



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE BEAUCAIRE (Gard)

Exercices 2013 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1. UNE VILLE PEU INTÉGRÉE À SON TERRITOIRE	8
1.1. Un carrefour géographique, des difficultés démographiques et économiques	8
1.1.1. Une commune à la frontière de trois départements et de deux régions	8
1.1.2. Une population stable et paupérisée	11
1.1.3. L'économie : un développement de l'emploi présentiel, une diminution des créations d'entreprises	13
1.2. Les relations avec la communauté de communes	15
1.2.1. Les compétences exercées par la communauté de communes.....	16
1.2.2. L'opposition de la commune aux mutualisations des services	17
1.2.3. Une absence de pacte financier et fiscal	18
1.3. Les leviers d'action mobilisés pour renforcer l'attractivité de la commune.....	18
1.3.1. La politique de cohésion sociale	18
1.3.2. Le soutien au commerce du centre-ville	23
1.3.3. L'éducation : le choix d'augmenter les capacités d'accueil en dépit d'une diminution du nombre d'élèves	24
2. LA GOUVERNANCE	25
2.1. Le fonctionnement du conseil municipal.....	25
2.1.1. L'organisation des débats	26
2.1.2. La traçabilité des débats.....	26
2.1.3. La mise en mémoire informatisée de données personnelles concernant des infractions ou des condamnations.....	26
2.2. Une gouvernance centralisée autour du maire et de son cabinet, des objectifs peu formalisés.....	27
2.2.1. Les délégations.....	27
2.2.2. Le cabinet du maire.....	28
2.2.3. Les agents en charge de la communication.....	30
2.3. Un affaiblissement des fonctions administratives	33
2.3.1. Un encadrement administratif fragilisé.....	33
2.3.2. Une absence de formalisation des objectifs, un déficit de communication interne	34
2.4. Une augmentation des contentieux	35
3. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	36
3.1. Le pilotage stratégique des ressources humaines : des outils à définir, des objectifs à clarifier.....	36
3.1.1. Un pilotage non formalisé des effectifs	37
3.1.2. Une durée du temps de travail supérieure à la durée légale, une organisation du travail à préciser	39
3.2. Le fonctionnement des instances représentatives	40
3.2.1. Une désignation par tirage au sort des membres du comité technique	40

3.2.2. Des dysfonctionnements majeurs du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail	40
4. LA GESTION DES SYSTÈMES D'INFORMATION.....	43
4.1. L'architecture du réseau	44
4.2. La conformité au règlement général de protection des données.....	44
4.3. La protection des données	44
4.3.1. Des serveurs anciens et vulnérables.....	44
4.3.2. La gestion des droits utilisateurs.....	45
5. LES SERVICES À LA POPULATION	46
5.1. La culture, les festivités et la tradition taurine.....	46
5.1.1. Le pilotage de l'action culturelle, festive et taurine.....	46
5.1.2. Les manifestations taurines et équestres	48
5.1.3. Un projet d'équipement : la réalisation d'une nouvelle salle de spectacle et de centre des congrès	50
5.2. L'accès à la cantine scolaire	52
5.2.1. Le règlement intérieur.....	53
5.2.2. Une suppression des menus de substitution.....	54
6. LA FIABILITÉ DES COMPTES	55
6.1. La lisibilité de l'information financière	55
6.1.1. Les rapports d'orientation budgétaire	55
6.1.2. Les budgets annexes	55
6.2. Le respect des principes comptables.....	56
6.2.1. Le principe de sincérité.....	56
6.2.2. Le principe de prudence : les provisions.....	61
7. LA SITUATION FINANCIÈRE	62
7.1. Périmètre de l'analyse financière.....	62
7.2. La formation de l'autofinancement	62
7.2.1. Une amélioration significative de l'excédent brut de fonctionnement	62
7.2.2. De l'excédent brut de fonctionnement à la capacité d'autofinancement brute	65
7.3. Le financement des investissements	65
7.3.1. Le financement propre disponible	66
7.3.2. Le besoin de financement et le recours à l'emprunt	67
7.4. L'encours de la dette.....	69
7.4.1. La gestion de l'encours de dette depuis 2013	69
7.4.2. Les perspectives d'évolution de la dette au regard du plan pluriannuel d'investissement 2019-2020	70
7.5. L'évolution de la trésorerie.....	72
7.5.1. Le fonds de roulement net global.....	72
7.5.2. Un besoin en fonds de roulement négatif	73
7.5.3. Une trésorerie abondante	74
ANNEXES.....	76
Réponses aux observations définitives.....	90

SYNTHÈSE

La chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Beaucaire pour les exercices 2013 et suivants.

Commune du Gard, située à proximité de Tarascon (Bouches-du-Rhône), Beaucaire est au centre d'un triangle formé par Nîmes, Avignon et Arles sans toutefois bénéficier de leur attractivité. L'emploi y est aujourd'hui majoritairement présentiel et la population, confrontée à un taux de chômage élevé, a tendance à se paupériser.

Les transferts de compétences avec la communauté de communes sont limités, la commune s'est opposée aux mutualisations de services et n'a pas signé de pacte financier et fiscal.

Le contrat de ville 2015-2020 porté par la communauté de communes pâtit du manque d'engagement de la ville. Le classement de la commune en zone patrimoniale remarquable constitue également une difficulté technique supplémentaire pour rénover l'habitat et répondre aux besoins de la population.

L'ordonnateur a choisi de confier la coordination des services au directeur de cabinet alors qu'elle relève, en droit, du seul directeur général de services. Des contractuels ont été recrutés irrégulièrement pour occuper des emplois dont le rattachement reste à clarifier.

L'encadrement administratif de la commune ne peut pas s'appuyer sur un projet de services ni sur un guide de procédures ou même intranet.

La gestion des ressources humaines pâtit notamment de l'absence de règlement intérieur et de l'insuffisance des outils de suivi de la masse salariale. Des défaillances répétées ont été identifiées dans le domaine de la gestion des risques professionnels. Elles appellent des réponses rapides.

La fiabilité des comptes doit être améliorée, notamment au regard du faible taux d'exécution des dépenses d'équipement (42 % en moyenne), et du défaut d'intégration des immobilisations en cours.

L'excédent brut de fonctionnement s'est amélioré (+ 5,2 % en moyenne annuelle) consécutivement à la baisse des charges de gestion courante, et la capacité d'autofinancement brute a augmenté de 14,6 %, améliorant la capacité de désendettement qui s'établit à moins de cinq ans en 2018, ce qui est satisfaisant.

Depuis 2013 la commune a dégagé un financement propre disponible de 19,7 M€, insuffisant toutefois pour couvrir la totalité des dépenses d'équipement. Son besoin de financement (7,5 M€) a été assuré par 11,1 M€ de nouveaux emprunts. Le reliquat des emprunts levés a abondé le fonds de roulement sans nécessité, la commune disposant d'une trésorerie équivalente à 184 jours de charges courantes en 2018 compte tenu des factures dues aux fournisseurs.

La commune doit se doter d'outils de pilotage pour être en capacité de hiérarchiser ses choix d'investissement. Si l'ensemble des opérations annoncées par l'autorité municipale était réalisé, l'encours de dette augmenterait de 12,7 à 14,7 M€ supplémentaires d'ici à la fin 2020.

RECOMMANDATIONS

1. Émettre un titre de recettes pour obtenir le reversement des indemnités compensatrices indument perçues par le directeur de cabinet du maire. *Totalement mise en œuvre.*
2. Formaliser un projet d'administration. *Non mise en œuvre.*
3. Fiabiliser les données relatives aux effectifs physiques et aux équivalents temps pleins. *Non mise en œuvre.*
4. Adopter un règlement intérieur à jour des derniers textes applicables en matière de gestion du personnel. *Non mise en œuvre.*
5. Élaborer et mettre en œuvre un plan d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux. *Non mise en œuvre.*
6. Se rapprocher du comptable public, afin d'arrêter un inventaire physique et comptable restituant une image fidèle de l'actif communal conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14. *Non mise en œuvre.*
7. Établir un plan pluriannuel d'investissement comportant les hypothèses de dépenses et de recettes. *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 Beaucaire a été ouvert le 21 février 2019 par lettre du président adressée à M. Julien Sanchez, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 14 mai 2019 à M. Jacques Bourbousson, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu respectivement les 4 et 23 septembre 2019.

Lors de sa séance du 15 octobre 2019, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Julien Sanchez. M. Jacques Bourbousson, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues et entendu les personnes qui avaient sollicité une audition, la chambre, dans sa séance du 14 mai 2020, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

Rappel : la majeure partie de la procédure de contrôle de la chambre régionale des comptes Occitanie a été conduite antérieurement à la crise liée à l'épidémie de Covid-19.

Ce contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête de la chambre Occitanie dédiée aux villes moyennes. La chambre a établi un référentiel des villes moyennes d'Occitanie selon des critères démographiques, géographiques et administratifs pondérés. Son échantillon comprend en premier lieu les pôles urbains de 20 000 à 100 000 habitants, situés hors des périmètres métropolitains, soit 14 villes. Les communes appartenant à une couronne de grande aire urbaine sont donc exclues. Dix villes supplémentaires ont été retenues, correspondant à un seuil de population de 15 000 habitants pondéré en fonction de la distance à la ville de plus de 20 000 habitants la plus proche afin de tenir compte des effets d'éloignements.

1. UNE VILLE PEU INTÉGRÉE À SON TERRITOIRE

1.1. Un carrefour géographique, des difficultés démographiques et économiques

1.1.1. Une commune à la frontière de trois départements et de deux régions

1.1.1.1. Une ville au cœur des influences croisées d'un triangle Nîmes-Avignon-Arles

Ville d'art et d'histoire, Beaucaire se situe à la frontière est du département du Gard, sur la rive droite du Rhône, à proximité immédiate de Tarascon (Bouches-du-Rhône) au centre d'un triangle formé par Nîmes, Avignon et Arles. Elle se trouve au croisement de grandes régions historiques : le Languedoc et la Provence, et d'espaces naturels remarquables : la Camargue et le plateau des Costières.

Elle est soumise au risque inondation avec les contraintes induites du PPRI versant du Rhône approuvé en 2012. Une partie importante du territoire communal, couvrant notamment la plaine agricole, est ainsi soumise à aléa modéré. Une surface plus restreinte est soumise à aléa fort (la partie méridionale de la zone agglomérée), interdisant ou contraignant l'occupation des sols par de l'habitat.

carte 1 : Beaucaire au cœur d'un triangle Nîmes-Avignon-Arles



Source : PLU

1.1.1.2. La conurbation Beaucaire-Tarascon : un bassin de vie identique mais partagé entre deux établissements publics de coopération intercommunale de régions différentes

Un pont relie la ville de Beaucaire à celle de Tarascon, située sur l'autre rive du Rhône dans le département des Bouches-du-Rhône. Les deux villes constituent une même conurbation et appartiennent toutes deux à l'aire urbaine¹ de Beaucaire et au même bassin de vie. Pour autant, elles sont membres chacune d'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) différent : la communauté de communes de Beaucaire Terre d'Argence et la communauté d'agglomération d'Arles-Crau-Camargue-Montagnette. Cette séparation administrative induite par les limites régionales ne constitue cependant pas un frein aux mouvements naturels de population entre les deux communes.

Beaucaire accueille le lycée professionnel Paul Langevin tandis que le lycée général Alphonse Daudet est situé à Tarascon. Des coopérations ponctuelles, héritage historique antérieur à 2013, existent entre les deux villes notamment avec l'exploitation de la piscine intercommunale de Beaucaire-Tarascon située à Beaucaire.

Tarascon, commune de taille sensiblement identique (15 020 habitants en 2016), présente des caractéristiques analogues avec Beaucaire : part des ménages fiscaux imposés, médiane du revenu disponible par unité de consommation, taux de pauvreté. Mais, à la différence de Beaucaire, Tarascon connaît depuis 2011 une forte progression démographique (+ 2,8 % en taux d'évolution annuel moyen) due pour l'essentiel au solde migratoire (+ 2,2 %).

Cette continuité d'urbanisme entre les deux communes aurait pu conduire à développer des coopérations plus approfondies, voire à l'appartenance à un même EPCI. Cette hypothèse transrégionale est autorisée par la loi puisqu'un EPCI n'est pas une collectivité territoriale, ainsi que l'a confirmé le 3 octobre 2019 le ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (réponse ministérielle à la question parlementaire sénatoriale n° 08631). Le maire de Tarascon a précisé qu'une telle évolution avait été étudiée puis rejetée en 2004, avant la création de la communauté à laquelle appartient désormais la ville dont il a la charge. La chambre considère que l'échec d'un tel rapprochement constitue un frein au développement d'une intercommunalité épousant les besoins de la population.

1.1.1.3. En attendant la gare TGV, une absence d'infrastructures importantes de transport

La commune est traversée par la route départementale de Nîmes à Cavaillon. L'axe Avignon/Arles passe à proximité de la commune et est accessible depuis Beaucaire.

Elle est située à l'écart des principaux axes autoroutiers. S'agissant de l'A9 reliant Montpellier à Lyon, les accès les plus proches sont situés respectivement à 22 km (Remoulins) et 26 km (Nîmes est). L'A54 desservant Salon-de-Provence, Marseille et Toulon, les accès les plus proches sont à 18 km (Arles-Trinquetaille) et à 23 km (Nîmes-Garons).

¹ Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci (définition : Insee).

Les beaucairois utilisent de manière prépondérante les transports individuels motorisés². 17,8 % des ménages ne disposent toutefois pas d'une voiture. La commune s'est dotée d'un service de transport collectif fonctionnant en régie³ qui ne va toutefois pas jusqu'à Tarascon.

La desserte de Beaucaire en train région liO a été renforcée depuis le 15 décembre 2019. Elle représente désormais 31 arrêts quotidiens en semaine, 18 arrêts le samedi et 16 arrêts le dimanche. La halte SNCF a été équipée d'un distributeur automatique de billets. Enfin, un projet de pôle multimodal est en cours de discussion entre la commune, la communauté de communes, le conseil régional, le conseil départemental et la SNCF.

La région indique qu'elle a voté, en avril 2019, un financement à 50 % des études (37 000 €) et que la commission permanente a également adopté une participation de 58 388 €, soit 50 % de la dépense subventionnable au titre de la convention de financement pour les travaux préparatoires.

Beaucaire et Tarascon ne sont reliées que par le réseau ferroviaire et par deux lignes de car du réseau régional liO (Occitanie). Ces liaisons demeurent limitées alors que les flux de population entre les deux communes sont réels et reposent sur la voiture individuelle ou les mobilités douces.

La construction de la gare TGV Nîmes-Manduel, située entre Nîmes et Beaucaire, pourrait constituer un élément d'attractivité de la commune. Elle est accessible par la route départementale D163 en une vingtaine de minutes, soit 16 km.

Enfin, la liaison fluviale est interrompue entre le canal du Rhône à Sète et le Rhône. La jonction qui se situait à Beaucaire a été fermée depuis les années 60 à la suite de l'ouverture de l'usine hydroélectrique de Vallabrègues. Le port fluvial de Beaucaire constitue ainsi une impasse et ne bénéficie plus de la situation de carrefour fluvial qu'elle avait pu connaître pendant la première moitié du XX^{ème} siècle. Voies navigables de France n'envisage pas la réouverture de l'écluse dont les travaux ont été évalués, selon la commune, entre 20 et 50 M€.

Le conseil régional précise qu'il intervient pour soutenir la mise au gabarit pour le transport de marchandise (37,8 M€) dans le cadre du programme de modernisation du canal du Rhône à Sète, soit de l'écluse de Saint-Gilles au port de Sète. La zone de Beaucaire, quant à elle, bénéficie d'une intervention dans le cadre de la prévention des inondations avec le renforcement des digues du Rhône impliquant une participation de 18 M€ pour un coût total de 105 M€.

1.1.1.4. Une ville identifiée comme un pôle d'équilibre par le schéma de cohérence territorial du Sud du Gard

Le SCOT Sud du Gard rassemble la communauté d'agglomération Nîmes Métropole et les communautés de communes Beaucaire Terre d'Argence, Petite Camargue, Terre de Camargue, Rhony Vistre Vidourle, Pays de Sommières, soit 388 053 habitants. Le SCOT a été approuvé le 7 juin 2007, sa révision est entrée en vigueur le 10 février 2020.

Avec une prévision de croissance de la population de 1 % par an à l'échelle de l'ensemble du territoire, le SCOT propose de construire une stratégie d'encadrement spatial. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCOT distingue Nîmes, cœur

² 84,4 % des beaucairois utilisent une voiture, camion ou fourgonnette pour se rendre au travail. Source : Insee 2016.

³ La navette dessert à raison d'un départ par heure les quartiers urbanisés de Beaucaire, mais ne fonctionne que de 6h30 à 13h15 tous les jours sauf le jeudi où elle fonctionne jusqu'à 18h.

d'agglomération et identifie Beaucaire comme pôle d'équilibre, au même titre que Sommières, le Grau-du-Roi et Vauvert. La commune a vocation à proposer une offre commerciale, des activités et des services pouvant répondre aux besoins du bassin de population.

1.1.1.5. L'accès au très haut débit

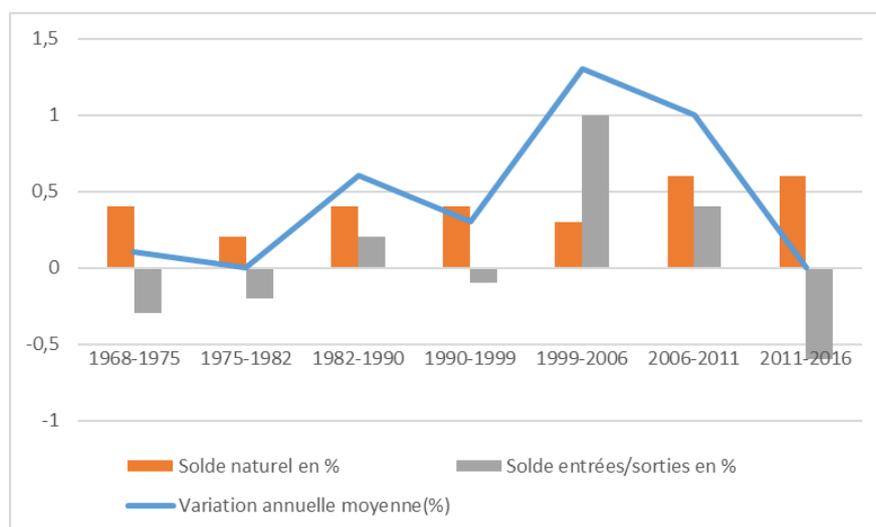
Le déploiement du très haut débit sur la commune de Beaucaire est prévu par le conseil départemental en 2021-2022. La communauté de communes a développé le réseau permettant d'équiper les parcs d'activité du territoire en très haut débit. Les premiers raccordements d'entreprises ont eu lieu fin 2018.

1.1.2. Une population stable et paupérisée

1.1.2.1. Un arrêt de la croissance démographique

Beaucaire comptait 15 882 habitants en 2016. La commune a connu une évolution démographique dynamique de 1999 à 2011 (+ 1,2 % de taux d'évolution annuel moyen) due pour l'essentiel au solde migratoire. Entre 2011 et 2016, la progression s'est arrêtée et le nombre d'habitants n'est resté stable que grâce au solde naturel (+ 0,6 %) compensant un solde migratoire devenu négatif (- 0,6 %)⁴.

graphique 1 : évolution annuelle moyenne de la population



Source : Insee

Toutefois, la population beaucairoise âgée de moins de 15 ans (3 223 enfants, soit 20,3 % de la population) est en légère baisse par rapport à 2011 (3 344 enfants). Cette population jeune constitue un enjeu pour la commune qui est dotée de cinq écoles maternelles et de six écoles élémentaires. Le centre ancien concentre à lui seul trois écoles.

À l'inverse de la commune de Beaucaire, la population de la communauté de communes Beaucaire Terre d'Argence, dont Beaucaire est la ville-centre, continue de progresser (+ 0,6 % en variation annuelle moyenne).

⁴ Source : Insee. À l'inverse, la commune de Tarascon a connu une faible croissance démographique de 1999 à 2011 (+ 0,28 % en taux d'évolution annuel moyen) avec un solde migratoire nul, mais une croissance importante de 2011 à 2016 (+ 2,8 % en taux d'évolution annuel moyen) due à un solde migratoire très positif (+ 2,2 %).

Par ailleurs, la commune de Beaucaire a été classée commune touristique jusqu'en 2015⁵. Par arrêté préfectoral du 15 février 2018, elle a été surclassée dans la catégorie démographique supérieure à 20 000 habitants dans la mesure où toute commune comprenant un quartier prioritaire politique de la ville peut être surclassée dans la catégorie démographique supérieure.

1.1.2.2. Une population paupérisée

La population est globalement plus jeune que dans l'ensemble du département. Les moins de 30 ans représentaient, en 2016, 36,04 % de la population (33,3 % dans le Gard), dont 20,2 % de moins de 15 ans (17,5 % pour le département). Toutefois, le pourcentage de population de moins de 30 ans tend à diminuer (39 % en 2011). Les plus de 75 ans y sont également moins nombreux (8,92 % à Beaucaire, 10,2 % dans le Gard). 59 % des ménages sont composés d'une ou deux personnes. La part de diplômés de niveau IV et plus, de 32,9 %, est très inférieure à celle de la zone d'emploi (43,6 %).

La médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2016 est de 16 602 €, ce qui situe la commune en dessous du département (19 107 €) et de la France métropolitaine. La part des ménages fiscaux imposés est de 34 %. Le taux de pauvreté⁶ (28 %) y est très élevé⁷ (14,7 % en France métropolitaine). Cette pauvreté est inégalement répartie. L'IRIS⁸ des Cariatides qui correspond au centre ancien présente un taux de pauvreté de 54,3 %.

Enfin, Beaucaire présente un fort taux de chômage et un nombre d'emplois en diminution. En effet, en 2016, les actifs constituaient 68,9 % de la population de 15 à 64 ans, en progression par rapport à 2011 (66,8 %). La part de chômeurs dans la population active a toutefois progressé de 4,8 points sur la même période pour s'établir à 24,2 % en 2016.

Entre 2011 et 2016 le nombre d'emplois sur la commune a diminué de 12,8 %⁹. Le taux de concentration d'emplois a dans le même temps baissé (101,4 %), pour s'établir à 94,8 % en 2016¹⁰. 55,8 % des actifs résidant dans la commune travaillent dans une autre commune. Le rapport de présentation du PLU de la commune de Beaucaire observait que de plus en plus d'actifs se déplaçaient vers la région Sud (33,6 % hors région en 2011).

⁵ La commune de Beaucaire avait été classée station de tourisme par décret du 24 mai 1989. La loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 a prévu une période transitoire pour permettre aux anciennes stations classées de procéder au renouvellement de leur classement. Les anciens classements sont demeurés valables jusqu'au 1^{er} janvier 2018, la commune perdant ensuite les avantages liés au classement en station de tourisme.

⁶ Le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus (ou de ménages) dont le niveau de vie est inférieur pour une année donnée à un seuil, dénommé seuil de pauvreté (exprimé en euros). On privilégie en Europe le seuil de 60 % du niveau de vie médian. Source : Insee.

⁷ En 2015, l'aire urbaine de Beaucaire avait le taux de pauvreté le plus élevé des grandes aires urbaines de France selon l'Insee.

