune ne présente pas d'anomalie majeure. Pour autant, des efforts doivent être entrepris afin de l'améliorer, dans un contexte prochain d'évolution des normes comptables du secteur public local et dans le cadre d'une fiabilisation des états financiers.

Des flux irréguliers entre budgets annexes et budgets principaux ne pourront perdurer, ce qui devra conduire la commune à revoir le pilotage de ses investissements – actuellement insuffisant – et de sa trésorerie, comme cela sera expliqué ci-après.

En réponse, l'ordonnateur alors en fonctions a indiqué prendre acte des améliorations possibles et s'est engagé à procéder à la mise en œuvre des mesures correctrices.

6. LA SITUATION FINANCIÈRE

Une ville moyenne joue un rôle-moteur pour son territoire, d'autant plus dans un contexte d'isolement géographique. Sa situation financière est donc un enjeu qui dépasse les frontières de la commune. Il s'agit ainsi d'assurer un bon niveau de services aux citoyens, en mettant en œuvre le programme d'équipement nécessaire, tout en maîtrisant les équilibres financiers dans une vision stratégique.

Dans ce cadre, l'analyse de la situation financière est un outil d'aide à la décision, qui se fonde principalement sur l'analyse de :

- la formation de l'autofinancement ;
- la capacité de financement des investissements ;
- la situation bilancielle ;

[130] L'ordonnateur alors en fonctions a précisé en réponse que sur ce montant, 52 946 € étaient imputables à une seule créance constatée en 1994, le tiers débiteur ayant été placé en liquidation judiciaire en 2016 après une très longue procédure.

- la détermination des marges de manœuvres en recettes (fiscalité, ...) et dépenses (charges de gestion courante, masse salariale, ...).

6.1. Un autofinancement soutenu par un important effort de maîtrise des charges pour répondre à la baisse des dotations de l'État

6.1.1. Des dotations en baisse

Les dotations de l'État ont diminué d'un tiers sur la période, en particulier la dotation forfaitaire dont le montant est passé de 1,664 M€ en 2013 à 0,742 M€ en 2018, soit une baisse de 0,922 M€ en six ans (- 55 %). Le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) forfaitaire est sensiblement inférieur à la moyenne de la strate correspondante.

tableau 15 : Évolution et composition de la DGF 2013-2018

DGF	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2018/2013
Dotation forfaitaire (7411)	1 664 587	1 506 351	1 230 511	951 667	767 174	742 581	- 55,4 %
DSR (74121)	241 791	235 331	259 689	276 129	294 821	333 357	37,9 %
DSU (74123)	260 852	260 852	260 852	260 852	281 798	295 937	13,5 %
DNP (74127)	101 481	72 753	67 274	67 101	61 953	136 968	35,0 %
Total	**2 268 711**	**2 075 287**	**1 818 326**	**1 555 749**	**1 405 746**	**1 508 843**	**- 33,5 %**

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

tableau 16 : Critères 2019 de la DGF forfaitaire : comparaison avec la strate (communes de 10 000 à 20 000 habitants)

	Villefranche de Rouergue	Moyenne de la strate
Dotation forfaitaire notifiée N	716 584	1 372 565
CPS (compensation part salaires) 2019 des communes	0	21 447
Dotation forfaitaire N-1 après retraitement CPS année N	742 581	1 403 170
Population DGF majorée	13 016	13 691
Part dynamique de la population des communes	- 299	**3 556**
Montant de la garantie de non-baisse pour les communes nouvelles	0	826
Montant de la majoration de 5 % pour les communes nouvelles	0	1 618
Recettes réelles de fonctionnement des communes N-2 pour année N	**13 492 407**	**16 597 492**
Montant de l'écrêtement	25 698	36 605
Dotation complémentaire touristique pour année N	0	68
Dotation supplémentaire touristique pour année N	0	41 024
Dotation ville-centre pour année N	0	3 246
Prélèvement sur fiscalité au titre de la contribution au redressement des finances publiques depuis 2018	0	9 274

Source : CRC d'après DGCL - Critères de répartition des dotations - 2019

La dotation forfaitaire de la commune est désormais à peine supérieure au cumul de la dotation de solidarité « Bourg-centre » (DSR) et de la dotation de solidarité urbaine (DSU), ces deux dernières progressant sur la période. En effet, la DSR affiche une croissance régulière (2014 excepté) de 38 % entre 2013 et 2018, quant à la DSU, après une stabilité de quatre années consécutives (2013-2016), elle augmente de 13,5 % en 2018.

La DSU a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur

population. Elle vient renforcer les moyens nécessaires en fonctionnement et en investissements lourds pour les populations fragilisées des quartiers en difficulté. L'évolution de la DSU, positive mais relativement faible, résulte en partie de la modification des modalités de répartition de cette dotation par la loi de finances pour 2017[131].

La baisse de la DGF s'inscrit dans la dynamique nationale de contribution au redressement des finances publiques, compensée dans le cas présent par la reconnaissance du rôle de centralité de la commune dans un territoire rural et par la reconnaissance des besoins sociaux existants.

6.1.1.1. Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales directes représentent entre 44 % et 49 % des produits de gestion de la commune sur la période analysée, ce qui correspond au taux moyen des autres communes de la même strate[132]. En ajoutant la fiscalité reversée par l'État ou l'intercommunalité, ce ratio s'élève en moyenne à 69 %. Le produit des ressources fiscales progresse de 1,1 % en variation annuelle moyenne entre 2013 et 2018. Cette évolution est plus faible que celle enregistrée par le bloc communal au niveau national (+ 2,6 %)[133].

tableau 17 : Détail des ressources fiscales de la commune, 2013-2018

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	*Var. annuelle moyenne*
Impôts locaux nets des restitutions	5 704 043	5 760 627	5 974 975	5 863 996	5 866 751	5 967 419	*0,9 %*
+ Taxes sur activités de service et domaine	186 197	195 098	207 404	201 220	136 208	268 071	*7,6 %*
+ Taxes sur activités industrielles	302 531	282 964	287 073	285 657	293 186	297 979	*- 0,3 %*
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	0	0	0	0	0	0	*N.C.*
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	220 720	211 114	209 401	212 179	210 077	234 933	*1,3 %*
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	**6 413 491**	**6 449 803**	**6 678 853**	**6 563 052**	**6 506 221**	**6 768 402**	***1,1 %***

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

La commune a fait le choix de maintenir ses taux de fiscalité depuis 2011. Si le taux de taxe d'habitation de la commune est inférieur au taux moyen appliqué par les autres communes du département, les taux des deux taxes foncières sont en revanche déjà élevés et restent au-dessus de la moyenne pour toute la période contrôlée. En revanche, les taux et les produits de la taxe foncière et de la taxe d'habitation sont en retrait par rapport aux commune comparables à l'échelle nationale. À titre indicatif, le produit de la taxe sur le foncier bâti porte plus de 65 % des ressources de fiscalité directe de la commune.

6.1.1.2. Les ressources d'exploitation

De 2013 à 2017, l'impact de la réduction des dotations a été partiellement amorti par une augmentation des ressources d'exploitation de plus de 18 %. Cette progression s'explique en partie par l'augmentation des prestations de services de 10 % en moyenne par an entre 2013 et 2017

[131] Note DGCL relative à la DSU - 15 mai 2017 : la DSU est désormais répartie entre les communes éligibles afin de mieux tenir compte du revenu des habitants, de la population résidant en quartier prioritaire de la politique de la ville et de l'effort fiscal.
[132] Cf. fiches financières de la commune - DGFiP.
[133] Rapport de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes sur les finances publiques locales 2019, p.27.

(508 022 € en 2017), conséquence de l'augmentation des tarifs des services municipaux, notamment du centre nautique dont l'activité a généré un niveau de recettes dépassant 250 k€ en 2018. Les ressources d'exploitation 2017 ont également été impactées positivement, mais exceptionnellement, par le reversement du budget « assainissement » au budget principal pour 350 k€.

À partir de 2016, les ressources d'exploitation sont fortement affectées par la réintégration dans le budget principal du service multi accueil, précédemment géré par le centre communal d'action sociale. La mise à disposition de personnel facturée a donc diminué de 24 % en variation annuelle moyenne (172 k€ en 2018 contre 440 k€ en 2013).

Cet impact négatif sur les ressources d'exploitation n'est pas absorbé par la croissance des produits issus des prestations de services. Globalement, les ressources d'exploitation de la commune diminuent de 7,6 % entre 2013 et 2018 (variation annuelle moyenne de - 1,6 %).

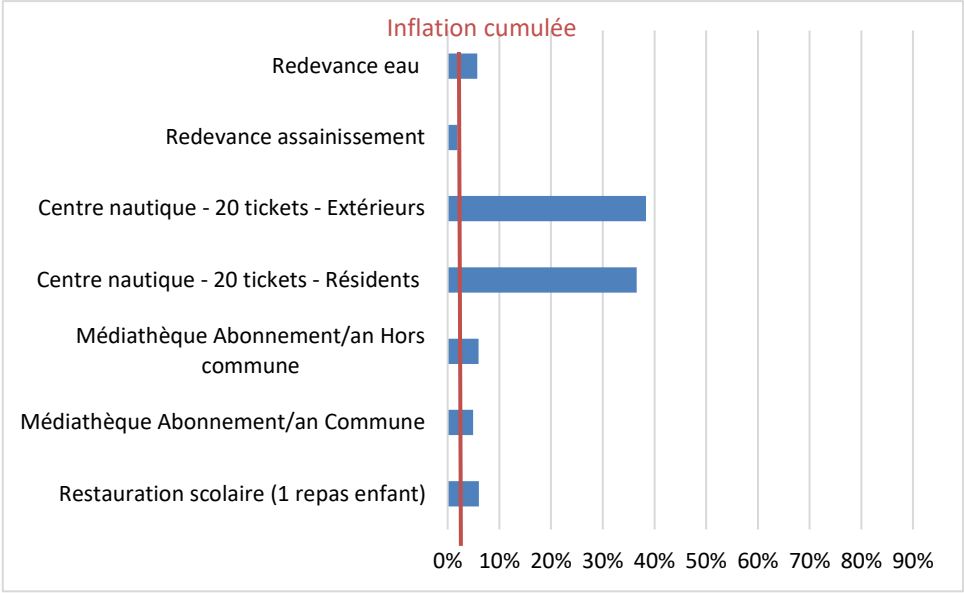
6.1.1.3. Une tarification en hausse des services à la population

La commune de Villefranche-de-Rouergue a adopté une politique de tarification différenciée entre les publics résidents et les personnes domiciliées hors de la commune.

Pour la restauration scolaire, cette différenciation des tarifs n'a été instaurée qu'à partir de 2016. Le centre nautique, ré-ouvert en 2014 suite à la réalisation d'importants travaux de réhabilitation, applique également une tarification différenciée. Jusqu'en 2018, une distinction était appliquée entre les extérieurs et les résidents de la CC, depuis 2019 une tarification plus élevée s'applique aux extérieurs de la commune de Villefranche-de-Rouergue. Ce mécanisme permet de faire supporter une part plus importante du financement des services aux usagers qui ne contribuent pas fiscalement au coût des équipements et constitue selon l'ordonnateur alors en fonctions une compensation – certes modeste – aux charges de centralité supportées par les villefranchois.

