



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE BAGNOLS-SUR-CÈZE (Gard)

Exercices 2014 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 UNE VILLE MOYENNE DANS LA DIFFICULTÉ.....	7
1.1 Une dynamique socio-économique défavorable.....	7
1.1.1 La ville-centre d'un territoire contrasté	7
1.1.2 Un contexte démographique, économique et social dégradé.....	9
1.2 L'intégration à l'intercommunalité.....	16
1.2.1 L'évolution des compétences partagées.....	16
1.2.2 Le projet de territoire et le pacte financier.....	17
1.2.3 Des ressources fiscales à hauteur du niveau des transferts	18
1.2.4 La mutualisation.....	19
2 DES FINANCES COMMUNALES AMELIORÉES MAIS DEMEURANT FRAGILES	20
2.1 La qualité des informations financières, budgétaires et comptables	20
2.1.1 Le pilotage et l'organisation financiers.....	20
2.1.2 La gestion budgétaire	23
2.1.3 La fiabilité des informations comptables	26
2.2 Les performances financières du budget principal	29
2.2.1 Les marges de manœuvre en gestion courante	29
2.2.2 Le financement des investissements	35
2.2.3 Les équilibres bilanciels.....	37
2.3 La prospective financière.....	39
2.3.1 La programmation des investissements	39
2.3.2 La prospective présentée au débat d'orientation budgétaire.....	40
ANNEXES.....	43
GLOSSAIRE.....	49

SYNTHÈSE

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

Sur un territoire présentant des atouts économiques et une dynamique démographique, la commune de Bagnols-sur-Cèze, en dépit d'une offre de services variée (enseignement, culture, hôpital), présente une situation difficile et contrastant souvent avec la situation de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), du département et de la région : une démographie en déprise, une économie de ville de services où la création d'entreprises régresse et où le taux de chômage demeure supérieur à 20 %, mais aussi des problématiques sociales de pauvreté, de faibles niveaux de qualification... qui frappent inégalement une population assez hétérogène. La communauté d'agglomération du Gard rhodanien, de création récente et couvrant un territoire hétérogène, est en phase de construction et d'appropriation des compétences transférées. Elle se positionne, comme un EPCI, non de solidarité, mais de services et son projet de territoire est peu structurant. Son intégration fiscale est faible, les objectifs du pacte financier et fiscal 2016-2020 sont modestes et la mutualisation reste limitée à la ville-centre et à quelques fonctions soit de direction générale, soit d'accompagnement. L'EPCI ne constitue ainsi pas un espace de solidarité sur lequel la commune puisse s'appuyer.

La commune doit finir de clarifier l'organisation de son pilotage financier, mais aussi initier une démarche de contrôle interne, en cohérence avec l'engagement récent d'un partenariat avec le comptable public. La production et la qualité de l'information financière et budgétaire souffrent encore de quelques faiblesses. Si la lisibilité du débat d'orientation budgétaire a été améliorée, des efforts doivent être réalisés pour améliorer les prévisions, en particulier en section d'investissement, où le recours au vote par opérations de dépenses est recommandé. La qualité des comptes souffre d'insuffisances en matière de provisionnement, de suivi de l'actif immobilisé et d'apurement des immobilisations en cours, mais aussi de contrôle des régies de recettes et/ou d'avances.

La commune de Bagnols-sur-Cèze a su procéder à un redressement de ses finances et dégager des marges de manœuvre en fonctionnement. Elle bénéficie de recettes plutôt dynamiques compte tenu de l'évolution des bases fiscales, d'une hausse des taux de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier bâti, et de la stabilité des dotations reçues. Elle agit également sur les dépenses de fonctionnement, notamment de personnel. La restauration de la capacité d'autofinancement qui en a résulté, associée à une modération jusqu'en 2017 des dépenses d'équipement, a permis un désendettement significatif. Toutefois, la chambre souligne que la dynamique des charges (+ 2,24 %) et des produits (+ 1,66 %) s'est inversée entre 2017 et 2018 et que, dans le même temps les dépenses d'équipement ont été portées à 4,6 M€, soit le maximum de la période ; en outre, les tensions sur la trésorerie se sont accrues. La situation financière de la commune demeure ainsi fragile et une vigilance doit être maintenue, eu égard à la programmation de financer entre 2019 et 2023.

La commune de Bagnols-sur-Cèze entend s'appuyer sur la restauration de sa capacité d'autofinancement et sur des dispositifs d'appui financiers régionaux ou nationaux, pour conduire des projets de requalification urbaine d'ici 2023 et programme plus de 23 M€ d'investissements. La chambre lui recommande la vigilance au regard d'une situation financière qui demeure fragile.

RECOMMANDATIONS

1. Recourir au vote des projets d'investissement sous forme d'opérations, dès lors qu'ils ont une portée pluriannuelle. *Non mise en œuvre.*
2. Fiabiliser l'inventaire en réalisant des rapprochements avec les données de l'actif du comptable public. *Non mise en œuvre.*
3. Formaliser une prospective financière mettant en cohérence la programmation des opérations d'investissement, leur accompagnement par des dispositifs d'aide nationaux, la programmation budgétaire et le maintien des équilibres financiers, notamment bilanciaux. *Non 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 Bagnols-sur-Cèze a été ouvert le 15 janvier 2019 par lettre de la présidente de section adressée à M. Jean-Yves Chapelet, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 15 janvier 2019 à M. Jean-Christian Rey, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 19 juin 2019.

Lors de sa séance du 19 septembre 2019, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Jean-Yves Chapelet. M. Jean-Christian Rey, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits le concernant ont été adressés à un tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 30 janvier 2020, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

Rappel : ce contrôle a été réalisé avant l'épidémie liée au Covid-19.

1 UNE VILLE MOYENNE DANS LA DIFFICULTÉ

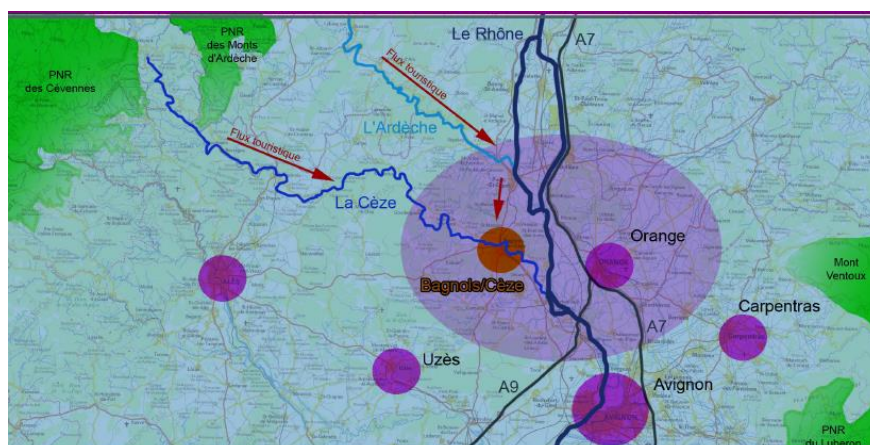
1.1 Une dynamique socio-économique défavorable

1.1.1 La ville-centre d'un territoire contrasté

1.1.1.1 Les caractéristiques du Gard rhodanien

Avec 18 593 habitants, Bagnols-sur-Cèze est la troisième commune la plus peuplée du Gard, après Nîmes et Alès. La commune bénéficie d'un sur-classement démographique dans la strate des communes de 20 000 à 40 000 habitants, du fait de la présence d'une zone urbaine sensible. Bagnols-sur-Cèze se trouve au nord-est du département du Gard, à l'extrémité orientale de l'Occitanie et aux confins des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Auvergne-Rhône-Alpes, et des départements du Vaucluse, de l'Ardèche et de la Drôme.

carte 1 : Bagnols-sur-Cèze dans son système territorial



Source : plan local d'urbanisme, diagnostic territorial

Elle appartient à la communauté d'agglomération du Gard rhodanien créée au 1^{er} janvier 2013 par fusion de cinq communautés de communes (Rhône-Cèze-Languedoc, Garrigues actives, Cèze sud, Valcézard et Val de Tave), étendue à plusieurs communes : Issirac retirée de la communauté des grands sites de l'Ardèche, Lirac retirée de la communauté de communes de la Côte du Rhône gardoise tout comme Montfaucon et Saint-Laurent-des-arbres, et Tavel, commune isolée. Cette communauté d'agglomération essentiellement rurale regroupe 44 communes (dont 36 comptent moins de 2 000 habitants) et 75 501 habitants (cf. annexe 1).

Les ressources économiques de ce territoire sont de trois ordres : l'industrie, le tourisme et la viticulture. Le commissariat à l'énergie atomique de Marcoule, qui accueille des activités de recherche et de développement, a favorisé l'implantation d'une filière énergie autour de ce pôle industriel. Les entreprises de l'industrie (6 % des établissements) représentent ainsi 18 % des emplois du territoire. Le Gard rhodanien est positionné à proximité de destinations touristiques renommées (Avignon, le Pont du Gard, Pont-Saint-Esprit, Nîmes...), sans disposer d'un patrimoine valorisable, autre que naturel et écologique (réserve naturelle nationale, Natura 2000, zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique...). Le territoire est composé à 35 %¹ de surfaces agricoles, en majorité viticoles et oléicoles, et l'activité agricole représente 28 % du tissu économique (contre 18 % au niveau du département du Gard). En complément de cette activité agricole, l'agritourisme, en particulier l'œnotourisme, tend à se développer.

¹ Données issues du schéma de cohérence territorial 2012.

En termes d'accessibilité, la commune de Bagnols-sur-Cèze n'est pas à proximité immédiate de l'autoroute A9 (30 minutes) et de l'autoroute A7 (20 minutes). Les temps de trajet pour relier Nîmes (55 km en 1 heure), Montpellier (100 km en 2 heures) et Toulouse (360 km en 5h30) sont importants. Le plus proche aéroport est celui de Nîmes, dont la vocation est l'import de touristes. Le territoire ne dispose pas d'une ligne ferroviaire traversante nord-sud. La ligne existante, qui dispose de trois gares (Pont-Saint-Esprit, Bagnols-sur-Cèze et Avignon), est utilisée uniquement pour le fret et a été fermée aux voyageurs. Le réseau routier s'en trouve fortement fréquenté par un trafic de transit vers les territoires limitrophes, majoré en période touristique. Le réseau de transport public est composé principalement du réseau géré par la communauté d'agglomération du Gard rhodanien et organisé autour des transports scolaires et de deux lignes régulières. Le département du Gard a mis en place trois liaisons entre Bagnols-sur-Cèze et Nîmes, Avignon et Uzès. Conséquence de cette accessibilité limitée du territoire, la très grande majorité des déplacements domicile-travail (80 %) repose sur l'automobile.

En matière d'accessibilité numérique, la communauté d'agglomération du Gard rhodanien a obtenu la labellisation de son centre d'excellence numérique en tant que « pôle d'excellence rural » : un portail territorial à destination du grand public et des professionnels doit permettre le développement des e-services publics et de l'e-administration. Une implantation de bornes wifi sur les lieux touristiques vient compléter cette offre numérique.

Sinon, des risques naturels et technologiques se conjuguent sur ce territoire hétérogène : d'une part, les risques d'inondation, de feux de forêt, de mouvements de terrain et de séisme et, d'autre part, les risques d'accident nucléaire, de ruptures de barrage et de transport de matières dangereuses.

1.1.1.2 Les fonctions de centralité de Bagnols-sur-Cèze

Dans l'agencement spatial du Gard rhodanien, Bagnols-sur-Cèze et Pont-Saint-Esprit constituent un espace urbain. Au nord et à l'ouest de ce secteur, se déploie un périmètre essentiellement rural, au sud un périmètre résidentiel et agricole, tourné vers Avignon. Le long de la vallée du Rhône se développent les implantations industrielles concentrées à l'Ardoise, qui profite d'un port fluvial, Chusclan et Codolet, site historique du commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives de Marcoule.

La commune de Bagnols-sur-Cèze a été identifiée « tête de pont » par la région Occitanie pour assumer un rôle d'interface avec les régions voisines, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Auvergne-Rhône-Alpes, et plus particulièrement avec la vallée du Rhône et l'agglomération d'Avignon². Le plan d'aménagement et de développement durable intégré au schéma de cohérence territorial affirme la centralité de la commune de Bagnols-sur-Cèze sur son territoire, confortant sa place dans le réseau des villes du delta rhodanien-méditerranéen. De même, le contrat de ville de l'agglomération Gard rhodanien pour 2015-2020 a confirmé cette hiérarchie sur le territoire, en identifiant Bagnols-sur-Cèze comme le pôle majeur, devant Pont-Saint-Esprit, qualifié de pôle principal, Laudun l'Ardoise, de pôle d'équilibre, puis Goudargues, Tavel, Connaux et Saint-Julien-de-Peyrolas de pôles de proximité.

De fait, Bagnols-sur-Cèze apparaît dotée des équipements signalant une fonction de centralité dans les domaines de l'enseignement, de la culture et de la santé, mais aussi concentrant

² D'après le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire du Languedoc-Roussillon, 2006.

l'activité commerciale ; Pont-Saint-Esprit apparaît comme un pôle secondaire reconnu comme porte d'entrée du tourisme.

En matière d'enseignement, la commune dispose de six écoles maternelles, de cinq écoles élémentaires, de quatre collèges et de deux lycées, l'un d'enseignement général et technologique conduisant à une dizaine de formations de baccalauréats professionnels, l'autre d'enseignement professionnel permettant l'accès à sept baccalauréats professionnels. Bagnols-sur-Cèze a également un centre de formation des apprentis. L'institut de formation en soins infirmiers rattaché au centre hospitalier de Bagnols-sur-Cèze propose enfin deux formations, l'une d'infirmier, l'autre d'aide-soignant. Près de 3 300 élèves sont scolarisés à Bagnols-sur-Cèze, soit 38 % de sa population. L'ensemble de cette offre de formations contribue pour certaines d'entre elles au développement des filières d'activité au niveau local (maintenance des équipements industriels, œnologie...), mais son impact sur l'emploi local est difficile à évaluer.

En matière culturelle, la commune dispose également d'équipements attractifs pour le territoire : conservatoire de musique géré par la communauté d'agglomération du Gard rhodanien, médiathèque, deux musées (l'un sur l'histoire locale, l'autre sur l'art moderne et contemporain), cinéma. De nombreuses manifestations culturelles sont organisées : concerts, théâtres... De même, en matière sportive, la commune est dotée de nombreux équipements sportifs (piscine, courts de tennis, gymnases, terrains de football et de rugby, dojo...) ; elle a reçu en 2018 le label « Ville Vivez Bougez ! » en raison de son action pour promouvoir l'activité physique, menée en partenariat avec 120 associations sportives.

En matière de santé, Bagnols-sur-Cèze dispose d'un centre hospitalier de 356 lits et 128 places, qui a positionné son offre de soins dans un rôle de premier recours et affirmé son influence sur un territoire de santé de proximité (70 000 habitants) sur lequel il réalise les deux tiers de son activité en médecine, chirurgie et obstétrique. Les patients de la commune représentent 40 % de son activité et les communes voisines un tiers.

1.1.2 Un contexte démographique, économique et social dégradé

1.1.2.1 Une démographie peu dynamique, favorisant l'étalement urbain

La commune a connu une explosion démographique entre 1955 et 1960, liée à l'implantation du commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives de Marcoule, passant de 4 500 habitants en 1956 à 16 468 habitants en 1968. Cette croissance démographique s'est stabilisée depuis, avec 17 534 habitants en 1975 et 18 349 en 2011.

tableau 1 : Démographie de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale, du département et de la région

Population	Bagnols-sur-Cèze	EPCI	Département 30	Occitanie
Population 2011	18 349	72 205	718 357	4 847 335
Population 2016	18 192	73 922	742 006	5 808 435
Évolution 2011-2016	- 157	1 717	23 649	234 969
en %	- 0,2	0,5	0,6	0,8
dû au solde naturel	130	969	6 891	40 215
dû au solde migratoire	- 287	748	16 758	194 754

Source : Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) 2016, bases population municipale

Entre 2011 et 2016, la population de Bagnols-sur-Cèze a baissé de 0,2 %, le solde migratoire négatif étant deux fois supérieur au solde naturel positif. Cette évolution est contraire à la tendance observée tant pour la communauté d'agglomération du Gard rhodanien (cf. annexe 1) que pour le département du Gard ou la région Occitanie.

tableau 2 : Évolution de la population en fonction de l'âge

Âge de la population	Bagnols-sur-Cèze	EPCI	Département 30	Occitanie
<i>Moins de 20 ans</i>				
2010	23 %	24 %	24 %	23 %
2015	24 %	24 %	24 %	23 %
<i>Plus de 60 ans</i>				
2010	27 %	24,50 %	25,40 %	25,90 %
2015	29 %	27 %	28,10 %	27,80 %
<i>Indice de jeunesse</i>				
2010	83,10 %	98 %	95,30 %	88,80 %
2015	83 %	87,60 %	83,90 %	82,20 %

Source : Insee 2015

En 2015, la part des jeunes de 0 à 19 ans représentait 24 % de la population totale et celle des plus de 65 ans 29 % sur la commune de Bagnols-sur-Cèze. Mais l'indice de jeunesse³ n'a que faiblement régressé (83 % en 2015, contre 83,1 % en 2010). L'évolution de la structure par âges entre 1999 et 2015 témoigne de la conjonction des phénomènes suivants : un faible renouvellement des jeunes et de la population active, dont la tendance est au vieillissement, ainsi qu'une forte progression des plus de 75 ans.

tableau 3 : Population de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale au 1^{er} janvier

En habitants	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation période
Ville-centre	18 705	18 775	18 802	18 651	18 633	18 649	18 593	- 0,6 %
Autres communes	54 427	55 258	55 689	55 918	55 985	56 446	56 908	4,6 %
Total EPCI	73 132	74 033	74 471	74 569	74 618	75 095	75 501	3,2 %

Source : Insee, bases annuelles des populations légales

Cette tendance au tassement de la population se retrouve dans quelques autres des villes moyennes d'Occitanie⁴, mais elle est minoritaire et la population globale des 26 villes retenues dans l'échantillon de l'enquête de la chambre a plutôt tendu à croître de 2,8 % entre 2006 et 2016. Elle s'accompagne d'un phénomène de périurbanisation au profit des communes alentour : entre 2013 et 2019, la population de ces dernières a crû de 4,6 %, quand celle de Bagnols-sur-Cèze diminuait de 0,6 %. Dans la même période, la commune de Pont-Saint-Esprit et le secteur sud-est, plus dynamiques, ont représenté près de la moitié de la croissance observée sur la communauté d'agglomération du Gard rhodanien.