⁸ L'IRIS (îlots regroupés pour l'information statistique) constitue le découpage de base en matière de diffusion de données infra-communales. Source : Insee.

⁹ Sur la même période le nombre d'emplois a progressé de 7,5 % à Tarascon. Le taux de concentration d'emploi y est de 113,6.

¹⁰ L'indicateur de concentration d'emploi est égal au nombre d'emplois dans la zone pour 100 actifs ayant un emploi résidant dans la zone (source : Insee).

1.1.3. L'économie : un développement de l'emploi présentiel, une diminution des créations d'entreprises

1.1.3.1. Une prépondérance du secteur tertiaire

L'emploi est aujourd'hui majoritairement présentiel (62,8 %). La tendance s'est inversée depuis 1975 où l'emploi productif représentait 56 % du total.

L'évolution des catégories socio-professionnelles de la population beaucairoise reflète les transformations de l'économie locale et son processus de tertiarisation. La part des ouvriers tend à diminuer. Les employés représentent 28,6 % de la population active. Les emplois dans l'agriculture, bien que subsidiaires, sont en progression de 2,4 % à 3 %¹¹.

Cette évolution constitue une rupture avec la tendance observée au XXème siècle. Beaucaire s'était en effet développée économiquement autour des activités industrielles ou logistiques : la cimenterie Calcia, les zones d'entrepôts et de production de spiritueux des Chais Beaucairois et de Bacardi-Martini.

Les six zones d'activité de la commune, à vocation industrielle ou commerciale, concentrent aujourd'hui encore 138 entreprises pour 1 234 emplois.

La zone industrialo-portuaire de la Domitia est identifiée par le SCOT Sud du Gard comme un des secteurs prioritaires pour l'accueil et l'accompagnement des PME et ETI industrielles.

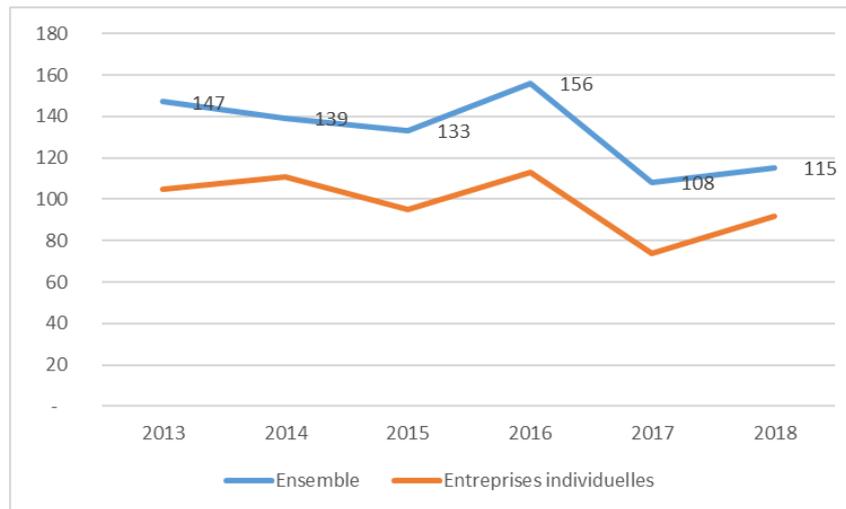
1.1.3.2. Des créations d'entreprises en baisse

Le nombre de créations d'entreprises a diminué de 22 % sur la période, malgré un pic en 2016 et une légère remontée en 2018¹². Ces créations d'entreprises sont par ailleurs peu créatrices d'emplois salariés. En 2017, 80 % d'entre elles étaient des entreprises individuelles.

¹¹ L'activité agricole demeure dynamique. Elle est principalement fondée sur la viticulture (avec un périmètre AOC Costières de Nîmes) mais aussi sur le maraîchage. La surface agricole représente 76 % du territoire communal.

¹² Sur la même période, les créations d'entreprises ont progressé de 6,8 % dans le Gard. Le nombre de créations d'entreprises a progressé de 21,5 % à Tarascon. Source : Insee.

graphique 2 : nombre de créations d'entreprises



Source : CRC d'après Insee

Sur 1 544 établissements actifs au 31 décembre 2015, seulement 1 % de ces entreprises employait plus de 50 salariés tandis que 71 % étaient individuelles.

Le fléchissement de la croissance démographique de la commune de Beaucaire constitue une donnée non prise en compte par le SCOT, le PLH et le PLU, qui avaient anticipé une croissance annuelle de la population d'environ 1 %¹³. Cette diminution d'attractivité est accompagnée d'une diminution du nombre d'emplois ainsi que de créations d'entreprises. Les taux de pauvreté et de chômage constituent les symptômes d'une situation économique dégradée.

Située à la frontière des régions Occitanie et Sud, la commune est soumise aux influences croisées de Nîmes, Avignon et Arles, sans pour autant s'affirmer encore comme le pôle d'équilibre identifié par le SCOT. La gare TGV de Nîmes-Manduel doit cependant permettre à la population de la commune et de son agglomération de croître de nouveau sous l'effet d'un flux migratoire net positif.

1.1.3.3. Une économie touristique limitée, un secteur hôtelier en difficulté

La compétence tourisme relève de la communauté de communes Beaucaire Terre d'Argence (CCBTA) depuis 2003. Celui-ci l'a confiée concomitamment à l'office de tourisme intercommunal. Le rapport d'observations définitives du 12 décembre 2016 adressé à la CCBTA relevait notamment une absence « d'orientation de la politique tourisme [...] vers l'obtention de résultats mesurables ne permet[tant] pas une évaluation optimale de la politique mise en œuvre ».

¹³ Se fondant sur le rythme de croissance de la population de 1999 à 2011, le PLU repose sur des prévisions de croissance démographique de 1 % par an entre 2016 et 2026, soit une population d'environ 18 200 habitants en 2026. La ville se fixe en conséquence un objectif de production de 1 400 logements en 10 ans, soit 140 logements par an. Le PLH prévoit une croissance démographique de 1,5 % par an sur la période 2015-2020 correspondant à une production de 135 logements par an sur 6 ans. Ces objectifs sont donc concordants. L'élaboration du PLH est une compétence communautaire. Celui en vigueur a été adopté par le conseil communautaire le 16 juillet 2014 pour la période 2015-2020. Le diagnostic du PLH constate à l'échelle du territoire communautaire que le parc de logements n'est pas adapté aux besoins de la population. Le PLH prévoit de conforter le rôle de ville-centre de Beaucaire et d'y renforcer l'offre de logements. Ces prévisions ne correspondent toutefois pas aux évolutions récentes de la population beaucairoise, le solde des variations de population étant redevenu nul entre 2011 et 2016.

En dépit du classement de Beaucaire en ville d'art et d'histoire¹⁴ et de la présence de neuf sites touristiques importants sur le territoire de l'intercommunalité, la fréquentation touristique a diminué de 26,3 % entre 2009 et 2013¹⁵.

Cette faiblesse de la fréquentation touristique peut s'expliquer par la concurrence de sites touristiques à rayonnement international tels que le pont du Gard, le Palais des Papes à Avignon les arènes et le théâtre antique d'Arles ou encore les arènes et la Maison Carrée de Nîmes et bientôt la tour Luma à Arles qui devrait être achevée en 2020¹⁶.

Par ailleurs, Beaucaire bénéficie d'une capacité hôtelière limitée à 96 lits¹⁷ répartis principalement entre un hôtel trois étoiles et un hôtel quatre étoiles de charme à six kilomètres du centre de Beaucaire. Depuis 2013, trois hôtels ont été fermés sans trouver de repreneur.

Les propriétaires des deux établissements encore en activité indiquent être confrontés à la concurrence des plateformes internet et des hôtels des trois agglomérations précitées. L'hôtel trois étoiles indique que son taux de remplissage s'est établi à 32,4 % en 2018 en dépit d'une moindre concurrence. L'hôtel quatre étoiles est, quant à lui, fermé trois mois dans l'année. L'absence de structure d'hôtellerie de plein air est imputable, selon la commune, à la présence de nombreuses zones inondables.

La commune souhaite toutefois, dans le dossier de création de la ZAC, favoriser l'implantation d'un nouvel hôtel d'une soixantaine de lits. Elle indique avoir « de nombreux et constants contacts avec des promoteurs et des gestionnaires de groupes hôteliers sérieux et crédibles partageant avec la ville la nécessité d'offrir des services d'hôtellerie en centre-ville et souhaitant s'y installer ». Elle ne précise toutefois pas l'identité de ces investisseurs, pas plus qu'elle n'a présenté d'élément tangible corroborant la réalité des contacts allégués et ce malgré les demandes qui lui ont été faites en ce sens par la chambre.

En l'absence de réalisation d'une étude de marché préalable formalisée, la capacité du marché hôtelier de Beaucaire à pouvoir absorber l'implantation d'un nouvel hôtel à proximité immédiate du centre-ville n'est pas démontrée.

1.2. Les relations avec la communauté de communes

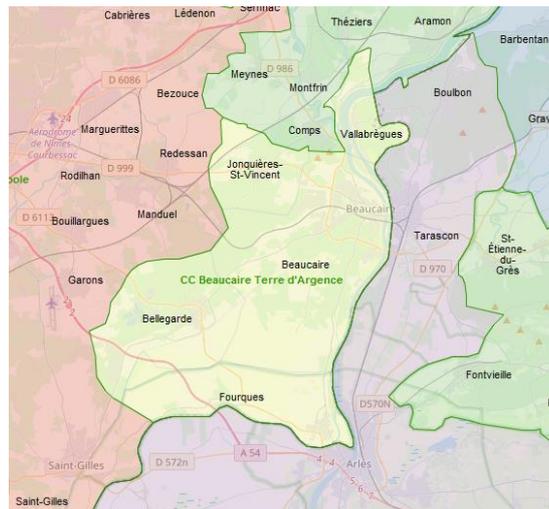
La commune de Beaucaire est la ville-centre de la CCBTA, créée en 1981 et présidée par le maire de Bellegarde, qui réunit quatre autres communes : Bellegarde (7 089 habitants), Fourques (2 941 habitants), Jonquières Saint-Vincent (3 790 habitants) et Vallabrègues (1 405 habitants), soit une population totale de 31 272 habitants. Beaucaire représente 51 % de cette population.

¹⁴ La commune de Beaucaire a conservé un patrimoine historique riche : via Domitia, abbaye troglodytique du Vème siècle, le château et son jardin classé, édifices religieux et hôtels particuliers. Ce patrimoine lui a permis d'obtenir en 2000 le label de « ville d'art et d'histoire ». Depuis 1985, la ville possède un secteur sauvegardé, devenu site patrimonial remarquable d'une superficie de 44,5 hectares couvrant l'ensemble du centre historique ainsi que le canal du Rhône à Sète et son port de plaisance (230 anneaux).

¹⁵ Dernière donnée disponible. Source : ROD, CCBTA, décembre 2016.

¹⁶ Projet de complexe artistique et culturel dessiné par Franck Gehry, sous la maîtrise d'ouvrage privée de la fondation Luma dirigée par Maja Hoffmann. La tour doit accueillir des expositions d'art de rayonnement international.

¹⁷ Tarascon dispose cependant d'une offre de huit hôtels proposant 204 chambres, ainsi que deux terrains de camping d'une capacité de 137 places. Beaucaire ne dispose d'aucune structure d'hôtellerie de plein air.

carte 2 : communauté de communes Beaucaire Terre d'Argence

Source : Observatoire des territoires

1.2.1. Les compétences exercées par la communauté de communes

La communauté de communes exerce les compétences obligatoires en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique, de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, de collecte et de traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, ainsi que d'aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage. Au titre des compétences optionnelles, la CCBTA exerce les compétences de politique du logement et du cadre de vie, construction, entretien et fonctionnement des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ainsi que des équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire, de création et de gestion de maisons de service public, de protection et mise en valeur de l'environnement, de création, aménagement et entretien de la voirie et de politique la ville. Par ailleurs 11 compétences facultatives lui ont été transférées, parmi lesquelles le patrimoine, l'éclairage public, la propreté urbaine, l'environnement et la promotion et le soutien aux collectivités et associations qui portent un projet d'intérêt communautaire dans le domaine de la culture et du sport.

Depuis 2013, les transferts réalisés ont porté, en 2015, sur la compétence en matière de très haut débit non exercée jusqu'alors par la commune, la compétence « aménagements urbains en lien avec le développement local et commercial », et en 2018 sur la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations¹⁸ (Gemapi).

La commune de Beaucaire s'est opposée aux autres transferts de compétences proposés :

- pouvoirs de police spéciale du maire au président de l'EPCI conformément à la possibilité offerte par l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), en matière d'assainissement non collectif, collecte des déchets ménagers, accueil et habitat des gens du voyage, de police de la circulation et du stationnement, de la délivrance des autorisations de stationnement sur la voie publique aux exploitants de taxis, de l'habitat-sécurité des bâtiments publics, des immeubles collectifs et des édifices menaçant ruine, de la

¹⁸ Transfert prévu par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 (loi MAPTAM). Les adhésions au syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer (SYMADREM) et au syndicat intercommunal pour l'aménagement hydraulique du bassin de Tarascon-Barbentane et pour l'entretien de la Lône de Valabrègues (SIHBTLV) ont été transférées à la CCBTA au 1^{er} janvier 2018 dans le cadre du transfert obligatoire de la compétence Gemapi.

sécurité des manifestations culturelles et sportives dans des établissements communautaires et de défense contre l'incendie ;

- plan local d'urbanisme ;
- eau et assainissement¹⁹.

Le refus de la commune d'accorder au président de la CCBTA un pouvoir de police spéciale dans le champ des compétences déjà transférées complique son exercice. En effet, cette opposition ne permet pas au président de l'EPCI de prendre un arrêté relatif à la police des déchets, préalable nécessaire à la verbalisation des manquements des usagers indécents.

S'agissant de la compétence urbanisme, l'opposition de deux communes, dont celle de Beaucaire, au PLU à l'échelon intercommunal ne favorise pas l'articulation entre l'urbanisme et l'habitat. L'adoption d'un plan local d'urbanisme intercommunal et d'habitat aurait permis d'aborder l'ensemble des aspects de l'urbanisme et du logement dans un même document cohérent et révisé selon une fréquence identique. Aux termes de l'article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, ce transfert pourra toutefois intervenir au 1^{er} janvier 2021 sauf opposition de 25 % des communes représentant 20 % de la population. La commune fait valoir qu'elle entend pouvoir poursuivre, elle-même, les manquements au code de l'urbanisme²⁰. Un formulaire de signalement est disponible à cet effet sur son site internet.

Enfin, le transfert de la compétence de l'eau et de l'assainissement a été refusé par la majorité des communes membres de l'EPCI. Aux termes de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018, le transfert de cette compétence sera de plein droit opéré au 1^{er} janvier 2026, sauf opposition de 25 % des communes représentant 20 % de la population²¹.

Par rapport aux quatre contentieux introduits en 2014, la commune a engagé dans le domaine de l'urbanisme, en 2019, 49 procédures devant la juridiction pénale.

1.2.2. L'opposition de la commune aux mutualisations des services

Depuis le 1^{er} juillet 2015, la CCBTA a créé un service commun « autorisation du droit des sols » qui instruit les demandes d'autorisations de travaux (déclarations préalables, permis de construire, de démolir et d'aménager). Beaucaire ayant refusé cette mutualisation, le service a été créé par l'intercommunalité pour les quatre autres communes.

La commune a toutefois accepté, par délibération du 26 septembre 2018, le renouvellement de la convention d'adhésion au service commun des archives en 2013.

La commune trouverait également intérêt à adhérer au service commun « autorisation du droit des sols » afin de mutualiser les ressources et expertises.

¹⁹ L'article 1^{er} de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes prévoit que les communes membres d'une communauté de communes qui n'exerce pas cette compétence à titre optionnel ou facultatif peuvent s'opposer au transfert si, avant le 1^{er} juillet 2019, au moins 25 % des communes membres de la communauté de communes représentant au moins 20 % de la population délibèrent en ce sens. Le transfert n'intervient dans ce cas que le 1^{er} janvier 2026.

²⁰ De quatre contentieux en 2014, la commune faisait face en 2019 à une soixantaine de contentieux dans le domaine de l'urbanisme.

²¹ Le refus de transférer la compétence « eau et assainissement » a été soutenue par l'ensemble des communes membres de la CCBTA. Ce refus n'est donc pas propre à la commune de Beaucaire.

1.2.3. Une absence de pacte financier et fiscal

La CCBTA n'a pas signé de pacte financier et fiscal avec la commune alors que les dispositions de la loi du 21 février 2014²² modifiée le lui imposaient, la communauté de communes étant signataire du contrat de ville. Dès lors, la commune bénéficie d'une majoration de la dotation de solidarité communautaire.

La CCBTA indique que, malgré l'absence de pacte financier, il n'y a pas eu d'augmentation de la fiscalité intercommunale. La dotation de solidarité communautaire n'a pas été majorée dans le cadre de la politique de la ville et la CCBTA a participé à des dépenses d'équipement au bénéfice de Beaucaire telles que l'éclairage public, le très haut débit, la rénovation de l'abbaye de Saint-Roman, la mise en œuvre de zones d'activités économiques, la participation à l'OPAH-RU, le service public d'assainissement non collectif et l'aide aux façades.

1.3. Les leviers d'action mobilisés pour renforcer l'attractivité de la commune

1.3.1. La politique de cohésion sociale

1.3.1.1. Des logements sociaux en nombre insuffisant, des logements privés dégradés

Les caractéristiques du bâti local

Beaucaire est classée « ville d'art et d'histoire » depuis 2001. Le centre ancien se caractérise par une forte densité de l'occupation du sol : rares espaces libres, voies étroites ne favorisant pas l'accessibilité notamment aux services de secours et parcelles bâties avec une hauteur moyenne de quatre niveaux. Les logements de la partie ouest sont majoritairement occupés par leurs propriétaires, à l'inverse de la partie est où les logements sont habités par des locataires et l'habitat davantage dégradé. La commune a identifié un danger d'effondrement sur certains immeubles. L'inspection des patrimoines a relevé, quant à elle, que « des îlots sur-densifiés, avec des parcelles occupées à 100 %, tels qu'il en existe sur la rue Eugène Vigne, présentent un état d'abandon et de dégradation fréquent ».

Le logement social

Les logements sont composés à 86 % de résidences principales. La part de logements vacants a progressé de 10,7 % en 2011 à 12,2 % en 2016, ce qui est plus élevé que dans l'ensemble du département (8,2 %). 51,8 % des résidents sont propriétaires de leur logement. 13,6 % des ménages sont locataires d'un logement HLM, en diminution de 2,7 points depuis 2011.

L'accès à la propriété et même la location est difficile pour la majeure partie des ménages beaucairois compte tenu de leur niveau de vie. La taille des logements, dont 50 % comportent quatre pièces et plus, n'est plus adaptée à une population composée aujourd'hui majoritairement de ménages d'une ou deux personnes, ce qui renforce les difficultés d'accès.

Dans ce contexte l'indice de pression de la demande de logement social est en progression. En 2018, 64 % des demandes ont moins d'un an, mais 18 % ont plus de deux ans.

²² Loi n° 2014-173 de programmation pour la ville et de cohésion urbaine, article 1609 nonies C du code général des impôts.

tableau 1 : pression de la demande pour un logement social

Année	Beaucaire	Gard
2014	4,4	3,9
2015	3,3	3,9
2016	5,7	4
2017	5	4,5
2018	5,2	4,6

Source : système national d'enregistrement des demandes de logement social (SNE)

Le PLH relève que la majorité des ménages du territoire est éligible au logement social. En conséquence, et alors même que les communes du territoire ne sont pas soumises aux obligations de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, le PLH prévoit un taux de logements sociaux de 25 % des nouveaux logements produits. Pour la commune de Beaucaire qui concentre 86 % de l'offre, le taux de logement social prévu correspond à 20 % de la production de logements neufs et le taux de logements en accession à coûts maîtrisés est de 15 %. Sur 812 logements à produire de 2015 à 2020, 162 seraient des logements sociaux familiaux et 122 des logements à accession à prix maîtrisés.

Trois bailleurs sociaux gèrent 85 % du parc locatif social de la Terre d'Argence : Habitat du Gard, qui dispose de près de 600 logements, soit un peu plus de 50 % des logements locatifs sociaux, essentiellement à Beaucaire, la société anonyme Un Toit pour Tous, et Erilia. De nouveaux acteurs ont émergé et réalisent depuis 1995 la totalité des logements sociaux, Domicil et FDI Habitat. La commune de Beaucaire ne participe au capital d'aucun d'eux.

Trois orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont prévues par le PLU. La plus importante de ces opérations est « Sud Canal » qui prévoit de mobiliser 3,8 hectares pour produire un minimum de 400 à 500 logements.

Toutefois, alors que le PLU prévoyait la réalisation de 25 % de logements sociaux, soit entre 100 et 125 logements sur les 280 prévus au PLH, le dossier de création de la ZAC, joint à la délibération du conseil municipal du 22 décembre 2018 approuvant le bilan de la concertation préalable à la création de la ZAC, prévoit 25 % de logements aidés en accession et location (PSLA, 1 % logement, logements seniors). Les logements sociaux ne sont pas mentionnés.

Si aucun logement social ne devait être réalisé dans l'opération « Sud Canal », l'atteinte des objectifs prévus par le PLH pourrait être compromise, alors même que la demande en la matière est très élevée sur la commune.

La difficile rénovation urbaine du centre ancien

Un financement du renouvellement urbain reposant essentiellement sur l'OPAH-RU²³

Une convention d'OPAH de renouvellement urbain (OPAH-RU) 2018-2022 a été signée entre la CCBTA, l'État, l'ANAH et le département du Gard et a pris effet le 23 janvier 2018. La convention prévoit de traiter 228 logements dans le centre ancien de Beaucaire, dont la moitié de logements dégradés ou insalubres. Les financements prévisionnels de l'ANAH sur la période représentent 3,53 M€, ceux de la CCBTA sont de 0,99 M€ pour Beaucaire. En revanche, la

²³ La commune s'est engagée dans le dispositif propre à la région Occitanie : « bourg-centre ». La CCBTA et Beaucaire ont ainsi déposé le 16 avril 2019 un dossier de pré-candidature.

commune n'a pas candidaté au programme de rénovation urbaine (2004-2014), ni au programme de nouveau programme de renouvellement urbain (2014-2024), financés par l'ANRU. La commune indique toutefois qu'elle a manifesté son intention de rejoindre le programme ANRU, le 18 décembre 2017, en sollicitant une parlementaire du Gard afin qu'elle sensibilise le ministre de la cohésion sociale à cette question. La chambre relève qu'aucune démarche n'a été entreprise par la commune à destination de l'État entre 2014 et la fin de l'année 2017. Au surplus, la méthode pour candidater à l'ANRU était non seulement tardive mais s'inscrivait également hors la procédure habituelle, s'agissant d'une intervention parlementaire. La demande de la commune ne pouvait dès lors pas être prise en compte.

Le renouvellement urbain et les contraintes liées au classement du centre ancien en site patrimonial remarquable

Les résidents du centre ancien sont souvent locataires, profitant d'offres de location à loyers modérés, tenant lieu parfois de logement social. Ces prix bas sont induits par des logements parfois insalubres et indignes sur lesquels les travaux de mise aux normes sont rendus complexes en raison de la nécessité de soumettre toute modification à l'avis préalable de l'unité départementale de l'architecture du patrimoine (UDAP) placée sous l'autorité de l'architecte des Bâtiments de France. Le centre ancien fait en effet l'objet depuis le 31 décembre 2001 d'une protection au titre d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) devenu site patrimonial remarquable et couvrant une superficie de 44,5 hectares, soit 1435 parcelles.