La chambre constate, sur la base d'un échantillon, que les tarifs des services municipaux ont évolué à la hausse et de manière plus rapide, majoritairement, que l'inflation cumulée sur la période sous revue. L'évolution du prix des services, hors SPIC, permet à la commune d'accroître ses recettes sans augmenter ses taux d'imposition (+ 7,5 % sur le poste « Travaux, études et prestations de services » entre 2013 et 2018), bien que les volumes concernés soient nettement inférieurs aux recettes issues de la fiscalité (491 k€ de prestations de services contre 6,8 M€ de ressources fiscales propres en 2018).

graphique 8 : Variation des tarifs d'un échantillon de services municipaux 2014-2019



Source : CRC, d'après délibérations de la commune

6.1.2. Un effort de maîtrise des charges

Sur l'ensemble de la période, les charges de la commune ont diminué de 2,1 % en variation annuelle.

Plus précisément, les charges à caractère général reculent de 24,4 % entre 2013 et 2018. Elles ne représentent plus que 14,2 % de produits de gestion en 2018 contre 21,6 % en début de période. L'ensemble des postes de dépenses suit cette trajectoire, surtout les dépenses d'entretien et de réparations (- 11,3 % en variation annuelle moyenne), les frais d'honoraires (- 30 %) et les prestations de services (- 11,8 %). De manière générale, la commune a mené une politique de réduction de ses dépenses par la réorganisation de ses services et les efforts de gestion demandés aux différentes directions.

Les charges de personnel diminuent quant à elles de 0,2 % en variation annuelle moyenne, résultant d'une politique de réduction des postes associée à une réorganisation. Elles constituent 51,4 % du total des charges courantes, ce qui est un niveau standard pour ce type de collectivité, les personnels titulaires représentant plus de 90 % des rémunérations versées.

Selon la même tendance, les subventions de fonctionnement versées sont réduites de 26 % sur la période 2013-2018 (- 5,8 % en moyenne annuelle).

6.1.3. Un soutien stable à l'offre associative

La ville compte environ 250 associations, dont la majeure partie œuvrent dans le domaine sportif et culturel. La commune apporte un soutien au tissu associatif au moyen de subventions et de la mise à disposition de personnel et/ou de matériel. Le montant des subventions accordées au monde associatif reste globalement stable[134], la légère diminution constatée étant principalement

[134] Au total, sur la période 2013-2018, le montant des subventions accordées atteint 4,3 M€.

due au transfert de la compétence tourisme à l'intercommunalité et à la disparition de la subvention à l'office de tourisme[135].

Aux termes de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, la commune a pour obligation d'établir des conventions de manière à encadrer[136] les subventions municipales supérieures à 23 000 €. Ces documents doivent préciser l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention. Les principales associations qui en bénéficient (près de la moitié en volume) sont l'office de tourisme, la fédération des conseils de parents d'élèves (gestion du centre aéré, projets éducatifs et pédagogiques), les « Ateliers de la fontaine » (activités socio culturelles à destination des jeunes) et la crèche parentale « l'Île aux trésors ».

Les services de la commune ont transmis la majeure partie des conventions relatives à l'attribution des subventions, mais pas l'exhaustivité. L'ordonnateur doit s'assurer que l'ensemble des subventions le nécessitant soient encadrées par une convention (contrôle en amont) et qu'elles fassent l'objet de la présentation de rapports d'activité (contrôle *a posteriori*). Par ailleurs, les contributions en nature (locaux, personnels) doivent être évaluées et renseignées dans les états financiers, ce qui n'est pas systématique.

6.1.4. Un autofinancement qui reste satisfaisant

Sur la période 2013-2018, la capacité d'autofinancement de la commune varie de 1 M€ à 2 M€, soit 10 à 18 % des produits de gestion, ce qui constitue un niveau satisfaisant. Ce résultat est obtenu grâce à une maîtrise des charges de gestion, en particulier les charges à caractère général, qui compense la baisse des dotations de l'État.

Entre 2013 et 2017, la CAF brute de la commune de Villefranche-de-Rouergue a progressé de 46,3 % (variation annuelle positive de 10 % en moyenne). En 2018, elle augmente encore de plus de 492 k€, sans prendre en compte l'incidence de la dotation générale de décentralisation (DGD).

Les données 2018 intègrent, en effet, l'enregistrement de la DGD relative à des travaux sur la bibliothèque pour 1,7 M€[137]. Un retraitement de la CAF[138] ramènerait celle-ci à 2,6 M€, soit en légère hausse par rapport à la moyenne des exercices antérieurs.

Il pourra être observé que la subvention « exceptionnelle et annuelle » versée à la régie autonome des abattoirs, irrégulière selon la chambre, a coûté sur la période l'équivalent de l'autofinancement moyen dégagé sur un exercice, soit 2 M€.

[135] Subvention qui est désormais imputée à l'attribution de compensation reversée par l'EPCI à la commune.
[136] Article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.
[137] La hausse des dotations au chapitre 74 est une anomalie due à l'inscription d'une « dotation générale de décentralisation bibliothèque » de 1,75 M€, qui constitue en fait une ressource d'investissement.
[138] À compter des produits rigides, qui diminuerait donc de 1,7 M€.

6.1.5. Une dette dont la structure est saine, mais qui reste élevée

Globalement, sur la période contrôlée, excepté pour l'exercice 2015, la commune de Villefranche-de-Rouergue a dégagé une CAF suffisante pour couvrir l'annuité du capital de sa dette.

L'encours de dette par habitant du budget général demeure au-dessus de la moyenne de la strate : il ressort à 1 219 € par habitant pour la commune en 2018, contre 954 € pour la strate correspondante. La catégorie des emprunts souscrits est de type A1[139], ce qui traduit, selon la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales du 7 décembre 2009, des produits simples à risque faible.

L'encours de dette a augmenté de 2 M€ entre 2013 (13,2 M€) et 2018 (15,4 M€), suite à un volume important d'emprunts mobilisés en 2013 et 2014 pour la réalisation d'opérations d'investissement d'ampleur (groupe scolaire, bassin ludique). Le volume emprunté sur ces deux exercices représente 76 % des 8,15 M€ réalisés sur la période. Par contre, la question de l'utilité du recours à l'emprunt sur les exercices 2015 et 2017 peut se poser dans la mesure où la commune présentait sur ces deux exercices un financement propre disponible supérieur à ses dépenses d'équipement, ce qui lui permettait de dégager une capacité de financement et non un besoin de financement. La dette, dont l'encours est désormais en diminution, reste à des niveaux élevés. Les efforts de gestion réalisés afin de dégager un autofinancement en progression permettent toutefois de présenter une capacité de désendettement désormais inférieure à 7 ans, plus satisfaisante que la valeur moyenne de 10 ans relevée sur la période.

6.2. Les relations financières avec l'EPCI

6.2.1. L'AC et la DSC

L'attribution de compensation (AC) vise à assurer la neutralité budgétaire du passage à la taxe professionnelle unique et des transferts de compétences, pour l'EPCI comme pour les communes membres. La dotation de solidarité communautaire (DSC), telle que prévue par l'article 1609 nonies C du code général des impôts, a quant à elle pour objectif de répondre à un besoin de péréquation au sein des intercommunalités, étant « répartie en tenant compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant, les autres critères étant fixés librement par le conseil ».

En 2016, la CC a reversé 3,22 M€ aux communes membres. Ces reversements sont globalement stables sur la période 2013-2016.

Selon le pacte financier et fiscal de février 2018, les critères de répartition de l'enveloppe de la DSC sont les suivants :

- population DGF : 20 % ;
- insuffisance de potentiel financier : 20 % ;
- population de 3 à 16 ans Insee : 25 % ;
- effort fiscal : 10 % ;
- effort touristique et hébergements touristiques : 25 %.

[139] La quasi-totalité des emprunts est à taux fixe et à échéance constante.

Le pacte antérieur, approuvé par délibération du conseil communautaire du Villefranchois du 14 avril 2016, prévoyait les critères d'attribution suivants : démographie, potentiel fiscal, variation du produit de la taxe professionnelle depuis 1999. Cette évolution des critères de répartition traduit la politique de l'EPCI de valorisation des services à destination des populations jeunes et d'accompagnement de la dynamique du tourisme sur le territoire.

tableau 18 : Reversements 2013-2016 de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire sur le Villefranchois au bénéfice des communes membres

en €	2013	2014	2015	2016
Attribution de compensation - 7321 jusqu'en 2017	3 183 961	3 178 156	3 176 182	3 216 629
Dotation de solidarité communautaire - 7322 jusqu'en 2017	240 000	280 000	280 000	365 827

Source : CRC, logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Les compétences de l'EPCI évoluent en 2015 dans le domaine de l'aménagement de l'espace (synthèse des documents d'urbanisme communaux, réflexion sur un schéma directeur simplifié, développement d'outil d'analyse et de gestion, SCoT, élaboration, suivi et révision du PLUi), puis en 2016 dans le domaine du développement économique :

- réalisation, gestion, extension et commercialisation de la zone intercommunale d'activités économiques de la Glèbe ;
- réalisation, gestion commercialisation de futures zones d'activités sur des terrains appartenant à la CC ;
- interventions publiques en matière de développement économique, actions visant à développer l'économie, l'emploi hors commerces de détail et du tourisme ;
- création, gestion et commercialisation de pépinières, d'hôtels d'entreprise ;
- politique locale du commerce sédentaire.

S'agissant des compétences facultatives :

- adhésion à des syndicats mixtes dans le cadre des compétences de la CC ;
- opérations sous mandat pour des communes membres ;
- prestations de services sous compte de tiers pour des communes non membres ;
- animation du contrat local de santé ;
- compétence aménagement numérique.

Le 1er janvier 2017, la CC du Villefranchois fusionne avec les CC du Canton de Najac et du Villeneuvois Diège et Lot. Les compétences obligatoires transférées à cette date sont :

- promotion du tourisme ;
- collecte et traitement des déchets ;
- accueil des gens du voyage.

Les compétences facultatives et optionnelles sont également conservées par le nouvel EPCI sur l'ensemble de son territoire ou restituées aux communes dans un délai d'une à deux années. Dans l'intervalle, ces compétences continuent d'être exercées dans les anciens périmètres.

Le 1er janvier 2018, les compétences Gemapi (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) et hors Gemapi, enseignement supérieur et politique de la ville, sont transférées à l'EPCI.

Suite à ces transferts de compétences vers l'EPCI, le montant cumulé de l'AC et de la DSC au bénéfice de Villefranche-de-Rouergue a diminué de 6,8 % (- 207 k€), passant de 3 058 257 € en 2016 à 2 851 162 € en 2017. Pour autant, la commune reste très majoritairement bénéficiaire des reversements communautaires (70,5 % des dotations 2017), ce qui est cohérent avec le poids fiscal de la commune dans cet ensemble.

En 2018, le montant de l'AC perçue par la commune diminue de 0,13 %[140], correspondant à la participation de la commune au syndicat de rivière. Cependant, avec l'attribution d'une DSC de 127 k€, le montant total des reversements alloués à Villefranche-de-Rouergue progresse de 4,33 %, représentant 65 % du montant des reversements communautaires et confirmant la position prédominante de la commune au sein de l'EPCI.

La commune bénéficie également d'un reversement du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) à hauteur de 148 963 € en 2017, soit 20 % du montant total reversé par l'EPCI, et à hauteur de 154 668 € en 2018, soit 20 % également.