³ Indice de jeunesse = part des moins de 20 ans / part des 60 ans et plus.

⁴ La chambre a établi un référentiel des villes moyennes d'Occitanie selon des critères pondérés démographiques, géographiques et administratifs. L'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 en 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.

tableau 4 : Densité et étalement urbain

	Bagnols-sur-Cèze	EPCI	Département 30	Région
Taux d'urbanisation				
2013	20,10 %	6,10 %	6 %	4,10 %
2015	20,20 %	6,20 %	6,20 %	4,20 %
Densité de logements (logements/km²)				
2013	1 667,90	1 036,60	1 239,80	1 187,60
2015	1 634,30	1 015,40	1 218,30	1 174,10
Indicateur d'étalement urbain⁵				
2005-2015	- 4,73	2	1,55	1,46

Source : Insee

La faible pression démographique sur le territoire communal a eu pour conséquence de favoriser un étalement urbain (indice d'étalement en régression de 4,73 points) qui, là encore, va à l'encontre des tendances observées sur l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI ; + 2), le département (+ 1,55) et la région (+ 1,46). Bagnols-sur-Cèze comptait 9 725 logements en 2015. Leur nombre a augmenté de 2,9 % depuis 2010, alors que la population diminuait de 0,8 % sur la même période.

86,3 % des logements sont des résidences principales, taux comparable à celui des villes moyennes dans leur ensemble (84 %). Ces résidences principales sont occupées à 43,9 % par des propriétaires et à 54,4 % par des locataires. Ce parc locatif est important, à l'inverse du territoire de l'agglomération.

tableau 5 : Catégorie de logements

	Bagnols-sur-Cèze		EPCI		Département 30		Occitanie	
Année	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010
Nombre de logements	9 725	9 448	38 290	35 686	414 992	388 468	3 469 411	3 231 439
Résidences principales	86,30 %	87,80 %	82,60 %	84,20 %	78,80 %	79,10 %	75,90 %	76,10 %
Logements vacants	12,10 %	9,60 %	9,80 %	8 %	8,20 %	8,10 %	8,40 %	7,90 %

Source : Insee 2015

Près de la moitié des habitants (46,4 %) occupe le même logement depuis plus de 10 ans. Moins de la moitié des 2 375 personnes ayant emménagé depuis moins d'un an est resté sur la commune (45 %). Le parc de résidences principales est assez ancien : 82,3 % datent d'avant 1990. La mise en chantier de nouveaux logements demeure modeste sur la période 2014-2016 (62 en moyenne par an), avec une accélération en 2017 (114 logements). Cette faible production locative est un enjeu identifié dans le cadre du programme local de l'habitat 2019-2024, avec un objectif à terme de 140 logements par an et de 168 logements locatifs sociaux.

La taille des ménages selon le nombre d'occupants par résidence principale, de 2,16 en 2015, a suivi une baisse tendancielle depuis 1968, mais reste supérieure au taux régional. Plus de 70 % des ménages sont des personnes seules (40,7 %) ou des couples sans enfant (31 %). Le parc de résidences principales est pourtant dominé par de grands logements (65 % de quatre pièces et plus) hérités des constructions destinées à accueillir les familles des premiers professionnels de Marcoule. Cela explique pour partie que plus d'un millier de logements soit vacant. Le taux de logements vacants est élevé (12,1 %), comparé à celui de la communauté d'agglomération du Gard rhodanien (9,8 %), du département (8,2 %) et de la région (8,4 %). 30 % des logements vacants le sont depuis plus de deux ans.

⁵ Indicateur d'étalement urbain : si <0 : baisse de population et étalement urbain ; si >0 et <1 : densification urbaine ; si > 1 : étalement urbain.

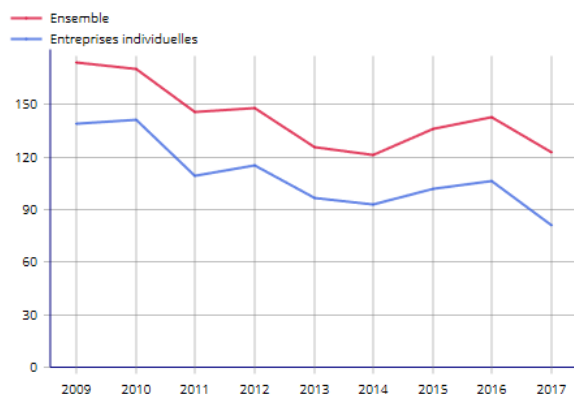
Ce taux particulièrement élevé trouve aussi sa justification dans l'importance du parc locatif, générant des délais de relocation. Le centre-ville est le quartier qui compte le plus de logements locatifs. Avec les Escanaux et les quartiers urbains du nord, ces quartiers regroupent plus de 50 % du parc de logements de la commune. Dans le centre-ville, un logement sur six est vide, pour un sur dix aux Escanaux. Ces deux quartiers regroupent plus de la moitié des logements vacants en raison de leur ancienneté et de leur vétusté.

Le programme local de l'habitat adopté par la communauté d'agglomération du Gard rhodanien pour la période 2019-2024 a fait de l'habitat un enjeu majeur, avec un programme orienté sur la réhabilitation des logements dégradés, la production de nouveaux logements plus adaptés et un équilibre de l'offre notamment à destination des jeunes, des seniors et des personnes en difficulté.

1.1.2.2 Une économie de ville de services

L'évolution des créations d'entreprises sur Bagnols-sur-Cèze présente une tendance baissière entre 2009 et 2017, continue entre 2009 et 2014, avant un regain en 2015 et 2016. L'année 2017 a présenté la valeur la plus basse de cette période. En outre, la part des créations d'entreprises individuelles demeure prépondérante (66 % en 2017). La répartition entre sphère présentielle et sphère productive⁶ contribue à expliquer ce phénomène : la sphère présentielle représente 74,7 % de l'emploi total et la sphère productive seulement 25,3 %, témoignant du rôle de ville de services de Bagnols-sur-Cèze et de la sensibilité de son économie à la stagnation de la population.

graphique 1 : Évolution des créations d'entreprises



Source : Insee 2017

L'emploi sur Bagnols-sur-Cèze se caractérise par le poids important du secteur non marchand⁷ qui représente 44,10 % de l'emploi total, contre 41,3 % dans l'ensemble des villes moyennes⁸. Sa centralité permet à Bagnols-sur-Cèze de conserver des fonctions sociales (enseignement, culture, santé...) et de maintenir des emplois en rendant nécessaire la présence de commerces et de services. Bagnols-sur-Cèze compte en revanche peu de fonctions industrielles et agricoles.

⁶ Activités qui produisent des biens majoritairement consommés hors de la zone et des activités de services tournées principalement vers les entreprises correspondantes.

⁷ Secteur non marchand : services fournis par les administrations publiques dans les domaines tels que l'éducation, la santé ou l'administration.

⁸ Dans les villes moyennes de moins de 20 000 habitants, le secteur non marchand représente 38,4 % de l'emploi total.

tableau 6 : Emplois par secteurs d'activités

	Bagnols-sur-Cèze	EPCI	Département 30	Région
Services non marchands	44,10 %	26,20 %	36,20 %	34,40 %
Services marchands	32,40 %	31,20 %	28,30 %	31,60 %
Industrie	3,10 %	19,10 %	10,10 %	10,50 %
Agriculture	0,70 %	5,10 %	3,60 %	3,50 %
Commerce	14,30 %	9,90 %	14,70 %	13,40 %
Construction	5,40 %	8,50 %	7,10 %	6,50 %

Source : agence centrale des organismes de sécurité sociale, Insee 2016, retraitement direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Occitanie

L'indicateur de concentration d'emplois⁹ était de 180,5 en 2016 et en hausse par rapport à 2011. En 2016, 55,7 % des actifs habitaient et travaillaient à Bagnols-sur-Cèze et 44,3 % des actifs travaillaient dans une commune autre que leur résidence. Cet indicateur traduit les difficultés du territoire à offrir un nombre d'emplois suffisant et ainsi sa fragilité : risque de chômage élevé, déplacements domicile-travail importants.

tableau 7 : Emploi et activité

	2016	2017
Nombre d'emplois dans la zone	10 227	11 002
Actifs ayant un emploi résidant dans la zone	5 665	6 193
Indicateur de concentration d'emploi	180,5	177,6
Taux d'activité parmi les 15 ans ou plus	49,1 %	50,4 %

Source : Insee, Exploitations lieu de résidence et lieu de travail, 2011-2016

De fait, le taux de chômage à Bagnols-sur-Cèze s'élevait à 21,3 % en 2015, soit une valeur nettement plus élevée que pour l'EPCI (15,2 %), le département (17,4 %) et la région (15,3 %).

tableau 8 : Population active et inactive

Population	Bagnols-sur-Cèze	EPCI	Département 30	Occitanie
Population active	7 302	33 224	322 488	2 622 438
Taux d'activité	40,10 %	45,20 %	43,70 %	45,40 %
Taux de chômage	21,30 %	15,20 %	17,40 %	15,30 %
Population inactive	10 901	40 200	415 701	3 151 747
Ratio inactifs sur actifs	149,30 %	121 %	128,90 %	120,20 %
Part des retraités dans la population totale	25,40 %	23,30 %	24,60 %	24,60 %
Ratio de dépendance économique	216,80 %	160,60 %	177,10 %	160,00 %

Source : Insee 2015

Au-delà de l'insuffisance du bassin d'emplois, la concentration d'une population peu qualifiée favorise le maintien d'un chômage élevé : près de 40 % de la population non scolarisée n'a aucun diplôme, avec une proportion plus importante pour les femmes (43,9 %) que pour les hommes (35 %). Plus de trois habitants sur cinq ont un diplôme inférieur au baccalauréat (38,8 %) et près d'un habitant sur cinq a un diplôme supérieur au baccalauréat.

1.1.2.3 Une situation sociale fragile et hétérogène

Bagnols-sur-Cèze présente une situation assez proche des indicateurs moyens : seuls 45 % des ménages fiscaux sont imposés, contre 47,9 % dans les villes moyennes retenues par la chambre ; mais le revenu disponible médian est de 17 603 € par unité de consommation, contre 18 487 €. Par comparaison aux indicateurs régionaux et communautaires, Bagnols-sur-Cèze est

⁹ Nombre d'emplois dans la zone pour 100 actifs ayant un emploi résidant dans la zone.

dans une situation moins favorable : sa part des ménages fiscaux imposés était de 45 % en 2015, contre 51,6 % pour l'EPCI ; la médiane du revenu était de 17 603 €, contre 19 781 € pour l'EPCI ; le salaire horaire net moyen était de 13,7 €, contre 14,5 € pour l'EPCI ; surtout, le taux de pauvreté était de 24,6 %, contre 17,2 % pour l'EPCI.

tableau 9 : Indicateurs sociaux

	Bagnols-sur-Cèze	EPCI	Département 30	Région	Villes moyennes
Nombre de ménages fiscaux	8 206	29 419	316 966	2 498 864	2 327 044
Part des ménages fiscaux imposés	45 %	51,60 %	47,50 %	50,30 %	47,90 %
Médiane du revenu	17 603 €	19 781 €	18 976 €	19 672 €	18 487 €
Taux de pauvreté	24,60 %	18,20 %	20,10 %	17,20 %	21,20 %
<i>chez les propriétaires</i>	6,70 %	8,30 %	10 %	9,10 %	N.C.
<i>chez les locataires</i>	39,80 %	33,70 %	36,30 %	31,30 %	N.C.
Salaire moyen horaire net	13,70 €	14,50 €	13,20 €	13,60 €	N.C.

Source : Insee 2015

Au sein du territoire communal, des disparités sociales persistent. Ainsi, par exemple, le revenu médian est de 13 200 € au centre ancien (1 760 habitants), de 12 100 € au quartier Vigan Braquet (1 920 habitants) et de 7 300 € au quartier Escanaux-Coronelle-Citadelle (3 800 habitants soit 20 % de la population). Dans ce dernier quartier, retenu dans le cadre du contrat de ville 2015-2022, plus de la moitié des habitants est sans diplôme, contre un quart dans la commune et moins de 20 % dans la communauté d'agglomération du Gard rhodanien ; 30 % des familles sont monoparentales, soit près du double du territoire de la commune (17,4 %) et de l'agglomération (12,8 %).

Bagnols-sur-Cèze compte 2 384 logements sociaux, soit 28,2 % du parc des résidences. À cet égard, la commune répond à ses obligations légales¹⁰ en matière de logement social, mais pas au besoin, 63,7 % des ménages ayant des revenus les rendant éligibles à un logement social. Elle concentre néanmoins la majorité des logements sociaux de l'agglomération (71 %). Ils sont gérés par des opérateurs relevant soit de l'office public de l'habitat (74,7 % : habitat du Gard, grand delta du Rhône, Logis cévenol, Un toit pour tous), soit de l'entreprise sociale pour l'habitat (25,3 % : Erilia, Arcade SFHE). Le taux de vacance est de 3,26 % sur la période 2014-2018, identique au taux constaté au niveau régional. Le taux de mobilité est stabilisé à près de 8,4 % et est légèrement inférieur à celui observé au niveau régional.

1.1.2.4 Un recours pertinent aux dispositifs de soutien nationaux

Bagnols-sur-Cèze bénéficie de dispositifs ayant pour objectifs de renforcer la cohésion sociale et l'attractivité du territoire, et ce depuis plusieurs années. Plusieurs actions sont prévues dans le cadre du contrat de ville 2015-2020 de la communauté d'agglomération du Gard rhodanien, prolongé jusqu'en 2022¹¹. Pour pallier les inégalités sociales et urbaines, a été mise en place dans le quartier des Escanaux une politique urbaine et sociale destinée à améliorer l'habitat, à promouvoir la mixité sociale, à désenclaver le quartier et à stimuler le développement économique.

Le quartier des Escanaux-Coronelle-Citadelle a été retenu en tant que zone urbaine sensible inscrite au contrat urbain de cohésion sociale. Ce quartier exclusivement urbain représente un parc de 1 874 logements soit près de 20 % de l'ensemble de la commune, à très forte dominante de logements sociaux : 1 584 (84 %). Ce quartier, hérité du développement de la ville au profit des

¹⁰ Article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, prévoyant de réserver 25 % de logements locatifs sociaux.

¹¹ Prolongation prévue par la loi de finances pour 2019.

salariés de Marcoule, est constitué de grands ensembles, de pôles d'équipements et de commerces ; il a conservé une homogénéité architecturale et urbaine. Il bénéficie d'une bonne desserte routière et d'espaces verts. Cependant, il est marqué par une précarité économique et sociale : le revenu médian du quartier est de 7 300 €, soit moitié moins que celui de la commune (15 967 €) et inférieur à celui de l'agglomération (18 094 €) et du département (17 640 €). Le nombre des familles monoparentales est de près de 30 % soit près du double de celui de la commune (17,4 %) et de l'agglomération (12,8 %). Plus de la moitié des femmes (50,3 %) et des hommes (50,6 %) est sans diplôme, contre un quart dans la commune et moins de 20 % dans l'agglomération. Le taux de chômage est de 39,1 %, contre 16,7 % dans la commune et 11,1 % dans l'agglomération.