La commune de Beaucaire a contractualisé en 2019 avec un architecte conseil présent deux fois par mois en mairie, dont le rôle est d'aider les propriétaires du site patrimonial remarquable à présenter leurs projets soumis à l'avis préalable de l'architecte des Bâtiments de France. Pour autant, cette solution n'a pas permis de régler le cas de certains habitats spécifiques comme l'illustre exemple de l'îlot des pêcheurs (cf. encadré 1).

Enfin, la commune de Beaucaire s'est engagée dans une politique d'aides aux propriétaires pour inciter au ravalement des façades, prenant en compte ainsi les contraintes inhérentes au site patrimonial remarquable.

encadré 1 : la mise en sécurité des immeubles les plus dégradés, un problème non résolu depuis plus de deux décennies

Une révision du PSMV est intervenue le 7 décembre 2007 afin de régler des difficultés rencontrées sur deux îlots urbains et notamment l'îlot des pêcheurs. La commune considère en effet depuis 1998 que cet îlot présente un danger pour les riverains et les usagers de la voirie. Des barrières de protection ont été posées. Pour autant, celles-ci ne constituent pas une garantie suffisante²⁴.

La révision du PSMV de 2007 ne permettait pas toutefois d'envisager une destruction, seule option identifiée par la municipalité pour régler la question de sécurité et de dédensification propre au secteur. Une nouvelle révision a donc été sollicitée par la commune le 9 mars 2016 afin de pouvoir recourir à cette faculté.

L'inspection du patrimoine, amenée à émettre un avis sur cette nouvelle demande de révision, considère que le projet de révision du PSMV est « justifié par la densité et l'évolution du bâti de certains secteurs, et la problématique générale du logement ». L'étude de révision proposera néanmoins « des solutions non destructives de la trame urbaine et de la continuité bâtie, tout en permettant une dédensification, là où elle pourrait apporter une meilleure qualité de vie ». L'objectif serait d'établir un projet urbain « portant non seulement sur la restructuration des îlots les plus dégradés, mais aussi sur leur fonctionnement en quartiers et leur rôle au sein de la ville »²⁵. L'inspection n'explique pas comment la commune pourrait mettre en œuvre concrètement ces principes.

L'architecte des Bâtiments de France envisage, pour sa part, « des possibilités de démolitions partielles et reconstitutions de formes urbaines adaptées, alternatives à la "table rase" que souhaite le maire ».

En dépit de la révision de 2007, un désaccord persistant subsiste entre la commune et l'UDAP depuis plus de deux décennies sans qu'une solution n'émerge. Ces divergences témoignent de visions urbaines différentes.

Il apparaît ainsi qu'il a été impossible de concilier la préservation du patrimoine remarquable en tenant compte des exigences de sécurité ainsi que de la nécessité de proposer des conditions de vie salubres et décentes aux résidents du secteur.

La rénovation du bâti du centre ancien constitue une exigence nécessaire au regard de l'inadaptation des immeubles aux standards contemporains de salubrité et de sécurité. Or, la commune n'a pas saisi l'ensemble des solutions qui s'offraient à elle en termes de financement en ne présentant pas de candidature auprès des dispositifs financés par l'ANRU. Le classement de la commune en zone patrimoniale remarquable constitue toutefois une difficulté technique supplémentaire pour rénover en profondeur l'habitat.

1.3.1.2. La politique de la ville

Le contrat de ville 2015-2020 : une absence de gouvernance et d'ingénierie

Le contrat de ville 2015-2020 porté par la CCBTA concerne deux quartiers situés tous les deux sur le territoire de la commune de Beaucaire²⁶ : la Moulinelle (1 941 habitants en 2013) et le centre-ville (4 374 habitants), soit 41,36 % de la population communale. Un habitant sur deux y vit sous le seuil de pauvreté. Trois logements ont par ailleurs fait l'objet d'un signalement

²⁴ La commune n'a pas été en mesure d'indiquer si cet immeuble a fait l'objet depuis 1998 d'un ou de plusieurs arrêtés de périls.

²⁵ Courrier du 25 septembre 2018 de l'UDAP du Gard au maire de Beaucaire.

²⁶ La commune a bénéficié d'un contrat urbain de cohésion sociale de 2007 à 2014.

d'indécence depuis 2006 dans le quartier de la Moulinelle et 77 dans le quartier du centre-ville. Ce chiffre est le 2^{ème} le plus important de tous les quartiers prioritaires du Gard.

Le contrat de ville comporte trois piliers : cohésion sociale, emploi et développement économique, habitat et cadre de vie. Entre 2015 et 2018, 868 204 € ont été engagés sur le pilier cohésion sociale (73 %) et le développement économique et l'emploi. La commune de Beaucaire a engagé 89 k€, soit 10,28 % des financements du contrat de ville, l'État 484 k€, le département 248 k€ et l'EPCI 36 k€.

La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et de cohésion urbaine renforce le pouvoir des intercommunalités en matière de contrat de ville : l'EPCI compétent est chargé du diagnostic du territoire, de la définition des orientations, de la coordination du contrat de ville et de la mise en œuvre des actions relevant de ses compétences et de celles de portée intercommunale. Sur le territoire de la commune, le maire est chargé, dans le cadre de ses compétences, de la mise en œuvre du contrat de ville et contribue aux actions des autres signataires selon les modalités définies par le contrat de ville.

La CCBTA exerce une partie de la compétence politique de la ville au titre des compétences optionnelles. La rédaction du contrat de ville induit pourtant une certaine confusion sur la répartition des missions entre la commune et l'EPCI. Ainsi, il ressort de ce contrat que la CCBTA pilote la politique de la ville, en concertation avec la commune de Beaucaire. Les piliers développement économique/emploi et cadre de vie sont pilotés par la CCBTA, et le pilier cohésion sociale par la commune. Il précise également qu'il y a deux chefs de projet du contrat de ville, la CCBTA pour le développement économique/emploi et le cadre de vie, et la commune pour la cohésion sociale, cette dernière ayant également en charge l'ingénierie du contrat et l'organisation des conseils citoyens.

Le rapport d'évaluation à mi-parcours relève que la ville n'a pas créé les conseils citoyens, ne participe pas systématiquement aux comités techniques, n'a jamais organisé de comité de pilotage. Cette évaluation à mi-parcours a elle-même été réalisée sans le concours de la ville. La CCBTA n'a pas non plus organisé les groupes de travail sur les piliers dont elle est responsable. Les décisions de financement sont prises sans concertation.

Les services de l'État et du conseil départemental pallient l'absence d'ingénierie et de gouvernance. Le rapport d'évaluation relève par ailleurs le défaut de mise en œuvre de certains axes stratégiques du contrat de ville : apprentissage de la langue française, mise en place d'un plan de lutte contre les discriminations, mixité sociale, actions en faveur du développement économique, mise en place d'outils de gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP) en l'absence de subventions de l'ANRU.

Une baisse de 67 % des financements attribués par la commune au titre de la politique de la ville (2013-2018)

Les subventions attribuées aux organismes de droit privé dans le cadre de la politique de la ville ont diminué de 67 %, contre une baisse de 19 % pour l'ensemble des associations.

tableau 2 : subventions versées dans le cadre de la politique de la ville

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2013/2018
Subventions versées dans le cadre de la politique de la ville	81 195	59 501	24 185	27 582	27 000	26 775	-67%

Source : comptes administratifs

La commune indique que cette réduction est imputable à un choix effectué en 2014 de ne plus financer certaines actions ne répondant pas aux priorités municipales.

1.3.2. Le soutien au commerce du centre-ville

Le projet de SCOT arrêté le 18 mars 2019 identifie Beaucaire comme une des deux offres majeures du SCOT, et la destination commerciale principale sur l'intercommunalité. Sa zone de chalandise est vaste, jusqu'à 30 minutes et s'étend jusqu'à Tarascon. Les commerces de détail du secteur de Beaucaire réalisent un niveau d'activité de 101 M€.

L'activité commerciale est localisée dans trois sites principaux : la zone d'activité des Milliaires qui regroupe 68 entreprises dont 42 commerces, et représente 465 emplois ; le centre commercial de la Moulinelle, au cœur d'un quartier d'habitat (la commune prévoit d'y réaliser des travaux de rénovation en 2020) ; le commerce de proximité en centre-ville.

Le taux de vacance des locaux commerciaux dans le centre ancien n'a pas été communiqué par la commune qui s'est donnée comme objectif, en 2015, de redynamiser le commerce de centre-ville. La stratégie n'a pas été formalisée par un document écrit mais la commune explique qu'elle repose sur deux piliers :

- le ciblage de rues commerçantes en centre-ville constituant une zone prioritaire commerciale à encourager, accompagné de la volonté d'interdire l'installation de commerces disséminés en dehors de cette zone. Cette orientation est toutefois contredite par le projet de construction de la future ZAC « Sud Canal », c'est-à-dire la création d'un nouveau quartier de 400 à 500 logements situés sur la rive opposée du centre-ville. Le dossier de création de la ZAC prévoit qu'aucun commerce ne soit créé en dehors d'un hôtel. La création d'une moyenne surface commerciale de 600 m² est toutefois prévue par la commune. Le choix d'ouvrir une moyenne surface dans ce secteur pourrait limiter l'impact positif de la création de nouveaux logements sur le commerce de centre-ville ;
- une politique de soutien au commerce avec des aides en nature. Beaucaire a ainsi bénéficié de subventions du FISAC²⁷ jusqu'en 2015 pour un montant de 224 k€.

Depuis 2016, la commune rachète des commerces dans la zone prioritaire pour ensuite les louer en offrant un loyer minoré de 30 % pendant deux ans avant de revenir au prix du marché. La commune loue également des locaux vacants avec une clause de sous-location lui permettant d'accorder des conditions d'accès similaires.

La commune indique, sans préciser la période concernée, que 27 fermetures de commerces sont intervenues contre 59 ouvertures, 12 reprises et 7 transferts de lieux. Elle n'a cependant pas été en mesure de produire de réel bilan économique de sa politique locale commerciale.

²⁷ Le fonds d'intervention et de sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) a été créé par la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989. Il a pour objet de répondre aux menaces pesant sur les services artisanaux et commerciaux de proximité fragilisés par des mutations économiques et sociales.

1.3.3. L'éducation : le choix d'augmenter les capacités d'accueil en dépit d'une diminution du nombre d'élèves

Les effectifs des écoles se sont infléchis à partir de 2015. Depuis 2013, ils ont diminué de 1,85 %. Cette baisse est particulièrement marquée en maternelle (- 7,21 %). L'augmentation de 1,6 % dans les écoles élémentaires ne la compense pas.

tableau 3 : évolution des effectifs scolaires

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2013/2018
Ecoles maternelles	638	615	622	588	620	592	-7,21%
Ecoles élémentaires	986	1003	1015	980	981	1002	1,62%
Total	1624	1618	1637	1568	1601	1594	-1,85%

Source : CRC d'après données de la commune

La baisse démographique devrait se poursuivre à moyen terme selon les données communales 2019-2021²⁸.

tableau 4 : évolution prospective des effectifs scolaires

	2019	2020	2021
Ecoles maternelles	576	539	560
Ecoles élémentaires	1044	1046	1019
Total	1620	1585	1579

Source : CRC d'après prospective communale

Les données démographiques de l'Insee publiées en 2019 précisent que l'ensemble de la population a légèrement diminué entre 2011 et 2016 (- 0,07 %). La tranche de la population de 0 à 14 ans a, quant à elle, baissé de 3,6 % confirmant ainsi la tendance identifiée dans la prospective scolaire.

Toutefois, depuis la rentrée 2017, la commune de Beaucaire est concernée par les dédoublements de classe des CP en REP + et depuis la rentrée 2018 des CE1 en REP + et des CP en REP. À la rentrée 2019, tous les CP et CE1 ont dû être dédoublés dans les secteurs d'éducation prioritaire. Toutes les écoles maternelles et élémentaires de la commune ainsi qu'un des deux collèges sont en effet classés en réseau d'éducation prioritaire (REP) et REP + pour les établissements situés dans les quartiers qui concentrent le plus de difficultés sur le territoire.

En dépit de la baisse démographique, la commune a dès lors fait le choix, pour faire face au dédoublement des classes, d'étendre et de réhabiliter deux de ses écoles : l'école Garrigues Planes et l'école Nationale.

L'extension et la réhabilitation de l'école Garrigues Planes n'appelle pas d'observation dans son principe. Elle est justifiée, d'une part, par l'atteinte de l'effectif maximal ayant conduit des enfants du secteur à être inscrits dans d'autres groupes scolaires et, d'autre part, par le dynamisme démographique du quartier.

L'opération relative à l'école Nationale apparaît plus complexe au regard des difficultés techniques que posent les études menées en 2018/2019. Par ailleurs, le plan de financement de cette opération n'est aujourd'hui pas clairement établi. Sa soutenabilité financière n'est pas non

²⁸ La commune considère que le projet d'aménagement « Sud Canal » est également susceptible de créer un afflux de familles avec enfants. Ce projet n'a cependant pas été pris en compte dans la prospective à trois ans fournie par la commune et n'a donc pas pu être quantifié en absence d'éléments tangibles travaillés par la commune.

plus démontrée. La commune indique qu'elle serait accompagnée financièrement par l'État, or aucun arrêté attributif de subvention n'a été produit. La commune pourrait analyser des scénarios alternatifs de regroupement en dehors de la zone patrimoniale remarquable²⁹ et surseoir à une prise de décision. L'analyse d'un tel scénario lui permettrait, sans préjuger de la décision finale, de disposer de l'ensemble des éléments pour faire un choix éclairé tenant compte également de la dimension financière du projet ainsi que de la fonctionnalité du bâtiment si celui-ci devait être construit.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Carrefour entre trois départements, deux régions et trois agglomérations importantes (Nîmes, Arles et Avignon), Beaucaire n'a cependant pas tiré parti de cette situation géographique singulière. Les infrastructures majeures contournent son territoire. Sa halte SNCF est sous-dimensionnée au profit de Tarascon. Les liaisons de transports publics entre Tarascon et Beaucaire ne reposent que sur des cars régionaux sans qu'aucune initiative des deux communes ne favorise la mobilité entre les deux parties d'une même conurbation. La commune ignore en effet largement sa voisine à l'exception de la proposition de mise en œuvre d'une navette les jours de marché pour amener des beaucairois à Tarascon³⁰. Enfin, Beaucaire ne coopère qu'*a minima* avec la communauté de communes, rejetant tout approfondissement de l'intégration communautaire.

Ce repli n'a pas permis à la commune d'évoluer depuis 2013. Son attractivité s'est érodée : le solde net de créations d'entreprises est négatif, l'emploi se tertiarise progressivement en se situant désormais majoritairement hors les murs de la cité et la fréquentation touristique s'érode.

La commune dispose de peu de leviers d'action, toutefois ses réponses en termes de cohésion sociale ne sont pas adaptées aux besoins. Les quelques initiatives de la commune pour dynamiser son cœur de ville et engager une politique de rénovation urbaine sont rendues plus complexes par la lourdeur des procédures imposées par le classement du centre ancien en site patrimonial remarquable.

2. LA GOUVERNANCE

2.1. Le fonctionnement du conseil municipal

Le fonctionnement du conseil municipal est régi par les dispositions des articles L. 2121-7 à L. 2121-7-1 du CGCT. La fréquence des réunions du conseil municipal n'appelle aucune observation ; elle est en effet supérieure au minimum de quatre réunions par an prévu à l'article L. 2121-7 du CGCT.

²⁹ La commune considère cependant que cette option pourrait éloigner l'école des usagers du centre ancien en raison de l'absence de foncier maîtrisé par la commune. Pour autant, la commune dispose de 3,8 hectares de foncier disponible et maîtrisé sur le lieu de la future ZAC « Sud Canal ». Cet espace se situe à 400 mètres de l'actuelle école Nationale. Les logements construits dans la ZAC relèvent par ailleurs de la sectorisation actuelle de l'école.

³⁰ Cette proposition du 29 juillet 2014 du maire de Beaucaire au maire de Tarascon impliquait une participation financière de Tarascon pour acheminer les beaucairois. Le maire de Tarascon a décliné la proposition indiquant que la compétence « transports » avait été dévolue à la communauté d'agglomération d'Arles Crau Camargue Montagnette (ACCM). La commune de Beaucaire assure avoir sollicité la CA ACCM sans avoir eu de retour de sa part.

2.1.1. L'organisation des débats

2.1.1.1. Les questions orales

Le règlement intérieur du conseil municipal du 28 juin 2018 prévoyait que les conseillers municipaux devaient transmettre leurs questions orales dans un délai de trois jours francs avant le conseil municipal. Le contrôle de légalité de la préfecture du Gard ayant indiqué au maire, par courrier du 4 août 2018, que ce délai de trois jours était contraire aux droits et prérogatives des conseillers municipaux, un nouveau règlement du 26 septembre 2018 a ramené ce délai à 48 heures.

2.1.1.2. La police de l'assemblée

L'article 21 du règlement intérieur prévoit qu'au-delà de trois minutes d'intervention, le maire peut interrompre l'orateur et l'inviter à conclure très brièvement. Dans une réponse à la question parlementaire n° 57806 publiée au Journal officiel le 3 janvier 2017, le ministre de l'intérieur rappelle que la jurisprudence est constante sur la nécessité de concilier la police du conseil municipal exercée par le maire et la liberté de parole des conseillers municipaux. Dans une situation similaire, le tribunal administratif de Grenoble a jugé qu'un règlement intérieur limitant les interventions des conseillers à trois minutes portait atteinte au droit d'expression des conseillers municipaux (TA de Grenoble, 15 septembre 1999, req. n° 950317).

La commune indique que cette disposition est appliquée avec souplesse. Dès lors, rien n'empêche une modification du règlement du conseil municipal afin de concilier le respect de la liberté de parole et la bonne conduite de la durée de l'instance.

2.1.2. La traçabilité des débats

La validation des procès-verbaux a lieu très tardivement. Lors de sa séance du 14 mars 2017, le conseil municipal a validé 10 procès-verbaux de séances qui s'étaient déroulées entre le 17 juillet 2014 et le 21 décembre 2016, soit deux ans et neuf mois après celui du 17 juillet 2014. Le 19 février 2018, le conseil municipal a validé 11 procès-verbaux de séances qui avaient eu lieu entre le 25 février 2015 et le 24 janvier 2018, soit trois ans après celui du 25 février 2015.

La commune se doit de diffuser les comptes rendus / procès-verbaux dans un délai raisonnable après la séance, soit au plus tard lors de la séance suivante.

2.1.3. La mise en mémoire informatisée de données personnelles concernant des infractions ou des condamnations

Aux termes de l'article 226-19 du code pénal, « le fait, hors les cas prévus par la loi, de mettre ou de conserver en mémoire informatisée, sans le consentement exprès de l'intéressé, des données à caractère personnel [...] concernant des infractions, des condamnations ou des mesures de sûreté [...] est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende ». La mise en mémoire informatisée de données personnelles concernant des infractions est par ailleurs proscrite par l'article 10 du RGPD.

Tant le cadre législatif et règlementaire applicable en la matière que la jurisprudence³¹ n'autorisent pas les collectivités locales à procéder à de telles opérations.

Or, le site internet de la commune mentionne explicitement les condamnations pénales de trois personnes physiques en révélant leur patronyme.

Par ailleurs, le fait d'annoncer sur le même site internet que l'ancien maire devait comparaître devant le tribunal correctionnel pour « des accusations d'emploi fictif, délit de favoritisme et délit d'avantage injustifié » constitue également une « information nominative concernant des infractions » au sens de l'article 226-19 du code pénal. La relaxe de l'intéressé par un jugement du tribunal de grande instance de Nîmes le 18 janvier 2018, quant à elle, n'a fait l'objet d'aucune mesure de publicité.

Ces pages sont indexées par les moteurs de recherche et accessibles par une recherche par mots clés à partir des patronymes des intéressés.

La commune estime qu'elle est dans sa fonction d'information de la population s'agissant, dans la plupart des cas, de condamnations définitives. Le droit à l'information dont se prévaut la commune trouve cependant ses limites dans le droit à l'oubli ainsi que dans l'intention malveillante caractérisée par l'absence d'anonymisation des données patronymiques. La commune doit dès lors procéder à une anonymisation des articles précités nonobstant la saisine des personnes concernées.

2.2. Une gouvernance centralisée autour du maire et de son cabinet, des objectifs peu formalisés

2.2.1. Les délégations

2.2.1.1. Les délégations du conseil municipal au maire

Conformément aux dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT, le maire de Beaucaire a reçu délégation du conseil municipal par délibérations du 19 avril 2014 puis du 20 décembre 2017. Les délégations consenties au maire couvrent la totalité des champs prévus par l'article L. 2122-22.

2.2.1.2. Des délégations de signature limitées aux élus

L'exécutif municipal est exercé par le maire ainsi que neuf adjoints bénéficiant d'une délégation de signature dans la limite de leurs délégations respectives. Huit autres conseillers municipaux bénéficient également d'une délégation de signature pour des domaines spécifiques. En revanche, aucune délégation de signature n'est accordée à la directrice générale des services, aux directeurs ou responsables de services. Seuls deux agents de catégorie C se voient déléguer les fonctions d'officier de l'état civil conformément à l'article R. 2122-10 du CGCT.

L'ensemble du circuit de signature est soumis à la validation préalable de la direction générale des services puis transmis au directeur de cabinet, ultime valideur des parapheurs à destination des élus.

³¹ TGI de Paris, 6 juin 2001 et 14 février 2018. Cass. civ, 10 avril 2013. Cass. crim, 12 juin 1956 et 28 février 1989.

La commune indique que le maire a fait le choix « de ne pas avoir d'adjoint aux finances afin de maîtriser lui-même cette charge importante, de voir et de valider chaque bon de commande, chaque facture ».

2.2.2. Le cabinet du maire

2.2.2.1. Le rôle central du cabinet

Un organigramme formalisé tardivement

Les services municipaux ont exercé leurs missions entre 2015 et 2019 sur la base d'un organigramme qui n'a été formalisé qu'en 2019, lors du contrôle de la chambre, la commune n'a pas pu justifier de sa présentation au comité technique. Cet organigramme distingue les prérogatives du cabinet de celles de la direction générale des services.

Un cadre d'intervention du cabinet à préciser

Les emplois de cabinet sont attribués à des agents « exerçant auprès du [maire] des fonctions impliquant une participation directe ou indirecte à son activité politique, exigeant un rapport de confiance particulièrement étroit »³². Leurs « fonctions qui requièrent nécessairement, d'une part, un engagement personnel et déclaré au service des principes et objectifs guidant leur action politique, auquel le principe de neutralité des fonctionnaires et agents publics dans l'exercice de leurs fonctions fait normalement obstacle »³³ les disqualifient dès lors pour intervenir dans le fonctionnement habituel des services administratifs.

L'article 5 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 prévoit que « la décision par laquelle un collaborateur de cabinet est recruté détermine les fonctions exercées par l'intéressé ». Or, l'arrêté de recrutement ne mentionne pas le cadre d'action applicable.

S'agissant des ressources humaines, le directeur de cabinet a transmis directement des instructions au directeur des ressources humaines en matière de recrutement en dehors de tout cadre hiérarchique notamment en fixant des niveaux de rémunération.