Selon le pacte fiscal et financier de l'EPCI du Grand Villefranchois de février 2018, la répartition du FPIC entre l'EPCI et les communes se fait, en l'absence de projets structurants, en fonction du coefficient d'intégration fiscale pour la part EPCI, le solde étant reversé aux communes. En cas de projets structurants pour le territoire, un arbitrage est réalisé par l'EPCI.

tableau 19 : Villefranche-de-Rouergue - Évolution 2013-2018 de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	*Var. annuelle moyenne*
Attribution de compensation brute	2 934 946	2 934 946	2 934 946	2 934 946	2 851 162	2 847 384	*- 0,6 %*
Attribution de compensation brute au niveau communautaire	3 183 961	3 178 156	3 176 182	3 216 629	4 331 488	4 266 767	*+ 6,8 %*
Dotation de solidarité communautaire brute	123 311	123 311	123 311	123 311	0	127 295	*0,6 %*
Dotation de solidarité communautaire brute au niveau communautaire	240 000	280 000	280 000	365 827	0	437 219	*+ 9,5 %*
Poids de la commune sur le montant total	89,32 %	88,44 %	88,49 %	85,37 %	65,82 %	63,24 %	

Source : CRC, logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

[140] Le débat d'orientation budgétaire 2019 détaille le montant de l'attribution de compensation de la manière suivante :

Historique de calcul de l'attribution de compensation (AC) :
Suite aux transferts de compétences intervenus depuis le 1er janvier 2017 vers la CCGV, l'attribution de compensation a été modifiée comme suit :

1-Attribution de compensation 2016 (AC):		**2 934 946.08 €**
2-Modification AC suite transferts de compétences :		
• Zones d'activités	- 3 120.00 €	
• Tourisme (50% coût net)	-96 780.00 €	
• Politique du commerce	- 5 000.00 €	
• Aire d'accueil gens du voyage	-42 193.00 €	
• Total	-147 093.00 €	-147 093.00 €
3-Attribution de compensation modifiée		2 787 853.08 €
• Prise en charge des frais ADS		39 178.00 €
• Réintégration DSC		123 311.00 €
• Tourisme (50% coût net)		- 99 180.00 €
4-Total attribution de compensation perçue en 2017		**2 851 162.08 €**
5-Total attribution de compensation à percevoir en 2018		**2 851 162.08 €**
6-Modification AC suite transferts de compétences :		
• Gemapi, hors Gemapi, enseignement supérieur et politique de la ville	- 3 777.60 €	
7-Total attribution de compensation perçue en 2018		**2 847 384.48 €**

6.2.2. Les fonds de concours

Les fonds de concours permettent à l'un des membres de la CC de bénéficier de l'aide financière d'autres membres. Ils constituent donc une dérogation aux principes de spécialité et d'exclusivité applicables aux EPCI à fiscalité propre, qui tendent à interdire les financements croisés. Ils doivent nécessairement avoir pour objet de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement.

Par délibération du 1er octobre 2015, le conseil communautaire de la CC du Villefranchois a adopté les modalités de versement de fonds de concours à ses communes membres. Cette délibération prévoit la constitution d'une enveloppe de 100 000 €, reconduite annuellement et destinée au financement de projets d'investissement.

L'EPCI n'a versé aucun fonds de concours entre 2013 et 2015. En 2016, il a versé 120 645 €, dont 10 723 € au profit de Villefranche-de-Rouergue, soit 9 % du montant total. En 2017, sur les 77 149 € versés par l'EPCI, la commune n'a été bénéficiaire d'aucun soutien alors qu'en 2018, sur les 160 k€ versés, elle a bénéficié de 39 277 € (25 % du total).

Le nouvel EPCI a adopté, en mars 2018, un nouveau règlement pour la période 2018-2020, qui affine les modalités d'attribution : une enveloppe annuelle dont le montant évolue en fonction du niveau de consommation des crédits de l'année antérieure et des capacités financières et projets de l'EPCI ; définition des projets éligibles s'inscrivant dans le projet de territoire ; seuil plancher de dépenses par projet ; modalités de constitution des dossiers, ... Désormais, le volume des fonds a augmenté avec une autorisation de programme pluriannuelle de 3 M€ pour la période 2018-2020.

En conclusion, la commune de Villefranche-de-Rouergue a bénéficié des fonds de concours communautaires sur la période 2013-2019 pour un montant global de 135 551 €, qui n'appelle pas d'observation.

6.3. Une trésorerie abondante, soutenue par les budgets annexes

6.3.1. Le fonds de roulement

Le fonds de roulement résulte de la différence entre les ressources stables (financement disponible à plus d'un an, notamment l'emprunt) de la commune et ses emplois stables, principalement constitués par les immobilisations. Il permet ainsi de couvrir le décalage entre encaissement de recettes et paiement de dépenses.

La commune affiche un fonds de roulement net global (FRNG) positif sur l'ensemble de la période et en progression de 38,5 % en moyenne annuelle. Le FRNG en nombre de jours de charges courantes est estimé à 178 jours en 2018, ce qui est un niveau qui peut être considéré comme excessif.

6.3.2. Un besoin en fonds de roulement négatif

Le besoin de fonds de roulement (BFR) traduit le niveau de besoin de la collectivité pour financer son activité courante, généré par le décalage des flux de trésorerie qui existe entre le délai

de paiement de ses dettes et le délai d'encaissement de ses créances ajusté du délai de rotation des stocks.

Le BFR de la commune est négatif sur l'ensemble de la période, ce qui signifie que la commune dégage de par son activité de la trésorerie et non un besoin de financement.

Le BFR est, en fait, essentiellement impacté par le compte de rattachement avec les budgets annexes, le compte 451, qui comptabilise la trésorerie de ces budgets. Sans l'apport des budgets annexes, le budget principal dégagerait un besoin en fonds de roulement global de 101 531 € en moyenne sur les exercices 2013-2018. Le BFR négatif ainsi observé est donc artificiellement constitué par les budgets annexes.

tableau 20 : Incidence des comptes de rattachement des budgets annexes sur le BFR de la commune

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne
BA Eau	*469 562*	*544 688*	*968 157*	*1 069 714*	*1 218 786*	*962 408*	*872 219*
BA Assainissement	*1 292 509*	*1 639 041*	*1 840 682*	*2 012 056*	*1 779 236*	*1 496 995*	*1 676 753*
Total soldes créditeur BA	**1 762 071**	**2 183 729**	**2 808 839**	**3 081 770**	**2 998 022**	**2 459 403**	***2 548 972***
BFRG hors incidence des BA	**- 208 984**	**398 718**	**- 25 183**	**83 748**	**- 40 049**	**253 606**	***101 531***
BFRG incluant l'incidence des BA	**- 1 935 055**	**- 1 785 011**	**- 2 834 022**	**- 2 886 690**	**- 3 038 071**	**- 2 205 797**	***- 2 447 441***

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et Anafi

6.3.3. Une trésorerie adossée aux budgets annexes

La trésorerie résulte de la différence entre le fonds de roulement net global et le besoin en fonds de roulement global.

La commune dégageant un fonds de roulement positif en forte progression sur la période et une capacité de financement également importante et croissante, la trésorerie nette de la commune est par conséquent largement positive (+ 20,5 % en variation annuelle moyenne). Elle peut couvrir 251 jours de charges courantes en 2018.

La trésorerie des budgets annexes modifie celle du budget principal à hauteur de 47,8 % en moyenne sur la période contrôlée. Sans cet apport, la trésorerie du budget principal serait tout de même positive mais réduite de moitié.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune de Villefranche-de-Rouergue est satisfaisante, mais elle doit faire l'objet de vigilance du fait d'un niveau d'endettement assez élevé.

La capacité d'autofinancement est satisfaisante grâce à un effort de maîtrise des charges, malgré la baisse des dotations et le poids des charges de centralité, dont une subvention de plus de 2 M€ versée à l'abattoir.

Ce diagnostic, qui vaut pour la période examinée, ne prend pas en compte les conséquences financières de la crise sanitaire de 2020.

7. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA MASSE SALARIALE

7.1. La mise en œuvre des recommandations de la chambre

Le rapport précédent de la chambre s'inscrivait dans le cadre d'une enquête nationale pilotée par la Cour des comptes sur la gestion de la fonction publique territoriale et avait l'objet de trois recommandations :

- appliquer la durée légale du travail ;
- formaliser les conditions d'octroi des heures supplémentaires ;
- actualiser le régime indemnitaire par des délibérations.

Concernant la durée légale du travail, l'ordonnateur alors en fonctions a maintenu la position prise lors du contrôle précédent, considérant que tous les agents sont sur un cycle de 35 heures hebdomadaires depuis le 4 juillet 2016. L'accord relatif à la durée officielle du temps de travail signé le 16 janvier 2002 vise une durée annuelle de 1 568 heures pour les agents à 35 heures hebdomadaires, et de 1 591 heures pour ceux à 39 heures. La durée légale est de 1 607 heures, correspondant aux 1 600 heures prévues par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000, auxquelles s'est ajoutée la journée de solidarité instaurée en 2005.

Par délibération n° 20181219-13 du 19 décembre 2018, le conseil municipal a adopté la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) à compter du 1er janvier 2019. De fait, la commune a mis en œuvre la recommandation de la chambre.

Les conditions d'octroi des heures supplémentaires sont formalisées dans une note de service. Cette recommandation, dont la portée est plus limitée que les deux précédentes, a donc été mise en œuvre.

7.2. Une masse salariale dont la progression est contenue

90 % des agents de la commune sont des personnels titulaires. Elle recourt de façon limitée aux agents contractuels.

La structure des effectifs, avec 77 % d'agents de catégorie C[141] essentiellement au sein de la filière technique, est caractéristique du bloc communal, qui assure de nombreuses missions d'exécution et de service au contact direct des citoyens.

La commune parvient à contenir sa masse salariale qui est stable sur la période. Cette dynamique s'explique principalement par la diminution des effectifs, qui sont passés de 183 en 2013 à 171 en 2017.

[141] Source : bilan social 2017.

tableau 21 : Charges de personnel

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	*Var. annuelle moyenne*
Rémunérations du personnel	4 264 966	4 215 951	4 165 486	4 078 910	4 148 703	4 210 019	*- 0,3 %*
+ Charges sociales	1 648 985	1 679 199	1 700 939	1 686 457	1 712 656	1 717 340	*0,8 %*
+ Impôts et taxes sur rémunérations	69 232	69 125	71 458	78 341	79 432	80 346	*3,0 %*
+ Autres charges de personnel	0	0	0	0	0	0	*N.C.*
= Charges de personnel interne	**5 983 184**	**5 964 275**	**5 937 884**	**5 843 708**	**5 940 791**	**6 007 705**	*0,1 %*
Charges sociales en % des charges de personnel interne	*27,6 %*	*28,2 %*	*28,6 %*	*28,9 %*	*28,8 %*	*28,6 %*	
+ Charges de personnel externe	59 199	76 018	118 777	98 030	42 382	46 374	*- 4,8 %*
= Charges totales de personnel	**6 042 383**	**6 040 293**	**6 056 661**	**5 941 738**	**5 983 172**	**6 054 079**	*0,0 %*

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

Le régime indemnitaire versé aux fonctionnaires communaux représente en moyenne 18,86 % de leur rémunération brute. Une « prime de fin d'année », versée à l'ensemble des agents, représente un tiers de ce montant et devrait être intégrée au Rifseep, à l'occasion d'une révision prochaine de celui-ci.