Le quartier des Escanoux a été retenu par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain : le programme prévu pour Bagnols-sur-Cèze n'en est encore qu'à sa phase de conception des projets : son montant n'est donc pas arrêté et les estimations oscillent entre moins de 7 M€ et 12 M€. Afin de cofinancer les dépenses de développement social et urbain définies dans le cadre du contrat de ville, la commune reçoit la dotation de solidarité urbaine, à hauteur de 3,2 M€ en 2018.

tableau 10 : Dotation de solidarité urbaine octroyée à la commune

2014	2015	2016	2017	2018
2 123 809	2 553 227	2 942 476	3 128 962	3 239 161

Source : comptes administratifs

Bagnols-sur-Cèze a aussi été retenue en tant que commune éligible à la dotation politique de la ville en 2019, en complément du dispositif de soutien aux actions menées dans le cadre du contrat de ville.

Pour permettre un rééquilibrage des dynamiques d'urbanisation entre le centre-ville et sa périphérie, Bagnols-sur-Cèze est entré dans le dispositif « action cœur de ville », dont le terme a été fixé au 31 décembre 2022. Le déploiement des projets est en cours. Les fiches actions prévoient 21,5 M€ d'engagement, dont 15,5 M€ financés par la commune elle-même. Ainsi, à ce titre la restauration de l'église (1,9 M€) devrait être subventionnée à hauteur de 1,1 M€, soit 58 %.

Pour sauvegarder l'artisanat et le commerce, Bagnols-sur-Cèze bénéficie du fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce¹².

Pour accompagner une stratégie de développement axée sur la cohésion sociale et le développement économique, la commune peut disposer de l'aide financière à l'investissement prévue au programme européen « approche territoriale intégrée 2017-2018 », gérée par le Fonds européen de développement régional, à hauteur de 828 000 €.

Afin d'optimiser l'ensemble de ces dispositifs, la commune a su se doter d'une nouvelle direction, dotée de six agents et organisée autour de trois services : cohésion sociale et urbaine, programme de rénovation urbaine et « action cœur de ville ». Elle est chargée de mettre en place et de coordonner l'ensemble de ces dispositifs.

¹² Le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce a été institué par la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989.

1.2 L'intégration à l'intercommunalité

1.2.1 L'évolution des compétences partagées

La période 2013-2015 a été celle de la construction de la communauté d'agglomération du Gard rhodanien : elle a été essentiellement consacrée à la mise en œuvre de ses compétences sur le nouveau territoire, et ce de manière harmonisée. Désormais, outre les quatre compétences obligatoires¹³, quatre compétences optionnelles¹⁴ et quatre compétences facultatives¹⁵ sont exercées par l'EPCI (cf. annexe 2).

Établis en 2012, les statuts ont fait l'objet d'une refonte totale en 2016, afin d'intégrer les modifications apportées notamment par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République n° 2015-991 du 7 août 2015¹⁶. Ainsi, aux quatre compétences obligatoires initiales ont été ajoutées :

- la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations¹⁷ à compter du 1^{er} janvier 2018 ;
- la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- la collecte et le traitement des déchets ménagers et des déchets assimilés ;
- l'eau à compter du 1^{er} janvier 2020 ;
- l'assainissement à compter du 1^{er} janvier 2020.

Si les compétences relatives aux aires d'accueil des gens du voyage ou aux déchets ménagers et déchets assimilés appartenaient déjà au bloc des compétences soit facultatives, soit optionnelles, en revanche, les trois autres compétences sont nouvelles pour l'EPCI. La mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » a été prévue à la date du 1^{er} janvier 2020 et la communauté d'agglomération du Gard rhodanien a entamé la démarche de transfert en ce sens. Quant au report de cette échéance au 1^{er} janvier 2026, il concerne les communautés de communes¹⁸ et ne s'applique pas à la communauté d'agglomération du Gard rhodanien.

La communauté d'agglomération du Gard rhodanien a défini, par délibération du 17 octobre 2016, l'intérêt communautaire attaché à ses compétences relatives notamment au développement économique, l'action sociale ou la voirie. Les orientations de cette délibération ont tendu à limiter le caractère intégrateur des compétences transférées, en réduisant notamment le poids des actifs transférés, sur deux aspects en particulier : la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie et des parcs de stationnement sont restreints à la desserte des zones d'activités économiques communautaires ; la construction, l'aménagement, et la gestion des équipements culturels et sportifs sont restreints aux nouveaux équipements ayant un effet structurant et répondant à des critères cumulatifs¹⁹.

¹³ Compétences obligatoires : développement économique, aménagement de l'espace, équilibre social de l'habitat et politique de la ville.

¹⁴ Compétences optionnelles : voirie, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, gestion des équipements culturels et sportifs, et action sociale.

¹⁵ Compétences facultatives : politique culturelle et sportive, solidarité, sécurité et risques majeurs.

¹⁶ Délibération n° 76/2016 du 17 octobre 2016.

¹⁷ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

¹⁸ Loi n° 2018-702 du 3 août 2018, article 1^{er}.

¹⁹ Au moins deux sur les trois suivants : la diversité d'origine géographique des usagers, l'absence d'équipement similaire sur le territoire communautaire et le renforcement de l'attractivité touristique du territoire.

À l'occasion de la refonte des statuts en 2016, la communauté d'agglomération du Gard rhodanien a également décidé la création d'un service commun pour l'instruction technique des autorisations au titre du droit des sols et gratuit pour les communes. La commune de Bagnols-sur-Cèze n'y a pas recours car elle dispose de son propre service en la matière.

Les compétences transférées concernent pour une majeure partie des services de proximité : la petite enfance représente près de 21 % des dépenses de fonctionnement (13 multi-accueils, soit 462 places pour des enfants issus de 43 communes du territoire de l'EPCI et de 12 communes limitrophes, et deux relais assistantes maternelles) ; la jeunesse compte pour près de 10 % des dépenses de fonctionnement (15 accueils de loisirs sans hébergement pour les enfants de 3 et 11-12 ans, et deux structures pour adolescents) ; l'enseignement artistique représente près de 5 % des dépenses de fonctionnement (un conservatoire de musique et de danse et trois écoles de musique, soit 847 élèves issus de 41 communes du territoire de l'EPCI et de sept communes limitrophes) ; la gestion des déchets (avec tri sélectif et déchetteries) engage près de 39 % des dépenses de fonctionnement.

Quant à la compétence « commerce de proximité », elle a été restituée à la commune de Bagnols-sur-Cèze en 2017.

1.2.2 Le projet de territoire et le pacte financier

Un projet de territoire²⁰ a été adopté par la communauté d'agglomération du Gard rhodanien le 17 octobre 2016, par délibération du conseil communautaire. Il constitue un cadre pluriannuel dans lequel sont identifiés les enjeux majeurs du territoire (le positionnement « carrefour » au sein de la vallée du Rhône, les inégalités sociales et territoriales, une croissance démographique modérée...) : il décline un plan d'actions autour de trois axes (l'attractivité et le développement économique, l'aménagement et le bien-vivre, et la solidarité et les services à la population), mais sans définir la contribution de la ville-centre à ces dynamiques.

Obligatoire pour les EPCI signataires d'un contrat de ville²¹, le pacte financier et fiscal a été adopté par le conseil communautaire de la communauté d'agglomération du Gard rhodanien le 17 octobre 2016.

Il prévoit :

- au titre de la solidarité du territoire entre communes-membres et communauté d'agglomération : la mise en commun de ressources (instauration d'une dotation de solidarité communautaire, diminution des fonds de concours, répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, maintien des attributions de compensation à périmètre constant) ;
- au titre de l'effort financier : la recherche d'économies en visant un objectif de 1,5 M€ d'autofinancement ;
- au titre du projet de territoire : la mobilisation des moyens nécessaires à sa réalisation, soit un surcoût de 200 k€ au lancement et 120 k€ en rythme annuel.

²⁰ Loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet, article 23.

²¹ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

En revanche, aucune proposition n'a été établie en matière de politique fiscale, notamment quant à une harmonisation des régimes de fiscalité des ménages et des entreprises ou des taux d'imposition.

tableau 11 : Fiscalité reversée

en €	2014	2015	2016	2017	2018	VAM
Attribution de compensation brute	2 915 879	2 842 982	2 842 982	2 871 922	2 882 230	- 0,3 %
+ Dotation de solidarité communautaire brute	0	0	0	121 667	139 087	N.C.
+ Fonds de péréquation et de solidarité	1 641 623	1 766 221	1 815 350	1 789 966	1 788 713	2,2 %
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources	568 453	568 453	568 453	568 453	567 843	0,0 %
= Fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité	5 125 955	5 177 656	5 226 785	5 352 008	5 377 873	1,2 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Le montant de l'attribution de compensation brute s'est maintenu sur la période (- 0,3 %), en l'absence de transfert de compétences ou de mise en place de services communs significatifs. La dotation de solidarité communautaire, prévue par le pacte financier et fiscal de la communauté d'agglomération du Gard rhodanien, instituée en 2017²², a consisté pour la commune dans une recette de 121 667 € en 2017 et 139 087 € en 2018. Quant au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, il a progressé de 2,2 % par an, atteignant 1,8 M€ en 2018.

Le fonds national de garantie individuelle des ressources, destiné à compenser les conséquences financières de la réforme de la taxe professionnelle, est, quant à lui, demeuré figé à 568 331 € en moyenne sur la période.

1.2.3 Des ressources fiscales à hauteur du niveau des transferts

La part de la fiscalité du bloc communal conservée par l'agglomération, bien qu'elle ait été multipliée par quatre entre 2014 et 2018, est demeurée faible sur la période (5,7 % en moyenne, 10,03 % en 2018), en rapport avec les transferts de compétences opérés par les communes.

tableau 12 : Intégration fiscale

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Fiscalité levée par les communes	31 366 139	33 886 461	36 037 270	36 640 560	37 346 679
Fiscalité levée par le groupement	14 828 821	15 020 870	16 509 520	17 411 959	19 750 234
Total communes et groupement	46 194 960	48 907 331	52 546 789	54 052 519	57 096 913
Fiscalité conservée par le groupement	1 225 218	1 707 860	3 187 154	3 441 401	5 727 811
- Part fiscalité du bloc conservée par le groupement	2,65 %	3,49 %	6,07 %	6,37 %	10,03 %
- Part fiscalité du groupement conservée par le groupement	8,26 %	11,37 %	19,30 %	19,76 %	29,00 %

Source : logiciel Anafi, comptes de gestion

À défaut de démarche d'harmonisation fiscale, les taux d'imposition appliqués à Bagnols-sur-Cèze sont nettement supérieurs à la moyenne des taux pratiqués dans les autres communes de la communauté d'agglomération du Gard rhodanien (cf. annexe 3). Ainsi, la moyenne des taux de la taxe d'habitation des communes de l'EPCI est de 10,31 %, contre 14,95 % à Bagnols-sur-Cèze ; le même constat peut être fait pour la taxe sur le foncier bâti (la moyenne est de 14,75 %, contre 24,85 % à Bagnols-sur-Cèze) ou pour la taxe sur le foncier non bâti (la moyenne est de 56,60 %

²² Délibération n° 26/2017 du conseil communautaire de la communauté d'agglomération du Gard rhodanien du 10 avril 2017.

contre 67,50 % à Bagnols-sur-Cèze). Quant aux communes limitrophes²³, leurs taux sont très inférieurs à ceux de Bagnols-sur-Cèze (le double pour la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier bâti).

tableau 13 : Taux de fiscalité de Bagnols-sur-Cèze et des communes limitrophes

Taux 2017	Population	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti
Bagnols-sur-Cèze	18 593	14,95	24,85	67,50
Chusclan	1 009	3,61	13,16	40,16
Orsan	1 156	8,81	9,58	65,08
Sabran	1 726	8,00	9,00	25,00
Saint-Nazaire	1 232	11,09	16,45	64,75
Saint-Gervais	723	8,60	13,28	76,37
Vénéjan	1 268	6,38	13,36	50,31
Moyenne		7,75	12,47	53,61

Source : fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale, direction générale des finances publiques

Le potentiel fiscal par habitant est de 735,8 € sur la commune de Bagnols-sur-Cèze ; celui de la communauté d'agglomération du Gard rhodanien est de 275,8 € et celui du département du Gard de 493,5 € (2017, observatoire des territoires). Cette hétérogénéité doit à la fois aux différences de taux et à la concentration sur la commune de Bagnols-sur-Cèze de personnes non assujetties à l'impôt, majorant le prélèvement sur les Bagnolais assujettis.

1.2.4 La mutualisation

Par délibération du 2 février 2015, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération du Gard rhodanien a présenté le pacte de mutualisation entre les services de la communauté d'agglomération et ceux des communes-membres, conformément à l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Ce pacte de la mutualisation constitue l'un des trois piliers de l'intercommunalité, avec le projet de territoire et le pacte financier et fiscal. Il comprend :

- des actions en faveur des communes : la mutualisation de matériels (barrières, podiums...) ; celle des régies de spectacles ; celle des postes de direction et de cabinet ; un service commun d'instruction du droit des sols ; la mutualisation des encadrants des nouvelles activités périscolaires (réforme des rythmes scolaires) ;
- des actions en faveur de la communauté d'agglomération : la mutualisation des postes de direction et de cabinet ; de compétences informatiques ; des régies de spectacles, des services techniques communaux ; des services accueil de loisirs sans hébergement ; de compétences ressources humaines (formation, hygiène et sécurité).

Dès 2013, une convention passée entre la communauté d'agglomération du Gard rhodanien et la commune de Bagnols-sur-Cèze prévoyait une mutualisation des moyens humains entre les deux. Deux avenants ont été conclus, l'un en 2015 et l'autre en 2018, afin de préciser les agents concernés. Tous les agents concernés par la mutualisation sont mis à disposition de la collectivité bénéficiaire et demeurent rattachés à leur collectivité d'origine ; ainsi, aucun agent n'a fait l'objet d'une mobilité d'office.

²³ Communes frontalières de Bagnols-sur-Cèze : Chusclan (1 009 habitants), Orsan (1 156 habitants), Sabran (1 726 habitants), Saint-Nazaire (1 232 habitants), Saint-Gervais (723 habitants) et Vénéjan (1 268 habitants).

De même, dès 2013, une série de conventions a été passée, notamment entre la communauté d'agglomération et la commune, afin de mettre à disposition les immeubles nécessaires à l'exercice des compétences transférées : école de musique, multi-accueil Vigan Braquet, maison de l'entreprise, centre aéré Vigan Braquet et crèche Eugénie Thome.

En l'absence de transfert effectif des agents et des biens nécessaires à l'exercice des compétences et bien que l'ensemble des charges liées de la mutualisation fasse l'objet de remboursements croisés, le dispositif retenu rend peu lisibles les effets financiers et organisationnels de la mutualisation ; il contribue également à minorer le niveau d'intégration de la commune à l'intercommunalité.

Sinon, aucun rapport de suivi sur la mutualisation n'a été présenté à l'assemblée délibérante depuis son adoption²⁴.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sur le territoire du Gard rhodanien, la commune de Bagnols-sur-Cèze, en dépit d'une offre de services variée présente une situation difficile et contrastant souvent avec celles de l'EPCI, du département et de la région : une démographie en déprise, une économie de ville de services où la création d'entreprises régresse et où le taux de chômage demeure supérieur à 20 %, mais aussi des problématiques sociales de pauvreté, de faibles niveaux de qualification... qui frappent inégalement une population assez hétérogène. Elle appartient à la communauté d'agglomération du Gard rhodanien, de création récente et couvrant un territoire hétérogène ; cet EPCI est en phase de construction et d'appropriation des compétences transférées, et son effet intégrateur a été limité notamment par une définition restrictive de l'intérêt communautaire. Elle se positionne comme un EPCI de services, avec un projet de territoire peu structurant et une intégration fiscale faible. Bien que les objectifs du pacte financier et fiscal 2016-2020 soient modestes, l'organisation de la solidarité intercommunale n'est pas au détriment de Bagnols-sur-Cèze. Quant à la mutualisation, elle demeure limitée à la ville-centre et à quelques fonctions, soit de direction générale, soit d'accompagnement.

2 DES FINANCES COMMUNALES AMELIORÉES MAIS DEMEURANT FRAGILES

La situation financière de la commune a été réalisée avant l'épidémie liée au Covid-19.

2.1 La qualité des informations financières, budgétaires et comptables

2.1.1 Le pilotage et l'organisation financiers

2.1.1.1 La fonction financière

Dans l'organigramme, la fonction finances a été rattachée à la direction des ressources et des moyens généraux entre 2011 et 2015, puis, à partir de 2016, à la direction des moyens

²⁴ L'article L. 5211-39-1 du CGCT prévoit que « chaque année, lors du débat d'orientations budgétaires ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'EPCI à son organe délibérant ».

généraux. En pratique, la fonction financière a été exercée par la directrice générale, intervenant de façon active notamment sur les orientations budgétaires, la programmation pluriannuelle des investissements, le redressement des finances, la trésorerie. Une directrice générale adjointe, chargée des ressources humaines et des moyens généraux, n'avait vocation à intervenir dans ce champ qu'en cas d'intérim de la directrice générale. Sinon, une fonction comptable, mutualisée avec l'agglomération, était rattachée à la direction des moyens généraux.