Il a, par ailleurs, signé des bons de commande en dehors de tout circuit de délégation de signature³⁴.

Enfin, des décisions organisationnelles³⁵ confirment que des services de la commune, notamment le pôle « sécurité publique, affaires générales et politique de la ville³⁶ » sont placés sous l'autorité hiérarchique conjointe du DGS et du directeur de cabinet.

La chambre rappelle que le cabinet ne peut être donneur d'ordre, ni dans le domaine des ressources humaines, ni dans celui des achats. Au surplus, aucun rôle hiérarchique, fut-il

³² CE, 26 janvier 2011, Assemblée de la Polynésie française.

³³ CE, 26 janvier 2011, Assemblée de la Polynésie française.

³⁴ Notamment, un bon de commande portant contrat n° BC191720 du 22 mai 2019 entre le journal « la Gazette » et la commune représentée par le directeur de cabinet d'un montant de 4 800 € et un ordre d'achat n° 190500354 entre le pôle régional de Radio France publicité et la commune pour le magazine estivales 2019, enregistré sous la référence BC 191546, pour un montant de 1 042,55 € et signé par le directeur de cabinet.

³⁵ Compte-rendu du comité technique du 8 septembre 2014.

³⁶ Le comité technique du 21 janvier 2016 confirme le rattachement du service de la politique de la ville au directeur de cabinet.

fonctionnel, ne peut être dévolu à un collaborateur de cabinet dans la gestion de la police municipale. Les prérogatives de puissance publique dont sont investis les policiers municipaux doivent être en effet exercées en dehors de toute considération politique.

La commune doit rapidement régulariser la répartition des fonctions entre la direction générale des services et le directeur de cabinet et établir une lettre de mission pour la directrice générale des services³⁷, ce qu'elle n'a pas fait jusqu'à présent. Le contrat du directeur de cabinet doit préciser les fonctions exercées conformément aux dispositions de l'article 5 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, ce que ni le contrat du 22 avril 2014, ni celui du 7 mai 2019 ne mentionnent.

2.2.2.2. Une indemnisation de congés annuels sans fondement réglementaire

Le directeur de cabinet a été recruté par contrat signé le 22 avril 2014 avec date d'effet au 6 avril 2014 pour la durée du mandat du maire. Il a présenté sa démission par courrier du 10 avril 2019 avec effet souhaité au 30 avril, motivé par un refus d'augmentation salariale. Un nouveau contrat comportant un régime indemnitaire plus élevé a été signé le 6 mai pour la durée du mandat du maire. À l'occasion de ce changement, le directeur de cabinet a perçu le solde de ses congés payés pour un montant brut de 7 384,42 € correspondant à une indemnité compensatrice égale au 1/10ème de la rémunération totale brute rapportée au nombre de jours dû et non pris.

Les modalités de cette rupture qui a entraîné le versement des congés suivie de la conclusion d'un nouveau contrat appellent les observations suivantes.

En application de l'article 39 du décret n° 88-145 du 15 février 1988, l'agent contractuel qui présente sa démission est tenu de respecter un préavis de deux mois lorsque son ancienneté est égale ou supérieure à deux ans. Cette disposition est mentionnée à l'article VII du contrat conclu en 2014. Le contrat ne pouvait donc prendre fin avant le 10 juin 2019.

Un certificat administratif signé par le maire le 30 avril 2019 indique qu'un total de 35 jours de congés n'a pas été pris.

Les dispositions relatives au compte épargne-temps (CET) du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 sont applicables tant aux fonctionnaires qu'aux contractuels et n'excluent pas les collaborateurs de cabinet. Si le directeur de cabinet disposait de droits à congés non pris, il lui appartenait d'ouvrir un CET et de l'alimenter au terme de chaque année civile. Dans cette hypothèse, il aurait pu obtenir une monétisation de ses jours inscrits au CET équivalente à 135 € par jour non pris, soit 4 725 €³⁸. Or, l'intéressé ne disposait d'aucun CET.

De plus, en application de l'article 5 du décret n° 88-145 précité, l'indemnité compensatrice de congés payés ne peut être versée qu'à la fin d'un contrat à durée déterminée ou d'un licenciement, ce qui exclut la démission. De surcroît, la période de préavis non respectée aurait permis au directeur de cabinet de solder les congés éventuellement non pris. Aucune autre disposition légale ou réglementaire ne permet le paiement de congés annuels non pris dans l'hypothèse d'une démission.

³⁷ L'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 précise qu'il relève du seul directeur général des services, « sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation ».

³⁸ Arrêté du 28 novembre 2018 modifiant l'arrêté du 28 août 2009 pris pour l'application du décret n° 2002-634 du 29 avril 2002.

Enfin, le nombre de congés pris par le directeur de cabinet en 2017 et 2018 est très supérieur à ceux prévus par la réglementation ainsi qu'à ceux pratiqués dans la collectivité. 50 jours de congés ont été pris en 2017 et 30 en 2018. La commune justifie les prises de congés en 2017 et 2018 par le solde des congés non pris antérieurement et non épargnés sur un CET. Toutefois, en l'absence d'un CET ouvert, ces jours ne pouvaient être ni récupérés, ni indemnisés.

Le versement d'indemnités compensatrices de congés est dès lors injustifié et constitue un indu. La commune a émis un titre de recettes pour recouvrer ces sommes.

Recommandation

1. Émettre un titre de recettes pour obtenir le reversement des indemnités compensatrices induit perçues par le directeur de cabinet du maire. *Totalement mise en œuvre.*

2.2.3. Les agents en charge de la communication

2.2.3.1. Un rattachement à clarifier

Dans son dernier rapport d'observations, la chambre avait relevé que la composition du cabinet (8,5 ETP) excédait de 6,5 ETP le nombre autorisé pour une commune de cette taille. En effet, aux termes de l'article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, l'effectif maximum des collaborateurs de cabinet pour les communes entre 20 000 et 40 000 habitants est de deux personnes (la ville de Beaucaire est surclassée démographiquement dans la catégorie des communes de plus de 20 000 habitants).

Depuis 2013, à l'exception de l'année 2015 où le directeur de cabinet avait seul le statut de collaborateur de cabinet, la commune de Beaucaire a employé deux collaborateurs de cabinet.

Toutefois, des agents titulaires et non titulaires sont affectés par la direction des ressources humaines au « cabinet » sur leurs bulletins de paye. Certains des agents ont eux-mêmes porté la mention manuscrite de l'intitulé « cabinet » dans leurs fiches de congés. Enfin, dans un courriel du 12 octobre 2018, le directeur des ressources humaines a écrit au directeur de cabinet du maire à propos du recrutement de Monsieur G.³⁹ : « Officiellement, nous l'affectons à la DG⁴⁰ ? ». À cette question, le directeur de cabinet a alors répondu : « Même affectation que R.⁴¹ »

Les effectifs rémunérés sous l'intitulé « cabinet » ont atteint jusqu'à 12,58 ETP en 2015 (soit 13,17 effectifs physiques moyens⁴²) avant de s'établir en 2018 à 9,8 ETP (10,33 effectifs physiques annuels).

Selon la commune ces agents relevaient exclusivement du service communication. Ils auraient été affectés ainsi par erreur au cabinet par la direction des ressources humaines. Depuis le 1^{er} janvier 2019, cet intitulé « cabinet » a été corrigé au profit d'une appellation de l'emploi occupé par « poste » et d'une affectation dans le service « communication ».

³⁹ Anonymisation par la CRC.

⁴⁰ Direction générale.

⁴¹ Anonymisation par la CRC.

⁴² Collaborateurs de cabinet inclus.

2.2.3.2. Des modes de recrutement dérogatoires au droit commun

Le *turn-over* important des agents de la communication se traduit par des recrutements d'agents non titulaires particulièrement fréquents. Ceux-ci, réalisés directement par le directeur de cabinet, appellent plusieurs observations.

Des délais de publicité insuffisants

Des recrutements sont soumis à l'obligation de déclaration préalable de la vacance auprès du centre de gestion. Dans un certain nombre de cas, les délais entre la transmission au centre de gestion et la signature du contrat sont inexistantes ou insuffisantes pour permettre aux éventuels candidats d'être informés et de présenter leur candidature. La déclaration de vacance du poste de « reporter photographe journaliste » a ainsi été transmise au centre de gestion le 29 septembre 2014 alors que le contrat en cause a pris effet le 4 octobre 2014.

La vacance d'emploi du poste de directeur adjoint de la communication a été publiée le 7 novembre 2014 alors que le contrat avait pris effet le 5 novembre. L'agent recruté dans ce cadre a de nouveau été embauché le 21 août 2017 sur le poste de responsable de la communication « en l'absence de candidature de fonctionnaire titulaire » alors que la déclaration avait été transmise au centre de gestion le 13 juillet avec une publicité prévue jusqu'au 13 novembre.

Un photographe vidéaste a également été engagé au service communication selon un calendrier identique. Si la loi du 26 janvier 1984 ne prévoit pas de délai minimum à respecter entre la publicité de la vacance du poste et la décision de recrutement, la jurisprudence administrative considère qu'un délai « raisonnable » doit être respecté afin de permettre à toute personne intéressée de prendre connaissance de l'offre et de présenter sa candidature. Le délai dépend notamment de la période pendant laquelle la déclaration et l'offre d'emploi sont effectuées (CAA de Marseille du 20 mars 2007, *Département du Vaucluse*⁴³). Or une publicité au cours de la période estivale permet moins de susciter, de recevoir les candidatures et de procéder aux entretiens dans des conditions adéquates.

Des candidats retenus en l'absence de diplôme ou d'expérience professionnelle en lien avec l'emploi

Trois candidats recrutés au cabinet en qualité de contractuels ne sont titulaires d'aucun diplôme ou expérience professionnelle en lien avec les fonctions pour lesquelles ils ont été embauchés.

Il appartient à l'autorité territoriale de clarifier les fiches de postes sur lesquels les candidats sont recrutés, notamment pour rendre compte, le cas échéant, de la polyvalence souhaitée, et de veiller à l'adéquation des candidatures retenues avec les profils sollicités.

⁴³ Transmission d'une vacance d'emploi le 3 juillet au centre de gestion, publiée le 31 juillet et attribution du poste le 1^{er} septembre. La cour administrative d'appel a considéré « qu'il résulte de ce qui précède qu'en égard tant à la brièveté de ce délai et à la période estivale dans laquelle il s'inscrit [que l'arrêté du président du conseil général a été pris en méconnaissance des dispositions législatives précitées] ».

2.2.3.3. Les règles de gestion applicables aux agents de la communication

L'utilisation du remplacement temporaire d'agents indisponibles affectés dans d'autres services pour pourvoir des emplois supplémentaires à la communication

En l'absence d'emplois vacants à la communication, la commune utilise la possibilité de remplacer un fonctionnaire ou un contractuel indisponible prévu à l'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 pour renforcer ses effectifs.

Du 5 février 2015 au 12 septembre 2015, à la suite de la demande d'annulation de la délibération⁴⁴ créant le poste de directeur adjoint de la communication par la préfecture, la même personne a été employée en qualité de rédacteur en remplacement d'un agent de la direction des affaires générales et de la réglementation.

Le remplacement d'un agent affecté au service scolaire puis à la direction des affaires générales et de la réglementation a permis l'embauche d'un agent polyvalent de la communication de juillet 2016 à septembre 2017.

Les contrats conclus pour pourvoir le poste d'assistant de direction du 12 octobre 2018 au 15 février 2019 mentionnent, quant à eux, le remplacement d'un agent titulaire en disponibilité d'office pour raisons médicales alors qu'aucun agent n'a été placé en disponibilité d'office à la communication.

Cette utilisation de l'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 n'est pas conforme à la finalité de cette disposition et pénalise les services dans lesquels les agents sont effectivement absents.

Un volume important d'heures supplémentaires

Le montant de la rémunération des personnes recrutées dans le cadre des contrats de remplacement a été communiqué par le directeur de cabinet à la direction des ressources humaines.

Dans trois cas, la rémunération des agents du cabinet intègre un volume forfaitaire d'heures supplémentaires pour atteindre le montant prédéterminé.

Cette pratique est contraire aux principes fixés par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires qui subordonne le versement des indemnités horaires au décompte des travaux accomplis.

Après avoir diminué en 2014, les heures supplémentaires indemnisées ont fortement augmenté en 2018 pour arriver à un niveau supérieur à 2017. En 2018, les agents du service communication ont représenté le troisième service le plus consommateur d'heures supplémentaires de la collectivité, derrière la police municipale (3 502 heures), la vidéoprotection (1 001 heures) et devant les ateliers municipaux.

⁴⁴ À la suite de la demande de la préfecture, la délibération créant le poste a été annulée. Le contrat s'est néanmoins déroulé jusqu'à son terme prévu le 4 février 2015.

tableau 5 : heures supplémentaires indemnisées des agents de la communication

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Agents de la communication	755,08	498,75	478,21	555,2	451,27	774,1

Source : CRC, d'après fichiers de paye

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le cabinet du maire ainsi que la communication sont au cœur de la gouvernance de la commune. Le flou du rattachement hiérarchique des agents de la communication entre le cabinet et la direction générale des services a constitué une source de confusion tant pour certains agents travaillant dans ce service que pour la direction des ressources humaines.

Les agents participants à la communication sont par ailleurs recrutés en dehors des procédures et sans respecter systématiquement le principe d'une publicité préalable. Pour près d'un tiers des agents, ces recrutements ont été réalisés sans considération du niveau de diplôme ou de l'expérience administrative en rapport avec l'emploi. Ils bénéficient en outre de l'octroi d'heures supplémentaires importantes.

La commune se doit de respecter les dispositions réglementaires relatives aux modalités de recrutement et de rémunération accessoires tant des collaborateurs de cabinet que des agents rattachés à celui-ci.

2.3. Un affaiblissement des fonctions administratives

2.3.1. Un encadrement administratif fragilisé

L'encadrement supérieur des services administratifs de la commune a diminué de 45,9 % depuis 2013. L'encadrement intermédiaire a également été affecté mais dans une proportion plus mesurée (- 21,7 %)⁴⁵. Pour pallier cette diminution du nombre des agents de catégories A et B, des missions d'encadrement ont été confiées à des agents d'exécution.

Le directeur des ressources humaines en fonctions entre mai 2016 et août 2019 était un adjoint administratif (catégorie C). Il était le supérieur hiérarchique de deux agents de catégorie B. Le décret n° 2006-1690 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints administratifs territoriaux prévoit que ces agents sont chargés de tâches administratives d'exécution et, lorsqu'ils relèvent des grades d'avancement, peuvent se voir confier la coordination de l'activité d'adjoints administratifs territoriaux du premier grade, ce qui exclut nécessairement l'encadrement d'agents de catégorie supérieure.

La directrice de la bibliothèque municipale et du conservatoire à rayonnement communal est également adjoint administratif. Elle encadre à la bibliothèque six agents du même cadre d'emploi ou adjoints techniques ainsi qu'un agent titulaire de catégorie B. Elle encadre également au conservatoire un adjoint administratif (catégorie C), des assistants d'enseignement artistique (catégorie B) et un professeur⁴⁶ (catégorie A). La commune n'emploie plus de bibliothécaire ou d'assistant de conservation depuis décembre 2016.

⁴⁵ Ces taux ne portent que sur les seules données fiables transmises par la commune, à savoir les effectifs titulaires.

⁴⁶ Le nombre de professeurs d'enseignement artistique est passé de 6 en 2014 à 1 depuis 2016.

Deux autres agents de catégorie C sont également en situation d'encadrement de plusieurs dizaines d'agents : le *manager*⁴⁷ des ateliers techniques, ayant le grade d'adjoint technique territorial qui encadre tout le personnel des ateliers soit 51 agents, et la personne chargée de l'encadrement des personnels d'entretien des bâtiments communaux (50 agents) ainsi que des 26 agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), elle-même adjoint administratif territorial de 2^{ème} classe.

La commune indique qu'elle a souhaité diminuer la masse salariale et qu'elle est, en outre, confrontée à des difficultés de recrutement, l'amenant à nommer des agents de catégorie C dont le potentiel est reconnu en interne, sur ces fonctions d'encadrement. Elle ne conteste pas le constat mais fait valoir que cette situation est ancienne et antérieure à 2014.

Ces situations ne peuvent être que transitoires et doivent correspondre à une situation d'intérim. Pour autant, les agents en charge de ces missions d'encadrement ont la possibilité d'accéder au grade correspondant aux missions qui leur sont dévolues, après notamment la réussite du concours ou de l'examen professionnel afférent et après avoir suivi les formations adaptées à ce niveau de responsabilité. La commune précise qu'elle encourage le passage des concours administratifs par les agents en position de faisant-fonction.

2.3.2. Une absence de formalisation des objectifs, un déficit de communication interne

La commune n'a pas formalisé d'objectifs en direction des services. Dès lors, aucun projet d'administration ou projet de services n'ont été élaborés. Cette absence de formalisation des objectifs ne permet pas aux directions ou services d'appréhender la stratégie de l'exécutif municipal, celle-ci n'ayant pas été clairement exposée dans un document spécifique.

La circulation de l'information interne est assurée par des échanges bilatéraux ou encore par l'usage de la messagerie électronique. Les ressources de communication sont en effet rattachées au cabinet du maire et dédiées à la seule communication externe.

La collectivité ne dispose d'aucune communication interne à destination des agents portant sur ses principaux enjeux stratégiques ou sur les sujets propres à la gestion du personnel (absence de publication interne, d'intranet ou simplement de partages de dossiers informatiques). Elle n'a pas élaboré de guide de procédures internes permettant aux agents de se référer à un cadre commun, ils se focalisent dès lors sur leurs tâches quotidiennes sans pouvoir apprécier dans quelle mesure leur action participe d'une démarche collective.

Au surplus, l'absence d'entretiens d'évaluation ne leur permet pas de déterminer les attendus de l'autorité territoriale à leur endroit. Elle est critiquable tant du point de vue de la gestion, que du respect de la législation. Aux termes de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée et du décret n° 2014-1526 du 26 décembre 2014, les entretiens d'évaluation constituent en effet une obligation pour les employeurs publics.

La commune reconnaît cette situation et l'impute aux services.

La chambre considère que la formalisation d'un projet d'administration suppose qu'au préalable un projet de mandat ait été élaboré par les élus ou qu'*a minima* une lettre de mission ait été adressée à la direction générale des services. Les services seront alors en capacité d'élaborer

⁴⁷ La dénomination de « manager » est celle de l'organigramme. La fonction n'est pas décrite par une fiche de poste figurant au dossier de l'agent.

un projet d'administration constituant un cadre collectif décliné en objectifs individuels lors des entretiens d'évaluation. La commune ne saurait faire reposer l'ensemble de ce dispositif sur la seule direction générale des services. Les actions correctives doivent être mises en œuvre sur l'initiative du maire, sous son contrôle et sa responsabilité juridique.

Recommandation

2. Formaliser un projet d'administration. *Non mise en œuvre.*

2.4. Une augmentation des contentieux

La commune indique dans son magazine municipal de décembre 2017 que « tout délit commis doit être puni et l'argent des Beaucairois doit être utilisé au mieux et en tout cas légalement. Plusieurs plaintes ont donc été déposées, elles visent notamment des élus de l'ancienne municipalité. Le maire est également régulièrement attaqué sur des sujets symboliques mais gagne tous ses procès ».

Ce choix a pour effet de faire croître depuis 2013, les frais d'actes, de contentieux et d'honoraires d'avocats et d'huissiers de 49,8 % en moyenne annuelle pour s'établir à 87 892 € en 2018. En cumulé, ces frais et honoraires à la charge de la commune ont représenté 307 041 €.

tableau 6 : évolution des frais d'actes, de contentieux, d'honoraires d'avocats et d'huissiers de justice

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	var. an. moy.	cumul
frais d'actes, de contentieux et honoraires d'avocats et d'huissiers	11 666	43 990	31 197	73 210	59 086	87 892	49,8%	307 041

Source : CRC, d'après balance et grands livres

Les frais d'honoraires d'avocat cumulés depuis 2013 ont représenté 253 523 €, soit 82,6 % du total des frais et honoraires de justice.

tableau 7 : évolution des honoraires d'avocats

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	var. an. moy.	Cumul
Total honoraires d'avocats	10 166	20 533	27 384	65 199	50 071	80 170	51,1%	253 523

Source : CRC, d'après balance et grands livres

Ces honoraires ont été répartis en 2018 entre dix cabinets. Trois cabinets concentrent 67,6 % de ces honoraires.

Ces frais d'avocats auraient dû faire l'objet de conventions préalables à compter de la promulgation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015. La commune n'a pas été en mesure de produire ces conventions tout en indiquant qu'elle y recourait au moins systématiquement lors des pourvois en cassation. La commune doit exiger la signature d'une convention d'honoraires préalable à tout acte de procédure engagé par un avocat.

La commune indique qu'une partie des procédures engagées est à l'initiative, soit d'opposants, soit du parquet judiciaire. Elle précise que ces procédures débouchent parfois sur des recettes. En effet, entre 2013 et 2018, la commune a récupéré 39 669 €, soit 12,9 % des frais engagés au titre des frais d'actes, de contentieux, d'honoraires d'avocats et d'huissiers de justice.

tableau 8 : évolution des produits récupérés sur décision de justice⁴⁸

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	var. an. moy.	Cumul
Total	12 520	1 106	3 566	1 600	8 211	12 665	0,2%	39 669

Source : CRC, d'après grands livres 2013 à 2018

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune doit réformer sa gouvernance qui se caractérise par un conseil municipal dont la capacité à débattre est limitée et dont la traçabilité des échanges n'est pas satisfaisante. L'essentiel du pouvoir est concentré au niveau de l'exécutif et du cabinet du maire, consacrant un affaiblissement de la fonction de coordination de la direction générale des services et plus largement de l'encadrement administratif. La commune formalise peu ses procédures et se prive de l'expertise technique des services.

3. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1. Le pilotage stratégique des ressources humaines : des outils à définir, des objectifs à clarifier

Aucune stratégie n'est définie en matière de ressources humaines. Les rapports d'orientation budgétaire énoncent un objectif de maîtrise de la masse salariale et évoquent pour l'un d'entre eux⁴⁹, de manière succincte, les axes d'une potentielle gestion prévisionnelle des effectifs. La commune communique par ailleurs abondamment auprès de la population sur des économies portant sur la masse salariale.

Toutefois, les modalités d'atteinte de cet objectif ne sont déclinées dans aucun document. La collectivité ne s'est par ailleurs pas dotée d'effectifs-cibles formalisés. Le maire indique cependant avoir en tête des objectifs précis et confidentiels qu'il ne souhaite pas rendre publics.

Les procédures, notamment le recrutement, ne sont pas formalisées⁵⁰. Ainsi, les recensements des besoins des services ne sont pas effectués en amont. La décision de recruter est prise au cas par cas après arbitrage du maire, aucune fiche de poste n'a été établie.

La commune conteste cette observation indiquant que des fiches de postes existent et qu'une procédure de recrutement a été formalisée. Pour autant, aucune pièce de la sorte n'a été produite à la chambre, que ce soit lors des contrôles sur place, au travers des réponses aux questionnaires d'instruction ou à l'appui des réponses aux observations provisoires.

Les entretiens annuels d'évaluation ne sont pas non plus réalisés. Aucun plan de formation n'est élaboré. Les actions de formation sont décidées au coup par coup sans s'intégrer dans un plan

⁴⁸ Récupération de consignations incluse.