Enfin, la pyramide des âges, avec un fort contingent d'agents âgés de plus de 50 ans, laisse entrevoir à moyen terme des marges de manœuvre financières, y compris à iso-effectif grâce à un effet de *noria*.

7.3. Un absentéisme qui continue d'augmenter

Lors de son contrôle précédent, la chambre avait souligné l'augmentation de l'absentéisme, estimant le coût global à 17 postes, soit 459 000 € en montant annuellement.

Le taux d'absentéisme 2017 s'établit à 13 %, soit trois points au-dessus de la moyenne nationale pour des collectivités comparables. La situation s'est dégradée avec une hausse de 40 % des absences et surtout des accidents du travail, représentant 21 % des causes d'absence. Ce dernier élément est singulier, la moyenne étant de 14 % pour les collectivités en 2017, d'après une étude Sofaxis.

tableau 22 : L'absentéisme par cause sur la commune, 2011-2017

En jours	2011	2013	2015	2017
Maladie ordinaire	2 060	2 325	2 435	2 766
Maladie longue durée, longue maladie	505	373	0	1 241
Accident de travail	0	102	931	1 056
Maternité/Paternité	330	618	265	39
Total	**2 895**	**3 418**	**3 631**	**5 102**
Évolution		**+ 18 %**	**+ 6 %**	**+ 40 %**

Source : CRC, d'après bilan sociaux de la commune

La commune a mis en place des mesures palliatives (un assistant de prévention et une nouvelle organisation) qui n'ont peut-être pas entraîné les effets positifs attendus[142].

[142] Importants mouvements sociaux en 2018 et rédaction de « cahiers de doléances » par les représentants des agents, qui font suite à 106 jours de grève en 2017.

Le document unique de prévention des risques au travail n'est pas encore adopté, bien qu'une version ait été présentée au comité technique en juillet 2019. Or, la circulaire du 25 juillet 2014, relative à la mise en œuvre dans la fonction publique territoriale de l'accord-cadre du 22 octobre 2013 concernant la prévention des risques psychosociaux, rappelle l'obligation pour tout employeur public de mettre en œuvre un tel document. En outre, la commune a obtenu du fonds de prévention de la caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales, une subvention de 10 000 € afin de mettre en œuvre cette démarche[143]. En réponse, l'ordonnateur alors en fonctions a indiqué, suite à une discussion avec les organisations syndicales, avoir d'une part prévu de conduire en 2020 une mission spécifique sur la prévention des risques psychosociaux, et d'autre part d'avoir engagé un travail sur la prévention des accidents du travail qui sera présenté au prochain comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

L'ordonnateur doit poursuivre dans sa politique de prévention de l'absentéisme et des risques professionnels, dans un contexte social qui a pu être compliqué.

7.4. Une gestion des frais de déplacement régularisée

Le montant des frais de déplacement sur l'ensemble de la période s'élève à 2 597 € pour les élus et 40 037 € pour les agents.

7.4.1. Un barème de remboursement qui doit être clarifié et revalorisé

Les barèmes de remboursement actuellement mis en œuvre, tant pour l'utilisation du véhicule personnel lors d'une mission que pour la prise en charge des nuitées et repas, reposent sur des documents anciens :

- l'arrêté du 26 août 2008 fixant les taux des indemnités kilométriques ;
- un barème de primes et indemnités des agents de l'État fixant les taux des indemnités de repas et de nuitée en date de 2002.

L'article 7-1 du décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001 fixant les conditions et les modalités de règlements des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités locales dispose que « l'assemblée délibérante de la collectivité fixe, en métropole, le barème des taux du remboursement forfaitaire des frais d'hébergement […] dans la limite du taux maximal prévu aux premier et deuxième alinéas de l'article 7 du décret du 3 juillet 2006 précité [applicable au personnel de l'État] ».

Or, ces taux ont augmenté à plusieurs reprises ces 17 dernières années, ce qui a créé une situation *a priori* défavorable pour les agents de la commune en déplacement, comme l'indique les tableaux ci-dessous.

[143] Courrier du 20 novembre 2017 du directeur de l'établissement.

tableau 23 : Barèmes d'indemnités kilométriques

Barème collectivité				Barème en vigueur (2019)			
Type de véhicule	**Jusqu'à 2 000 km**	**2 001 à 10 000 km**	**Au-delà de 10 000 km**	**Jusqu'à 1 000 km**	**De 1 001 à 2 000 km**	**2 001 à 10 000 km**	**Au-delà de 10 000 km**
5 CV et moins	0,25 €	0,31 €	0,18 €	0,29 €	0,29 €	0,36 €	0,21 €
6 CV et 7 CV	0,32 €	0,39 €	0,23 €	0,37 €	0,37 €	0,46 €	0,27 €
8 CV et plus	0,35 €	0,43 €	0,25 €	0,41 €	0,41 €	0,5 €	0,29 €

Source : CRC

tableau 24 : Barèmes des frais de mission

En €	Barème collectivité	Barème en vigueur (2019)
Repas	15,25	15,25
Nuitée Paris	53,36	110
Nuitée grande ville	38,11	90
Nuitée autre	38,11	70

Source : CRC

Dès lors, il conviendra d'adopter une délibération de manière à rapprocher les taux de prise en charge de ceux des agents de l'État en s'inspirant du décret n° 2019-139 du 26 février 2019 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État et de l'arrêté du 26 février 2019 afférent définissant les taux de prise en charge et mentionnés dans le tableau *supra*.

7.4.2. Des anomalies désormais corrigées

Pour compenser cette situation, la commune met régulièrement en œuvre un remboursement dérogatoire « aux frais réels », possible en vertu du décret de 2001 précité. Il est toutefois peu encadré puisque les ordres de mission, signés du maire ou de son premier adjoint, ne précisent pas la faculté pour l'agent d'avoir recours à ce mode de remboursement et aucune note ne précise les conditions qui permettent d'y avoir recours « pour une durée limitée, lorsque l'intérêt du service l'exige et pour tenir compte de situations particulières ».

Ce mécanisme est au contraire mis en œuvre de façon régulière par les élus, la prise en charge des déplacements de conseillers municipaux faisant l'objet d'une délibération *ad hoc*[144].

Ainsi, ont été remboursées au titre des frais de mission des dépenses de restauration d'un tiers, extérieur à la fonction publique, imputées sur le dossier d'un agent municipal, pour un ordre de mission d'une journée exclusivement alors que ces dépenses ont porté sur plusieurs jours.

En outre, ont été identifiés des achats dans des dossiers de frais de déplacement qui sont sans lien avec l'exécution d'une mission, l'imputation comptable ayant été régularisée postérieurement.

L'ensemble de ces dysfonctionnements dans le processus de gestion des frais de mission, sans que ne soit remis en cause le suivi minutieux des dossiers par l'agent en charge de cette fonction, nécessite une révision complète des modalités de gestion et d'encadrement des déplacements temporaires.

[144] Délibération n° 20181010-05 pour exemple.

Recommandation

5. Se conformer à la réglementation en matière de frais de déplacement. ***Totalement mise en œuvre.***

Les services de l'ordonnateur ont rapidement réagi puisqu'une délibération a été adoptée le 18 décembre 2019 afin de corriger les anomalies relevées lors du contrôle. Dès lors, la recommandation, au bénéfice des agents communaux, est considérée comme mise en œuvre.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion des ressources humaines constitue un enjeu pour la commune, en particulier du fait de son statut de ville moyenne assurant des services au profit d'un territoire étendu. Or, les conflits sociaux et l'absentéisme restent préoccupants. Les causes ne semblent pas liées aux conditions matérielles : le temps de travail et le régime indemnitaire sont globalement favorables et le recours aux contractuels est limité. Dès lors, l'ordonnateur devra poursuivre les démarches entreprises en matière de prévention des risques professionnels et d'amélioration du climat social.

***

ANNEXES

annexe 1 : Le rôle d'une ville-moyenne et l'accès aux services 73

annexe 2 : Éléments de précision graphiques 75

annexe 3 : Données financières du budget principal 81

annexe 4 : Données financières relatives aux budgets annexes 85

annexe 5 : Compétences exercées par Ouest Aveyron Communauté 87

annexe 1 : Le rôle d'une ville-moyenne et l'accès aux services

encadré 1 : Le rôle moteur d'une ville-centre dans son territoire

De nombreuses études scientifiques démontrent l'importance d'un pôle de services au profit d'un territoire rural. La ville moyenne, selon la typologie retenue par la chambre, joue ainsi un rôle d'interface politique, institutionnelle, économique et sociale entre son bassin de vie et l'extérieur[145].

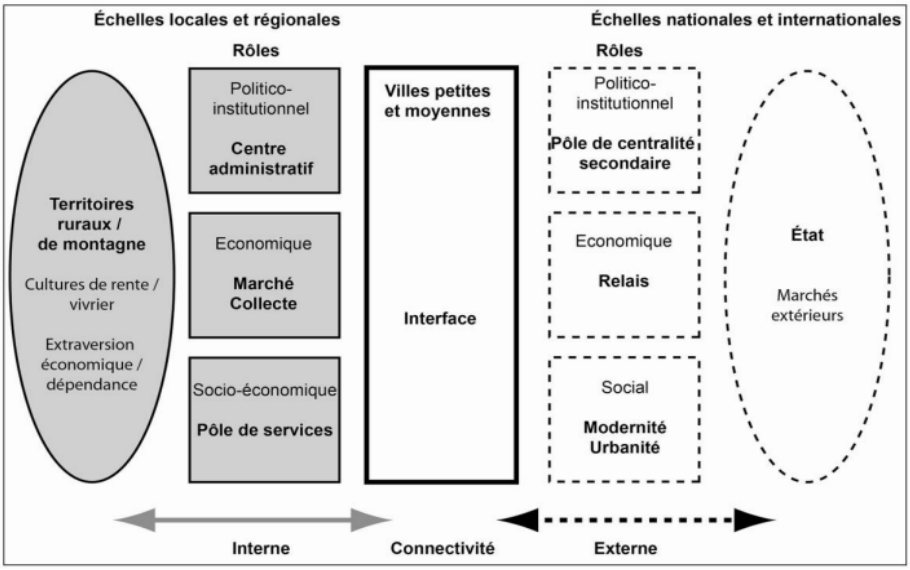
Pour ce faire, il faut que la commune puisse offrir la palette de services nécessaires à ses habitants. Selon l'Insee, « le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Les services et équipements de la vie courante servant à définir les bassins de vie sont classés en 6 grands domaines[146] ».

Les analyses sur l'aménagement des territoires et l'organisation de l'espace en France se construisent généralement sur ce niveau de granularité, qui est de fait le plus pertinent. L'emploi, n'est plus un élément discriminant de ces analyses du fait d'une dissociation croissante entre lieux de vie et d'exercice de l'activité professionnelle. Cette fonction de pôle de services est déterminante pour un accès rapide (moins de trente minutes) à des services de santé ou culturels pour les résidents de la zone de montagne. Ce faisant, elle contribue à la vitalité et à l'attractivité d'un territoire.

D'après une enquête de l'institut CSA de 2005 pour le ministère de l'intérieur sur l'accessibilité des services publics en zone rurale, le temps d'accès varie selon la typologie des services, sans devoir excéder 30 minutes.

Source : CRC Occitanie, observations définitives sur la commune de Lannemezan (Hautes-Pyrénées), juin 2019

schéma 1 : Les villes petites et moyennes comme intermédiaires entre pôles urbains et campagnes.