Le rattachement de la fonction financière à la direction des moyens généraux n'a été effectif qu'en 2018, après le recrutement d'un agent de catégorie A dans les fonctions de directrice ; encore cette dernière a-t-elle d'abord dû donner la priorité à des missions ponctuelles de réorganisation de services, avant d'être positionnée dans l'organigramme en tant que responsable des finances, avec autorité sur le service comptable. La chambre invite l'ordonnateur à poursuivre cette réorganisation fonctionnelle, afin de mettre en accord son fonctionnement avec la structuration de ses services.

Par ailleurs, il apparaît que la délégation de signature accordée à la directrice générale des services porte sur certains aspects de la gestion financière (contrats, ordres de service et bons de commande, engagements comptables...) qui la mettent en conflit avec celle de l' élu adjoint chargé du budget ; elle est d'ailleurs plus étendue que celle de ce dernier. L'ordonnateur a précisé que la délégation de la directrice générale des services s'exerçait soit en cas d'absence de l'adjoint chargé du budget, soit sur le fondement de décisions prises par le président de la commission achats. Cependant, aucune de ces mentions ne figurent sur les actes portant délégation de signature, lesquels devraient dès lors être complétés en ce sens.

2.1.1.2 Le contrôle interne

Le contrôle interne constitue un dispositif formalisé et permanent mis en œuvre sous la responsabilité du directeur général des services pour maîtriser les risques liés à la gestion publique. La chambre relève l'absence d'un tel dispositif dans la commune : aucun agent n'est affecté à des missions de contrôle de gestion ; les quelques dispositifs existants constituent des modes opératoires et non des procédures de contrôle interne, comme par exemple dans le domaine de la commande publique.

Les principaux processus de gestion, comme le suivi des immobilisations, les achats ou les charges de personnel, sont peu documentés. À l'exception des dispositifs liés à la politique de la ville, la collectivité dispose de peu d'indicateurs de suivi de sa gestion. Les risques afférents à ces processus de gestion ne sont ni identifiés ni formalisés. En conséquence, les contrôles associés sont insuffisants. L'exemple de la régie de recettes instituée pour l'encaissement des droits de place des marchés et foires en est l'illustration (cf. § 2.1.3.4).

Pour autant, l'ordonnateur a démontré que la commune suivait les recommandations formulées par la chambre dans son précédent rapport : sur huit recommandations, trois ont été mises en œuvre et trois ont fait l'objet d'un début de mise en œuvre.

tableau 14 : Évaluation du degré de mise en œuvre des recommandations

Recommandation	Nature	Domaine	Degré de mise en œuvre	
			Délibération du 1 ^{er} juillet 2017	
1. Évaluer correctement les restes à réaliser	Régularité	Comptabilité	Totalement mise en œuvre	Cf. opération de réhabilitation de l'église
2. Mettre en œuvre une politique de provisionnement ajustée annuellement par référence au niveau du risque financier	Régularité	Comptabilité	Mise en œuvre incomplète	Provision pour contentieux
3. Utiliser l'avancement du personnel comme un réel outil de pilotage des ressources humaines	Performance	Gestion des ressources humaines	Devenue sans objet	Cf. délibération du 24 novembre 2018 sur la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
4. Adopter une délibération sur les attributions de logement	Régularité	Gouvernance et organisation interne	Totalement mise en œuvre	Cf. délibération du 28 novembre 2015
5. Rationaliser l'utilisation des véhicules	Performance	Gouvernance et organisation interne	Mise en œuvre en cours	Plan d'actions + tableaux de bord
6. Adopter une charte de la vie associative précisant les critères d'attribution des subventions et les objectifs fixés en matière d'activités	Performance	Relation avec les tiers	Totalement mise en œuvre	Guichet unique + harmonisation des conventions d'objectifs, des conventions de mise à disposition et des dossiers de demande de subvention
7. Renforcer l'évaluation et le contrôle des associations subventionnées	Performance	Relation avec les tiers	Mise en œuvre incomplète	Contrôle annuel lors de l'attribution des subventions
8. Évaluer la politique conduite en matière culturelle	Performance	Gouvernance et organisation interne	Non mise en œuvre	Cf. forte fréquentation + hausse des droits d'entrée

Source : données AsurJF

2.1.1.3 L'engagement d'un partenariat avec le Trésor public

La commune a signé une convention de partenariat avec le Trésor public, le 16 novembre 2018, qui couvre la période 2018-2021. À ce titre, sept actions ont été déclinées autour de trois axes, intégrant notamment les recommandations formulées par la chambre dans son précédent rapport. Elles portent sur la dématérialisation des échanges entre l'ordonnateur et le comptable (axe 1), l'amélioration de la qualité comptable et le développement du conseil et du soutien comptable (axe 2), ainsi que sur l'optimisation des produits locaux (axe 3). Ces actions ont été déclinées dans un plan d'actions, établissant les responsabilités respectives de la collectivité et du comptable, des indicateurs de suivi et un calendrier.

L'état des lieux rappelle pour l'essentiel les fondamentaux définis notamment par la nomenclature M14 et encore non appliqués par la commune de Bagnols-sur-Cèze, tels que l'apurement des frais d'études et d'insertion, la régularisation des travaux en cours et des avances, les transferts des matériels de secours et d'incendie, les amortissements des subventions, le suivi des retenues des garanties, celui des cessions-oppositions, des charges et des produits à rattacher, les comptes de TVA, les comptes de débit, la trésorerie et la priorisation des opérations par l'ordonnateur.

L'ordonnateur relativise ces manquements en les attribuant à un défaut de transmission de renseignements et de justificatifs au comptable. Au-delà des manquements relevés par le

comptable, la chambre rappelle toutefois à l'ordonnateur ses propres constats en matière de fiabilité des écritures comptables (cf. § 2.1.3).

2.1.2 La gestion budgétaire

2.1.2.1 Le débat d'orientations budgétaires

L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit qu'un débat a lieu sur les orientations générales du budget de l'exercice, ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés et l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget et dans les conditions fixées par le règlement intérieur. L'article D. 2312-3 détaille les informations que doit comporter le rapport.

La présentation des orientations a été nettement améliorée en 2018 et en 2019, répondant ainsi aux obligations législatives et réglementaires et reposant notamment sur un outil d'analyse financière rétrospectif et prospectif. Cependant, les budgets annexes ne font l'objet, à cette occasion, d'aucune présentation, la collectivité limitant ce débat au seul budget principal. La chambre appelle l'attention de l'ordonnateur sur la nécessité de poursuivre ses efforts de transparence dans la présentation des orientations budgétaires annuelles et pluriannuelles, en développant les aspects relatifs aux budgets annexes.

2.1.2.2 La fiabilité des prévisions budgétaires

Les niveaux de réalisation des prévisions budgétaires sur la section de fonctionnement sont proches de 100 %. En recettes, le niveau moyen sur la période a été de 98,7 %. En dépenses, ce niveau a été de 89,7 % en moyenne, mais il s'est dégradé notablement à compter de 2016, passant de 93,4 % en 2015 à 87,9 % en 2016, puis 86,3 % en 2018. La chambre invite l'ordonnateur à ajuster ses prévisions de dépenses afin d'améliorer la sincérité de ses évaluations budgétaires, en accord avec l'article L. 1612-4 du CGCT.

L'annulation de recettes a été très marginale (en moyenne sur la période 0,16 % des prévisions), à la différence de celles des dépenses : 10,2 % en moyenne par an des prévisions, avec un doublement à partir de 2016 (5,61 % en 2014, 12,12 % en 2016 et 13,74 % en 2018).

tableau 15 : Réalisation des prévisions budgétaires en section de fonctionnement

	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes de fonctionnement					
Prévisions budgétaires (budget primitif + décisions modificatives + restes à réaliser n-1 + R002)	24 002 589 €	24 282 287 €	25 229 703 €	27 505 031 €	26 100 054 €
Réalisations (reports + titres + rattachements)	23 473 207 €	24 093 000 €	25 169 342 €	27 093 138 €	25 693 196 €
Crédits annulés	453 636 €	68 859 €	- 16 785 €	- 184 440 €	- 166 525 €
En %	1,89 %	0,28 %	- 0,07 %	- 0,67 %	- 0,64 %
Pourcentage d'exécution	97,79 %	99,22 %	99,76 %	98,50 %	98,44 %
Dépenses de fonctionnement					
Prévisions budgétaires (budget primitif + décisions modificatives + restes à réaliser n-1 + D002)	24 002 589 €	24 282 287 €	25 229 703 €	27 505 031 €	26 100 054 €
Réalisations (reports + mandats + rattachements)	22 656 023 €	22 677 807 €	22 172 112 €	23 852 723 €	22 513 861 €
Crédits annulés	1 346 564 €	1 604 478 €	3 057 591 €	3 652 306 €	3 586 191 €
En %	5,61 %	6,61 %	12,12 %	13,28 %	13,74 %
Pourcentage d'exécution	94,40 %	93,40 %	87,90 %	86,70 %	86,30 %
Solde d'exécution	817 184 €	1 415 193 €	2 997 230 €	3 240 415 €	3 179 335 €

Source : comptes administratifs

En revanche, la section d'investissement affiche des taux de réalisation des prévisions budgétaires nettement moins élevés : en recettes, il a été de 53 % en moyenne, avec 30,54 % en moyenne d'annulation de crédits ; en dépenses, il a été de 59 %, avec 5,86 % d'annulation de crédits. Les restes à réaliser, qui participent à la détermination du résultat de l'exercice, ne portent que sur la section d'investissement. Sur la période, le niveau moyen des restes à réaliser s'établit à 1 M€ en dépenses (soit 10,31 % de la prévision, avec un minimum à 5,02 % et un maximum à 16,31 %) et à 1,4 M€ en recettes (soit 16,42 % de la prévision, avec un minimum à 9,77 % et un maximum à 25,09 %). Il peut être observé une dégradation des restes à réaliser en dépenses d'investissement, ce qui traduit des difficultés de la part de la commune à prévoir le rythme de ses investissements.

Le solde d'exécution a été déficitaire pour quatre exercices sur cinq, avec une stabilisation en 2017 (- 0,492 M€) et en 2018 (- 0,686 M€) et un cumul sur la période de - 2,2 M€.

tableau 16 : Réalisation des prévisions budgétaires en section d'investissement

	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes d'investissement					
Prévisions budgétaires (budget primitif + décisions modificatives + restes à réaliser n-1 + R001)	7 815 956 €	5 774 441 €	7 827 269 €	10 854 496 €	12 898 312 €
Réalisations (reports + titres + rattachements)	5 535 340 €	2 552 348 €	3 721 551 €	5 535 825 €	6 659 513 €
Restes à réaliser	763 567 €	1 448 718 €	1 242 075 €	1 234 140 €	2 581 887 €
Crédits annulés	1 517 049 €	1 773 374 €	2 863 643 €	4 084 530 €	3 656 911 €
Pourcentage d'exécution	70,80 %	44,20 %	47,50 %	51,00 %	51,60 %
Dépenses d'investissement					
Prévisions budgétaires (budget primitif + décisions modificatives + restes à réaliser n-1 + D001)	7 815 956 €	5 774 441 €	7 827 269 €	10 854 496 €	12 898 312 €
Réalisations (reports + mandats + rattachements)	5 015 941 €	3 954 124 €	3 918 495 €	6 028 404 €	7 346 170 €
Restes à réaliser	392 538 €	361 887 €	977 869 €	1 262 675 €	2 082 769 €
Crédits annulés	744 547 €	314 900 €	385 599 €	821 166 €	234 543 €
Pourcentage d'exécution	64,20 %	68,50 %	50,10 %	55,50 %	57,00 %
Solde d'exécution	519 399 €	- 1 401 776 €	- 196 944 €	- 492 579 €	- 686 657 €
Solde des restes à réaliser	371 029 €	1 086 831 €	264 206 €	- 28 535 €	499 118 €

Source : comptes administratifs

Ces indicateurs mettent en évidence un pilotage des investissements insuffisant, en l'absence à la fois d'une gestion en autorisations de programmes et crédits de paiement et d'un vote par opérations, le vote par nature ayant été adopté exclusivement, y compris pour les dépenses d'investissement : les opérations votées et inscrites au plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2018-2022 sont classées strictement selon le plan de comptes par nature ; elles ne font en outre pas l'objet d'inscriptions de recettes en regard. Quant au suivi extrabudgétaire de ces opérations d'équipements, invoqué par l'ordonnateur, il n'a pas démontré son efficacité. La chambre lui recommande de recourir au vote des projets d'investissement sous forme d'opérations, dès lors qu'ils ont une portée pluriannuelle. Le recours aux autorisations de programme, de maniement plus complexe, pourra être envisagé pour des opérations stratégiques, telles que les actions de requalification du cœur de ville.

Recommandation

1. Recourir au vote des projets d'investissement sous forme d'opérations, dès lors qu'ils ont une portée pluriannuelle. *Non mise en œuvre.*

2.1.3 La fiabilité des informations comptables

2.1.3.1 Le provisionnement

L'article R. 2321-2²⁵ du CGCT définit trois cas dans lesquels le provisionnement est obligatoire :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme concerné ;
- lorsque le recouvrement des restes à réaliser sur compte de tiers est compromis malgré les diligences du comptable.

Le provisionnement pour risque de contentieux

La commune a inscrit une provision pour couvrir le risque d'un contentieux engagé avec la société civile immobilière Schweitzer (60 000 € inscrits au compte 6875 du budget supplémentaire 2017, montant ajusté à 100 000 € au budget primitif 2018, puis porté à 80 000 € au budget primitif 2019). Cependant, le conseil municipal n'a pas délibéré sur les conditions de constitution, de reprise et d'ajustement de la provision, comme le prévoit l'article R. 2321-2 précité. En outre, aucun état des provisions n'a été annexé tant au budget qu'au compte administratif.

La collectivité a indiqué lors de l'instruction qu'elle envisageait d'inscrire cette question à l'ordre du jour d'une prochaine séance du conseil municipal. La chambre prend acte de cette position et ne peut qu'inciter l'ordonnateur à se conformer à cette obligation.

Le provisionnement pour risque de non-recouvrement

Les comptes « redevables » et « redevables contentieux » comprenaient fin 2017 un volume significatif de créances douteuses (358 k€, soit 41 % des redevables).

²⁵ « Pour l'application du 29° de l'article L. 2321-2, une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants : 1° Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ; [...] En dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré. [...] La provision est ajustée annuellement en fonction de l'évolution du risque. [...] Une délibération détermine les conditions de constitution, de reprise et, le cas échéant, de répartition et d'ajustement de la provision. Le montant de la provision ainsi que son évolution et son emploi sont retracés sur l'état des provisions joint au budget et au compte administratif ».

tableau 17 : Restes à recouvrer

	2014	2015	2016	2017
Restes à recouvrer-redevables contentieux (compte 4116 solde au 31 décembre)	100 098,00 €	69 443,00 €	224 652,00 €	257 332,00 €
Restes à recouvrer-locataires acquéreurs contentieux (compte 4146 solde au 31 décembre)	25 568,00 €	29 293,00 €	51 274,00 €	59 843,00 €
Restes à recouvrer-divers redevables contentieux (compte 46726 solde au 31 décembre)	138 859,00 €	134 860,00 €	149 144,00 €	41 003,00 €
Total créances douteuses	264 525,00 €	233 596,00 €	427 086,00 €	358 178,00 €
Total redevables (compte 411 + compte 414 + compte 4672)	1 319 248,00 €	1 364 884,00 €	1 107 093,00 €	871 401,00 €
Ratio : tiers contentieux/tiers redevables	20,05 %	17,11 %	38,58 %	41,10 %
Produits de gestion (compte 70 + compte 75)	2 145 553,00 €	2 116 481,00 €	2 377 052,00 €	2 308 838,00 €
Ratio contentieux/produits de gestion	12,33 %	11,04 %	17,97 %	15,51 %
Ratio redevables/produits de gestion	61,49 %	64,49 %	46,57 %	37,74 %

Sources : comptes de gestion

Après avoir constaté « l'amoncellement du stock des créances irrécouvrables », ordonnateur et comptable ont convenu de retenir l'optimisation du recouvrement des produits locaux parmi les trois axes majeurs de l'engagement de partenariat conclu le 16 novembre 2018. L'assemblée délibérante²⁶ a prononcé, en 2016, une admission en non-valeur pour 52 816,75 €, soit 12 % des créances douteuses constatées sur cet exercice. Cette démarche d'amélioration de la chaîne du recouvrement et de concertation avec le comptable public doit être poursuivie.