⁴⁹ Le rapport d'orientation budgétaire 2015 mentionne les orientations suivantes : « pas de recrutement de contractuels ou même de mutations sauf à démontrer la nécessité d'améliorer les services publics ou la création de services, ou dans certains secteurs eu égard aux engagements pour répondre aux attentes des administrés, pas de remplacements de départs à la retraite sauf à justifier le besoin permanent des postes, meilleure définition des postes et redéploiement si nécessaires ».

⁵⁰ Celle-ci obéit toutefois à des règles identiques à l'exception du recrutement des agents du cabinet. Les vacances d'emploi font l'objet d'une offre publiée sur le site internet de la ville. Le jury de recrutement est composé du directeur des ressources humaines, du chef de service concerné, de l'élu délégué et de la directrice générale des services. Une traçabilité des personnes reçues en entretien est assurée par une fiche jointe aux curriculum vitae des candidats.

d'évolution des emplois des personnels. La commune se prive ainsi d'un outil de gestion des ressources humaines pertinent. Au surplus, elle manque aux obligations énoncées par l'article 7 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984.

Enfin, les tableaux de bord sont limités au suivi de la consolidation du traitement et des primes et aux heures supplémentaires payées par statut.

Deux aspects méritent un développement spécifique : le suivi des effectifs et l'organisation du temps de travail.

3.1.1. Un pilotage non formalisé des effectifs

3.1.1.1. Réserves méthodologiques

Les chiffres produits par la collectivité en équivalent temps plein (ETP) au 31 décembre et en effectifs physiques présentent des écarts avec ceux issus des comptes administratifs, des bilans sociaux, particulièrement concernant les personnels non titulaires et ceux sous autre statut. Elles sont également incohérentes avec les effectifs physiques mentionnés dans le bilan social.

Les données relatives aux effectifs des personnels titulaires présentent un indice supérieur de fiabilité.

tableau 9 : comparaison des effectifs de 2017 selon les sources⁵¹

	Effectifs physiques données commune (version 1)	Effectifs physiques données commune (version 2)	Effectifs physiques (bilan social)	Effectifs physiques données de la paye (décembre)	ETP au 31/12 données commune (version 1)	ETP au 31/12 données commune (version 2)	ETPT compte administratif	ETPR (bilan social)
Titulaire	288	288	260	263	256,92	256,92	251,5	259,05
Non titulaire	177	196	46	76	72,73	50,73	13,2	40,54
Autre statut	64	64	20	26	41,57	8,89	NC	17,33
Total	529	548	326	365	371,22	316,54	264,7	316,92

Sources : CRC d'après données chiffrées de la commune, bilan social et compte administratif

La difficulté de la collectivité à produire ces éléments corrobore une absence de suivi des effectifs au sein des tableaux de bord. La commune considère que le suivi de l'évolution du nombre d'ETP ne présente pas d'intérêt lorsque le suivi de la masse salariale est assuré. Toutefois, elle assure que la prochaine version du logiciel de gestion des ressources humaines devrait permettre de disposer de ces indicateurs.

Enfin, l'absence de confrontation entre les effectifs réels et des effectifs cibles formalisés ne permet pas de définir une stratégie en matière de ressources humaines.

⁵¹ La commune a produit un premier tableau (version 1) des effectifs. L'absence de cohérence des données a fait l'objet d'un entretien téléphonique avec le directeur de cabinet et le directeur des ressources humaines le 7 août 2019. Un nouveau tableau a été produit le 20 septembre 2019 (version 2).

tableau 10 : évolution des effectifs en ETP selon les données de la collectivité

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution
Titulaires	282,14	275,82	268,69	262,3	256,92	244,01	-14%
Non titulaires	60,03	59,63	51,6	47,91	59,05	68,01	13%
Apprentis + emplois aidés	10,1429	9,403	7,329	3,009	0,5714	0	-100%
Total	352,3129	344,853	327,619	313,219	316,5414	312,02	-11%

Source : données de la commune produites en cours d'instruction

La tendance observée confirme une baisse des effectifs titulaires et à l'inverse une augmentation du nombre de non titulaires sans que pour autant la commune ne dispose de données quantifiées permettant de confirmer les chiffres énoncés dans les rapports d'orientation budgétaire. La commune a enfin progressivement cessé d'employer des apprentis et des salariés en contrats aidés.

Recommandation

3. Fiabiliser les données relatives aux effectifs physiques et aux équivalents temps pleins. Non mise en œuvre.

3.1.1.2. Une diminution des effectifs ayant principalement affecté les personnels d'encadrement

Les effectifs de personnels titulaires ont diminué de 13,51 % sur la période, soit 38,1 ETP. La baisse a principalement concerné le personnel d'encadrement (- 45,9 % en catégorie A) puis l'encadrement intermédiaire (- 21,7 % en catégorie B) et dans une moindre mesure les agents en charge des missions d'exécution (- 11,5 % en catégorie C).

tableau 11 : évolution des effectifs de personnel titulaire

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	var. 2013/2018
équivalents temps pleins	282,14	275,82	268,69	262,3	256,92	244,01	-13,51%
effectifs physiques	300	301	297	289	288	266	-11,33%

Source : CRC d'après données de la collectivité

Compte tenu des effectifs de chaque catégorie, la diminution la plus importante est intervenue sur les personnels de catégorie C (- 28,31 ETP). La proportion d'agents d'exécution de la collectivité a toutefois progressé de 87,5 % en 2013 à 89,6 % en 2018.

tableau 12 : nombre d'ETP par catégorie

En ETP	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2013/2018
A	9,00	8,83	7,56	7,75	4,87	4,87	-45,89%
B	26,19	25,07	23,77	21,74	20,10	20,50	-21,73%
C	246,95	241,92	237,36	232,81	231,95	218,64	-11,46%
Total	282,14	275,82	268,69	262,30	256,92	244,01	-13,51%

Source : CRC d'après données de la collectivité

3.1.1.3. Un taux de rotation du personnel en augmentation

La diminution du nombre de titulaires a été favorisée par une augmentation du nombre de départs de la collectivité de 64 %. Le taux de rotation du personnel titulaire a augmenté de 3,7

points entre 2014 et 2017, passant de 4,8 % à 8,5 %. Ce taux 2017 est légèrement supérieur au taux de rotation du personnel titulaire de la fonction publique territoriale (8,05 %⁵²).

tableau 13 : évolution du taux de rotation du personnel titulaire

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
départs	11	14	19	16	25	18
arrivées	NC	15	15	8	24	NC
taux de rotation	NC	4,8%	5,7%	4,1%	8,5%	NC

Source : CRC, d'après bilan social 2013, fichiers de la paye 2014 et rapports d'orientation budgétaires

Ce phénomène d'accélération de la rotation du personnel titulaire est lié principalement aux départs à la retraite (45 depuis 2013) ainsi qu'aux mutations et détachements (43 depuis 2013 en consolidant les deux motifs de départs). 103 agents ont ainsi quitté la collectivité depuis 2013.

3.1.2. Une durée du temps de travail supérieure à la durée légale, une organisation du travail à préciser

Le précédent rapport de la chambre constatait que le temps de travail des agents de la collectivité était inférieur de 31,75 heures à la durée annuelle légale du travail fixée à 1 607 heures. La chambre relevait notamment 14 jours fériés et 30 jours de congés annuels.

La durée du temps de travail a fait l'objet de deux délibérations du conseil municipal fixant celle-ci au niveau annuel, hebdomadaire et quotidien pour 2015 et 2016 et de deux notes d'information générales en 2017 et 2019 portant sur la durée hebdomadaire de travail, le nombre de jours de congés et la date limite de prise de ces congés et de demande d'alimentation du CET.

Aucun document ne définit, cependant, ce qui constitue la durée effective du travail, le régime des heures supplémentaires, les règles relatives au travail les jours fériés ou de nuit, l'organisation des cycles de travail⁵³, les droits à congés dans les situations de temps partiel ou de maladie ainsi que les règles relatives aux demandes de congés. L'organisation du travail n'a pas non plus été précisée.

La délibération du 25 février 2015 appelle des observations. Celle-ci a été prise contre l'avis unanime du comité technique, le conseil municipal a décidé de mettre en place dans la collectivité la durée de travail de 1 607 heures en comptabilisant les jours fériés réels de l'année à venir, en supprimant un jour férié local et en répartissant les heures manquantes sur la durée quotidienne de travail. Ce mode de calcul fondé sur le nombre de jours fériés réels a conduit la collectivité à modifier la durée quotidienne de travail chaque année de quelques minutes⁵⁴.

La commune indique avoir supprimé depuis 2015 les jours de congés exceptionnels (jours fériés locaux et « jours du maire ») précédemment en vigueur dans la collectivité.

Depuis juillet 2017 la durée hebdomadaire de travail s'est établie à 36 heures 30. L'écart entre la durée légale de 35 heures et la durée réelle, devrait dès lors faire l'objet d'une

⁵² Année 2016. Dernière donnée nationale disponible. Insee première, l'emploi dans la fonction publique en 2016, n° 1691, mars 2018.

⁵³ Les comptes rendus de réunion du comité technique évoquent des nouveaux cycles de travail pour la police municipale, pour le centre de vidéoprotection, pour les agents de surveillance des équipements sportifs et pour les agents placiers. Ceux-ci n'ont pas été communiqués.

⁵⁴ En 2015, la durée quotidienne de travail était de 7 heures 19 minutes et 16 secondes, en 2016 de 7 heures 18 minutes et 16 secondes.

compensation correspondant à neuf jours ouvrés par an tel que rappelé dans la circulaire du 29 décembre 2010⁵⁵. Or, seulement sept jours de RTT ont été accordés en compensation, soit une durée de temps de travail qui correspondrait à plus de 1 621 heures au lieu de 1 607 heures. La commune précisait lors du comité technique du 10 juillet 2017 que « la circulaire n'est qu'indicative et donne des moyennes de jours à retrancher, notamment en ce qui concerne les week-ends. La proposition de la collectivité s'appuie sur un calcul réel, annuel, du nombre de jours de travail effectif, ce qui explique la différence entre la proposition de la circulaire susvisée et celle soumis [...] au comité ».

Recommandation

4. Adopter un règlement intérieur à jour des derniers textes applicables en matière de gestion du personnel. *Non mise en œuvre.*

3.2. Le fonctionnement des instances représentatives

Conformément à la réglementation applicable, la commune de Beaucaire est dotée d'un comité technique ainsi que d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

3.2.1. Une désignation par tirage au sort des membres du comité technique

Le comité technique est composé de trois représentants de la collectivité et de trois représentants du personnel. La composition du CHSCT est identique. Le directeur général des services et le directeur des ressources humaines y sont invités. Le médecin de prévention et l'assistant de prévention sont également conviés au CHSCT.

Le renouvellement des instances paritaires a eu lieu en 2018. En raison de l'absence de listes de candidats déposée dans les délais réglementaires, les représentants du personnel ont été désignés par tirage au sort. L'un des agents sélectionnés ayant présenté sa démission après réception de la convocation du comité technique, un élu a été désigné pour pourvoir le poste vacant en application des dispositions de l'article 20 du décret n° 85-565 relatif aux comités techniques des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Les modalités de réunions du CHSCT, la traçabilité des échanges et la bonne information des membres des instances appellent des observations.

3.2.2. Des dysfonctionnements majeurs du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail

3.2.2.1. Un rythme de réunion de l'instance ne respectant pas le minimum réglementaire

La commune n'a été en capacité de présenter que trois comptes rendus de CHSCT depuis 2013.

⁵⁵ Circulaire n° NOR MFPF1202031C relative aux modalités de mise en œuvre de l'article 115 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

Le rythme des réunions du CHSCT est par ailleurs inférieur au minimum de trois réunions annuelles prévues par le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 modifié nonobstant toute autre réunion exceptionnelle à la suite d'un accident.

tableau 14 : réunions du CHSCT

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Comité technique	NC	3	7	3	2	3
CHSCT	1	NC	NC	1	1	NC

Source : comptes rendus des comités

Le nombre insuffisant de réunions des instances ne saurait permettre à celles-ci de remplir correctement les prérogatives qui leur sont dévolues. Il appartient à l'autorité territoriale en sa qualité de présidente de l'instance de la réunir.

3.2.2.2. Une information des membres du comité technique à renforcer

L'article 28 du décret n° 85-565 relatif aux comités techniques des collectivités territoriales et de leurs établissements publics prévoit que communication doit être donnée aux membres du comité « de toutes pièces et documents nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions au plus tard huit jours avant la date de la séance ».

À diverses reprises les représentants du personnel ont souligné l'insuffisance des informations qui sont transmises aux membres du comité. Ainsi, le 8 septembre 2014, dans le cadre de la « réorganisation générale des services », les représentants du personnel ont demandé que leur soient distribués les projets d'organigramme des services pour pouvoir se prononcer sur la réorganisation des pôles. Leur demande a été rejetée.

Le 5 octobre 2015, concernant à nouveau la réorganisation générale des services, un représentant du personnel a fait remarquer que l'organigramme remis n'était pas nominatif, ne précisait pas non plus le grade attendu des personnes susceptibles d'occuper les différents postes, et qu'il était ainsi difficile de donner un avis éclairé.

La commune doit transmettre l'ensemble des pièces et documents nécessaires à l'accomplissement de la mission du comité technique. Le refus de transmission des pièces précitées est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir auprès de la juridiction administrative.

3.2.2.3. Une politique de gestion des risques à reprendre

Un constat : une hausse préoccupante de l'absentéisme et notamment des accidents du travail

La commune indique que la lutte contre l'absentéisme constitue un enjeu important de sa politique de ressources humaines. À cet égard, la prime de fin d'année instaurée par le conseil municipal le 12 janvier 1982 est désormais réduite en fonction du nombre de jours d'absence. Au-delà de 21 jours d'absence, le montant de la prime est de 1 €. La commune n'a toutefois pas mis en œuvre de suivi spécifique de l'absentéisme. Elle n'a pas été en mesure de quantifier les incidences de cette mesure.

En 2017, le bilan social recense 10 760 jours d'absence pour les titulaires dont 1 025 au titre d'accidents du travail.

Sur la base des bilans sociaux, le volume global des jours d'absence a progressé de 51 % sur la période passant de 7 229 jours en 2013 à 10 909 jours en 2017 en dépit d'une baisse des effectifs affichée par la commune. Les absences pour maladie ordinaire (+ 56 %) et accident du travail (+ 148 %) ont augmenté beaucoup plus fortement que les autres motifs absences.

tableau 15 : nombre de jours d'absence (en jours calendaires) des agents de la collectivité

	2013			2015			2017			Evolution 2013/2017
	Titulaires	Non titulaires	Total	Titulaires	Non titulaires	Total	Titulaires	Non titulaires	Total	Total
Maladie ordinaire	5067	350	5 417	7 761	376	8 137	8 350	122	8 472	56%
Accident du travail	413	7	420	511	28	539	1 025	16	1 041	148%
Accident de trajet	47	0	47	41	-	41	4	11	15	-68%
Grave maladie et maladie de longue durée	1289	0	1 289	708	-	708	787	-	787	-39%
Maladie professionnelle	56	0	56	40	-	40	594	-	594	
Total	6872		7 229	9 061	404	9 465	10 760	149	10 909	51%

Source : bilans sociaux

L'augmentation du nombre de jours d'absence pour accidents du travail⁵⁶ doit être mise en lien avec le nombre d'accidents du travail sur la même période (de 25 à 36), mais également avec une durée plus longue des arrêts de travail (de 21 jours en 2013 à 47 en 2017) traduisant une gravité plus importante des accidents.

L'absence de suivi de l'absentéisme et d'analyse de son évolution ne permet pas à la commune d'en identifier les causes et de prendre les mesures pour le réduire. Par ailleurs, le nombre de jours d'absence par agent titulaire (41,38 jours en 2017)⁵⁷ représente 46,7 % de jours d'absence de plus que la moyenne des communes françaises (28,2 jours par agent) et 37 % de plus que les communes de taille équivalente (30,2).

Un document unique d'évaluation des risques professionnels à actualiser en liaison avec le CHSCT

Le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 précise que « les autorités territoriales sont chargées de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité ». Dans ce cadre, l'employeur doit réaliser et mettre à jour annuellement un document unique d'évaluation des risques professionnels afin d'organiser la prévention.

Le document unique de la commune de Beaucaire a été réalisé en 2005. L'assistant de prévention indiquait, lors du CHSCT du 15 juin 2016, qu'une mise à jour a été effectuée en 2015 et qu'une autre serait réalisée en 2017 sans la participation du CHSCT. Pour autant, aucune révision n'a été mentionnée sur les listes des unités de travail visitées en 2005.

Des risques psychosociaux identifiés mais non pris en compte

Par courrier du 22 septembre 2016, le médecin de santé au travail de la commune de Beaucaire a alerté le maire sur des risques psychosociaux qui allaient s'accroître et s'intensifier.

⁵⁶ Selon les données produites pour les seuls personnels titulaires par l'assureur statutaire, le nombre de jours déclarés pour les accidents du travail a progressé de 245 % entre 2015 et 2018 (1 861 jours en 2018 pour 41 accidents du travail).

⁵⁷ Jours d'absence (10 045) et effectifs (278) pris en compte par l'assureur statutaire.

Le praticien identifiait les difficultés suivantes : « dysfonctionnements organisationnels et aspects plus liés à des problèmes de *management*. Sont rapportés des vécus d'injonctions paradoxales, de demandes managériales en contradiction avec les règles ou avec l'éthique de métier, des mutations d'office non accompagnées, des retards accumulés liés à des non-réponses administratives internes, une perte de sens, une démotivation profonde. Sont cliniquement constatées des souffrances psychiques individuelles nécessitant des orientations spécialisées ». Le médecin concluait son alerte en considérant que « ces constats cliniques et autres données concordantes me permettent de penser qu'il est urgent d'améliorer la prise en compte des risques précités dans votre collectivité et de vous interroger avec votre encadrement notamment sur l'organisation du travail qui les génère, afin de les réduire. Vu la sévérité de la situation, le CHSCT devra être saisi de cette question dans les plus brefs délais et pour ses membres prendre d'ores et déjà connaissance de ce courrier d'alerte. Un organisme externe devrait être choisi pour réaliser une évaluation des [risques psychosociaux] jusqu'à la mise en œuvre d'un plan d'actions ».

Le service de santé au travail indique n'avoir pas reçu de réponse.

Les rapports médicaux d'activité 2016 et 2017 présentés au CHSCT concluent au caractère prioritaire de l'évaluation des risques psychosociaux dans la collectivité.

Enfin, aucun plan de prévention des risques psychosociaux n'a été mis en œuvre en dépit de l'obligation découlant du protocole d'accord-cadre du 22 octobre 2013. Toutefois, lors du CHSCT du 13 février 2017, le maire a présenté la méthodologie d'une étude. À ce jour la consultation n'a pas été engagée.

La chambre rappelle qu'aux termes de l'article 121-3 du code pénal, « en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait ».

La commune indique avoir budgété un plan d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux sans pour autant détailler la méthode et le calendrier qui seraient suivis.

La commune doit apporter une réponse appropriée aux alertes répétées du service de santé au travail et remédier aux dysfonctionnements constatés. La chambre recommande d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de prévention des risques psychosociaux.

Recommandation

5. Élaborer et mettre en œuvre un plan d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux. *Non mise en œuvre.*

4. LA GESTION DES SYSTÈMES D'INFORMATION

Le service informatique est composé de deux agents placés sous l'autorité de la direction générale des services. Leur activité est centrée sur la gestion des applicatifs / logiciels de la commune. Entre 2013 et 2017, la commune a consacré 0,7 % de ses dépenses d'équipement pour des investissements informatiques.

tableau 16 : évolution des dépenses d'investissement informatique

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul 2013-2017
dépenses d'investissement informatique	41 623	23 636	14 037	40 319	49 059	37 242	168 674
<i>part des investissements informatiques sur le total des dépenses d'équipement</i>	<i>0,9%</i>	<i>0,5%</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,9%</i>	<i>1,1%</i>	<i>1,2%</i>	<i>0,7%</i>

Source : CRC, d'après comptes administratifs de la commune

4.1. L'architecture du réseau

Aucun schéma directeur des systèmes d'information n'a été formalisé.

Certains logiciels sont paramétrés pour fonctionner de façon articulée. Ainsi, le logiciel « Ciril finances » est couplé à une gestion électronique des documents (GED).

En revanche, la commune ne dispose pas d'une solution de noyau centralisé permettant d'articuler l'ensemble des logiciels dans un système commun cohérent disposant d'une architecture commune articulant les applications métiers en matière de ressources humaines, de finances et d'achats.

La commune devrait formaliser une architecture préfigurant son futur système d'information.

4.2. La conformité au règlement général de protection des données

Le règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD) et la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles prévoient la désignation d'un délégué à la protection des données de la commune. Le conseil municipal du 22 décembre 2018 a confié cette fonction au centre de gestion du Gard à compter du 1^{er} janvier 2019.

Cette mission doit déboucher sur un audit de la collectivité, une cartographie des traitements, une analyse des risques et l'élaboration d'un plan d'action, un suivi annuel et en option un accompagnement sur des actions ciblées.

La protection des données dès la conception et la sécurité par défaut prévue par l'article 25 du RGPD n'est pas assurée.

4.3. La protection des données

4.3.1. Des serveurs anciens et vulnérables

Les systèmes d'exploitation sont dispersés entre 4 serveurs physiques hébergeant 36 serveurs virtuels différents et exploités avec 9 systèmes d'information différents.

21 serveurs virtuels sont exploités avec un système d'information non mis à jour depuis juillet 2010 pour les uns et juillet 2015 pour d'autres. L'arrêt de ces mises à jour de sécurité rend ces serveurs vulnérables à d'éventuelles attaques.

Un changement de version du système d'exploitation nécessiterait que les logiciels migrent vers une version mise à jour.

En dépit d'un audit mené en septembre et octobre 2014 pointant déjà des fragilités importantes, la commune n'a pas conçu de projet de migration du serveur et des logiciels qui sont implantés.

Depuis 2014, les risques se sont accrus sans qu'un changement significatif intervienne afin de sécuriser les données stockées. La seule mesure importante de sécurisation prise a été de limiter la faculté de recourir à des dossiers partagés pour les agents à la suite d'une intrusion ayant débouché sur le verrouillage d'un poste de travail par le biais d'un logiciel de type « rançon ». Ce choix ne saurait toutefois constituer une solution pérenne pour sécuriser les systèmes d'information. Il présente en outre l'inconvénient d'accentuer le travail en silo des différentes directions et de services.

La commune indique qu'un prestataire extérieur a été sélectionné pour accompagner les services pour sécuriser les serveurs. Toutefois, ni le contenu ni le calendrier de la mission n'ont été précisés.

La commune devra élaborer un schéma directeur des systèmes d'information⁵⁸ ou un projet informatique comportant une annexe financière pluriannuelle reprise dans le plan pluriannuel d'investissement afin de mettre à niveau ses serveurs et ses applications métiers afin de sécuriser ses données conformément à l'article 25 du RGPD.

4.3.2. La gestion des droits utilisateurs

4.3.2.1. Une cartographie des usagers et des usages à mettre en œuvre

Aucun circuit d'ouverture des droits ou de gestion des droits des utilisateurs n'a été mis en œuvre associant la direction des ressources humaines, le service informatique et la direction générale. Le recours à l'*active directory* ne permet pas d'obtenir une cartographie claire, lisible et exploitable de l'état des droits ouverts par utilisateur.