Source : Université des sciences et technologies de Lille, 2015[147]

[145] Cf. annexe 2.

[146] Services aux particuliers, commerce, enseignement, santé, transports et sports/loisirs/culture.

[147] MAINET, Helene, KIHONGE, Ephantus. Les villes secondaires dans les relations villes-campagnes : territoire en mouvement. In : *Villes d'Afrique de l'est en mutation.* Revue de géographie et d'aménagement, Université des sciences et technologies de Lille, 2015.

encadré 2 : Échelles de proximité des services

À l'échelle de la commune, l'enquête nationale sur les services publics en milieu rural a identifié les services considérés par les usagers comme devant être présents dans le voisinage immédiat :

- école ;
- point d'accès transport ;
- bureau de poste ;
- commerces alimentaires ;
- médecins ;
- crèche ;
- bibliothèque ;
- banque.

À l'échelle du bassin de vie (canton, CC, pays, ...), les recensements et enquêtes réalisés proposent des réponses globalement similaires, auxquelles s'ajoute une exigence d'accessibilité minimale :

- services de proximité - services publics ;
- petite enfance - enfance - jeunesse ;
- personnes âgées - maintien à domicile ;
- santé ;
- emploi - formation - insertion ;
- culture - sport - loisirs ;
- logement ;
- transport.

Source : Les services publics en milieu rural : sondage de l'institut CSA / Datar, ministère de l'intérieur, 2005

encadré 3 : Service public et service au public

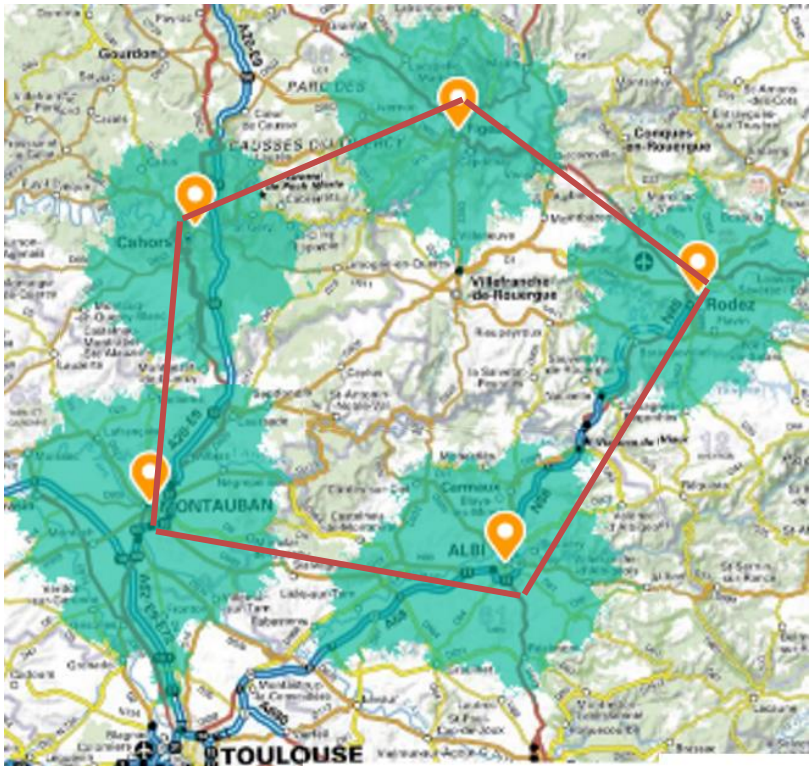
Le service public correspond à une activité d'intérêt général prise en charge par une personne publique ou par une personne privée mais sous le contrôle d'une personne publique. On distingue les services publics d'ordre et de régulation (défense, justice, ...), ceux ayant pour but la protection sociale et sanitaire, ceux à vocation éducative et culturelle et ceux à caractère économique. Le régime juridique du service public est défini autour de trois principes : continuité du service public, égalité devant le service public et mutabilité (adaptabilité).

La notion de services au public peut être considérée comme les services qui répondent à des besoins individuels et/ou collectifs à caractère économique, social ou culturel, rendus directement ou indirectement aux personnes et/ou aux familles afin de leur permettre d'habiter sur leur territoire. Le champ des services potentiellement concernés est par conséquent très vaste. Il intègre un ensemble de services, publics ou privés, marchands ou non marchands, délivrés par des opérateurs nationaux et locaux. Il va au-delà des services rendus par l'État et les collectivités territoriales. Il peut s'agir de services marchands ou non marchands, de gestion publique, privée ou associative. Il est cependant essentiel, afin de définir un périmètre d'intervention pertinent, de prioriser les services selon l'usage (quotidien, hebdomadaire ou plus ponctuel) qu'en ont les habitants.

Source : Programme Centres-bourgs, 2018

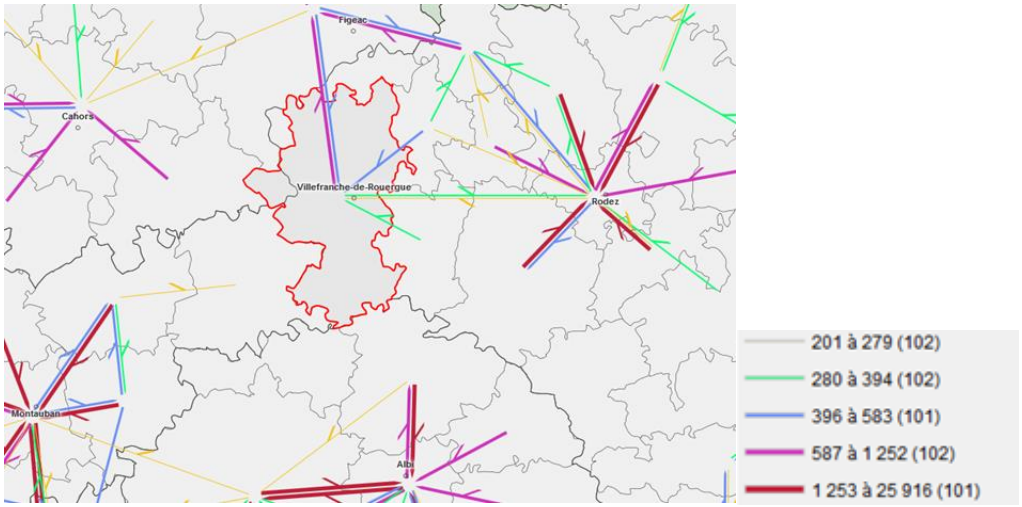
annexe 2 : Éléments de précision graphiques

carte 8 : Isochrones 30' autour des villes moyennes du secteur



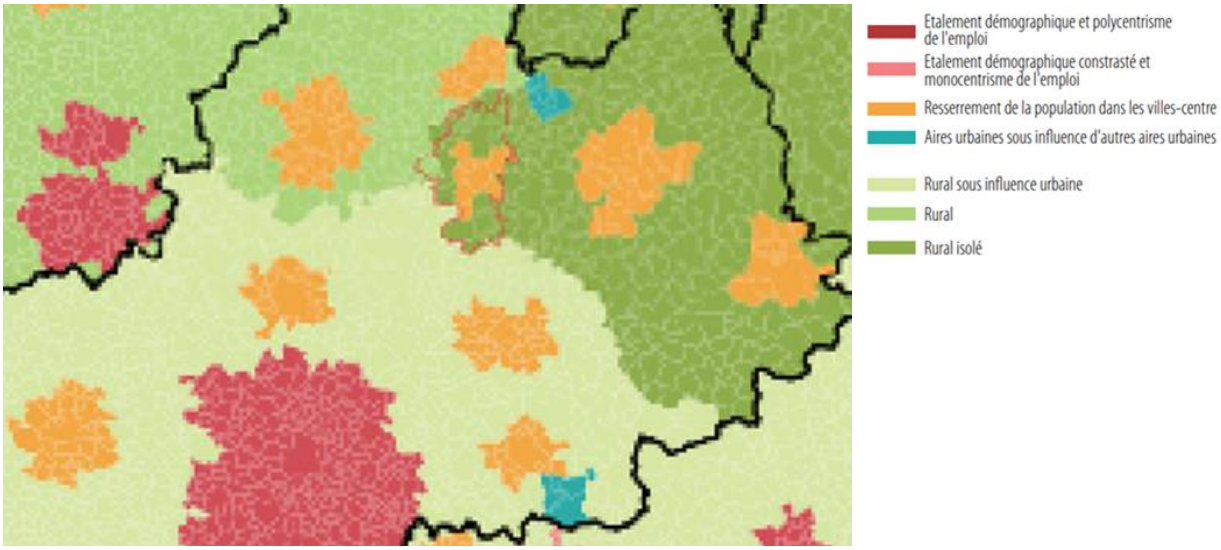
Source : CRC, d'après Géoportail
Lecture : un isochrone 30' représente le territoire couvert en voiture en 30 minutes à partir d'un point central

carte 9 : Flux domicile-travail en 2015



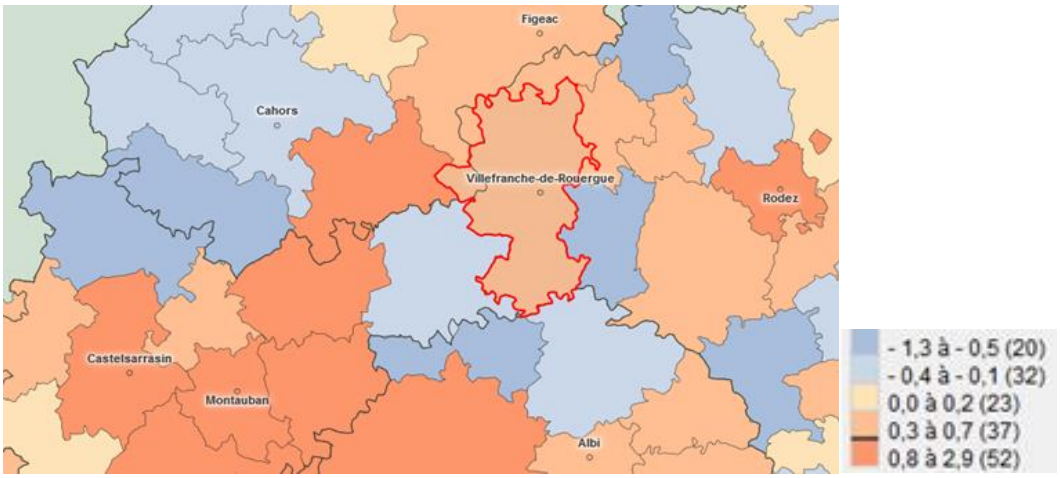
Source : Pictostat, données Insee 2015

carte 10 : Ouest Aveyron Communauté dans son environnement - typologie des espaces urbains et ruraux