2.1.3.2 Le suivi de l'actif immobilisé

L'état de l'actif tenu par le comptable a été produit à la date du 6 mars 2019. En revanche, l'ordonnateur a communiqué un inventaire comptable tenu annuellement et non cumulatif : faute d'un suivi pluriannuel, cet inventaire n'est par voie de conséquence ni exhaustif, ni superposable à l'actif du comptable. En outre, la tenue de l'inventaire par l'ordonnateur s'avère sommaire. Ainsi, aucun suivi n'est réalisé sur les comptes 2421 « Immeubles mis à disposition de la région », 2422 « Immeubles mis à disposition du département », 2424 « Immeubles mis à disposition du service départemental d'incendie et de secours » ou 246 « Immeubles mis à disposition de l'EPCI ».

tableau 18 : Écarts entre état de l'actif et inventaire

	Immobilisations incorporelles	Immobilisations corporelles	Immobilisations financières	Total actif
Actif du comptable à fin 2018	2 952 417,00 €	139 963 586,00 €	1 981,00 €	142 917 984,00 €
Inventaire de l'ordonnateur à fin 2018	564 543,00 €	10 849 445,00 €	0,00 €	11 413 988,00 €
Écart	- 2 387 874,00 €	- 129 114 141,00 €	- 1 981,00 €	- 131 503 996,00 €
En %	- 81 %	- 92 %	- 100 %	- 92 %

Source : ordonnateur et comptable, retraitement chambre régionale des comptes (CRC)

Parmi les actions retenues dans le cadre de l'engagement de partenariat signé avec le Trésor public, figure la « relance d'un état de l'actif », action accompagnée d'une régularisation des amortissements constatés à tort ou non comptabilisés. La fiabilisation de l'actif immobilisé doit constituer l'une des priorités de la commune. La chambre recommande à l'ordonnateur de fiabiliser son inventaire en réalisant des rapprochements systématiques avec les données du comptable public.

²⁶ Cf. délibération n° 097/2016 du 8 octobre 2016.

Recommandation

2. Fiabiliser l'inventaire en réalisant des rapprochements avec les données de l'actif du comptable public. *Non mise en œuvre.*

2.1.3.3 L'apurement des immobilisations en cours

Le chapitre 23 « Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non achevées à la fin de chaque exercice. Lorsque l'immobilisation est achevée, les sommes portées aux comptes 23 doivent être virées au chapitre 21 par opération d'ordre non budgétaire. Sur les exercices 2014 et 2015, le solde des immobilisations en cours était d'un montant supérieur à 8 M€, alors que les dépenses d'équipement et le flux des immobilisations avaient connu une chute significative (de moitié pour les dépenses d'équipement et de deux tiers pour le flux des immobilisations en cours).

tableau 19 : Immobilisations en cours

	2014	2015	2016	2017	2018
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 613 500	1 347 783	1 234 733	2 994 794	4 604 382
Immobilisations corporelles en cours-solde (A)	8 168 178	8 633 480	4 318 915	4 973 246	6 467 227
Immobilisations corporelles en cours-flux (B)	1 547 515	465 302	349 518	900 737	2 212 892
Immobilisations corporelles-solde (D)	115 237 391	115 857 199	120 920 181	121 196 090	123 969 282
Solde immobilisations en cours/dépenses d'équipement	3,13	6,41	3,50	1,66	1,40
Flux des immobilisations en cours/solde des immobilisations en cours (B/A)	0,19	0,05	0,08	0,18	0,34
Solde des immobilisations en cours/solde des immobilisations corporelles (A/D)	7,09 %	7,45 %	3,57 %	4,10 %	5,22 %

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

Les exercices 2016 et 2017 ont connu une baisse de moitié des immobilisations en cours, avant une remontée en 2018 (6,4 M€). Lors de son précédent contrôle, la chambre avait invité la commune à effectuer, en liaison avec le comptable public, un bilan des immobilisations en cours, afin d'intégrer les immobilisations corporelles terminées et de comptabiliser les amortissements correspondants. Bien que des progrès aient été accomplis, l'ordonnateur doit continuer à assurer la tenue annuelle de ces opérations d'apurement en lien avec le comptable public.

2.1.3.4 Le contrôle des régies

Les régies d'avances et/ou de recettes permettent, à des agents placés sous l'autorité de l'ordonnateur et du comptable public, d'exécuter, de manière limitative, des opérations d'encaissement des recettes et de paiement des dépenses. Les régisseurs nommés par l'ordonnateur sont soumis aux contrôles du comptable assignataire et de l'ordonnateur auprès duquel ils sont placés²⁷. La commune de Bagnols-sur-Cèze dispose de 16 régies d'avances et de recettes sur la période. Les versements des différents régisseurs s'élèvent à un montant annuel de l'ordre de 480 000 €. L'exemple de la régie de recettes relative aux droits de place est significatif d'une absence de contrôle interne.

²⁷ Article R. 1617-17 du CGCT.

tableau 20 : Montant des encaissements au titre de la régie des droits de place

2014	2015	2016	2017	2018 (au 26 novembre)
106 058	101 198	110 531	93 813	72 664

Source : ordonnateur, retraitement CRC

Bien que les recettes aient diminué continûment entre 2014 et 2018, ce n'est qu'à la fin de l'année 2018 qu'un contrôle opéré par le comptable public sur la régie des droits de place a mis en évidence des irrégularités et anomalies : l'emploi de deux méthodes de traçabilité des encaissements (des souches papier et un quittancier informatisé), l'absence de pièces (copie des souches, les quittances non utilisées...), l'absence d'encaissement de chèques déposés à titre de caution, l'absence de contrôle des relevés de mètres linéaires.

L'ordonnateur a procédé à la suppression de la régie le 22 janvier 2019 et a déposé une plainte auprès du procureur de la République le 30 janvier 2019. Certains points relevaient pourtant de la responsabilité exclusive de l'ordonnateur, tels que l'utilisation d'un quittancier informatisé, le relevé des mètres et son contrôle. La commune a engagé, à cette occasion, une démarche de sécurisation et d'optimisation de la régie concernée. La chambre rappelle que le contrôle des régies d'avances et/ou de recettes ne relève pas du seul comptable public, c'est pourquoi l'ordonnateur doit mettre en place un contrôle régulier des régies communales, en partenariat avec lui.

2.2 Les performances financières du budget principal

La commune dispose d'un budget principal et de cinq budgets annexes.

tableau 21 : Budgets consolidés

Identifiant	Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes 2018	
				En €	en %
21300028400017	Budget principal	Bagnols-sur-Cèze	M14	25 693 197	95,25 %
21300028400215	Budget annexe	Eau Bagnols-sur-Cèze	M49	387 705	1,44 %
21300028400223	Budget annexe	Assainissement Bagnols-sur-Cèze	M49	775 102	2,87 %
21300028400231	Budget annexe	Budget annexe de liquidation du syndicat Bagnols-Lussan	M14	0	0,00 %
21300028400249	Budget annexe	Extension de la zone d'aménagement concerté de Berret	M14	119 756	0,44 %
Somme totale				26 975 760	100,00 %
Somme M14				25 812 953	95,69 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

L'analyse financière porte sur le seul budget principal, qui représente 95,25 % du total des recettes de fonctionnement, tous budgets confondus.

2.2.1 Les marges de manœuvre en gestion courante

2.2.1.1 La constitution de l'épargne brute

L'excédent brut de fonctionnement a progressé de 14 % en moyenne par an, passant de 2,5 M€ en 2014 à 4,3 M€ en 2018, en raison d'une dynamique favorable des charges (+ 0,6 % par an) et des produits (+ 2,3 % par an). Le gain de 1,75 M€ opéré entre 2014 et 2018 tient essentiellement à la progression des recettes (+ 2,2 M€), compensée par une augmentation modérée des charges (+ 475 k€). En 2018, l'excédent brut de fonctionnement a atteint un niveau

supérieur (230 € par habitant) à celui de la moyenne de la strate (212 €). Il a été supérieur à 15 % des produits de gestion à partir de 2016 et représentait 16,9 % des produits de gestion en 2018.

tableau 22 : Excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement brute

<i>En €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	VAM
Produits de gestion (A)	23 031 876	23 359 128	24 552 703	24 844 865	25 257 344	2,3 %
Charges de gestion (B)	20 501 482	20 255 962	20 032 219	20 516 826	20 976 625	0,6 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2 530 394	3 103 165	4 520 484	4 328 039	4 280 719	14,0 %
<i>en % des produits de gestion</i>	11,0 %	13,3 %	18,4 %	17,4 %	16,9 %	
+/- Résultat financier	- 1 192 912	- 1 255 450	- 1 108 670	- 1 001 301	- 906 183	- 6,6 %
+/- Autres produits et charges exceptionnelles réels	- 10 356	60 551	45 488	359 686	273 201	N.C.
= CAF brute	1 327 126	1 908 267	3 457 302	3 686 424	3 647 738	28,8 %
<i>en % des produits de gestion</i>	5,8 %	8,2 %	14,1 %	14,8 %	14,4 %	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

La capacité d'autofinancement brute (CAF) a suivi également une tendance favorable (+ 28,8 % par an en moyenne), portée par la progression de l'excédent brut de fonctionnement et amplifiée par la modération des charges financières (- 6,6 % par an).

tableau 23 : Capacité d'autofinancement nette disponible

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
CAF brute	1 327 126	1 908 267	3 457 302	3 686 424	3 647 738	14 026 856
- Annuité en capital de la dette	2 364 566	2 537 891	2 661 034	2 709 184	2 665 047	12 937 722
= CAF nette ou disponible €	- 1 037 440	- 629 625	796 268	977 240	982 691	1 089 135

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

La commune a dégagé, à partir de 2016, une CAF brute suffisante pour permettre le remboursement de sa dette en capital, l'annuité de la dette ayant progressé six fois moins vite que la CAF brute entre 2014 et 2016. En 2018, la CAF brute de 3,6 M€ représentait 14,8 % des produits de gestion. Si la CAF brute par habitant (196 €) demeurait légèrement supérieure à celle de la strate (190 €), la CAF nette par habitant (53 €) était en revanche de moitié inférieure à celle de la strate (106 €), témoignant d'un niveau d'endettement supérieur de la commune.

2.2.1.2 Les produits de gestion

Les produits de gestion ont progressé sur la période 2014-2018 (+ 2,3 % en moyenne annuelle). L'ensemble des postes, à l'exception des ressources institutionnelles (dotations et participations), est orienté à la hausse. Leur montant était de 25,2 M€ en 2018, soit 1 370 € par habitant, ratio légèrement supérieur à celui de la strate (1 337 €). Le dynamisme des ressources fiscales propres (+ 5,1 % par an en moyenne sur la période) a permis de compenser largement la réduction des ressources institutionnelles (- 0,2 %) et la stabilité de la fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État (+ 1,2 %).

tableau 24 : Évolution des produits de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	VAM
Ressources fiscales propres	8 391 314	8 694 295	9 684 572	9 853 488	10 245 491	5,1 %
+ Ressources d'exploitation	2 145 554	2 116 482	2 377 053	2 308 839	2 337 252	2,2 %
= Produits « flexibles » (a)	10 536 868	10 810 777	12 061 624	12 162 327	12 582 743	4,5 %
Ressources institutionnelles	7 345 205	7 355 073	7 242 681	7 316 595	7 294 304	- 0,2 %
+ Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État	5 125 955	5 177 656	5 226 785	5 352 008	5 377 873	1,2 %
= Produits « rigides » (b)	12 471 160	12 532 729	12 469 466	12 668 602	12 672 176	0,4 %
Production immobilisée, travaux en régie €	23 849	15 622	21 613	13 936	2 425	- 43,5 %
= Produits de gestion (a+b+c = A)	23 031 876	23 359 128	24 552 703	24 844 865	25 257 344	2,3 %

Source : logiciel Anafl d'après les comptes de gestion

La commune étant membre d'un EPCI à fiscalité unique, elle ne perçoit que les produits issus de la fiscalité des ménages (taxe d'habitation, foncier bâti et foncier non bâti). Les ressources fiscales propres représentaient 40,5 % des produits de gestion en 2018 (contre 36,4 % en 2014). Elles s'élevaient à 10 245 k€ en 2018, constituées pour l'essentiel des impôts locaux (9 022 k€), qui représentaient 88,05 % des ressources fiscales en 2018, provenant de la taxe sur le foncier bâti (53,36 %), de la taxe d'habitation (39,43 %) et marginalement de la taxe sur le foncier non bâti (1,18 %). Les autres ressources fiscales ont également augmenté. Ainsi, la taxe additionnelle aux droits de mutation, d'un montant de 516 188 € en 2018, a connu un accroissement annuel moyen de 13,4 %. Elle représentait 5 % des ressources fiscales en 2018.

tableau 25 : Ressources fiscales

en €	2014	2015	2016	2017	2018	VAM
Impôts locaux nets des restitutions	7 611 940	7 856 379	8 781 111	8 873 170	9 021 958	4,3 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	24 055	90 641	117 478	150 017	290 331	86,4 %
+ Taxes sur activités industrielles	382 722	335 551	361 971	371 316	350 769	- 2,2 %
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	60 058	61 514	63 072	64 854	66 244	2,5 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux)	312 538	350 210	360 939	394 131	516 188	13,4 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	8 391 314	8 694 295	9 684 572	9 853 488	10 245 491	5,1 %

Source : logiciel Anafl d'après les comptes de gestion

Le produit des impôts locaux s'est élevé à 9 022 k€ en 2018, en hausse de 4,3 % en moyenne par an sur la période, mais demeurerait, en comparaison, inférieur à celui de la strate démographique. La croissance du produit des impôts locaux est due, d'une part, à l'augmentation de la valeur des bases fiscales (+ 1,01 % par an en moyenne sur la période) du fait de la revalorisation forfaitaire votée par les lois de finances et, d'autre part, à la hausse des taux de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier bâti (+ 9,5 %), votée en 2016 par la collectivité.

Sur la période, si le taux de la taxe d'habitation demeure inférieur au taux moyen des communes de la même strate démographique, il n'en est pas de même pour celui de la taxe sur le foncier bâti qui est supérieur à celui des communes de la même strate démographique et plus particulièrement depuis 2016 (environ deux points d'écart). Le taux de la taxe sur le foncier non bâti, bien qu'inchangé, est demeuré supérieur à celui de la strate.

tableau 26 : Taux des impôts locaux

Taux des taxes en %	2014	2015	2016	2017	2018
Taux de la taxe d'habitation	13,65	13,65	14,95	14,95	14,95
<i>Moyenne nationale de la strate</i>	<i>15,87</i>	<i>15,98</i>	<i>16,61</i>	<i>16,71</i>	<i>16,68</i>
Taux du foncier bâti	22,68	22,68	24,85	24,85	24,85
<i>Moyenne nationale de la strate</i>	<i>22,65</i>	<i>22,48</i>	<i>22,74</i>	<i>22,67</i>	<i>22,76</i>
Taux du foncier non bâti	67,50	67,50	67,50	67,50	67,50
<i>Moyenne nationale de la strate</i>	<i>59,95</i>	<i>59,11</i>	<i>57,79</i>	<i>55,08</i>	<i>52,18</i>

Source : états fiscaux

En 2017, d'après l'observatoire des territoires, le potentiel fiscal par habitant était de 735,8 € par habitant sur la commune de Bagnols-sur-Cèze, celui de la communauté d'agglomération du Gard rhodanien de 275,8 € et celui du département de 493,5 €. Pour autant, la pression fiscale du territoire est modérée, comparée à celle d'autres communes de la même strate sur le département du Gard.

tableau 27 : Taux de fiscalité comparés (2017)

En %	Taxe d'habitation	Foncier bâti	Foncier non bâti
Bagnols-sur-Cèze	14,95	24,85	67,50
Beaucaire	14,35	26,05	52,10
Saint-Gilles	18,46	34,83	107,52
Pont-Saint-Esprit	23,24	32,50	99,00
Uzes	13,13	21,37	69,52
Villeneuve-les-Avignon	14,83	31,98	115,63
Vauvert	15,69	33,02	92,03

Source : fiches direction générale des collectivités locales/direction générale des finances publiques

Les ressources institutionnelles (dotations et participations) représentaient la deuxième ressource de la commune, 7,2 M€ en 2018, soit 28,88 % des produits de gestion. Sur la période, elles ont connu une légère baisse (- 0,2 % en moyenne par an). La dotation globale de fonctionnement (DGF) s'est maintenue à hauteur de 5,7 M€ et demeure très supérieure (308 € par habitant en 2018) à la moyenne de la strate (176 €). La baisse de la dotation forfaitaire (- 10,1 %) a été compensée par la progression de la dotation d'aménagement, qui a connu une forte hausse sur la période (+ 9,4 %). Cette situation s'explique en grande partie par la diminution de la population DGF, qui est passée de 19 075 habitants en 2014 à 18 866 habitants en 2018, mais aussi par le sur-classement et la perception de la dotation de solidarité urbaine.

tableau 28 : Décomposition de la dotation globale de fonctionnement

	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 14-18
Dotation globale de fonctionnement	5 752 839	5 774 023	5 695 186	5 653 718	5 740 945	- 0,1 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	<i>3 206 587</i>	<i>2 777 087</i>	<i>2 321 780</i>	<i>2 098 258</i>	<i>2 096 291</i>	<i>- 10,1 %</i>
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	<i>2 546 252</i>	<i>2 996 936</i>	<i>3 373 406</i>	<i>3 555 460</i>	<i>3 644 654</i>	<i>9,4 %</i>

Source : logiciel Anaft d'après les comptes de gestion

De même, les dotations au titre de la compensation et de la péréquation, malgré une baisse en 2015 et 2017, se sont maintenues à hauteur de 1,1 M€, de sorte que la commune, eu égard à sa situation dégradée, a peu été mise à contribution pour le redressement des comptes publics.

tableau 29 : Autres attributions et participations

2014	2015	2016	2017	2018	VAM
1 176 023	980 904	897 180	1 023 364	1 019 749	- 3,5 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Au final, la fiscalité reversée par l'État et la communauté d'agglomération du Gard rhodanien représentait 21 % des produits de fonctionnement en 2018, suite à une progression modérée sur la période (+ 1,2 %), dans un contexte de légère diminution des attributions de compensation.