4.3.2.2. Une sensibilisation des acteurs à opérer : l'absence de charte informatique

La charte informatique constitue un outil permettant à la commune de se mettre en conformité avec le RGPD⁵⁹. La CNIL recommande de recourir à cette solution et de lui donner une force contraignante en interne pour entraîner des sanctions en cas d'inobservation de ses dispositions. La commune ne dispose pas d'un tel outil qui permettrait de préciser les quatre principaux éléments suivants : le rappel des règles de protection des données et les sanctions applicables ; le champ d'application de la charte ; les modalités d'utilisation des moyens informatiques ; les conditions d'administration du système d'information.

⁵⁸ Étape de définition et de formalisation dans un document écrit afin d'actualiser le système d'information.

⁵⁹ La commune peut également s'appuyer sur le rapport sur la déontologie des usages des systèmes d'information du CIGREF (2016). Le CIGREF est une association représentative des plus grandes entreprises et administrations publiques françaises, exclusivement utilisatrices de solutions et services numériques.

Par ailleurs, si l'employeur peut accéder à la messagerie électronique sauf mention « personnel » dans l'entête d'un courriel, la chambre incite à réserver cette faculté aux seuls membres du service informatique uniquement dans le cadre des missions de maintenance, de sécurisation et de développement des systèmes d'information. Ainsi, il n'apparaît pas nécessaire de maintenir les droits d'administrateur de la suite logiciel « Office 365 » ainsi que du logiciel de messagerie Outlook au directeur de cabinet du maire. Aucun usage inapproprié n'a été constaté. Toutefois, la commune devrait limiter le nombre d'administrateurs et préciser les conditions d'accès aux données des utilisateurs ainsi que la traçabilité des interventions.

La commune a indiqué qu'elle allait retirer ses droits d'administrateur au directeur de cabinet.

5. LES SERVICES À LA POPULATION

La gestion des services à la population appelle des observations portant principalement sur le pilotage de la politique culturelle et l'accès à la cantine scolaire.

5.1. La culture, les festivités et la tradition taurine

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Languedoc-Roussillon avait relevé que la commune consacrait d'importants moyens à la politique culturelle (12 % des dépenses de fonctionnement tous budgets confondus) mais que « l'absence d'une stratégie formalisée des actions culturelles n'[avait] pas permis la mise en œuvre d'une politique culturelle lisible et cohérente. De même, l'absence de rapport d'activité et de documents budgétaires rend[ait] le pilotage des manifestations culturelles et festives peu transparent ». Enfin, « la reprise en régie des spectacles de tauromachie espagnole s'[était] révélée décevante tant au niveau du nombre d'entrées, qu'au niveau des résultats financiers ».

5.1.1. Le pilotage de l'action culturelle, festive et taurine

Le pilotage de ce que la commune regroupe sous l'action culturelle appelle quatre constats : une absence de projet culturel ; une absence de pilotage confié à un professionnel de la filière culturelle⁶⁰ ; un suivi financier approximatif ; une diminution des budgets consacrés à ces actions.

5.1.1.1. Une absence de formalisation d'un projet culturel

L'action culturelle englobe les activités de l'école de musique (conservatoire à rayonnement communal), les spectacles et manifestations festives et le fonctionnement des salles afférentes, notamment le « casino » (salle de spectacle de 320 places), la bibliothèque municipale, l'entretien du patrimoine culturel communal ainsi que les animations taurines. Eu égard à la diversité des actions précitées, la commune devrait formaliser un projet répondant ainsi aux observations du précédent rapport de la chambre. Or, aucun projet n'a été élaboré depuis, alors que la commune prévoit de faire construire par la communauté de communes, grâce à des

⁶⁰ Seule la directrice de la bibliothèque a suivi plusieurs formations dans le secteur d'action dans lequel elle intervient. Elle relève cependant de la catégorie C des agents d'exécution.

financements croisés communaux et communautaires, un nouvel équipement : la salle de spectacle, centre de congrès. Ce projet culturel est d'autant plus nécessaire à établir que ni l'utilité, ni la finalité de cette salle ne sont à ce jour clairement établies.

La commune ne dispose d'aucun service culturel identifié ou de responsable dédié issu de la filière précitée susceptible de structurer une politique culturelle. L'ensemble des fonctions sont en effet réparties entre la direction générale des services (bibliothèque et conservatoire) et la direction des sports et des festivités (fonctions « beaux-arts théâtre » et « fêtes et cultures taurines et équestres »). L'intitulé « culture » n'apparaît dans l'organigramme qu' accolé aux pratiques taurines et équestres. Ce choix organisationnel mis en œuvre depuis 2014 constitue une rupture par rapport à 2013 ; la commune étant dotée alors d'un pôle culturel bien identifié. Celui-ci mobilisait 18 agents permanents contre 14,57 ETP et 6 enseignants⁶¹.

L'action culturelle, festive et la tradition taurine représentent près de 12 M€ de dépenses cumulées depuis 2013.

La part de la fonction culture du budget principal ainsi que des budgets annexes rapportée aux charges réelles de fonctionnement de l'ensemble des budgets administratifs a décliné, passant de 11,1 % en 2013 à 9,9 % en 2018. En moyenne, l'action culturelle, festive et taurine a représenté 10,2 % de l'ensemble des charges de fonctionnement de la commune hors services publics industriels et commerciaux.

tableau 17 : évolution des charges de fonctionnement de « l'action culturelle »

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul	var. annuelle moy.
Total des charges de fonctionnement "culture", "fêtes" et "culture taurine"	2 209 093	2 029 819	1 921 648	1 993 154	1 990 022	1 855 575	11 999 312	-3,4%
charges de fonct. culture / charges réelles de fonctionnement tous budgets M14	11,1%	10,0%	9,6%	9,8%	10,4%	9,9%	10,2%	-2,3%
dont budget principal	1 354 056	1 268 096	1 197 259	1 219 465	1 221 444	1 117 009	7 377 328	-3,8%
dont BA "fêtes et culture"	386 473	345 158	369 260	378 604	351 057	372 282	2 202 835	-0,7%
dont BA "culture taurine, courses camarguaise"	468 565	416 566	355 129	395 085	417 521	366 284	2 419 149	-4,8%

Source : CRC, d'après comptes administratifs

Les produits de fonctionnement induits par l'activité culturelle, festive et taurine sont également en diminution de 3,7 % en moyenne annuelle depuis 2013.

tableau 18 : évolution des produits de fonctionnement de « l'action culturelle »

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul	var. annuelle moy.
Total produits de fonctionnement	954 425	855 513	800 981	938 752	962 618	790 230	5 302 520	-3,7%
dont budget principal	98 633	70 683	87 322	117 136	108 131	108 198	590 103	1,9%
dont BA "fêtes et culture"	400 989	334 737	377 111	378 184	373 856	367 687	2 232 564	-1,7%
dont BA "culture taurine, courses camarguaise"	454 804	450 093	336 548	443 432	480 632	314 345	2 479 854	-7,1%

Source : CRC, d'après comptes administratifs du budget principal (suivi de la fonction n° 3) et des budgets annexes

La baisse des charges et des produits des budgets consacrés à l'action culturelle s'est déroulée en deux phases.

Entre 2013 et 2014, la commune a diminué les dépenses inscrites dans les trois budgets de 179 274 €. Les recettes se sont également contractées pour le budget principal et le budget « fêtes et culture ». Elles sont restées quasi-stables s'agissant du budget « culture taurine, courses camarguaises ». Cette première baisse s'inscrit dans le choix de la commune de procéder à des économies d'ensemble.

⁶¹ La commune n'a pas été en capacité de valoriser en équivalents temps plein les effectifs physiques des enseignants.

La deuxième baisse est intervenue entre 2017 et 2018. Elle a concerné le budget principal (- 104 435 €) et le budget annexe « culture taurine, courses camarguaises » (- 51 237 €) suite à une modification de l'organisation des courses.

La commune invoque des excédents sur les budgets annexes. Toutefois, la fiabilité de ceux-ci n'a pas été démontrée en raison de dépenses imputables à ces budgets annexes mais inscrites au budget principal (cf. § 6.1.2). Ces excédents ne peuvent dès lors être établis.

La chambre relève que la commune n'a pas suivi les précédentes observations du rapport d'observations définitives 2014 portant sur la culture. La collectivité doit dès lors mettre en œuvre un outil de suivi des dépenses et des recettes dans les domaines culturels, festifs et taurins en distinguant ces trois fonctions. Ce suivi peut s'opérer en imputant précisément les charges et les produits sur chacun des budgets annexes dont ils relèvent. Pour autant, si la commune décidait de supprimer les budgets annexes précités, un suivi analytique pourrait également remplir cette fonction. Ce choix entre les deux options lui appartient.

Par ailleurs, l'absence de pilotage de la fonction culturelle par un professionnel de cette politique contribue à maintenir une confusion avec les animations sportives. La commune dispose de marges de manœuvre, si elle le souhaite, pour redéployer des moyens afin de recruter un(e) professionnel(le) de l'action culturelle sans dépenser davantage.

5.1.2. Les manifestations taurines et équestres

Trois grands types de manifestations ont été organisées dans les arènes depuis 2013 : des courses camarguaises, des *corridas* et *novilladas* et enfin des courses équestres. L'organisation de ces manifestations n'atteint un équilibre économique qu'avec le versement de subventions et de participations publiques. Par ailleurs, l'organisation des manifestations taurines – courses camarguaises et *novilladas* – appelle des observations.

5.1.2.1. Un équilibre économique des manifestations taurines et équestres obtenu grâce à des subventions publiques

Le résultat économique oscille entre un déficit maximal en 2018 de 51 939 € et un résultat excédentaire de 62 903 € en 2017. Au global, l'organisation de ces manifestations apparaît financièrement équilibrée (58,9 k€ sur la période).

Ce résultat varie en fonction des subventions et participations versées notamment par la commune (1,19 M€ depuis 2013) et plus marginalement par la région et la CCBTA pour 100 k€ chacune.

Au total, le subventionnement public aux manifestations taurines et équestres a représenté 1,39 M€ depuis 2013. À ces participations publiques, il convient d'ajouter une participation de 33 600 € versée par Véolia, délégataire du service public de l'eau de la commune, au titre de l'organisation de *corridas* et de *novilladas*. Enfin, 187 837 € ont été versées par d'autres personnes physiques ou entreprises.

Les recettes issues des ventes de billetterie et de droits de stationnement et de location sur la voie publique ne représentent que 37,1 % des produits de fonctionnement depuis 2013. Pour

autant, entre 2013 et 2017, les recettes de billetterie ont progressé de 17,7 % en moyenne annuelle avant de diminuer de 43,7 % en 2018 en raison du transfert de l'organisation des *novilladas* à une association. Enfin, depuis 2016, la commune a mis à disposition son espace public dans le cadre des manifestations taurines auprès d'associations et de commerçants moyennant le versement d'une redevance. Le produit de celle-ci s'est établi à 8 675 € en 2017 avant de se contracter (4 915 € en 2018) à la suite du transfert de l'organisation des *novilladas* à l'association précitée.

L'organisation des manifestations taurines et équestres ne peut être équilibrée sans un financement public significatif. La commune, en continuant de soutenir ces manifestations, s'inscrit en cela dans la continuité avec la période observée lors du précédent contrôle de la chambre. Il s'agit en effet pour la collectivité de produire des manifestations susceptibles d'attirer également des touristes en période estivale.

Des sources de financement complémentaires ont été recherchées. Si les redevances d'occupation du domaine public demeurent marginales, les recettes de billetterie ont, pour leur part, progressé. Ces recettes liées directement à l'exploitation ont représenté 38 % des dépenses de fonctionnement des manifestations organisées depuis 2013, avec un maximum de 50,7 % en 2017.

tableau 19 : évolution de l'activité des courses camarguaises et des recettes de billetterie

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	var. an. moy
Nombre d'entrées	9 809	7 787	9 876	13 460	14 616	8 418	-3,0%
Recettes billetterie en €	108 860	89 011	106 382	149 268	167 208	96 562	-2,4%
<i>part des recettes de billetterie rapportées au total des recettes</i>	63,6%	57,3%	63,5%	58,2%	74,4%	100,0%	
<i>part des recettes de billetterie rapportées au total des dépenses</i>	63,2%	57,7%	64,0%	71,0%	71,9%	49,5%	

Source : CRC, d'après données communales

5.1.2.2. L'organisation des courses camarguaises

L'organisation des courses camarguaises est assumée par la commune qui confie toutefois la mission de coordination depuis 2015 à un prestataire, conseiller technique. Celui-ci a été bénéficiaire d'un contrat de prestation de services depuis le 24 décembre 2014 fixant sa rémunération annuelle à 9 600 € pour l'organisation de huit courses. Un avenant du 10 février 2016 a porté cette rémunération à 12 750 € pour une prestation inchangée. En 2017, la commune a facturé la moitié de ces prestations à ce premier prestataire (6 500 €), l'autre moitié étant facturée à une société créée le 14 avril 2017 et domiciliée à la même adresse que ledit prestataire. Ce changement de prestataire n'a été que purement formel : le prestataire a en effet été chargé de l'organisation des courses camarguaises en 2017 et en 2018.

Cette décision de modifier le montage juridique de l'organisation des courses est la conséquence des observations de la chambre sur la commune de Pérols du 24 août 2017. Il était relevé que ledit prestataire, agent territorial titulaire, exerçait dans le même temps une activité d'entrepreneur prestataire de services en méconnaissance de l'interdiction d'exercice d'une activité privée lucrative. Dans sa réponse, le maire de la commune indiquait que l'intéressé avait régularisé sa situation administrative en réintégrant la fonction publique territoriale pour se consacrer exclusivement à son emploi de titulaire. Toutefois, il ressort que cet agent avait été autorisé le 19 septembre 2016 par le maire de Pérols à cumuler ses fonctions sur le fondement du 3^e de l'article 2 du décret n° 2011-82 modifiant le décret n° 2007-658. Cette disposition a été abrogée le 1^{er} février 2017 par l'article 41 du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017. Dès lors, aux

termes de l'article 25 septies : « le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit [...] ». Le maire de Pérols objecte que l'agent en cause n'est titulaire que d'une marque professionnelle déposée à l'Institut national de la propriété industrielle. Celui-ci tirerait les dividendes de l'emploi de cette marque. Cette réponse est cependant contredite par les contrats de rémunération passés entre la commune de Beaucaire et la société précitée. Il ressort par ailleurs de l'instruction que l'agent territorial de Pérols intervient en personne à Beaucaire. Le dépôt de marque, qui relève en l'espèce d'une tentative d'habillage juridique, ne saurait exonérer un fonctionnaire titulaire du principe de prohibition des activités privées lucratives hors les cas prévus par la loi ou la réglementation.

La chambre réitère que le cumul d'activité rémunéré de l'agent territorial concerné ne repose sur aucune base légale ni réglementaire depuis le 1^{er} février 2017. Informée de cette situation, la commune de Beaucaire doit dès lors mettre un terme aux prestations rémunérées de ce fonctionnaire.

5.1.2.3. L'organisation des *corridas* et des *novilladas*

La gestion des *corridas* et des *novilladas* a été modifiée en 2016 avec l'arrêt des *corridas*. Pour autant, la commune a maintenu l'organisation de *novilladas*⁶² en dépit de la nécessité de soutenir financièrement ces manifestations (34 670 € et 9 600 € versés respectivement par la commune et Véolia en 2017). Elle indique cependant que le coût que celles-ci représentent pour la collectivité s'est progressivement réduit pour s'établir, depuis 2018, à 10 000 € par an. En effet, en 2018 l'organisation des *novilladas* a été transférée à une association en contrepartie d'une subvention de 10 000 €.

L'édition 2018 de la *novillada* s'est achevée sur un résultat bénéficiaire de 7 820 € en raison de recettes de la billetterie supérieures aux prévisions (31 305 €) correspondant à la vente de 1 136 places (sur une capacité de 3 200 places assises, soit un taux de remplissage de 35,5 %). Ce résultat intègre la subvention de 10 000 € versée par la municipalité.

En 2019, l'organisateur indique que la fréquentation de la manifestation a diminué de 200 entrées, soit un taux de remplissage de 29,3 %. Cette diminution de la fréquentation devrait affecter le résultat économique attendu.

Les *novilladas* n'ont jamais pu atteindre un équilibre financier quel que soit le mode de gestion retenu. Seul le versement de subventions publiques ou d'aides directes ou indirectes permet de pérenniser ce type de manifestation.

5.1.3. Un projet d'équipement : la réalisation d'une nouvelle salle de spectacle et de centre des congrès

5.1.3.1. L'actuelle salle de spectacle « le Casino » : un équipement qui satisfait aux besoins

La programmation des représentations théâtrales et de variété se déroule actuellement dans une salle de spectacle appelée le Casino, d'une capacité de 300 places.

⁶² La *novillada* est une corrida opposant de jeunes taureaux (*novillos*) à des *novilleros* n'ayant pas encore acquis le grade de *matador de toros*. Elle implique une mise à mort des six jeunes taureaux combattus dans l'arène.

tableau 20 : fréquentation de la salle de spectacle le Casino

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Nombre de spectacles	8	9	8	8	10	11	9
Nombre de billets vendus	894	1 347	1 287	1 273	2 009	2 037	2 053
Moyenne de spectateurs/spectacle	112	150	161	159	201	185	228
Prix moyen du billet	16,90	13,03	14,31	15,11	12,43	13,20	14,32

Source : CRC, d'après commune

Le taux de remplissage de la salle a progressé sur la période de 37 % à 76 %. Lors de la saison culturelle 2018/2019, seuls deux spectacles ont atteint le taux de remplissage maximum. Le montant des recettes de billetterie de cette dernière saison est de 29 404 €, pour un prix moyen du billet de 14,32 €.

En dépit du dimensionnement de cette salle, la commune considère qu'une nouvelle doit être construite. Elle serait complémentaire de l'activité de la première qui serait maintenue.

5.1.3.2. Le projet de salle de spectacle/centre de congrès : une acquisition du foncier sans étude d'impact préalable

La deuxième salle de spectacle, construite sous maîtrise d'ouvrage de la communauté de communes alors que la définition du besoin relève de Beaucaire, doit offrir une jauge supérieure dont la taille n'est pas encore définie. De même, ce centre doit accueillir des congrès et ponctuellement des projections cinématographiques.

La commune conteste que la construction de cet ouvrage relève de sa responsabilité. Elle invoque le fait que s'agissant d'une maîtrise d'ouvrage de l'EPCI, elle n'a pas à rendre compte du développement de ce programme.

Mais la chambre relève l'achat par la commune, auprès de la SNCF, d'un terrain en friche pour 1,2 M€. Ce terrain doit faire l'objet d'une dépollution notamment en raison de présence d'amiante pour un montant minimal de 1 M€⁶³ et ne portant que sur la partie qui serait construite du terrain.

La communauté de communes s'est engagée à financer l'équipement dans la limite de 4,5 M€. Or, les trois scénarios étudiés, à la demande de la commune, par la société publique locale Terre d'Argence, chargée du mandat d'assistance à maîtrise d'ouvrage, font état d'une fourchette comprise entre 6,2 M€ et 8,5 M€, soit un reste à charge minimal pour la commune compris entre 1,7 M€ et 4 M€ (hors coûts de dépollution).

Aucun compte de résultat prévisionnel n'a été réalisé pour évaluer l'impact de cet équipement sur les résultats financiers à venir de la collectivité. La commune indique qu'elle compte faire prendre en charge le différentiel par la communauté de communes au cours du prochain cycle d'investissement 2020-2026. Cette dernière précise toutefois qu'il n'est pas envisagé de prendre en charge ce surcoût. De même, la dépollution restera à la charge de Beaucaire, s'agissant d'un terrain communal et d'une opération relevant de la seule initiative communale.

⁶³ Cf. § 6.2.2.

La chambre constate que la construction de cet équipement à l'initiative de Beaucaire mais sous la maîtrise d'ouvrage de la communauté de communes nécessitera une participation financière de la commune par le biais de fonds de concours. Elle devra délibérer dans ce sens, au risque, dans le cas contraire, d'une annulation par la communauté de communes du projet. La réserve foncière acquise sur les fonds communaux serait alors sans emploi immédiat et devrait quand même être dépolluée, quelle que soit la nouvelle destination qui lui serait donnée.

5.1.3.3. Un environnement déjà concurrentiel

L'offre de salles de spectacle et de congrès est déjà développée à proximité immédiate.

Ainsi, sur le territoire de la communauté de communes, Fourques dispose d'un équipement similaire : l'auditorium les deux Rhône composé d'un amphithéâtre de 300 places, de deux salles de réunions de 40 et 120 places, de loges, d'un foyer bar avec un restaurant intégré. Un hôtel trois étoiles, le Mas des Ponts d'Arles, à proximité immédiate peut accueillir les participants des congrès ou séminaires d'entreprise.

Arles, Avignon et Nîmes⁶⁴ offrent également des équipements de type salles de spectacles/organisation de congrès et similaires dont les capacités sont sans commune mesure avec le projet beaucairois. Les capacités hôtelières sont également nettement supérieures à celles de Beaucaire⁶⁵ et les sites touristiques, tout comme les événements organisés – festival d'Avignon, expositions et manifestations taurines pour Arles et Nîmes – ne peuvent être comparées aux capacités d'animation de Beaucaire.

La commune s'est engagée, avec l'acquisition du terrain de la SNCF, dans un projet d'équipement en ne disposant que d'une évaluation sommaire des coûts de dépollution (1,2 M€), sans avoir déterminé son besoin et sans disposer d'un compte de résultat anticipé fiable. Par ailleurs, la justification d'un tel équipement, au regard de la fréquentation de la salle de spectacle actuelle, de l'offre hôtelière et de l'attractivité de la commune, n'a pas été démontrée. La commune devrait s'assurer de la viabilité économique de celui-ci, avant de poursuivre dans la voie envisagée.

5.2. L'accès à la cantine scolaire

La commune de Beaucaire disposait d'un règlement d'accès à la cantine scolaire (septembre 2012). Celui-ci a été remplacé par un nouveau règlement intérieur des temps périscolaires portant organisation de la restauration scolaire (délibération n° 18.118 du conseil municipal du 28 juin 2018).

Ce nouveau règlement appelle des observations sur la gestion des impayés et le recours à des signalements à l'autorité judiciaire ainsi qu'aux services de protection de l'enfance en cas de non-respect de certaines dispositions du règlement précité.

⁶⁴ La commune de Nîmes est en cours de construction d'un palais des congrès pouvant accueillir jusqu'à 700 congressistes.

⁶⁵ Cf. § 1.1.3.3.

5.2.1. Le règlement intérieur

5.2.1.1. La gestion des impayés

L'ordonnateur fait valoir qu'avant avril 2014, les impayés afférents à la cantine scolaire atteignaient un montant de 80 000 €.

Un système de réservation des repas une semaine à l'avance et de prépaiement de ceux-ci a été mis en place.

Le règlement intérieur prévoit par ailleurs l'interdiction de la cantine aux enfants en cas d'impayé de leurs parents.

Ces mesures, qui ne soulèvent pas d'observation d'un point de vue légal, ont permis d'améliorer sensiblement le recouvrement des créances, au point que les exercices 2017 et 2018 n'ont enregistré aucun impayé.

Malgré leurs résultats financiers objectifs, elles ne vont toutefois pas sans soulever la question de l'enjeu social que représente la nécessité pour un enfant de pouvoir se nourrir, enjeu à propos duquel le défenseur des droits s'est prononcé, dans son rapport du 28 mars 2013 sur l'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire.