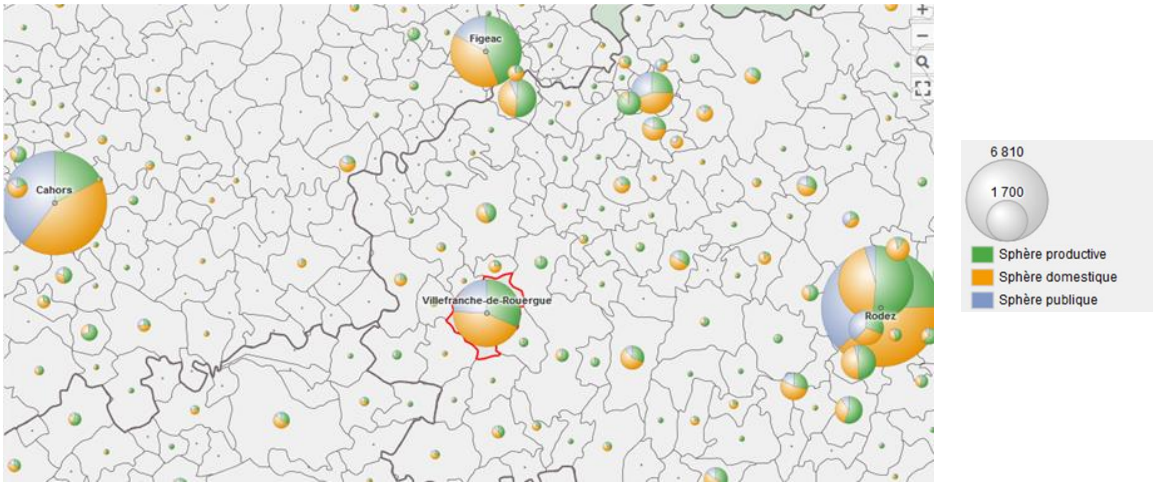
Source : Observatoire des territoires, Rapport 2011, Partie 1 : Dynamiques, disparités et interdépendance des territoires

carte 11 : Évolution de la population moyenne annuelle, 2011-2016



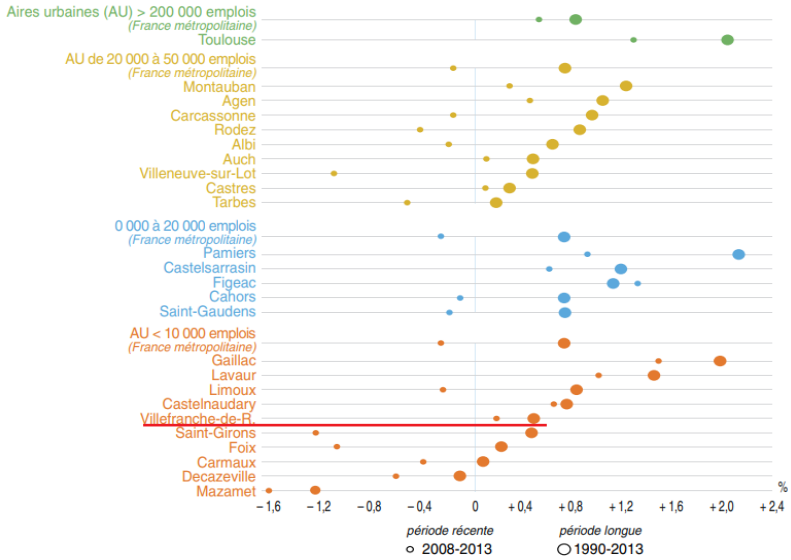
Source : Pictostat Occitanie

carte 12 : Part des sphères productives, domestique et publique dans l'emploi total en 2018



Source : picto-occitanie.fr/geoclip

graphique 9 : Évolution moyenne annuelle de création d'emploi, 1990 - 2013

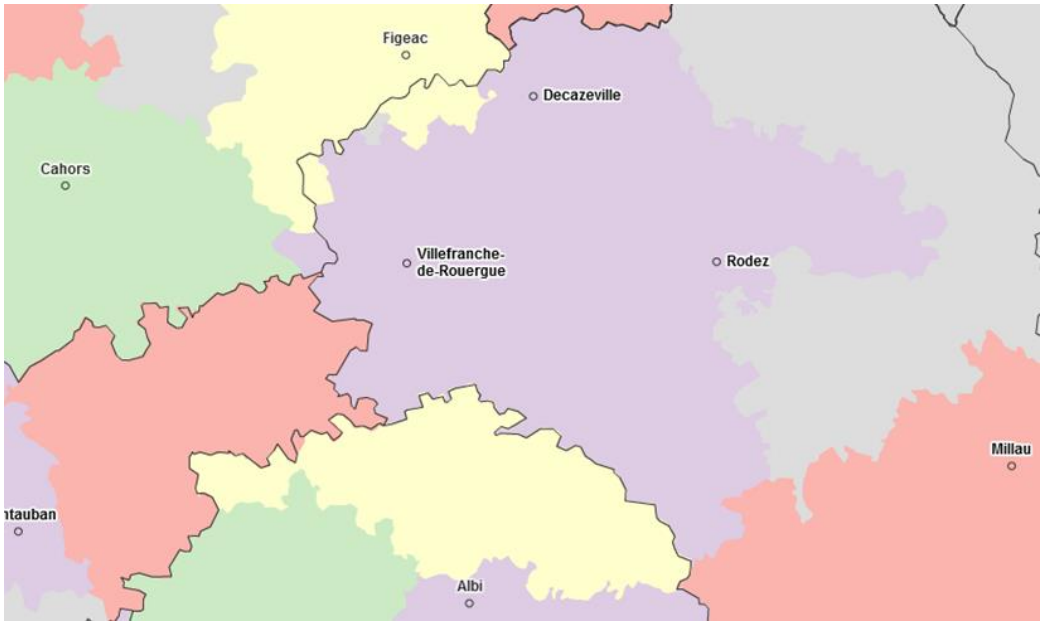


Source : Insee analyses, Occitanie, juillet 2017

carte 13 : Zone d'emploi et bassin de vie autour de Villefranche-de-Rouergue

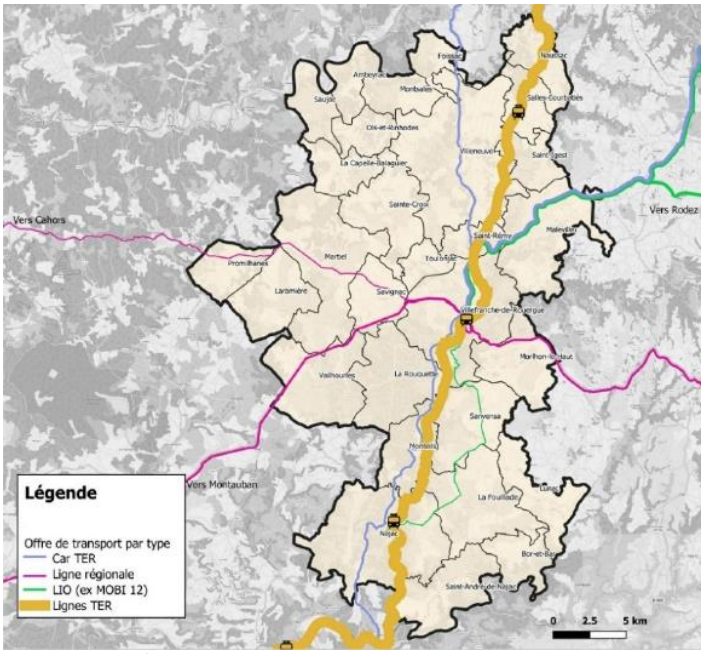
Source : Insee, Dossier Midi-Pyrénées n° 2, 2014