La compétence en matière de collecte, traitement et valorisation des déchets des ménages et des déchets assimilés n'ayant pas été transférée en totalité à la communauté d'agglomération du Gard rhodanien, cette dernière procède au reversement de la part de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères correspondant à la compétence « propreté » (nettoyage). Ce produit reversé a représenté entre 1,3 M€ (2014) et 1,5 M€ (2018).

tableau 30 : Évolution des ressources d'exploitation

en €	2014	2015	2016	2017	2018	VAM
+ Domaine et récoltes	334 878	277 859	376 505	271 780	315 732	- 1,5 %
+ Travaux, études et prestations de services	1 019 707	747 593	728 545	730 221	651 259	- 10,6 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	212 271	197 551	453 112	497 459	438 632	19,9 %
+ Remboursement de frais	185 125	512 460	474 230	496 201	521 050	29,5 %
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	1 751 981	1 735 463	2 032 392	1 995 661	1 926 673	2,4 %
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	377 027	364 426	334 748	301 151	398 444	1,4 %
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux	16 547	16 593	9 912	12 027	12 136	- 7,5 %
= Autres produits de gestion courante (b)	393 573	381 019	344 661	313 178	410 579	1,1 %
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	2 145 554	2 116 482	2 377 053	2 308 839	2 337 252	2,2 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Quant aux ressources d'exploitation, elles représentaient 2,3 M€ en 2018, soit près de 10 % des produits de gestion, en progression de 2,2 % par an entre 2014-2018. Elles proviennent pour l'essentiel des effets de la mutualisation avec l'EPCI, pour un quart des remboursements de frais (+ 29,5 %) et pour 20 % des revenus liés à la mise à disposition d'agents (+ 19,99 %). Les redevances sur les services publics industriels et commerciaux proviennent de la gestion déléguée du marché aux puces et de la distribution publique de gaz concédée à GRDF Méditerranée.

2.2.1.3 Les charges de gestion

Face à la nécessité de procéder à un redressement de la situation financière, la commune a engagé dès 2015 un processus de rationalisation de ses dépenses de fonctionnement. Ainsi, a-t-elle maîtrisé ses charges de gestion sur la période entre 20 et 21 M€ (20,4 M€ en moyenne), moyennant une augmentation de 0,6 % par an. Cette évolution a été contrastée : les dépenses ont progressé de 475 k€, entre 2014 et 2018, en deux phases distinctes : une réduction des dépenses de 470 k€ entre 2014 et 2016, suivie d'une augmentation du double (+ 945 k€) entre 2016 et 2018.

tableau 31 : Charges de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	VAM
Charges à caractère général	5 256 681	5 244 374	5 073 126	5 214 485	5 567 859	1,4 %
+ Charges de personnel	12 209 279	12 105 428	12 060 877	12 474 579	12 628 582	0,8 %
+ Subventions de fonctionnement	1 255 444	1 125 608	1 130 940	1 097 306	1 101 645	- 3,2 %
+ Autres charges de gestion	1 780 078	1 780 552	1 767 275	1 730 456	1 678 539	- 1,5 %
= Charges de gestion (B)	20 501 482	20 255 962	20 032 219	20 516 826	20 976 625	0,6 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Les charges de personnel, d'un montant de 12,6 M€ en 2018, représentent le premier poste des dépenses de fonctionnement (57,2 %). Elles n'ont progressé que de 0,8 % par an en moyenne. Elles demeuraient toutefois relativement élevées (677 € par habitant), par rapport à la moyenne de la strate démographique (650 €).

tableau 32 : Les effectifs de la commune

	2014	2015	2016	2017	2018
Agents titulaires	302	301	283	284	287
Agents non titulaires	48	44	52	52	47
Total	350	345	335	336	334

Source : états des effectifs de la commune

Au cours de la période, la commune a su limiter les charges de personnel en recourant à des mesures volontaristes :

- en ne procédant pas au remplacement systématique des agents en congé maladie ou partis à la retraite, en limitant le nombre d'heures supplémentaires ou en réorganisant les services après des départs (un directeur du service communication, un chargé de mission pour la mise en place d'une maison des associations et un directeur de la culture) ;
- en mutualisant avec la communauté d'agglomération du Gard rhodanien ;
- en externalisant quelques activités (entretien des espaces verts, installation des illuminations de Noël) ou en les redéployant vers d'autres structures (accueil de loisirs sans hébergement).

Deuxième poste des dépenses de fonctionnement, les charges à caractère général (achats, prestations de services, assurances, entretien...) représentent 20 % des charges de fonctionnement, avec 5,6 M€ (2018) et ont également été contenues sur la période (+ 1,4 %). Les baisses observées sur certains postes attestent une démarche de rationalisation de la dépense, par exemple, sur les achats, avec une diminution de 3,8 % soit - 347 056 €.

Les subventions, d'un montant de 1,1 M€ en 2018, ont diminué de 3,2 % en moyenne par an, pour s'élever à 59 € par habitant, contre 88 € pour la strate. Tant les subventions allouées aux établissements publics de rattachement (centre communale d'actions sociales, caisse des écoles...) que celles allouées aux associations ont connu une baisse.

Les autres charges de gestion ont connu sur la période une diminution de 1,5 % en moyenne par an : des mesures d'économie ont été également appliquées sur les achats de fluides ou de fournitures de bureau.

tableau 33 : Structure des charges courantes

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Structure moyenne
Charges à caractère général	5 256 681	5 244 374	5 073 126	5 214 485	5 567 859	24,5 %
+ Charges de personnel	12 209 279	12 105 428	12 060 877	12 474 579	12 628 582	57,1 %
+ Subventions de fonctionnement	1 255 444	1 125 608	1 130 940	1 097 306	1 101 645	5,3 %
+ Autres charges de gestion	1 780 078	1 780 552	1 767 275	1 730 456	1 678 539	8,1 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	1 192 954	1 255 698	1 108 735	1 001 358	906 200	5,1 %
= Charges courantes	21 694 436	21 511 660	21 140 954	21 518 185	21 882 825	
Charges de personnel/charges courantes	56,3 %	56,3 %	57,0 %	58,0 %	57, %	
Intérêts et pertes de change/charges courantes	5,5 %	5,8 %	5,2 %	4,7 %	4,1 %	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Les charges courantes représentaient un volume de 21,9 M€ en 2018. Elles sont consacrées pour l'essentiel aux charges de personnel (57,1 % en moyenne sur la période) et aux charges à caractère général (24,5 % en moyenne par an). La structure des coûts atteste de leur forte rigidité : en 2018, 61,8 % des charges concernaient ainsi le personnel et les charges financières, postes sur lesquels la commune, surtout après ses efforts récents, dispose de peu de marges de manœuvre.

2.2.2 Le financement des investissements

2.2.2.1 Les dépenses d'équipement

Au cours de la période 2014-2018, la commune a réalisé 12,7 M€ de dépenses d'équipement, dont plus d'un tiers pour la seule année 2018.

tableau 34 : Dépenses d'équipement

2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
2 613 500	1 347 783	1 234 733	2 994 794	4 604 382	12 795 192

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Après une pause très nette en 2015 et 2016 (moins de 1,4 M€ de dépenses), à mettre en relation avec la stratégie de désendettement de la commune, les dépenses d'équipement sont réparties à la hausse en 2017 (3 M€), pour atteindre 4,6 M€ en 2018. L'effort sur cet exercice a été rendu possible par les marges de manœuvre retrouvées en autofinancement. Cette relance des dépenses d'équipement s'inscrit dans le PPI 2018-2022, adopté par délibération du 1^{er} juillet 2017. Ce premier PPI s'élève à un montant total de 23,2 M€. En 2018, ont été inscrits 4,3 M€, consacrés pour l'essentiel à des travaux de voirie communale non communautaire (2,1 M€), d'entretien des bâtiments communaux (1,1 M€) et de rénovation de l'église Saint-Jean-Baptiste (1 M€).

tableau 35 : Ratio dépenses d'équipement par habitant

En €/habitant	2014	2015	2016	2017	2018
Bagnols-sur-Cèze	139	72	66	161	247
Strate	321	268	263	300	324
Écart en %	- 131 %	- 272 %	- 298 %	- 86 %	- 31 %
Rythme apparent de renouvellement des immobilisations, encours compris, en années	48,1	96,4	107,2	43,1	30,6

Source : fiches direction générale des collectivités locales/direction générale des finances publiques

Les dépenses d'équipement de la période ont systématiquement été nettement inférieures à la moyenne de la strate, cet écart étant toutefois moins prononcé en 2018. Cette tendance était

de nature à limiter la capacité de la collectivité à renouveler le patrimoine communal : le rythme apparent de ce renouvellement s'est ainsi élevé à 107 ans en 2016, avant de revenir à une valeur de 30 ans en 2018, ce qui tend à démontrer que l'entretien du patrimoine communal requiert durablement plus de 4 M€ d'investissements annuels.

2.2.2.2 Les modalités de financement

Sur la période 2014-2018, les dépenses d'équipement d'un montant de 12,9 M€ ont été financées à hauteur de 78 % (9,2 M€) par des ressources propres disponibles. Le recul des dépenses d'équipement en 2015 et 2016 a entraîné une baisse conjoncturelle des recettes provenant du fonds de compensation de la TVA (1,6 M€ sur la période), ainsi que de celles des subventions d'équipement reçues (2,6 M€ sur la période).

tableau 36 : Évolution du financement propre disponible

	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
CAF nette ou disponible € (C)	- 1 037 440	- 629 625	796 268	977 240	982 691	1 089 135
+ Taxe locale d'équipement et taxe d'aménagement	165 826	193 855	227 789	218 303	199 881	1 005 654
+ Fonds de compensation de la TVA	469 153	338 866	199 788	176 099	418 752	1 602 656
+ Subventions d'investissement reçues	718 048	414 919	216 245	247 410	1 041 174	2 637 795
+ Fonds affectés à l'équipement	132 942	132 358	131 216	250 241	187 742	834 499
+ Produits de cession	70 450	141 587	311 720	1 497 085	3 556	2 024 398
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	1 556 418	1 221 584	1 086 758	2 389 138	1 851 105	8 105 002
= Financement propre disponible (C+D)	518 978	591 959	1 883 026	3 366 377	2 833 796	9 194 136
<i>Financement propre disponible/dépenses d'équipement</i>	<i>19,9 %</i>	<i>43,9 %</i>	<i>152,5 %</i>	<i>112,4 %</i>	<i>61,5 %</i>	

Source : logiciel Anaft d'après les comptes de gestion

Les autres recettes d'investissement (taxe locale d'équipement, amendes de police...) ont affiché une croissance continue. Les produits des cessions ont connu une forte hausse en 2017, atteignant 1,5 M€. La collectivité a en effet privilégié le recours à de telles cessions, pour limiter le recours à l'emprunt.

tableau 37 : Le besoin de financement

	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 2 094 522	- 759 084	641 813	269 792	- 1 770 686	- 3 712 687
Nouveaux emprunts de l'année	2 400 000	0	700 000	0	1 000 000	4 100 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	305 478	- 759 084	1 341 813	269 792	- 770 686	387 313

Source : logiciel Anaft d'après les comptes de gestion

Le besoin de financement qui a découlé de l'écart entre les financements propres disponibles et les dépenses d'équipement (3,7 M€ sur la période, concentrés sur les exercices 2014 et 2018), a été surcompensé par un recours à l'emprunt de 4,1 M€, occasionnant un apport au fonds de roulement marginal de près de 400 k€.

Toutefois, entre 2014 et 2018, l'encours de la dette a diminué de 7,9 % en moyenne chaque année pour s'établir à 22,9 M€ au 31 décembre 2018 (contre 31,8 M€ en 2014, soit - 27,9 % sur la période). En 2018, il équivalait toutefois encore à 1 230 € par habitant, contre 856 € en moyenne pour la strate, soit 89,7 % des produits de gestion. Le remboursement des annuités en capital n'a pas suivi la même tendance, avec une hausse de 3 % par an en moyenne depuis 2014, mais cette progression a été de 300 k€ entre 2014 et 2018, alors que la diminution de l'encours de dette a

porté sur 7,1 M€. Les remboursements d'emprunts (12,9 M€) ont en effet été largement supérieurs aux nouveaux emprunts souscrits (4,1 M€), ce qui témoigne d'un processus de désendettement volontaire.

tableau 38 : Évolution de l'encours de dette

en €	2014	2015	2016	2017	2018	VAM
Encours de dettes du budget principal au 1 ^{er} janvier	31 777 872	31 813 306	29 275 415	27 314 381	24 604 508	- 6,2 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	2 364 566	2 537 891	2 661 034	2 709 184	2 665 047	3,0 %
- Variation des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	0	0	0	688	0	N.C.
+ Nouveaux emprunts	2 400 000	0	700 000	0	1 000 000	- 19,7 %
= Encours de dette du budget principal au 31 décembre	31 813 306	29 275 415	27 314 381	24 604 508	22 939 462	- 7,9 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

La capacité de désendettement s'est ainsi particulièrement améliorée au cours de la période : à partir de 2016, passant de 24 à 6,3 années entre 2014 et 2018. La tendance a été identique quant à la capacité de désendettement trésorerie incluse, en dépit de la détérioration de celle-ci.

tableau 39 : Capacité de désendettement

Principaux ratios d'alerte	2014	2015	2016	2017	2018	VAM
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	1 192 954	1 255 698	1 108 735	1 001 358	906 200	- 6,6 %
Taux d'intérêt apparent du budget principal	3,7 %	4,3 %	4,1 %	4,1 %	4,0 %	
Encours de dettes du budget principal net de la trésorerie hors comptes de rattachement	31 580 906	28 869 517	26 338 564	24 469 803	23 520 903	- 7,1 %
Capacité de désendettement du budget principal, trésorerie incluse en années (dette budget principal net de la trésorerie/CAF brute du budget principal)	23,8	15,1	7,6	6,6	6,4	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	31 813 306	29 275 415	27 314 381	24 604 508	22 939 462	- 7,9 %
Capacité de désendettement du budget principal en années (dette/CAF brute du budget principal)	24,0	15,3	7,9	6,7	6,3	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

L'endettement total de la commune, tous budgets confondus, a aussi connu une tendance à la baisse, de 7,5 % en moyenne par an sur la période. Au 31 décembre 2018, la dette des budgets annexes eau et assainissement représentait 6,3 % de l'endettement total de la collectivité. L'ensemble des emprunts contractés pour ces deux budgets annexes (sept pour chacun des budgets annexes) est sans risque (A1 dans l'échelle de classification « Gissler »). Aucun emprunt nouveau n'a été contracté sur ces deux budgets depuis 2015. La capacité de désendettement consolidée (tous budgets) est quant à elle passée de 25,27 années en 2014 à 7,29 années en 2018.

2.2.3 Les équilibres bilanciaux

Excepté en 2017, le fonds de roulement net global²⁸ a été négatif sur toute la période, du fait du passif accumulé par un cycle de fonctionnement détérioré sur la période antérieure. Son montant était de - 1,4 M€ à l'issue de l'exercice 2015 et - 0,5 M€ au terme de l'exercice 2018, niveau sensiblement identique à celui du début de la période. Systématiquement inférieur à un

²⁸ Le fonds de roulement est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (les dotations et réserves, les subventions, les emprunts) et les immobilisations (les investissements réalisés et en cours de réalisation).