Il y invitait notamment les communes à adresser une lettre de relance préalable, puis une deuxième lettre fixant un délai avant de mettre un titre recouvrement et y recommandait « que tout autre procédure soit exclue en matière d'impayé puisqu'elle serait de nature à méconnaître l'intérêt supérieur de l'enfant, stigmatisé et sanctionné pour des manquements imputables à ses parents ».

5.2.1.2. Des signalements dépourvus d'effet utile

Le règlement intérieur mentionne que les impayés sont « signalés immédiatement [...] au procureur de la République et aux services sociaux pour suite à donner ». Enfin, « les parents qui n'inscriraient pas leurs enfants, les laissant à charge de la collectivité, pourront faire l'objet d'un signalement aux services de protection de l'enfance ».

La pratique du signalement à destination du procureur de la République et des services sociaux ne présente pas d'utilité pratique. En effet, le personnel de cantine ne peut pas adresser de signalement aux services de protection de l'enfance mais uniquement à la cellule départementale des informations préoccupantes⁶⁶ du conseil départemental agissant par délégation du président du département (article R. 226-2-2 code de l'action sociale et des familles). Le président du conseil départemental est « chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risque de l'être ». Il peut saisir après évaluation, si les circonstances le justifient, l'autorité judiciaire.

Le signalement direct au procureur de la République est, quant à lui, réservé aux informations préoccupantes à caractère sexuel ainsi qu'aux situations de danger pouvant avoir un caractère pénal.

⁶⁶ Les informations préoccupantes sont définies par le décret n° 2013-994 du 7 novembre 2013 comme étant des éléments « pouvant laisser craindre que sa santé [de l'enfant], sa sécurité ou sa moralité sont en danger ou en risque de l'être ou que les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises ou en risque de l'être ».

Une simple omission d'une inscription à la cantine scolaire d'un enfant ne relève dès lors pas des dispositifs précités.

La mise en relation des familles éprouvant des difficultés pour régler la cantine scolaire avec le centre communal d'action sociale pourrait faciliter le règlement des situations difficiles sous réserve que le CCAS modifie le règlement des aides facultatives de la commune, celui-ci ne portant que sur la facture d'eau, d'électricité et de chauffage des demandeurs.

La commune pourrait revoir la rédaction de son règlement intérieur de la cantine scolaire en évitant d'y faire référence à des signalements dépourvus de base légale ou réglementaire.

5.2.2. Une suppression des menus de substitution

La commune a annoncé dans son bulletin municipal de novembre 2017 qu'elle allait supprimer les repas de substitution à compter du 1^{er} janvier 2018. Faisant suite à un déféré préfectoral du 17 avril 2018, le tribunal administratif de Nîmes a annulé le 9 octobre 2018 la décision du maire de Beaucaire, celui-ci n'ayant reçu aucune délégation du conseil municipal portant sur l'organisation du service public de la restauration scolaire.

Toutefois, la commune n'a pas exécuté le jugement du tribunal administratif en se fondant sur l'adoption par le conseil municipal du nouveau règlement intérieur le 28 juin 2018. Aux termes de son article 5, « aucune demande particulière, fondée sur des motifs religieux, ne pourra [...] justifier une adaptation du service de restauration collective ». Cet article autorise désormais la commune à prévoir une fois par semaine un menu contenant de la viande porcine sans alternative pour les usagers.

Un nouveau recours a été déposé par la Ligue française de défense des droits de l'Homme et du citoyen au fin d'annuler la décision implicite de rejet de la commune de retirer la délibération du 28 juin 2018 mettant fin au repas de substitution dans les cantines scolaires et périscolaires.

La commune met en avant une hypothèse de transformation des cantines en *self-services* en mentionnant un coût de 1,2 M€ qu'elle juge non prioritaire. Cette solution relève de la seule appréciation de la collectivité.

De même, il n'appartient pas à la chambre de se faire juge de la décision municipale de suppression des menus de substitution, celle-ci faisant l'objet d'un recours spécifique.

En revanche, elle rappelle à la commune qu'elle est tenue de proposer dans ses cantines scolaires, avant le 30 octobre 2019, pour une durée de deux ans, une fois par semaine, un menu végétarien (article L. 230-5-6 du code rural et de la pêche maritime). La mise en œuvre des dispositions précitées permettrait de régler le litige qui oppose la commune à la Ligue française des droits de l'Homme et du citoyen sous réserve que la commune fasse coïncider l'alternative végétarienne avec les menus contenant de la viande porcine.

6. LA FIABILITÉ DES COMPTES

6.1. La lisibilité de l'information financière

6.1.1. Les rapports d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du CGCT dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 prévoit que la commune est soumise à l'obligation de présenter un rapport portant sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels, la structure et la gestion de la dette, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personne, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

Les rapports d'orientation budgétaires n'appellent pas d'observation.

6.1.2. Les budgets annexes

La commune a disposé depuis 2013 d'un budget principal et de cinq budgets annexes. En 2018, le budget principal représentait 92,1 % des recettes de fonctionnement de la commune (91,16 % en 2013).

tableau 21 : le budget principal et les budgets annexes

Type de budget	Libellé du budget	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
			2018 (en €)	%
budget principal	Beaucaire	M14	21 264 832	92,10%
budget annexe	assainissement	M49	1 018 914	4,41%
budget annexe	Fêtes et culture	M14	367 687	1,59%
budget annexe	Culture taurine, courses camargaises	M14	314 345	1,36%
budget annexe	Eau	M49	123 121	0,53%
budget annexe	ZAC de Genestet	M14	0	0,00%
Total			23 088 900	100,00%

Source : CRC

Deux budgets annexes industriels et commerciaux sont soumis à la nomenclature M49 : l'eau et l'assainissement. Ils n'appellent pas d'observation.

Trois autres budgets annexes administratifs sont soumis à l'instruction budgétaire et comptable M14 : « fêtes et culture », « culture taurine » et celui de la zone d'aménagement concerté de Genestet clôturé au 31 décembre 2016.

Le nombre et la diversité de ces budgets annexes administratifs témoignent de la volonté de la commune d'individualiser la gestion du service public administratif de la culture au travers de deux budgets annexes distincts : les fêtes et la culture ainsi que la culture taurine et les courses camargaises.

La ventilation des dépenses des budgets annexes administratifs est toutefois perfectible. Certaines dépenses ne sont en effet pas imputées au budget annexe « culture taurine, courses camargaises ». Celles-ci ayant été prises en charge par le budget principal, elles ne permettent pas de connaître précisément l'ensemble des charges et produits rattachés à cette activité.

S'agissant du budget annexe « fêtes et culture », 124 700 € versés aux associations culturelles hors associations taurines ont été imputés depuis 2013 au budget principal alors qu'ils relèvent, au moins pour partie, du budget annexe précité.

Les charges de ressources humaines ont également été imputées préférentiellement au budget principal. En effet, l'organigramme transmis par la commune fait ressortir que 4 agents sont affectés aux fêtes ainsi qu'aux manifestations taurines tout en étant pris en charge par le budget principal. S'agissant de la culture, 18 agents⁶⁷ sont affectés à la bibliothèque et au conservatoire tandis qu'un agent est affecté au théâtre. Or, au 31 décembre 2018 le budget annexe « fêtes et culture » ne comporte aucune charge de personnel.

La suppression de ces budgets annexes non fiables est techniquement possible. Il appartiendra alors à la commune de leur substituer une comptabilité analytique robuste. Si elle décidait néanmoins de les maintenir, elle devra impérativement améliorer leur fiabilité.

6.2. Le respect des principes comptables

Aux termes du préambule du tome 1 de l'instruction budgétaire et comptable M14, « la comptabilité communale doit satisfaire aux obligations de régularité, de prudence, de sincérité et de permanence des méthodes ».

L'application de ces obligations par la commune de Beaucaire appelle des observations portant sur le respect des principes de sincérité et de prudence.

6.2.1. Le principe de sincérité

6.2.1.1. Un inventaire physique et comptable de l'ordonnateur discordant de l'état de l'actif du comptable

L'image fidèle du patrimoine de la collectivité locale, inscrit à son bilan, nécessite que la commune soit « en mesure de fournir toutes les informations nécessaires à leur correct enregistrement comptable⁶⁸ ».

La tenue de l'inventaire permet de retracer l'entrée des biens au patrimoine de la collectivité.

La commune dispose d'un inventaire physique et comptable dont l'actif net est valorisé à 97 607 413,81 € au 31 décembre 2018. L'état de l'actif du comptable s'élève à un montant valorisé à 138 129 781 €, soit un écart de 40 522 367,19 €, soit près de la moitié de l'actif net inventorié par les services de la collectivité.

La commune convient de la nécessité de remédier à cette situation par un travail conjoint entre ses services et ceux du comptable public.

⁶⁷ 9 agents à temps plein, 3 agents à temps partiel et 6 enseignants contractuels vacataires. La valorisation en ETP n'a pas été communiquée.

⁶⁸ Comité national de fiabilité des comptes locaux, juin 2014, p.7.

Recommandation

6. Se rapprocher du comptable public, afin d'arrêter un inventaire physique et comptable restituant une image fidèle de l'actif communal conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14. *Non mise en œuvre.*

6.2.1.2. L'intégration des immobilisations en cours

Les immobilisations en cours (compte 23) sont constituées des dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Lors de la mise en service de l'immobilisation, celle-ci étant achevée, le montant des dépenses réalisées au compte 23 est intégré au compte 21 « Immobilisations corporelles » par une opération d'ordre non budgétaire marquant le début de l'amortissement pour les biens producteurs de revenus ainsi que certains comptes⁶⁹ relevant des « installations, matériel et outillage techniques » (215) ainsi que des « autres immobilisations corporelles » (218).

Dès lors, un défaut ou un retard d'intégration des immobilisations en cours aux immobilisations corporelles fausse l'image fidèle de l'actif au bilan de la commune.

Les immobilisations corporelles de la commune de Beaucaire ont augmenté en moyenne de 3,1 % par an entre 2013 et 2018.

tableau 22 : évolution du solde des immobilisations corporelles

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Solde des immobilisations corporelles	89 377 754	90 011 804	91 706 068	98 716 484	100 864 972	103 952 049

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Les immobilisations corporelles en cours n'ont été que partiellement intégrées jusqu'en 2018.

tableau 23 : évolution des immobilisations corporelles

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Solde des immobilisations corporelles en cours	25 094 041	29 307 839	31 873 029	28 438 297	30 171 899	29 936 614
Montant annuel des immobilisations corporelles en cours	3 478 117	4 214 767	2 565 190	1 641 022	1 831 358	1 817 312

Source : CRC, d'après comptes de gestion

La commune précise que le montant des immobilisations en cours a diminué de moitié entre 2013 et 2017 et qu'elle respecte l'intégration lorsque les travaux sont achevés.

Au 31 décembre 2018 les immobilisations en cours s'élevaient à 1,8 M€. Elles doivent faire l'objet d'une intégration dès la mise en service de l'équipement. La chambre rappelle que le défaut d'intégration des immobilisations en cours avait déjà donné lieu à une observation ainsi qu'à une recommandation dans son précédent rapport.

⁶⁹ Matériel et outillage d'incendie et de défense civile (2156), matériels et outillage de voirie (2157) et autres installations, matériel et outillage techniques (2158).

6.2.1.3. Le rattachement des charges et des produits

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice au cours duquel le service a été fait appelle une observation portant sur la cession du solde d'un fonds commun de placement « Dexia Localys Euro Court terme » pour 2 995 429 € le 29 décembre 2015. Cette cession a permis à la commune de réaliser une plus-value de 396 309 €. Celle-ci a toutefois été comptabilisée sur deux exercices différents. Elle nécessite d'être retraitée pour les raisons énoncées ci-après.

L'annexe n° 2 de l'instruction comptable M14 relative à la cession des obligations prévoit que le compte 272 « Titres immobilisés » ayant servi à enregistrer la valeur d'acquisition du titre (débit), soit crédité du même montant afin d'enregistrer la sortie de l'actif pour sa valeur nette comptable.

La recette tirée du prix de revente de la participation (plus-value incluse) doit être inscrite au compte 775 « Produits des cessions immobilisées » impliquant simultanément une dépense d'ordre au compte 675 « Valeurs comptables des immobilisations cédées » pour la valeur initiale de la participation (plus-value exclue). Les comptes 676 « Différences sur réalisations transférées en investissement » et 192 « Différences sur réalisations d'immobilisations » enregistrent quant à eux la plus-value respectivement en dépenses et en recettes d'ordre.

Dès lors, le compte 272 aurait dû être soldé en 2015 par un crédit de 2 599 120 € correspondant à la valeur d'acquisition. Le résultat exceptionnel de la commune en 2015 aurait dû, quant à lui, enregistrer 2 995 429 € en recettes du compte 775, 2 599 120 € en dépenses d'ordre du compte 675, 396 309 € en dépenses d'ordre du compte 676⁷⁰.

Or, la commune a crédité sur l'exercice 2015 le compte 272 « Titre immobilisés droits de créances » du prix de la cession, soit 2 995 429 € en lieu et place de la valeur d'acquisition (2 599 120 €).

Constatant une erreur d'imputation, la commune a corrigé les écritures correspondantes par :

- une annulation en 2016 du titre de 2015 par un débit du compte 272 de 2 995 429 € puis par un crédit de 2 599 120 € ;
- le crédit du compte 775 pour 2 995 429 € ;
- le débit des comptes 675 et 6761 en 2016 par une opération d'ordre de 2 599 120 € et de 396 309 € ;
- le crédit du compte 192 en 2016 pour 396 309 €.

Cette correction d'écriture est conforme à la nomenclature, toutefois, dans la mesure où le compte 272 a été crédité une première fois en 2015 pour la valeur totale de la cession, les opérations de régularisation ayant eu lieu sur l'exercice suivant, il convient de retraiter⁷¹ cette opération en la faisant porter sur le seul exercice 2015. Ce retraitement n'est dès lors pas sans incidence sur le calcul du financement propre disponible ainsi que du besoin de financement des exercices 2015 et 2016.

⁷⁰ Ainsi que 396 309 € en recette d'ordre du compte 192 « Différences sur réalisations d'immobilisation ».

⁷¹ Cf. partie 7.

6.2.1.4. L'imputation des subventions exceptionnelles versées par le budget principal sur les budgets annexes

La commune a versé 3 214 183 € de subventions aux budgets annexes administratifs « fêtes et culture » et « culture taurine, courses camarguaises » depuis 2013. Ces subventions se sont établies à 491 000 € en 2018. Elles ont été versées par le budget principal aux budgets annexes sous forme de participations (compte 7474). Cette imputation n'est cependant pas prévue par l'instruction budgétaire et comptable M14. Celle-ci réserve le compte 7474 aux participations versées par les groupements auxquelles elles appartiennent. La commune aurait dû imputer ces subventions versées aux budgets annexes au compte 774⁷². Cette erreur d'imputation a conduit à améliorer l'excédent brut de fonctionnement des montants correspondants aux subventions versées par le budget principal. Elle est toutefois sans incidence sur le calcul de la capacité d'autofinancement. Cette erreur a fait l'objet des retraitements correspondants pour les développements sur la situation financière de la commune.

La commune indique qu'elle corrigera cette imputation en 2020.

6.2.1.5. La qualité des prévisions budgétaires

Les prévisions budgétaires en fonctionnement

Depuis 2013, les dépenses réelles de fonctionnement réalisées ont été inférieures de 6,9 % par rapport à la prévision budgétaire initiale. Les recettes réelles de fonctionnement ont été, quant à elles, supérieures de 7,8 % en moyenne par rapport à la prévision.

tableau 24 : évolution de la qualité des prévisions budgétaires rapportées à l'exécution budgétaire

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
Prévision budgétaire en dépenses	19 690 980	21 172 502	20 674 323	20 846 617	19 348 413	19 927 287	121 660 123
Exécution budgétaire en dépenses	19 029 831	19 485 290	19 222 388	19 139 319	18 366 047	18 026 519	113 269 393
Exécution budgétaire rapportée à la prévision (%)	-3,4%	-8,0%	-7,0%	-8,2%	-5,1%	-9,5%	-6,9%
Prévision budgétaire en recettes	19 869 180	21 007 348	21 236 179	21 418 249	19 786 180	19 810 883	123 128 019
Exécution budgétaire en recettes	20 352 689	21 153 403	21 873 042	25 794 444	22 504 327	20 993 158	132 671 064
Exécution budgétaire rapportée à la prévision (%)	2,4%	0,7%	3,0%	20,4%	13,7%	6,0%	7,8%

Source : CRC, d'après comptes administratifs et budgets prévisionnels

Cette approche par la moyenne doit cependant être nuancée pour les recettes réelles de fonctionnement, les écarts étant plus marqués que pour les dépenses. Les exercices 2013, 2014 et 2015 ont en effet connu un taux d'exécution des recettes réelles de fonctionnement proche des prévisions initiales. En revanche, la qualité des prévisions s'est dégradée en 2016.

Les prévisions budgétaires en investissement

Une surbudgétisation des dépenses d'équipement

Le pilotage de l'investissement présente une tendance à la surbudgétisation des dépenses d'équipement avec un taux d'exécution limité à 42 % des prévisions de dépenses depuis 2013.

⁷² Tome 1 de l'instruction budgétaire et comptable 2019, p.107.

tableau 25 : évolution du taux de réalisation des dépenses d'équipement rapportées aux crédits ouverts

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	cumul
Crédits ouverts au budget primitif	12 741 058	10 693 491	7 879 910	11 447 532	9 896 228	8 371 488	61 029 706
Dépenses d'équipement réalisées tous budgets	4 614 038	5 067 259	3 869 238	4 600 785	4 435 973	3 152 382	25 739 674
Taux de réalisation des dépenses d'équipement / crédits ouverts	36%	47%	49%	40%	45%	38%	42%

Source : CRC, d'après budgets primitifs et comptes de gestion

La commune indique avoir réduit cet écart en 2019.

La chambre constate que la recommandation n° 4 de son précédent rapport, « établir des prévisions budgétaires de dépenses d'équipement sincères afin de permettre une bonne adéquation entre les crédits ouverts au budget et les dépenses d'équipement effectivement réalisées dans l'année », n'a pas été mise en œuvre.

Les restes à réaliser inscrits supérieurs aux dépenses et recettes réalisées

Les modalités du recours aux restes à réaliser ne sont pas conformes aux dispositions réglementaires tant en dépenses qu'en recettes.

Aux termes de l'article R. 2311-11 du CGCT, « les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ».

La commune indique être en capacité de justifier l'ensemble de ses restes à réaliser en recettes par les notifications des collectivités. Elle précise que « ces crédits sont parfois inférieurs lorsqu'un encaissement partiel est intervenu en cours d'année ». S'agissant, par ailleurs, des « restes à réaliser en dépenses, des bons de commande sont rattachés aux montants reportés ou des marchés [...] en cours de notification ou d'analyse ».

Or, le montant des restes à réaliser de l'année n-1 et reporté en n dépasse parfois le montant des crédits réellement dépensés de l'année n pour la partie dépenses ainsi que le montant des subventions réellement titrées de l'année n pour la partie recettes. L'exemple des restes à réaliser de l'année 2017 reportés en 2018 est particulièrement significatif.

La commune a en effet inscrit 4,8 M€ en restes à réaliser en dépenses de la section d'investissement. À ce montant réinscrit en 2018, 3 M€ de dépenses nouvelles sont venus s'ajouter, soit un total prévisionnel de 7,9 M€. Celui-ci a été porté, après intégration de décisions modificatives, à 8,4 M€. Or, en 2018, seulement 3,1 M€ de crédits ont été effectivement mandatés, soit un montant inférieur de 1,7 M€ aux seuls restes à réaliser inscrits cette année-là.

L'inscription de marchés en cours d'analyse et non notifiés ne peut faire l'objet d'une inscription au titre des restes à réaliser en l'absence d'engagement juridique correspondant.

En recettes, une pratique analogue a été constatée. La commune a inscrit 1 M€ de restes à réaliser de 2017 en 2018. À ce montant, a été ajoutée une prévision de subventions nouvelles de 659 335 €, soit 1,7 M€ de recettes attendues en 2018. Pour autant, la commune n'a été en capacité de titrer que 206 113 €, soit 12 % de la prévision initiale.

Des restes à réaliser ont donc été inscrits sans que la commune puisse justifier d'un engagement juridique et comptable portant sur l'ensemble des crédits inscrits. Les budgets 2018

de la commune étaient, de toute évidence, insincères, et de ce fait dépourvus d'équilibre réel au sens de l'article L. 1612-4 du CGCT.

Un recours partiel aux autorisations de programme et crédits de paiement

Depuis 2016, pour faire face à ces difficultés de pilotage, la commune a recouru au dispositif des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP). Elle entendait répondre en cela aux précédentes observations de la chambre régionale des comptes.

Quatre opérations ont fait l'objet d'un pilotage en AP/CP ou en font actuellement l'objet. Cette faculté ouverte par l'article L. 2311-3 du CGCT doit permettre de programmer et suivre les dépenses d'équipement dans un cadre pluriannuel. Elle ne porte que sur une période limitée, ne couvre que certaines dépenses d'équipement et n'intègre pas la partie recettes d'investissement propres.

La commune dispose d'un pilotage insuffisant de la section d'investissement. Elle doit mettre un terme à la surbudgétisation récurrente des dépenses. Par ailleurs, l'équilibre de la section d'investissement n'a été assuré que par l'inscription de subventions d'investissement en restes à réaliser sans que les pièces justifiant celles-ci ne soient produites en appui.

6.2.2. Le principe de prudence : les provisions

Une provision pour litiges a été constituée antérieurement à 2013 pour 286 882 € pour couvrir les risques liés aux contentieux. Celle-ci a été portée à 326 882 € en 2014 et n'a pas été modifiée depuis. Aucune constitution ou reprise n'est en effet intervenue. Une autre provision pour charges est demeurée inchangée, quant à elle, depuis 2013 pour un montant de 23 118 €.

tableau 26 : évolution des provisions pour litiges et charges

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Provisions pour litiges	286 882	326 882	326 882	326 882	326 882	326 882
Autres provisions pour charges	23 118	23 118	23 118	23 118	23 118	23 118
Total	310 000	350 000				

Source : CRC, d'après comptes de gestion

La commune considère qu'elle a surprovisionné le risque auquel elle est exposée. La chambre ne partage pas cette analyse.

Ces provisions appellent en effet les constats et observations suivants.

Les frais d'actes et de contentieux effectivement mandatés par la commune depuis 2013 apparaissent en-deçà des provisions constituées pour litiges. La commune aurait dû ajuster ses provisions au niveau réel du risque supporté en procédant à des reprises sur provisions ainsi qu'à des constitutions de provisions au fil de l'eau.

Au 15 avril 2019, la commune était engagée dans 12 procédures administratives. L'enjeu financier était évalué à 407 587 €. Pour autant, le risque d'une condamnation de la collectivité apparaît maîtrisé s'agissant d'un contentieux portant sur la demande d'annulation par un lotisseur d'un titre exécutoire de 290 363 € émis le 15 novembre 2018 au titre de la taxe de raccordement des eaux usées.

Un contentieux en réparation de préjudice consécutif à la chute d'une personne privée le 13 août 2017 sur la voie publique portant sur 107 994 € apparaît plus porteur de risque.

La commune doit ajuster ses provisions au risque réel auquel elle était confrontée jusqu'en 2017. Il revient à la collectivité, en lien avec ses avocats, d'ajuster le niveau des provisions pour litige correspondant.