carte 14 : Périmètre du SCoT centre-ouest Aveyron et des schémas environnants



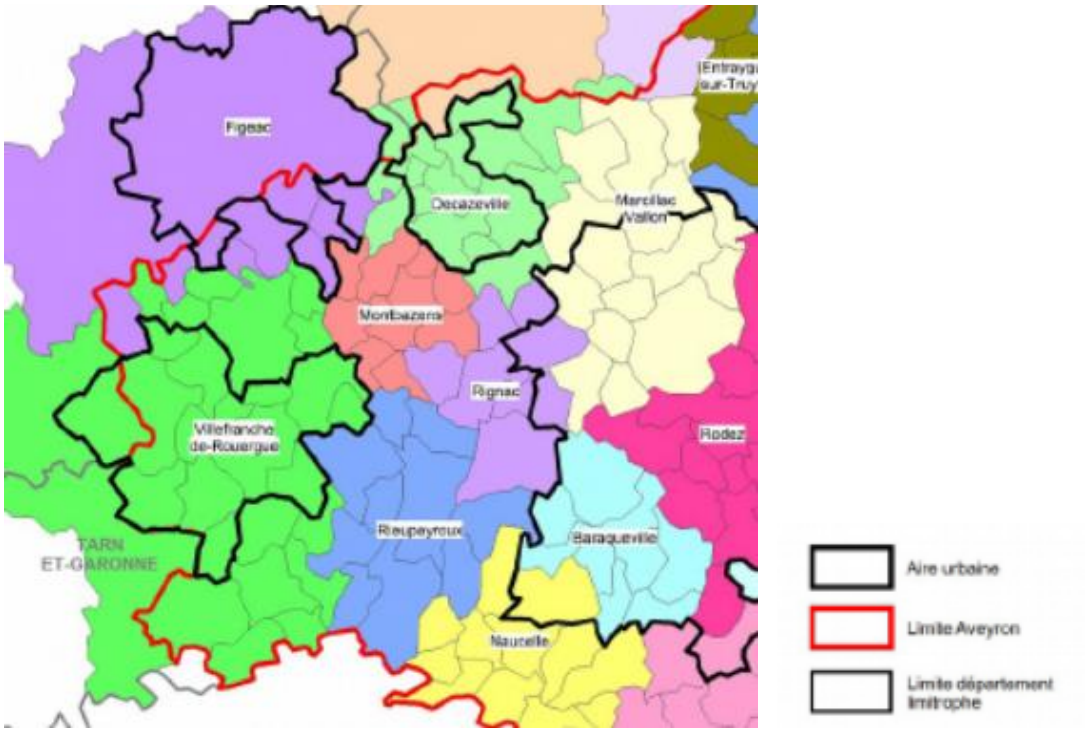
Source : Observatoire des territoires

carte 15 : Offre de transport sur le Villefranchois



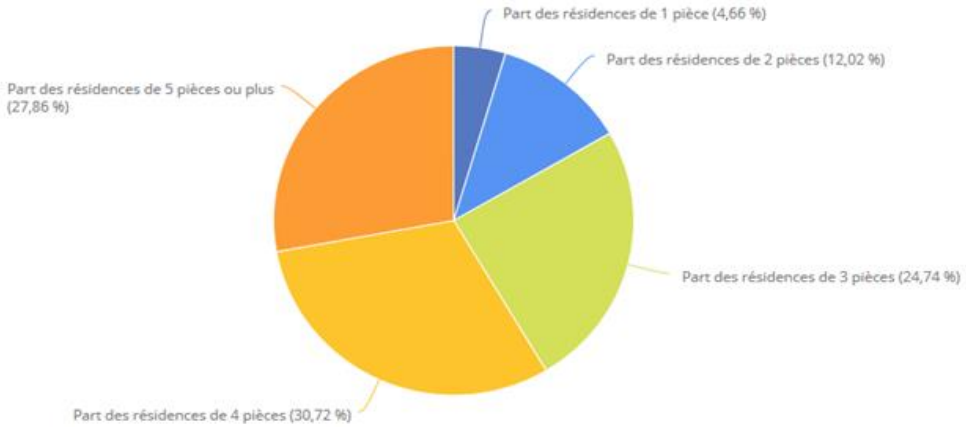
Source : EPCI, étude 2018

carte 16 : Zonage des bassins de vie de l'Aveyron



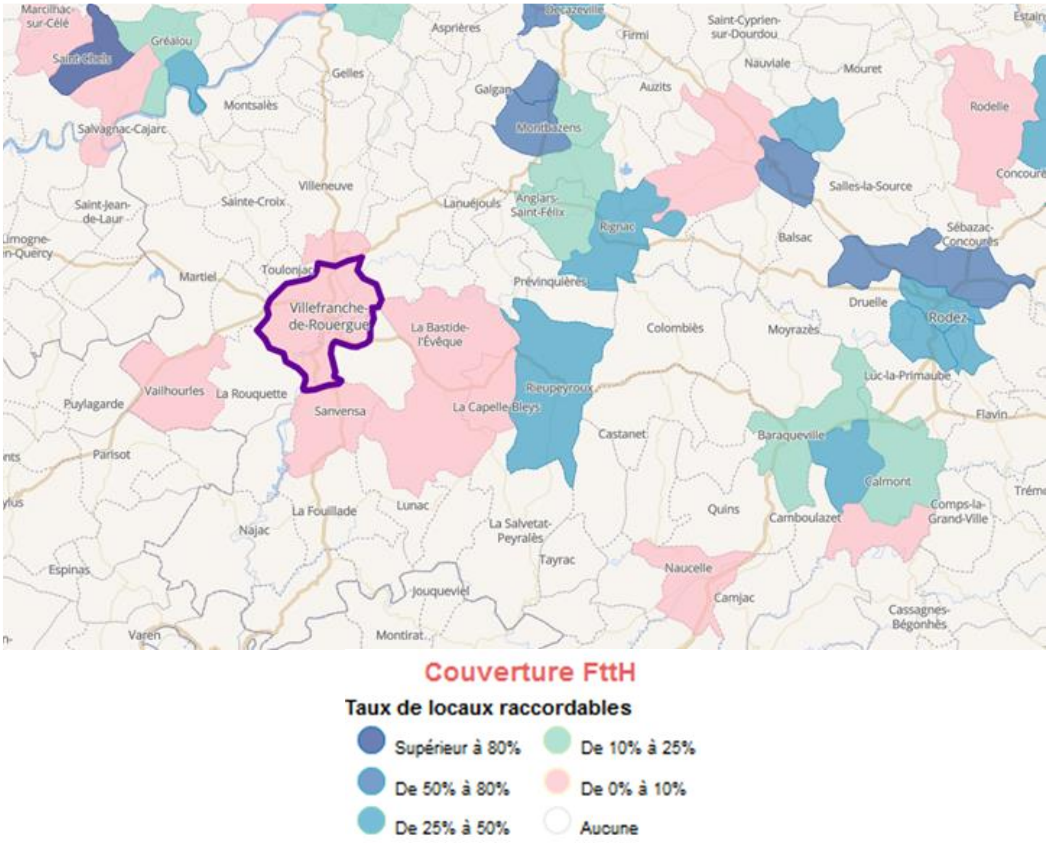
Source : SDCI

graphique 10 : Typologie des logements sur Villefranche-de-Rouergue en 2013



Source : DataFrance, données Insee

carte 17 : Carte de déploiement de la fibre optique



Source : Arcep, 30 juin 2019

annexe 3 : Données financières du budget principal

tableau 25 : Prévisions et exécution budgétaire du budget principal de Villefranche-de-Rouergue, 2013-2018

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Section de fonctionnement	Dépenses réelles prévues	14 001 034	14 323 942	14 247 370	13 417 039	13 480 742	13 129 524
	Dépenses réelles réalisées	12 698 216	12 717 044	13 093 532	11 826 917	11 622 895	11 451 997
	Taux de réalisation	**90,69 %**	**88,78 %**	**91,90 %**	**88,15 %**	**86,21 %**	**87,22 %**
	Recettes réelles prévues	13 632 780	14 992 025	14 650 183	13 354 960	13 845 306	13 132 143
	Recettes réelles réalisées	13 896 819	15 106 171	14 971 402	13 413 588	14 008 659	15 592 508
	Taux de réalisation	**101,94 %**	**100,76 %**	**102,19 %**	**100,44 %**	**101,18 %**	**99,94 %**

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Section d'investissement	Dépenses réelles prévues	13 740 580	8 483 473	6 846 740	6 098 840	5 195 415	6 682 050
	Dépenses réelles réalisées	8 611 606	5 071 159	3 715 738	3 405 226	2 741 543	3 134 185
	Taux de réalisation	**62,67 %**	**59,78 %**	**54,27 %**	**55,83 %**	**52,77 %**	**46,90 %**
	RAR	4 752 100	3 025 310	2 702 380	2 088 590	1 863 360	1 964 695
	Taux de réalisation avec RAR	**97,26 %**	**95,44 %**	**93,74 %**	**90,08 %**	**88,63 %**	**76,31 %**
	Recettes réelles prévues	13 571 085	7 796 571	5 805 348	3 598 092	3 275 578	4 194 100
	Recettes réelles réalisées	8 059 944	4 643 733	4 339 675	1 658 141	2 681 227	2 011 660
	Taux de réalisation	**59,39 %**	**59,56 %**	**74,75 %**	**46,08 %**	**81,86 %**	**48,09 %**
	RAR	5 020 720	2 948 740	1 423 480	1 936 900	372 510	364 710
	Taux de réalisation	**96,39 %**	**97,38 %**	**99,27 %**	**99,92 %**	**93,23 %**	**56,66 %**

Source CRC, d'après les comptes administratifs et les comptes de gestion

tableau 26 : Formation de l'autofinancement de la commune, budget principal, 2013-2018

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	*Var. annuelle moyenne*
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	6 413 491	6 449 803	6 678 853	6 563 052	6 506 221	6 768 402	*1,10 %*
+ Ressources d'exploitation	1 358 628	1 448 194	1 514 554	1 156 450	1 604 144	1 255 287	*- 1,60 %*
= Produits "flexibles" (a)	**7 772 119**	**7 897 997**	**8 193 408**	**7 719 502**	**8 110 365**	**8 023 688**	*0,60 %*
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 943 706	2 721 951	2 555 792	2 505 150	2 279 442	4 113 182	*6,90 %*
Ressources institutionnelles retraitées de la DGD 2018	**2 943 706**	**2 721 951**	**2 555 792**	**2 505 150**	**2 279 442**	**2 365 621**	***- 4,20 %***
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	3 058 257	3 058 257	3 058 257	3 058 257	3 000 125	3 129 347	*0,50 %*
= Produits "rigides" (b)	**6 001 963**	**5 780 208**	**5 614 049**	**5 563 407**	**5 279 567**	**7 242 530**	*3,80 %*
= Produits "rigides" retraités	**6 001 963**	**5 780 208**	**5 614 049**	**5 563 407**	**5 279 567**	**5 494 969**	*- 1,70 %*
Production immobilisée, travaux en régie (c)	181 972	155 026	116 053	139 621	116 735	98 352	*- 11,60 %*
= Produits de gestion (a+b+c = A)	**13 956 054**	**13 833 231**	**13 923 509**	**13 422 530**	**13 506 668**	**15 364 570**	*1,90 %*
= Produits de gestion retraités	**13 956 054**	**13 833 231**	**13 923 509**	**13 422 530**	**13 506 668**	**13 617 009**	*- 0,50 %*
Charges à caractère général	3 367 787	3 378 893	2 987 392	2 699 336	2 577 336	2 545 552	*- 5,40 %*
+ Charges de personnel	6 042 383	6 040 293	6 056 661	5 941 738	5 983 172	6 054 079	*0,00 %*
+ Subventions de fonctionnement	1 281 596	1 117 535	1 130 916	1 090 294	979 693	949 461	*- 5,80 %*
+ Autres charges de gestion	1 073 898	1 113 281	1 126 140	1 109 493	1 124 018	1 056 334	*- 0,30 %*
= Charges de gestion (b)	**11 765 665**	**11 650 001**	**11 301 110**	**10 840 860**	**10 664 219**	**10 605 426**	*- 2,10 %*
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**2 190 389**	**2 183 230**	**2 622 399**	**2 581 670**	**2 842 448**	**4 759 144**	*16,80 %*
Excédent brut de fonctionnement retraité	**2 190 389**	**2 183 230**	**2 622 399**	**2 581 670**	**2 842 448**	**3 011 583**	*7,00 %*
+/- Résultat financier	- 580 208	- 668 023	- 626 784	- 583 879	- 542 682	- 420 261	*- 6,20 %*
- Subventions exceptionnelles versées aux SPIC	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	*0,00 %*
+/- Autres produits et charges excep. réels	48 594	999 023	- 726 675	19 217	- 11 676	189 120	*31,20 %*
= CAF brute	**1 358 775**	**2 214 230**	**968 941**	**1 717 008**	**1 988 090**	**4 228 003**	*25,50 %*
en % des produits de gestion	*9,70 %*	*16,00 %*	*7,00 %*	*12,80 %*	*14,70 %*	*27,50 %*	
= CAF brute retraitée	**1 358 775**	**2 214 230**	**968 941**	**1 717 008**	**1 988 090**	**2 480 442**	
en % des produits de gestion	*9,70 %*	*16,00 %*	*7,00 %*	*12,80 %*	*14,70 %*	*18,22 %*	
en % des produits de gestion	*9,70 %*	*16,00 %*	*7,00 %*	*12,80 %*	*14,70 %*	*18,22 %*	

Source : CRC, logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

tableau 27 : Constitution du fonds de roulement, 2013-2018

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	*Var. annuelle moyenne*
Dotations, réserves et affectations	55 335 900	56 885 660	59 851 148	61 012 430	62 665 062	64 438 108	*3,1 %*
+/- Différences sur réalisations	- 66 709	- 127 594	- 225 707	- 217 299	- 231 532	- 220 672	*27,0 %*
+/- Résultat (fonctionnement)	985 525	1 792 580	535 096	1 236 568	1 502 490	3 762 280	*30,7 %*
+ Subventions	21 073 464	22 297 611	23 176 591	23 630 987	23 976 516	24 240 018	*2,8 %*
= Ressources propres élargies	**77 328 181**	**80 848 256**	**83 337 128**	**85 662 686**	87 903 448	**92 207 272**	*3,6 %*
+ Dettes financières (hors obligations)	16 628 264	17 067 372	16 739 740	15 567 443	15 413 138	14 292 115	*- 3,0 %*
= Ressources stables (A)	**93 956 444**	**97 915 628**	**100 076 868**	**101 230 129**	**103 316 586**	***106 499 387***	*2,5 %*
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	72 457 416	73 206 673	85 274 075	85 443 089	86 898 103	87 109 324	*3,8 %*
dont subventions d'équipement versées	*628 397*	*677 228*	*732 711*	*806 893*	*803 720*	*841 308*	*6,0 %*
dont autres immo. incorporelles	*47 749*	*52 839*	*68 103*	*62 644*	*49 993*	*50 429*	*1,1 %*
dont immo. corporelles	*71 154 274*	*71 849 610*	*83 873 065*	*83 972 778*	*85 365 117*	*85 546 247*	*3,8 %*
dont immo. financières	*626 996*	*626 996*	*600 196*	*600 774*	*679 273*	*671 340*	*1,4 %*
+ Immobilisations en cours	9 299 893	11 526 125	1 496 519	3 225 831	2 454 572	3 777 090	*- 16,5 %*
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	10 805 719	10 805 719	9 754 369	9 754 369	9 663 880	9 663 880	*- 2,2 %*
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	263 363	465 895	495 488	503 062	532 612	562 880	*16,4 %*
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	73 329	58 662	43 995	29 328	14 661	0	*- 100,0 %*
= Emplois immobilisés (B)	**92 899 719**	**96 063 073**	**97 064 446**	**98 955 679**	**99 563 829**	**101 113 174**	*1,7 %*
Fonds de roulement net global (A-B)	**1 056 725**	**1 852 555**	**3 012 422**	**2 274 450**	**3 752 757**	**5 386 212**	*38,5 %*
en nombre de jours de charges courantes	*31,2*	*54,9*	*92,1*	*72,6*	*122,2*	*178,1*	