équivalent de 30 jours de charges courantes, il ne permet ni de garantir un paiement régulier des fournisseurs, ni d'être mis à contribution pour le financement des investissements communaux.

tableau 40 : Évolution du fonds de roulement net global

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	VAM
Ressources propres élargies	87 460 069	89 890 445	93 851 767	98 180 558	103 210 998	4,2 %
+ Dettes financières (hors obligations)	31 813 306	29 275 415	27 314 381	24 604 508	22 939 462	- 7,9 %
= Ressources stables €	119 273 375	119 165 860	121 166 148	122 785 067	126 150 459	1,4 %
Emplois immobilisés (F)	119 904 376	120 555 946	121 214 420	122 563 547	126 699 626	1,4 %
Fonds de roulement net global (E-F)	- 631 002	- 1 390 086	- 48 272	221 520	- 549 167	- 3,4 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>- 10,6</i>	<i>- 23,6</i>	<i>- 0,8</i>	<i>3,8</i>	<i>- 9,2</i>	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Le besoin en fonds de roulement net global a été négatif sur la période, à l'exception marginale de l'exercice 2018, de sorte qu'il a été contributif à la trésorerie de la commune en compensant le déficit structurel de fonds de roulement, mais à hauteur en moyenne de 12 jours de charges courantes.

tableau 41 : Évolution du besoin en fonds de roulement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne
= Besoin en fonds de roulement de gestion	343 405	- 461 198	201 962	241 617	154 111	95 980
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>5,8</i>	<i>- 7,8</i>	<i>3,5</i>	<i>4,1</i>	<i>2,6</i>	<i>2</i>
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes</i>	<i>- 514 704</i>	<i>- 53 459</i>	<i>157 601</i>	<i>364 926</i>	<i>470 778</i>	<i>85 028</i>
<i>Dont compte de rattachement avec le centre communal d'actions sociales et la caisse des écoles</i>	<i>6 585</i>	<i>23 722</i>	<i>15 016</i>	<i>6 434</i>	<i>115 159</i>	<i>33 383</i>
= Besoin en fonds de roulement global	- 355 283	- 1 766 246	- 1 196 706	- 284 545	39 226	- 712 711
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>- 6,0</i>	<i>- 30,0</i>	<i>- 20,7</i>	<i>- 4,8</i>	<i>0,7</i>	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Le délai global de paiement (DGP) permet en partie d'expliquer cet indicateur. Le DGP moyen a été supérieur au seuil de 30 jours sur la période, jusqu'à 55 jours en 2015, bien qu'il se soit amélioré depuis 2016, passant à 23 jours en 2018. Le taux de représentativité était faible en 2014 et 2015, ce qui implique pour ces exercices une sous-évaluation probable du DGP. L'encours fournisseurs était encore de 1,6 M€ en 2018, de sorte que la commune a ménagé sa trésorerie au détriment de ses fournisseurs.

tableau 42 : Évolution du délai global de paiement

	2014	2015	2016	2017	2018	DGP moyen
DGP en jours	49,89	55,06	30,80	21,41	22,70	35,9
Taux de représentativité	63,64 %	87,51 %	96,05 %	93,02 %	94,24 %	

Source : fiches statistiques du comptable public

Le besoin en fonds de roulement n'était plus que de 40 k€ en 2018, en lien avec l'extinction de dettes de la commune, de sorte que pour cet exercice, il ne contribuait plus à compenser un fonds de roulement négatif à hauteur de près de - 600 k€, comme cela avait été le cas entre 2015 et 2017. La trésorerie a ainsi été marquée, entre 2014 et 2018, à la fois par des tensions très marquées, en 2014 (- 275 k€) et 2018 (- 588 k€), et par une fluctuation importante : positive en 2015 et 2017, elle était de 1,1 M€ en 2016, soit toujours moins de 30 jours de charges courantes, signalant à la fois un déficit de pilotage de la liquidité et des tensions persistantes en la matière.

Encore faut-il préciser que cette trésorerie a été régulièrement soulagée, via le compte de rattachement 451, par les apports en trésorerie des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement (547 k€ en 2017, 158 k€ en 2018). Le transfert de ces services à l'agglomération dès 2020 va constituer un risque de liquidité supplémentaire pour la commune.

tableau 43 : Trésorerie nette

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	VAM
Fonds de roulement net global	- 631 002	- 1 390 086	- 48 272	221 520	- 549 167	- 3,4 %
- Besoin en fonds de roulement global	- 355 283	- 1 766 246	- 1 196 706	- 284 545	39 226	N.C.
=Trésorerie nette	- 275 719	376 161	1 148 434	506 064	- 588 393	20,9 %
en nombre de jours de charges courantes	- 4,6	6,4	19,8	8,6	- 9,8	
Dont trésorerie active	724 281	1 176 161	1 148 434	506 064	211 607	- 26,5 %
Dont trésorerie passive	1 000 000	800 000	0	0	800 000	- 5,4 %

Source : logiciel Anaft d'après les comptes de gestion

Face à ces difficultés, la commune a tenté, en vain, de négocier, auprès des banques, un étalement des échéances de remboursement des annuités. Elle a également déterminé « des ordres de priorité » dans le paiement de ses dépenses afin d'éviter la suspension des paiements ; cette pratique s'est amplifiée au cours de l'exercice 2019 et a touché l'ensemble des dépenses, tant d'investissement que de fonctionnement courant. Elle a enfin eu également recours à une ligne de trésorerie au cours des exercices 2014 (1 M€), 2015 (0,8 M€) et 2018 (0,8 M€). Cette ligne de trésorerie a servi en 2018 à compenser le déficit de fonds de roulement : la commune a par conséquent financé des emplois de long terme avec des ressources de court terme, ce qui témoigne d'une situation très dégradée. Si elle n'a pas eu recours à la ligne de trésorerie en 2019, elle a en revanche procédé à deux tirages de 500 000 € chacun dès le mois de janvier 2020.

La commune de Bagnols-sur-Cèze dispose d'un plan de trésorerie annuel, sous la forme d'un tableau de suivi hebdomadaire. Ce plan de trésorerie est composé de l'ensemble des dépenses et des recettes, tant du budget principal que des budgets annexes ; il est établi en grandes masses, notamment en matière de dépenses d'équipement (une seule ligne), ne permettant pas un suivi approprié des retards ou décalages dans l'avancée des travaux. Elle doit affiner ce dispositif.

2.3 La prospective financière

Les analyse prospectives présentées ci-après ont été arrêtées avant l'épidémie liée au Covid-19.

2.3.1 La programmation des investissements

Bagnols-sur-Cèze a élaboré son premier PPI, pour la période 2018-2022²⁹. Ce PPI présente exclusivement des dépenses, mais ne prévoit pas leur financement par des recettes. Les investissements projetés par la commune, dans les cinq prochaines années s'élèvent à 23,2 M€, dont 4,3 M€ en 2018 et 4,2 M€ pour 2019. Au budget primitif de l'exercice 2019 a été inscrit un crédit de 6 M€.

Parallèlement au PPI, la commune a fait réaliser par un cabinet de consultants, en avril 2017, une analyse prospective financière pour la période 2016-2022 (cf. annexe 4), s'appuyant sur

²⁹ Délibération du conseil municipal de Bagnols-sur-Cèze du 1^{er} juillet 2017.

quatre scénarios. L'ensemble de ces scénarios reprend les éléments du compte administratif 2016 et propose une vision prudente de l'évolution des dépenses et des recettes de gestion : la tendance observée sur la période 2014-2018 présentait en effet une évolution moyenne de 0,6 % des charges et de 2,3 % des recettes.

tableau 44 : Programmation et réalisation des dépenses d'investissement

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
PPI	4,3 M€	4,2 M€	4,3 M€	5,3 M€	5,1 M€	23,2 M€
Prévu au budget primitif	6,8 M€	6,0 M€				
Réalisé au compte administratif	4,6 M€					

Source : prospective, budgets primitifs, comptes administratifs

Les scénarios n^{os} 3 et 4 de l'annexe 4, qui ne prévoyaient aucun programme d'investissements, ne sont pas réalistes au regard des besoins en renouvellement du patrimoine. Quant aux scénarios n^{os} 1 et 2, ils prévoyaient des montants d'investissement compris entre 12 et 19 M€ et des recours à l'emprunt entre moins de 1 M€ et 3,1 M€. La chambre observe qu'il n'existe pas d'adéquation entre ces différents scénarios, le PPI estimé à 23,2 M€ et les inscriptions budgétaires effectives. Concernant l'emprunt, 1 M€ a déjà été mobilisé en 2018 et 500 000 € ont été inscrits au budget 2019.

Enfin, si la commune prévoyait le recours à l'emprunt, elle ne poussait pas l'analyse jusqu'à anticiper l'impact du besoin de financement restant sur la mobilisation de son fonds de roulement et la mise en tension de sa trésorerie, alors qu'il s'est agi d'une fragilité de sa gestion financière sur la période écoulée. Cette prospective en matière d'investissement a ainsi eu peu de portée, faute de contribuer à conserver une cohérence entre la programmation des opérations d'investissement, la programmation budgétaire et le maintien des équilibres financiers.

2.3.2 La prospective présentée au débat d'orientation budgétaire

Avant 2019, la commune n'a pas abordé la prospective financière dans les débats d'orientation budgétaire : seules quelques grandes orientations étaient définies, par exemple au débat d'orientation budgétaire 2018, telles que la stabilisation des dépenses de fonctionnement et la relance de l'investissement. Le débat d'orientation budgétaire 2019³⁰ a proposé pour la première fois une analyse financière prospective sur les années 2019-2023. Cette analyse s'appuie sur une hypothèse d'évolution prudente des recettes de gestion, de l'ordre de 0,76 % par an en moyenne, et d'augmentation réaliste des dépenses de gestion, de l'ordre de 1,25 %.

Sur ces bases, l'épargne de gestion, l'épargne brute et l'épargne nette se redresseraient dès 2020, atteignant, en 2023, 3,8 M€ pour l'épargne de gestion et 1,3 M€ pour l'épargne nette en raison de l'extinction progressive de la dette. La prospective du débat d'orientation budgétaire 2019 articulait à ces performances en fonctionnement deux scénarios de financement des investissements :

- le premier ne prévoyant pas de recours à l'emprunt, mais un montant d'investissement limité à 16,5 M€ : le résultat de clôture y demeurerait positif ;
- le second, avec un recours à l'emprunt de 4,8 M€ sur la période et des dépenses d'investissement à hauteur de 26 M€ : l'épargne brute progresserait de 133 000 € sur la période et l'épargne nette atteindrait 0,95 M€ en 2023. La capacité de désendettement se stabiliserait à six ans.

³⁰ Le débat d'orientation budgétaire a eu lieu lors de la séance du conseil municipal du 24 novembre 2018.

Ce dernier scénario va au-delà des éléments contenus dans le PPI, sans que celui-ci ait été mis à jour. Il présente une situation financière favorable, avec une capacité de désendettement en deçà de 10 ans, malgré un niveau important d'investissements. Il prévoit également un effort soutenu pour maîtriser les charges de gestion.

Le budget primitif 2019³¹ prévoyait des dépenses d'investissement d'un montant de 6 M€, financées pour 50 % par l'emprunt (3 M€) et pour 28,75 % par des subventions d'investissement, reprenant ainsi le second scénario proposé lors du débat d'orientation budgétaire. Ce choix prolongeait les options prises par l'ordonnateur dans la période sous revue, à savoir une recherche de marges de manœuvre en fonctionnement, afin de favoriser le financement des investissements par des ressources propres, dont un autofinancement restauré, et contenir la capacité de désendettement.

Si cette approche de bonne gestion financière ne peut être qu'encouragée par la chambre, cette dernière observe toutefois que ces deux scénarios reposent sur une hypothèse de subventionnement des investissements à hauteur de 35 %, alors que ces subventions n'ont contribué qu'à hauteur de 21 % au financement des dépenses d'équipement entre 2014 et 2018. Cette prévision est cohérente avec la nature des opérations à financer, qui peuvent faire l'objet d'aides financières ; mais sa réalisation, qui repose sur l'efficacité de l'ingénierie mobilisée par la commune, conditionne la soutenabilité des projets de requalification urbaine, dans la mesure où elle a déjà consommé l'essentiel de ses marges de manœuvre en autofinancement.

La chambre attire l'attention de l'ordonnateur sur la nécessité de coordonner étroitement le pilotage de ces dispositifs avec le pilotage financier qui en est le support, en particulier le suivi des versements d'aides et subventions et le cadencement de l'inscription budgétaire des opérations à mener. À titre d'exemple, dans le dispositif « action cœur de ville », a été retenue la construction d'un musée pour un montant estimé à 13 M€, avec un autofinancement par la commune de Bagnols-sur-Cèze à hauteur de 10,8 M€. Cette opération, non inscrite par ailleurs au PPI de la commune, relèverait selon l'ordonnateur d'un portage par l'EPCI.

La chambre observe enfin qu'en 2019³², le montant des équipements s'est élevé à au moins 4,5 M€, soit un montant supérieur de 300 k€ à la prévision du rapport d'orientation budgétaire. Quant au recours à l'emprunt, il a été d'au moins 3 M€, représentant sur un seul exercice 62,5 % de l'enveloppe prévue pour une période de cinq ans. Ainsi, le redémarrage de l'investissement s'est déjà accompagné d'un accroissement de la dette plus rapide que prévu.

En conclusion, compte tenu des risques supportés par la commune sur la période écoulée (fragilisation de la trésorerie, retard de renouvellement du patrimoine communal) et afin de sécuriser sa trajectoire financière, la chambre recommande à l'ordonnateur de formaliser une prospective financière qui mette en cohérence la programmation des opérations d'investissement, leur accompagnement par des dispositifs d'aide nationaux, la programmation budgétaire et le maintien des équilibres financiers, notamment bilanciels.

Recommandation

3. Formaliser une prospective financière mettant en cohérence la programmation des opérations d'investissement, leur accompagnement par des dispositifs d'aide nationaux,

³¹ Le budget primitif 2019 a été adopté lors de la séance du conseil municipal du 15 décembre 2018.

³² Chiffres du compte administratif provisoire 2019.

la programmation budgétaire et le maintien des équilibres financiers, notamment bilanciaux.
Non mise en œuvre.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La commune doit améliorer son pilotage financier, mais aussi initier une démarche de contrôle interne, en cohérence avec l'engagement récent d'un partenariat avec le Trésor public. La production et la qualité de l'information financière et budgétaire souffrent encore de quelques faiblesses. Si la lisibilité du débat d'orientation budgétaire a été améliorée, des efforts doivent être réalisés pour améliorer les prévisions budgétaires, en particulier en section d'investissement, où le recours au vote par opérations de dépenses est recommandé. La qualité des comptes souffre d'insuffisances en matière de provisionnement et de suivi de l'actif immobilisé, ainsi que de contrôle des régies de recettes et/ou d'avances.

La commune de Bagnols-sur-Cèze a procédé à un redressement de ses finances et dégagé des marges de manœuvre en fonctionnement, en bénéficiant de recettes plutôt dynamiques compte tenu de l'évolution des bases fiscales, d'une hausse des taux de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier bâti et de la stabilité des dotations reçues, mais aussi en agissant sur les dépenses de fonctionnement, notamment de personnel. La restauration de la capacité d'autofinancement qui en a résulté, associée à une modération jusqu'en 2017 des dépenses d'équipement, a permis un désendettement significatif. Toutefois, la chambre souligne que la dynamique des charges (+ 2,24 %) et des produits (+ 1,66 %) s'est inversée entre 2017 et 2018, que dans le même temps les dépenses d'équipement ont été portées à 4,6 M€, soit un niveau minimal pour le renouvellement du patrimoine communal, et les tensions sur la trésorerie se sont accrues de manière significative.

La situation financière de la commune demeure fragile, eu égard à la programmation de plus de 23 M€ d'investissements à financer entre 2019 et 2023. La chambre recommande à l'ordonnateur de veiller à la soutenabilité de ces opérations. Elle insiste sur la mise en cohérence de leur programmation et la nécessité de rechercher leur accompagnement par des dispositifs d'aide nationaux, pour sauvegarder les équilibres financiers.

ANNEXES

annexe 1 : Population et superficie des communes de l'agglomération

	Population	Soit %	Superficie (km²)	Densité (hab./km²)
AIGUEZE	217	0,29 %	20,03	11
BAGNOLS SUR CÈZE	18 593	24,63 %	31,7	580
CARSAN	668	0,88 %	11,71	55
CAVILLARGUES	856	1,13 %	11,27	73
CHUSCLAN	1 009	1,34 %	13,23	74
CODOLET	698	0,92 %	5,17	132
CONNAUX	1 698	2,25 %	9,58	173
CORNILLON	943	1,25 %	15,58	59
GAUJAC	1 123	1,49 %	10,28	108
GOUDARGUES	1 122	1,49 %	30,27	36
ISSIRAC	302	0,40 %	20,28	15
LA ROQUE-SUR-CÈZE	187	0,25 %	8,37	22
LAUDUN L'ARDOISE	6 325	8,38 %	34,19	181
LAVAL SAINT-ROMAN	225	0,30 %	10,50	21
LE GARN	225	0,30 %	10,81	21
LE PIN	429	0,57 %	5,96	71
LIRAC	914	1,21 %	9,76	92
MONTCLUS	213	0,28 %	21,88	10
MONTFAUCON	1 509	2,00 %	4,24	330
ORSAN	1 156	1,53 %	6,90	163
PONT-SAINT-ESPRIT	10 611	14,05 %	18,49	563
SABRAN	1 726	2,29 %	35,64	47
SAINT-ALEXANDRE	1 244	1,65 %	12,87	95
SAINT-ANDRE DE ROQUEPERTUIS	611	0,81 %	12,18	49
SAINT-ANDRE D'ORELAGUES	443	0,59 %	9,75	44
SAINT-CHRISTOL DE RODIERES	166	0,22 %	8,17	20
SAINT-ETIENNE DES SORTS	580	0,77 %	9,85	57
SAINT-GENIES DE COMOLAS	1 960	2,6 %	8,26	233
SAINT-GERVAIS	723	0,96 %	11,87	60
SAINT_JULIEN DE PEYROLAS	1 410	1,87 %	12,54	110
SAINT-LAURENT DES ARBRES	3 033	4,02 %	16,35	183
SAINT-LAURENT DE CARNOLS	494	0,65 %	10,15	48
SAINT-MARCEL DE CAREIRET	860	1,14 %	10,17	83
SAINT-MICHEL D'EUZET	641	0,85 %	10,36	61
SAINT-NAZAIRE	1 232	1,63 %	6,68	181
SAINT-PAUL LES FONTS	1 055	1,4 %	5,46	189
SAINT-PAULET DE CAISSON	1 841	2,44 %	16,88	107
SAINT-PONS LA CALM	444	0,59 %	6,37	68
SAINT-VICTOR LA COSTE	2 095	2,77 %	26,64	77
SALAZAC	187	0,25 %	9,98	18
TAVEL	1 997	2,64 %	19,96	98
TRESQUES	1 853	2,45 %	17,9	101
VENEJEAN	1 268	1,68 %	18,55	66
VERFEUIL	615	0,81 %	25,97	23
Total/moyenne	75 501	100,00 %		119,23

Source : direction générale des collectivités locales

annexe 2 : Compétences exercées par la communauté d'agglomération du Gard rhodanien

	Statuts adoptés en 2012	Statuts modifiés en 2017
Développement économique	a) Création, aménagement, gestion et entretien des zones d'activités d'intérêt communautaire ; b) Actions de développement économique d'intérêt communautaire : tourisme, agence de développement économique, pôles de compétitivité, mission locale des jeunes, maison de l'emploi, chantiers d'insertion...	- Actions de développement économique ; - Création, aménagement, entretien et gestion de zone d'activité ; + Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; + Promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme.
Aménagement de l'espace	Schéma de cohérence territoriale ; Schéma de secteur permettant l'harmonisation des plans locaux d'urbanisme ; Création et réalisation des zone d'aménagement concerté ; Organisation des transports urbains ; Schéma de voies vertes et de déplacements doux ; Actions de maintien et de développement de l'activité agricole ; Actions d'aménagement rural (réalisation d'un schéma directeur garantissant à la population un réseau de services publics de proximité.	- Schéma de cohérence territoriale ; - Plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; - Création et réalisation de zone d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; - Organisation de ma mobilité.
Politique de l'habitat	Programme local de l'habitat ; Politique du logement d'intérêt communautaire , réalisation d'un diagnostic territorial du logement ; Réserves foncières.	- Programme local de l'habitat ; - Politique du logement d'intérêt communautaire ; - Actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; - Réserves foncières ; - Action en faveur du logement des personnes défavorisées ; - Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.
Politique de la ville	Dispositifs contractuels de développement urbain, dispositifs locaux de prévention de la délinquance d'intérêt communautaire : maison de la justice et du droit, atelier santé (contrat local de santé)	- Élaboration du diagnostic 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, dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; + Programmes d'actions définis dans le contrat de ville.
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations		À partir du 1 ^{er} janvier 2018.
Accueil des gens du voyage		Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil.
Collecte et traitement des déchets ménagers et des déchets assimilés		Collecte et traitement des déchets ménagers et des déchets assimilés.
Eau		À compter du 1 ^{er} janvier 2020.
Assainissement		À compter du 1 ^{er} janvier 2020.
Voirie	Création ou aménagement de voirie d'intérêt communautaire : infrastructures de dessertes des zones d'activités économiques d'intérêt communautaire ; Création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement ; Tout projet visant à l'amélioration de la desserte du Gard rhodanien : réouverture des gares, réalisation d'un ouvrage d'art permettant le franchissement de la Cèze, pôles d'échanges multimodaux...	Création ou aménagement de voirie d'intérêt communautaire ; Création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

	Statuts adoptés en 2012	Statuts modifiés en 2017
Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie	Lutte contre la pollution de l'air, contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, élimination et valorisation des déchets des ménages et des déchets assimilés ou partie de cette compétence.	Lutte contre la pollution de l'air, contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.
Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	Équipements répondant à deux des critères suivants : diversité d'origine géographique des usagers, absence d'équipement similaire dans le périmètre de la communauté d'agglomération et le renforcement de l'attractivité touristique du territoire ; Écoles de musique et équipements culturels et sportifs des communautés de communes fusionnées : théâtre des Pénitents, scène campagne, parcours de santé...	Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.
Action sociale d'intérêt communautaire	Actions en faveur de la petite enfance : structures d'accueil collectif en multi-accueil, relais assistantes maternelles ; Accueils de loisirs sans hébergement des enfants de 3 à 12 ans à l'exclusion de ceux des centres sociaux et des accueils périscolaires ; Accueils de jeunes de 12 à 17 ans, à l'exception de ceux des centres sociaux et des dispositifs de type « Pass'loisirs ».	Action sociale d'intérêt communautaire.
Culture et sport	Sont d'intérêt communautaire : L'élaboration d'une politique culturelle et sportive ; La programmation annuelle événementielle cohérente ; Des programmes de restauration et de mise en valeur du patrimoine ; Une politique de lecture publique s'appuyant sur une mise en réseau des bibliothèques et médiathèques du territoire.	
Solidarité	Sont d'intérêt communautaire : La réalisation, la gestion et l'entretien des aires d'accueil des gens du voyage ; La création d'un réseau de centres d'hébergement et de réinsertion sociale et le financement de structures existantes ; Une politique de soutien et d'accompagnement des personnes victimes de violences conjugales ; Des actions de sensibilisation à la problématique du handicap ; Le soutien à un service d'écriture publique ; Un service de transport solidaire ; La maison des alternatives solidaires (table solidaire, épicerie sociale...).	
Sécurité et risques majeurs	Sont d'intérêt communautaire ; La création et le financement des plans communaux de sauvegarde, incluant les réserves communales de sécurité civile ; Les services d'aide à la décision et les systèmes de diffusion d'alerte à la population.	
Sentiers de randonnée	Sont d'intérêt communautaire la création et l'entretien des sentiers de randonnée.	
Voies vertes et déplacements doux		Réalisation d'un schéma et coordination de sa mise en œuvre
Emploi		Actions en faveur de l'emploi et de l'insertion professionnelle : maison de l'emploi, mission locale des jeunes, chantiers d'utilité sociale...

	Statuts adoptés en 2012	Statuts modifiés en 2017
Activité agricole		Toutes actions favorisant le maintien et le développement de l'activité agricole.
Instructions des autorisations du droit des sols		Création d'un service commun pour l'instruction technique des autorisations au titre du droit des sols de type permis de construire, permis de démolir, certificats d'urbanisme, déclarations préalables de travaux.
Solidarités		Création d'un réseau de centres d'hébergement et de réinsertion sociale et le financement de structures existantes ; Politique de soutien et d'accompagnement des personnes victimes de violences conjugales ; Actions de sensibilisation à la problématique du handicap ; Soutien à un service d'écriture publique ; Service de transport solidaire ; Accompagnement des dispositifs de table solidaire et épicerie sociale.
Santé		Animation d'un atelier santé ville et d'un contrat local de santé ; Toutes actions visant à favoriser l'accès aux soins.
Maison de justice et du droit		Maison de justice et du droit.
Enseignements artistiques		Gestion des établissements publics d'enseignement artistique (conservatoire de musique et de danse, écoles de musique).
Sécurité et risques majeurs		Création et financement des plans communaux de sauvegarde, incluant les réserves communales de sécurité civile ; Services d'aide à la décision et les systèmes de diffusion d'alerte à la population.
Gestion des cours d'eau		Participation aux syndicats chargés de la gestion des cours d'eau (Ardèche, Cèze, Tave...).
Sentiers de randonnée		Création et entretien des sentiers de randonnée.

Source : ordonnateur, retraitement CRC

annexe 3 : Comparaison des taux de fiscalité de Bagnols-sur-Cèze et des communes limitrophes

Taux 2017 en %	Pop.	Taxe d'habitation			Taxe sur le foncier bâti			Taxe sur le foncier non bâti		
		Com.	EPCI	Total	Com.	EPCI	Total	Com.	EPCI	Total
AIGUEZE	217	12	10,51	22,51	18	2,7	20,7	77,2	3,48	80,68
BAGNOLS SUR CÈZE	18 593	14,95	10,5	25,45	24,85	2,7	27,55	67,5	3,48	70,98
CARSAN	668	8,5	10,51	19,01	10,9	2,7	13,6	45	3,48	48,48
CAVILLARGUES	856	11,22	10,51	21,73	20,63	2,7	23,33	45,74	3,48	49,22
CHUSCLAN	1 009	3,61	10,51	14,12	13,16	2,7	15,86	40,16	3,48	43,64
CODOLET	698	2,93	10,51	13,44	6,22	2,7	8,92	35,69	3,48	39,17
CONNAUX	1 698	12,16	10,51	22,67	17,06	2,7	19,76	77,38	3,48	80,86
CORNILLON	943	9,95	10,5	20,45	11,18	2,7	13,88	46,08	3,48	49,56
GAUJAC	1123	12,28	10,51	22,79	20,81	2,7	23,51	80,53	3,48	84,01
GOUDARGUES	1 122	11,39	10,51	21,9	14,15	2,7	16,85	54,33	3,48	57,81
ISSIRAC	302	11,56	10,51	22,07	11,8	2,7	14,5	47,18	3,48	50,66
LA ROQUE-SUR-CEZE	187	11,6	10,51	22,11	13,2	2,7	15,9	31,34	3,48	34,82
LAUDUN L'ARDOISE	6 325	9,5	10,51	20,01	22,5	2,7	25,2	63,54	3,48	67,02
LAVAL SAINT-ROMAN	225	7,98	10,5	18,48	10,55	2,7	13,25	37,06	3,48	40,54
LE GARN	225	13	10,51	23,51	14,68	2,7	17,38	44,64	3,48	48,12
LE PIN	429	8,92	10,51	19,43	11,49	2,7	14,19	56,6	3,48	60,08
LIRAC	914	9,1	10,51	19,61	14,88	2,7	17,58	93,67	3,48	97,15
MONTCLUS	213	6,71	10,51	17,22	9	2,7	11,7	34,66	3,48	38,14
MONTFAUCON	1 509	9,92	10,51	20,43	8,96	2,7	11,66	48,3	3,48	51,78
ORSAN	1 156	8,81	10,5	19,31	9,58	2,7	12,28	65,08	3,48	68,56
PONT-SAINT-ESPRIT	10 611	23,24	10,51	33,75	31,5	2,7	34,2	99	3,48	102,48
SABRAN	1 726	8	10,51	18,51	9	2,7	11,7	25	3,48	28,48
SAINT-ALEXANDRE	1 244	9,6	10,51	20,11	19,21	2,7	21,91	58,16	3,48	61,64
SAINT-ANDRE DE ROQUEPERTUIS	611	9,36	10,51	19,87	15,46	2,7	18,16	42,8	3,48	46,28
SAINT-ANDRE D'ORELAGUES	443	9,21	10,51	19,72	10,84	2,7	13,54	45,86	3,48	49,34
SAINT-CHRISTOL DE RODIERES	166	9,8	10,5	20,3	17,5	2,7	20,2	41,5	3,48	44,98
SAINT-ETIENNE DES SORTS	580	8,78	10,51	19,29	12,52	2,7	15,22	62,7	3,48	66,18
SAINT-GENIES DE COMOLAS	1 960	10,61	10,51	21,12	12,95	2,7	15,65	63,36	3,48	66,84
SAINT-GERVAIS	723	8,6	10,51	19,11	13,28	2,7	15,98	76,37	3,48	79,85
SAINT_JULIEN DE PEYROLAS	1 410	13,98	10,51	24,49	24,22	2,7	26,92	87,63	3,48	91,11
SAINT-LAURENT DES ARBRES	3 033	13,85	10,51	24,36	14,66	2,7	17,36	73,53	3,48	77,01
SAINT-LAURENT DE CARNOLS	494	11	10,51	21,51	12	2,7	14,7	49,32	3,48	52,8
SAINT-MARCEL DE CAREIRET	860	11,75	10,5	22,25	20,92	2,7	23,62	49,54	3,48	53,02
SAINT-MICHEL D'EUZET	641	10,3	10,51	20,81	13,5	2,7	16,2	54	3,48	57,48
SAINT-NAZAIRE	1 232	11,09	10,51	21,6	16,45	2,7	19,15	64,75	3,48	68,23
SAINT-PAUL LES FONTS	1 055	21,66	10,51	32,17	17,82	2,7	20,52	47,05	3,48	50,53
SAINT-PAULET DE CAISSON	1 841	9,35	10,51	19,86	19,11	2,7	21,81	70,29	3,48	73,77
SAINT-PONS LA CALM	444	11,75	10,51	22,26	13,38	2,7	16,08	48	3,48	51,48
SAINT-VICTOR LA COSTE	2 095	8,03	10,5	18,53	17,5	2,7	20,2	83,04	3,48	86,52
SALAZAC	187	12	10,51	22,51	15,5	2,7	18,2	45	3,48	48,48
TAVEL	1 997	5,56	10,51	16,07	9,92	2,7	12,62	64,85	3,48	68,33
TRESQUES	1 853	5,76	10,51	16,27	9,68	2,7	12,38	54,21	3,48	57,69
VENEJAN	1 268	6,38	10,51	16,89	13,36	2,7	16,06	50,31	3,48	53,79
VERFEUIL	615	8,06	10,51	18,57	5,12	2,7	7,82	42,5	3,48	45,98
TOTAL	75 501									
Moyenne EPCI		10,31	10,51	20,82	14,75	2,7	17,45	56,6	3,48	60,08

Source : DGCL

annexe 4 : Scénarios de perspectives financières 2016-2022*Scénario n° 1 : « Dérapage fonctionnement et investissement »*

Ce scénario reposait sur une évolution des dépenses de gestion de + 2,14 % par an, dont + 2,29 % de charges de personnel, et de recettes de gestion de + 0,92 % par an, dont + 1,56 % du produit fiscal. Malgré l'effet de ciseau, l'épargne de gestion se maintiendrait à 3,1 M€ en fin de période. En raison de l'extinction de plusieurs emprunts, l'épargne nette demeurerait positive, avec son niveau le plus bas (622 945 €) atteint en 2022. Le programme d'investissements prévoit 2 M€ de dépenses par an, de 2017 à 2022, soit 12 M€ au total. Son financement serait assuré pour partie par un recours à l'emprunt, limité à 921 165 € sur la période. Dans ce scénario, la capacité de désendettement demeurerait contenue à six ans.

Scénario n° 2 : « Référent fonctionnement et investissement »

Ce scénario reposait sur une évolution des dépenses de gestion de + 1,19 % par an, dont + 1,4 % pour les charges de personnel, et des recettes de gestion de + 0,92 %. L'épargne de gestion serait de l'ordre de 4,6 M€ en moyenne par an. L'épargne nette se maintient à un niveau supérieur à 1,5 M€ à partir de 2019. Le programme d'investissements s'élèverait à 19 M€ : 2,5 M€ en 2017, 3,5 M€ en 2018 et 2019, puis 3 M€ pour les années suivantes. Le recours à l'emprunt interviendrait dès 2017 et pour un montant total de 3,1 M€. La capacité de désendettement atteindrait en fin de période 4,6 ans.

Scénario n° 3 : « Dérapage fonctionnement »

L'évolution des dépenses et des recettes de gestion était celle du scénario n° 1, soit une évolution de + 2,14 % en moyenne par an pour les dépenses et + 0,92 % pour les recettes. Dans ce scénario, aucune dépense d'investissement n'a été prévue, ni aucun emprunt nouveau. Le résultat de clôture serait excédentaire, atteignant les 7,6 M€ en 2022. La capacité de désendettement serait de 5,6 ans en fin de période.

Scénario n° 4 : « Référent fonctionnement »

Ce scénario reposait sur les mêmes hypothèses que le scénario n° 2, à savoir une évolution des dépenses de gestion de 1,19 % par an et des recettes de gestion de 0,92 %. L'épargne nette de gestion demeurerait sur la période autour de 4,6 M€ par an en moyenne. Aucune dépense d'investissement n'a été prévue, ni aucun emprunt nouveau. Le résultat de clôture serait excédentaire, atteignant les 12,1 M€ en 2022. La capacité de désendettement serait de 3,7 ans en fin de période.

Source : ordonnateur, retraitement CRC

GLOSSAIRE

CAF	capacité d'autofinancement
CGCT	code général des collectivités territoriales
CRC	chambre régionale des comptes
DGP	délai global de paiement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
km	kilomètre
M€	million d'euros
N.C.	non connu
PPI	plan pluriannuel d'investissement
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
VAM	valeur annuelle moyenne

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières : aucune réponse écrite destinée à être jointe au présent rapport n'a été adressée à la chambre régionale des comptes.



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

 **[@crococcitanie](https://twitter.com/crcoccitanie)**