Source : CRC, logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

tableau 28 : Détail du besoin en fonds de roulement global

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	*Moyenne*
Redevables et comptes rattachés	142 437	228 367	166 842	154 930	153 580	178 841	*170 833*
Dont redevables	*118 671*	*207 011*	*135 368*	*148 353*	*119 853*	155 881	*147 523*
- Encours fournisseurs	60 133	36 819	82 730	27 104	14 222	28 957	*41 661*
Dont fournisseurs d'immobilisations	*52 441*	*36 310*	*25 338*	*26 452*	*14 222*	*12 817*	*27 930*
= Besoin en fonds de roulement de gestion	**82 304**	**191 548**	**84 112**	**127 826**	**139 357**	**149 884**	*129 172*
en nombre de jours de charges courantes	*2,4*	*5,7*	*2,6*	*4,1*	*4,5*	*5*	*4*
- Dettes et créances sociales	0	0	66	0	0	0	*11*
- Dettes et créances fiscales	0	0	0	1 147	0	0	*191*
- Autres dettes et créances sur État et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	- 213 983	- 453 294	- 315 312	- 137 663	- 253 307	- 195 440	*- 261 500*
- Autres dettes et créances	2 231 341	2 429 853	3 233 380	3 151 033	3 430 736	2 551 122	*2 837 911*
*Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)**	*0*	*0*	*0*	*4 185*	*269*	*0*	*742*
*Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)**	*1 133*	*29 235*	*3 429*	*1 815*	*512 668*	*1 144*	*91 571*
*Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)**	*135 375*	*1 514*	*234 381*	*484*	*232 945*	*25 952*	*105 108*
*Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)**	*4 481*	*11 740*	*27 623*	*124 700*	*924*	*101 652*	*45 187*
Dont compte de rattachement avec les budgets annexes	*1 762 071*	*2 183 729*	*2 808 839*	*3 081 770*	*2 998 022*	*2 459 403*	*2 548 972*
= Besoin en fonds de roulement global	**- 1 935 055**	**- 1 785 011**	**- 2 834 022**	**- 2 886 690**	**- 3 038 071**	**- 2 205 797**	***- 2 447 441***
en nombre de jours de charges courantes	*- 57,2*	*- 52,9*	*- 86,7*	*- 92,2*	*- 98,9*	*- 73,0*	

Source : CRC, logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

annexe 4 : Données financières relatives aux budgets annexes

tableau 29 : Financement des investissements, trésorerie et encours de dette du budget annexe « assainissement »

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	*Cumul sur les années*
CAF brute	**759 033**	**525 550**	**354 110**	**616 552**	**65 906**	**511 872**	*2 833 023*
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	42 584	35 740	37 283	38 893	40 572	42 325	*237 398*
= CAF nette ou disponible (C)	**716 449**	**489 809**	**316 827**	**577 659**	**25 333**	**469 547**	*2 595 626*
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**3 238**	**0**	**0**	**0**	**10 416**	**43 730**	*57 384*
= Financement propre disponible (C+D)	**719 688**	**489 809**	**316 827**	**577 659**	**35 749**	**513 277**	*2 653 010*
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie et dons en nature)	169 123	248 024	161 343	315 904	303 737	770 074	*1 968 206*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**550 564**	**241 785**	**155 485**	**261 755**	**- 267 988**	**- 256 798**	*684 804*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**550 564**	**241 785**	**155 485**	**261 755**	**- 267 988**	**- 256 798**	*684 804*
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0	*0*
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	**550 564**	**241 785**	**155 485**	**261 755**	**- 267 988**	**- 256 798**	***684 804***

Lecture : sur la période, le budget n'a pas présenté de besoin de financement (emprunt) pour ses investissements, mais a présenté au contraire un excédent de 684 804 €

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	*Var. annuelle moyenne*
Fonds de roulement net global	1 401 143	1 642 929	1 798 413	2 060 168	1 792 180	1 535 383	*1,8 %*
- Besoin en fonds de roulement global	108 634	3 888	-42 269	48 113	12 944	38 388	*- 18,8 %*
= Trésorerie nette	**1 292 509**	**1 639 041**	**1 840 682**	**2 012 056**	**1 779 236**	**1 496 995**	*3,0 %*
en nombre de jours de charges courantes	*836,8*	*1 053,7*	*1 162,6*	*1 254,9*	*1 010,8*	*880,0*	

en €	2013	014	015	016	017	018	*Var. annuelle moyenne*
Encours de dettes du BP au 1er janvier	38 813	96 229	60 489	23 206	84 313	43 741	*- 8,6 %*
- Annuité en capital de la dette (hors remboursements temporaires d'emprunt)	2 584	5 740	7 283	8 893	0 572	2 325	*- 0,1 %*
= Encours de dette du BP au 31 décembre	**96 229**	**60 489**	**23 206**	**84 313**	**43 741**	**01 416**	*- 9,5 %*

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

tableau 30 : Financement des investissements, trésorerie et encours de dette du budget annexe « eau »

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	*Cumul sur les années*
CAF brute	**729 745**	**304 272**	**272 835**	**421 696**	**242 162**	**307 081**	*2 277 790*
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	14 008	23 934	24 807	25 997	27 238	28 467	*144 451*
= CAF nette ou disponible (C)	**715 737**	**280 338**	**248 028**	**395 699**	**214 924**	**278 613**	*2 133 339*
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**173 486**	**33 502**	**111 638**	**0**	**12 890**	**0**	*331 517*
= Financement propre disponible (C+D)	**889 223**	**313 840**	**359 666**	**395 699**	**227 814**	**278 613**	*2 464 856*
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie et dons en nature)	481 548	117 479	364 447	174 307	189 689	286 727	*1 614 197*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**407 675**	**196 362**	**- 4 781**	**221 392**	**38 125**	**- 8 113**	*850 659*
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	580 000	0	0	0	0	0	*580 000*
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	987 675	196 362	- 4 781	221 392	38 125	- 8 113	*1 430 659*

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	*Var. annuelle moyenne*
Fonds de roulement net global	1 054 061	1 250 423	1 245 641	1 467 033	1 505 158	1 497 045	*7,3 %*
- Besoin en fonds de roulement global	584 245	705 650	277 037	395 108	285 563	534 690	*- 1,8 %*
=Trésorerie nette	**469 816**	**544 773**	**968 604**	**1 071 925**	**1 219 595**	**962 354**	*15,4 %*
en nombre de jours de charges courantes	*116,4*	*108,0*	*207,2*	*201,3*	*234,4*	*193,1*	

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	*Var. annuelle moyenne*
Encours de dettes du BP au 1er janvier	67 047	633 040	609 105	584 298	558 301	531 063	*51,3 %*
- Annuité en capital de la dette (hors remboursements temporaires d'emprunt)	14 008	23 934	24 807	25 997	27 238	28 467	*15,2 %*
+ Nouveaux emprunts	580 000	0	0	0	0	0	*- 100,0 %*
= Encours de dette du BP au 31.12	**633 040**	**609 105**	**584 298**	**558 301**	**531 063**	**502 596**	*- 4,5 %*
- Trésorerie nette	469 816	544 773	968 604	1 071 925	1 219 595	962 354	*15,4 %*
= Encours de dette du BP net de la trésorerie	163 224	64 332	- 384 306	- 513 624	- 688 532	- 459 758	*N.C.*

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

annexe 5 : Compétences exercées par Ouest Aveyron Communauté

Source : Direction générale des collectivités locales, octobre 2019

Environnement et cadre de vie

- assainissement non collectif ;
- collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
- autres actions environnementales.

Sanitaires et social

- action sociale

Politique de la ville / Prévention de la délinquance

- élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;
- programmes d'actions définis dans le contrat de ville.

Développement et aménagement économique

- actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création ;
- aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale.

Développement et aménagement social et culturel

- construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs ;
- construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ;
- programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche ;
- activités culturelles ou socioculturelles ;
- activités sportives.

Aménagement de l'espace

- schéma de cohérence territoriale (SCoT) ;
- schéma de secteur ;
- plans locaux d'urbanisme ;
- création et réalisation de zone d'aménagement concertée (ZAC) ;
- constitution de réserves foncières.

Voirie

- création, aménagement, entretien de la voirie

Développement touristique

- promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme

Logement et habitat

- programme local de l'habitat ;
- politique du logement non social ;
- Politique du logement social ;
- action en faveur du logement des personnes défavorisées.

Infrastructures

- abattoirs, abattoirs-marchés et marchés d'intérêt national, halles, foires

Autres

- NTIC (internet, câble, ...) ;
- aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- gestion et entretien du pont bascule existant et de la salle d'abattage - animation du contrat local de santé - gestion et entretien du foirail de Villeneuve - création d'un chenil - gestion et entretien des équipements touristiques existants - étude et soutien de projets touristiques structurants.

GLOSSAIRE

AC	attribution de compensation
Anah	agence nationale pour l'habitat
AP/CP	autorisations de programme et crédits de paiement
Arcep	Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse
ARS	agence régionale de santé
BA	budgets annexes
BP	budget principal
CA	communauté d'agglomération
CAF	capacité d'autofinancement
CC	communauté de communes
CCI	chambre de commerce et d'industrie
CE	Conseil d'État
CGCT	code général des collectivités territoriales
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CRC	chambre régionale des comptes
DGCL	direction générale des collectivités locales
DGF	dotation globale de fonctionnement
DGFiP	direction générale des finances publiques
Direccte	direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DSC	dotation de solidarité communautaire
DSR	dotation de solidarité
DSU	dotation de solidarité urbaine
Epareca	Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPF	établissement public foncier
FCTVA	fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
Feder	fonds européen de développement régional
FFOM	forces, faiblesses, opportunités et menaces
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
km	kilomètre
Leader	liaison entre actions de développement de l'économie rurale
M€	million d'euros
m2	mètre carré
m3	mètre cube
Mbit/s	mégabit par seconde
NOTRé	loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
NTIC	nouvelles technologies d'information et de communication
Opah	opération programmée d'amélioration de l'habitat
PETR	pôle d'équilibre territorial et rural
PLU	plan local d'urbanisme
PLUi	plan local d'urbanisme intercommunal
RAR	restes à réaliser
ROB	rapport d'orientation budgétaire
SCoT	schéma de cohérence territoriale
SDAASP	schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public
SDCI	schéma départemental de coopération intercommunale

Siren	système d'identification du répertoire des entreprises
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SPIC	service public industriel et commercial
SPL	société publique locale

Réponses aux observations définitives
en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Deux réponses enregistrées :

- Réponse du 24 juin 2020 de M. Jean-Sébastien Orcibal, maire de Villefranche-de-Rouergue ;

- Réponse du 7 juillet 2020 de M. Serge Roques, précédent maire de Villefranche-de-Rouergue.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».

Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie
sont disponibles sur le site :
https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr
@crcoccitanie