La chambre considère que le niveau des provisions ne correspond pas aux risques réels auxquels la commune est confrontée. Il lui appartient sans délai de faire une estimation sincère de ceux-ci et d'ajuster le niveau des provisions constituées en conséquence.

Les « autres provisions pour charges »

Le compte 15181 « Autres provisions pour charges » enregistre les provisions pour remise en état d'un site, pour désamiantage, pour frais de démolition d'un immeuble ou pour mise en œuvre du CET.

En 2017, la commune a dû procéder à des opérations de désamiantage pour 215 k€.

Dans le cadre de l'opération portant sur la construction de la future salle/centre des congrès, la dépollution et le désamiantage du terrain acquis auprès de la SNCF doivent être réalisés. Une évaluation partielle a été effectuée par la société publique locale Beaucaire Terre d'Argence pour 1,160 M€. Cette évaluation ne porte que sur la partie du terrain devant être construite. Le reste du terrain, pourtant contaminé également, n'a pas fait d'évaluation. Une provision correspondant au désamiantage de l'ensemble de la friche devra être constituée.

La commune doit constituer des provisions afférentes aux autres provisions pour charges couvrant l'intégralité du coût de dépollution et désamiantage précité.

7. LA SITUATION FINANCIÈRE

7.1. Périmètre de l'analyse financière

L'analyse financière a été effectuée sur la base d'une consolidation de l'ensemble des budgets M14 afin d'intégrer les manifestations culturelles, taurines et équestres. Il est fait référence au budget principal ainsi qu'aux autres budgets annexes M14 autant que de besoin pour analyser les principaux équilibres de la collectivité.

7.2. La formation de l'autofinancement

7.2.1. Une amélioration significative de l'excédent brut de fonctionnement

L'excédent brut de fonctionnement s'est amélioré depuis 2013 (+ 7,4 % en moyenne annuelle) en raison de la quasi-stabilité des produits de gestion (+ 0,2 %) et de la diminution des charges de gestion (- 0,8 %).

tableau 27 : évolution de l'excédent brut de fonctionnement consolidé des budget principal et annexes administratifs

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	var. an. moy.
Produits de gestion	20 104 310	20 625 292	21 245 392	21 484 325	20 549 558	20 257 414	0,2%
- Charges de gestion	18 067 121	18 564 672	18 206 865	18 728 296	17 465 591	17 348 189	-0,8%
= excédent brut de fonctionnement	2 037 189	2 060 620	3 038 527	2 756 029	3 083 967	2 909 226	7,4%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>10,1%</i>	<i>10,0%</i>	<i>14,3%</i>	<i>12,8%</i>	<i>15,0%</i>	<i>14,4%</i>	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

7.2.1.1. Des produits de gestion quasi-stables⁷³

La quasi-stabilité des produits de gestion est la conséquence d'une baisse des dotations (- 1,8 % en moyenne annuelle) compensée par une hausse des ressources fiscales propres (+ 1,4 %) imputable aux revalorisations des bases surcompensant ainsi la légère baisse des taux de fiscalité intervenue entre 2013 et 2017.

tableau 28 : évolution de la consolidation des produits de gestion

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	var. an. moy.
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	9 094 322	9 086 012	9 295 544	9 330 419	9 648 376	9 755 656	1,4%
+ Ressources d'exploitation	1 064 928	956 287	1 274 938	1 781 233	1 332 178	1 180 670	2,1%
= Produits "flexibles" (a)	10 159 250	10 042 299	10 570 482	11 111 652	10 980 554	10 936 326	1,5%
Ressources institutionnelles (dotations et participations retraitées des sub. Excep. versées par le BP aux BA)	4 666 672	4 545 024	4 695 847	4 386 315	4 382 977	4 255 110	-1,8%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	5 137 660	5 964 610	5 947 496	5 949 662	5 085 761	4 999 650	-0,5%
= Produits "rigides" (b)	9 804 332	10 509 634	10 643 343	10 335 977	9 468 738	9 254 760	-1,1%
+ Production immobilisée, travaux en régie (c)	140 728	73 359	31 567	36 696	100 267	66 328	-14,0%
= Produits de gestion (a+b+c)	20 104 310	20 625 292	21 245 392	21 484 325	20 549 558	20 257 414	0,2%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

7.2.1.2. Des charges de gestion en diminution⁷⁴

Les charges de gestion ont été globalement maîtrisées. Deux périodes peuvent être distinguées. Entre 2013 et 2016, elles ont augmenté de 1,2 % en moyenne annuelle avant de diminuer de 3,8 % depuis 2016.

tableau 29 : évolution des charges de gestion consolidées

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	var. annuelle moy.
Charges à caractère général	4 463 072	4 071 375	4 043 760	4 227 912	4 019 294	4 063 379	-1,9%
+ Charges de personnel	11 586 121	11 752 575	11 310 508	11 327 209	11 423 964	11 312 515	-0,5%
+ Subventions de fonctionnement	1 025 258	1 041 919	957 801	931 914	943 510	1 072 495	0,9%
+ Autres charges de gestion	992 670	1 698 803	1 894 796	2 241 261	1 078 824	899 800	-1,9%
= Charges de gestion	18 067 121	18 564 672	18 206 865	18 728 296	17 465 591	17 348 189	-0,8%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Seules les subventions de fonctionnement ont augmenté de 0,9 % en raison d'une augmentation de la contribution communale au centre communal d'action sociale.

⁷³ Cf. annexe 2, le détail de la constitution des produits de gestion.

⁷⁴ Cf. annexe 2, le détail de la constitution des charges de gestion.

Les charges à caractère général et les autres charges de gestion ont baissé de 1,9 % en moyenne annuelle. 2016 constitue une année particulière en raison d'une augmentation de 4,6 % (+ 184 152 €) entre 2015 et 2016 avant de diminuer de 4,9 % entre 2016 et 2017 (- 208 618 €). Ce pic atteint en 2016 correspond à une variation des « autres charges de gestion ».

Les charges de personnel ont diminué, quant à elles, légèrement (- 0,3 % en variation annuelle moyenne). Cette tendance n'est pas identique selon qu'il s'agit de personnels titulaires (- 1,3 %) ou non titulaires (+ 7,5 %). L'emploi titulaire qui représentait, en 2013, 89,1 % des rémunérations, ne représentait plus en 2018 que 85,8 %, soit une diminution de 3,3 points.

tableau 30 : évolution des charges de personnel consolidées des budgets M14

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	5 328 404	5 384 415	5 269 656	5 211 384	5 239 845	5 498 076	0,6%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	1 194 846	1 178 800	1 140 129	1 112 492	1 124 040	726 117	-9,5%
+ Autres indemnités	285 769	309 795	296 107	281 150	272 819	161 725	-10,8%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	6 809 020	6 873 010	6 705 893	6 605 026	6 636 703	6 385 919	-1,3%
<i>en % des rémunérations du personnel (hors atténuations de charges)</i>	89,1%	90,5%	92,5%	90,1%	89,9%	85,8%	
+ Rémunérations du personnel non titulaire (b)	976 930	921 117	884 063	959 721	1 129 956	1 399 608	7,5%
<i>en % des rémunérations du personnel (hors atténuations de charges)</i>	12,8%	12,1%	12,2%	13,1%	15,3%	18,8%	
Autres rémunérations (c)	222 623	234 169	100 588	74 892	68 884	0	-100,0%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	8 008 573	8 028 297	7 690 544	7 639 639	7 835 543	7 785 527	-0,6%
Atténuations de charges	364 477	435 777	439 904	312 388	455 416	339 807	-1,4%
= Rémunérations du personnel	7 644 097	7 592 520	7 250 640	7 327 251	7 380 127	7 445 720	-0,5%
+ charges sociales, impôts et taxes sur rémunérations et autres charges de personnel	3 718 060	3 902 220	3 879 731	3 852 175	3 922 568	3 770 752	0,3%
+ intérim	218 402	251 835	179 002	147 783	121 269	96 043	-15,2%
= charges totales de personnel	11 580 559	11 746 575	11 309 373	11 327 209	11 423 964	11 312 515	-0,5%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Cette situation conduit à formuler quatre constats et une observation.

La collectivité a fait le choix de développer les emplois contractuels au détriment des emplois titulaires. Cette option a permis d'abaisser le coût moyen des agents, les contractuels ne bénéficiant d'aucun régime indemnitaire à l'exception de « la prime de fin d'année »⁷⁵.

La baisse de la masse salariale a été obtenue à la suite de la diminution du régime indemnitaire des agents à l'occasion du passage au RIFSEEP par délibération du 20 décembre 2017⁷⁶ (- 397 923 € entre 2017 et 2018, soit - 35,4 %).

Les charges de personnel ne portent que sur le budget principal et le budget annexe « culture taurine » pour la période 2013-2015.

La masse salariale a été impactée par la diminution du recours à l'intérim engagée en 2015 (- 155 796 € entre 2014 et 2018).

Enfin, le régime indemnitaire des contractuels a été imputé sur celui des titulaires. Cette situation limite la capacité de la commune à analyser en profondeur sa masse salariale.

⁷⁵ Le rapport d'observations définitives 2006-2012 de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon rappelait que cette prime avait été accordée aux agents en 1982, soit antérieurement à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (p.23). Sa légalité repose, par dérogation de l'article 88 de la loi précitée, sur les dispositions de l'article 111.

⁷⁶ Le régime indemnitaire était resté inchangé depuis 2011.

7.2.2. De l'excédent brut de fonctionnement à la capacité d'autofinancement brute

tableau 31 : de l'excédent brut de fonctionnement à la capacité d'autofinancement brute (consolidé)

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	var. an. moy.
Excédent brut de fonctionnement	2 037 189	2 060 620	3 038 527	2 756 029	3 083 967	2 909 226	7,4%
+/- Résultat financier	- 401 526	- 452 790	- 483 512	- 462 800	- 457 641	- 404 236	0,1%
+/- résultat exceptionnel retraité - sub. except versées par le BP aux BA adm.	- 217 559	- 17 318	- 25 223	59 175	37 818	303 934	-3,8%
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ZAC de Genestet)	-	478 163	-	135 301	-	-	sans objet
= CAF brute	1 418 104	2 068 674	2 529 792	2 487 704	2 664 145	2 808 924	14,6%
en % des produits de gestion	7,1%	10,0%	11,9%	11,6%	13,0%	13,9%	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

7.2.2.1. Les subventions exceptionnelles versées aux budgets annexes

Les subventions exceptionnelles versées par le budget principal aux budgets annexes administratifs ont diminué de 3,8 % en moyenne annuelle.

7.2.2.2. Le résultat exceptionnel

Le résultat exceptionnel a augmenté de 16 % en moyenne annuelle. Outre le versement des subventions exceptionnelles par le budget principal aux budgets annexes, le résultat exceptionnel a été affecté d'une part en 2013, par une recette de 234 k€ correspondant à un jugement du tribunal administratif favorable à la commune dans le cadre du marché de la fourrière, et d'autre part en 2018, par une recette de 237 k€ en provenance de l'assureur de la commune à la suite d'un sinistre.

tableau 32 : le résultat exceptionnel consolidé

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	var. an. moy.
résultat exceptionnel retraité	378 163	505 202	492 997	601 530	582 183	794 934	16,0%

Source : CRC, d'après comptes de gestion et retraitement CRC

7.3. Le financement des investissements

Depuis 2013, la commune a dégagé un financement propre disponible de 19,75 M€. Celui-ci a été consacré au financement des dépenses d'équipement de 25,74 M€ tout en étant insuffisant pour le couvrir intégralement (- 5,99 M€).

Après prise en compte des subventions d'équipement versées (+ 216 386 €), du solde des dons, subventions et prises de participation en nature reçus ou donnés (+ 3,9 M€) ainsi que des participations et investissements financiers nets (+ 2,56 M€), le besoin de financement s'est établi à 7,55 M€ et a été couvert exclusivement depuis 2013 par le recours à de nouveaux emprunts (11,1 M€) pour un niveau excédant de 3,55 M€ le besoin de financement. Cet excédent a abondé le fonds de roulement net global.

tableau 33 : le financement des investissements consolidé

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
CAF brute	1 418 104	2 068 674	2 529 792	2 487 704	2 664 145	2 808 924	13 977 343
- Annuité en capital de la dette	875 424	1 067 292	1 177 098	1 318 758	1 671 524	1 723 368	7 833 464
= CAF nette ou disponible (C)	542 679	1 001 382	1 352 694	1 168 946	992 621	1 085 556	6 143 878
TLE et taxe d'aménagement	50 411	40 755	68 712	50 639	66 659	75 617	352 793
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	786 140	664 111	724 891	515 525	365 103	470 220	3 525 991
+ Subventions d'investissement reçues	345 896	261 791	611 567	327 668	173 341	68 358	1 788 620
+ Fonds affectés à l'équipement	189 262	548 212	219 110	400 149	171 911	137 755	1 666 399
+ Produits de cession (retraités cession FCP)	58 076	211 208	3 134 991	990 010	1 659 153	167 510	6 220 948
+ Autres recettes	52 184	0	0	0	0	0	52 184
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 481 970	1 726 078	4 759 270	2 283 991	2 436 167	919 461	13 606 936
= Financement propre disponible (C+D)	2 024 649	2 727 460	6 111 964	3 452 938	3 428 788	2 005 016	19 750 814
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	32,1%	34,1%	123,0%	49,6%	54,9%	29,2%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	4 614 038	5 067 259	3 869 238	4 600 785	4 435 973	3 152 382	25 739 674
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	15 167	4 565	144 970	46 089	3 094	2 500	216 386
- Dons, subventions et prises de participation en nature (donnés (-) reçus (+)) (retraités)	-15 087	-15 949	3 203 727	0	724 669	0	3 897 360
- Participations et inv. financiers nets (retraités)	10 000	0	-2 566 020	1 080	-19 492	15 810	-2 558 622
- Variation autres dettes et cautionnements	-43 399	-32 824	-5 551	-2 100	85 250	0	1 376
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-2 556 070	-2 295 591	1 465 600	-1 192 917	-1 800 706	-1 165 675	-7 545 359
+ Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	3 000 000	1 500 000	800 000	5 800 000	0	0	11 100 000
= Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	443 930	-795 591	2 265 600	4 607 083	-1 800 706	-1 165 675	3 554 641

Source : CRC, d'après comptes de gestion et retraitement CRC

7.3.1. Le financement propre disponible

7.3.1.1. L'augmentation de l'annuité du capital de la dette et la capacité d'autofinancement nette

L'augmentation de l'annuité en capital de la dette est la conséquence de la souscription de cinq nouveaux emprunts entre 2013 et 2016 pour un montant consolidé de 11,1 M€ dont 8,1 M€ depuis 2014. Cette progression du montant de l'annuité de 14,5 % en moyenne annuelle n'a cependant pas détérioré la CAF nette ; celle-ci progresse en effet de 14,9 %, soit un niveau supérieur à l'augmentation de la CAF brute (14,6 %).

7.3.1.2. Les recettes d'investissement hors emprunt

Le dynamisme des recettes d'investissement hors emprunt est principalement imputable à trois facteurs : le fonds de compensation de la TVA (FCTVA), une stratégie de cession d'actif et la perception de subventions d'investissement.

Le niveau perçu du FCTVA est en baisse entre 2015 et 2018 de 13,4 % en raison d'une stratégie de réduction des dépenses d'équipement amorcée en 2014.

Les cessions d'actifs s'inscrivent dans une logique d'amélioration du résultat au détriment de la situation patrimoniale. Elles ont représenté 31,5 % du montant du financement propre

disponible depuis 2013, soit 6,22 M€. En 2018, le rythme des cessions d'actifs s'est considérablement ralenti pour s'établir à 167 510 €. Ces cessions ont permis à la commune de réaliser 884 383 € de plus-values sur la période contre 9 945 € de moins-values.

Selon la commune, le recours aux cessions d'actifs pourrait constituer une source pérenne pour la période 2019-2023. Elle indique avoir établi une liste de cessions envisageables et évaluer les recettes potentielles qu'elle pourrait en retirer. Cette liste n'a cependant pas été produite à la chambre afin de « ne pas affaiblir la commune lors des négociations dans le processus de vente avec des investisseurs ».

Les subventions d'investissement reçues ont représenté, quant à elles, 1,79 M€. Elles ont principalement concerné les exercices 2013, 2015 et 2016. Elles ont diminué entre 2015 et 2018 de 51,8 % en moyenne annuelle pour s'établir à 68 358 €. La commune dispose d'une faible visibilité des subventions à venir dans le cadre des prochains grands projets d'investissement. Les votes des autorisations de programme et crédits de paiement des extensions / réhabilitations des écoles Garrigues Planes et Nationale et la construction du *skate-park* ne comportent en effet aucune partie recette chiffrée.

Toutefois, la commune mentionne dans ses délibérations :

- s'agissant de l'école Nationale avoir « sollicité l'État au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et du fonds de soutien à l'investissement public local (FSIPL) ainsi que la région Occitanie pour un subventionnement » ;
- s'agissant du *skate-park* avoir sollicité « des subventions [...] auprès de l'État, du conseil départemental, et du conseil régional ».

Les montants ne sont pas chiffrés par la commune. Toutefois, le conseil régional indique qu'il soutiendra la rénovation énergétique des écoles Nationale et Garrigues Planes dans le cadre du projet « Bourg-centre ». Le montant de la participation n'est pas arrêté à ce stade. Par ailleurs, le projet de *skate-park* sera soutenu par la région à hauteur de 90 483 € (sur une enveloppe éligible de 331 030 € HT).

La commune pourrait reprendre l'ensemble des délibérations d'autorisations de programme et crédits de paiement précitées pour y intégrer une partie « recettes » évaluée avec sincérité. Si un tel outil de pilotage pluriannuel n'est pas obligatoire dans sa partie recettes, il constitue toutefois un préalable pour la construction d'une prospective pluriannuelle fiable.

7.3.2. Le besoin de financement et le recours à l'emprunt

7.3.2.1. Le besoin de financement

Le besoin de financement est la part des dépenses d'équipement et des subventions d'équipement versées⁷⁷ non financées par le financement propre disponible.

⁷⁷ Après prise en compte du solde des dons et subventions et prises de participations en nature, reçus ou donnés ainsi que des participations et investissements financiers nets.

tableau 34 : évolution du besoin de financement et de la mobilisation du fonds de roulement

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
Financement propre disponible	2 024 649	2 727 460	3 116 535	6 448 367	3 428 788	2 005 016	19 750 814
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	43,9%	53,8%	80,5%	140,2%	77,3%	63,6%	76,7%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	4 614 038	5 067 259	3 869 238	4 600 785	4 435 973	3 152 382	25 739 674
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	15 167	4 565	144 970	46 089	3 094	2 500	216 386
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-15 087	-15 949	3 203 727	0	724 669	0	3 897 360
- Participations et inv. financiers nets	10 000	0	-2 564 940	0	-19 492	15 810	-2 558 622
+/- Variation autres dettes et cautionnem	-43 399	-32 824	-5 551	-2 100	85 250	0	1 376
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-2 556 070	-2 295 591	-1 530 909	1 803 592	-1 800 706	-1 165 675	-7 545 359
+ Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	3 000 000	1 500 000	800 000	5 800 000	0	0	11 100 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	443 930	-795 591	-730 909	7 603 592	-1 800 706	-1 165 675	3 554 641

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Le financement propre disponible a été entièrement mobilisé pour couvrir les dépenses d'équipement consacrées à 51 % à des renouvellements (13 M€) et à 49 % à de nouveaux équipements (12,6 M€)⁷⁸.

La commune considère que les renouvellements ont pu dès lors être totalement autofinancés. Dans cette logique, les dépenses d'équipement nouvelles ainsi que les autres dépenses d'investissement n'ont été couvertes par le financement propre disponible qu'à hauteur 6,8 M€ (47,4 %), le reste, correspondant au besoin de financement (7,5 M€), devant être couvert par l'emprunt (52,6 %).

7.3.2.2. Une sur-mobilisation de l'emprunt au regard du besoin de financement

Le besoin de financement de 7,5 M€ a été couvert par le recours à 11,1 M€ de nouveaux emprunts entre 2013 et 2016, soit un abondement au fonds de roulement net global de 3,1 M€.

Ce recours à l'emprunt en 2016 (5,8 M€) a permis de reconstituer le fonds de roulement et d'abonder la trésorerie.

La commune précise que cette stratégie de sur-mobilisation des emprunts est la conséquence de taux d'intérêt attractifs et du pilotage des investissements.

La chambre rappelle que la mobilisation de l'emprunt doit répondre à un besoin correctement évalué. La charge d'intérêt, même réduite, produite par ses emprunts, demeure coûteuse pour la collectivité. Par ailleurs, s'agissant du défaut de pilotage des investissements, la conséquence des défaillances relevées conduit la commune à piloter de façon insatisfaisante le niveau de son emprunt. Toutefois, l'utilité de cet abondement au fonds de roulement au regard de la situation de la trésorerie communale n'apparaissant pas⁷⁹, la commune a fait le choix, depuis 2017, de prélever sur son fonds de roulement et de ne plus recourir à l'emprunt.

⁷⁸ Montants déterminés par agrégation de l'ensemble des opérations inscrites et identifiées dans les comptes administratifs des exercices 2013 à 2018. Un écart de 154 432 € avec le total du compte de gestion a été identifié. L'origine de cette discordance portant sur 0,7 % des dépenses d'équipement n'a pas pu être déterminée.

⁷⁹ Trésorerie s'établissant à 185 jours en 2018 (contre 226 jours en 2016). Cf. § 7.5.

7.4. L'encours de la dette

Les nouveaux emprunts ont été exclusivement imputés au budget principal. L'encours de dette du budget annexe de la ZAC de Genestet de 29 268 € au 31 décembre 2017 a été repris, quant à lui, par le budget principal de la commune au 1^{er} janvier 2018.

La commune avait la possibilité de reprendre l'encours de dette de la ZAC dès lors que le budget afférent avait été clôturé.

7.4.1. La gestion de l'encours de dette depuis 2013

7.4.1.1. Un encours de dettes maîtrisé

L'encours de dette a progressé de 10,8 % en moyenne annuelle entre 2013 et 2016 à la suite de la souscription de 11,1 M€ d'emprunts. Toutefois, depuis 2016, la commune s'est engagée dans une stratégie de diminution de son encours. En 2019, celui-ci s'établissait à 12 083 765 €, soit un niveau inférieur à 2013.

tableau 35 : évolution de l'encours de dette, situation au 31 décembre de chaque exercice

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Encours de la dette agrégée	12 764 870	13 230 403	12 858 856	17 342 197	15 585 424	13 862 056	1,7%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

7.4.1.2. Une capacité de désendettement en amélioration

En dépit de l'augmentation de l'encours de dette, la capacité de désendettement s'est améliorée, passant de 9 ans à 4,9 ans. Cette situation est imputable à l'augmentation de la capacité d'autofinancement brute des budgets principal et annexes administratifs (+ 14,6 % en moyenne annuelle).

tableau 36 : évolution de la capacité de désendettement, situation au 31 décembre

en années	2013	2014	2015	2016	2017	2018
capacité de désendettement (dette/CAF brute)	9	6,4	5,1	7,0	5,9	4,9

Source : CRC, d'après comptes de gestion

7.4.1.3. Des emprunts présentant un risque maîtrisé

La commune disposait au 31 décembre 2017 d'un encours de dette réparti entre neuf emprunts en euros et un emprunt libellé en francs suisses.

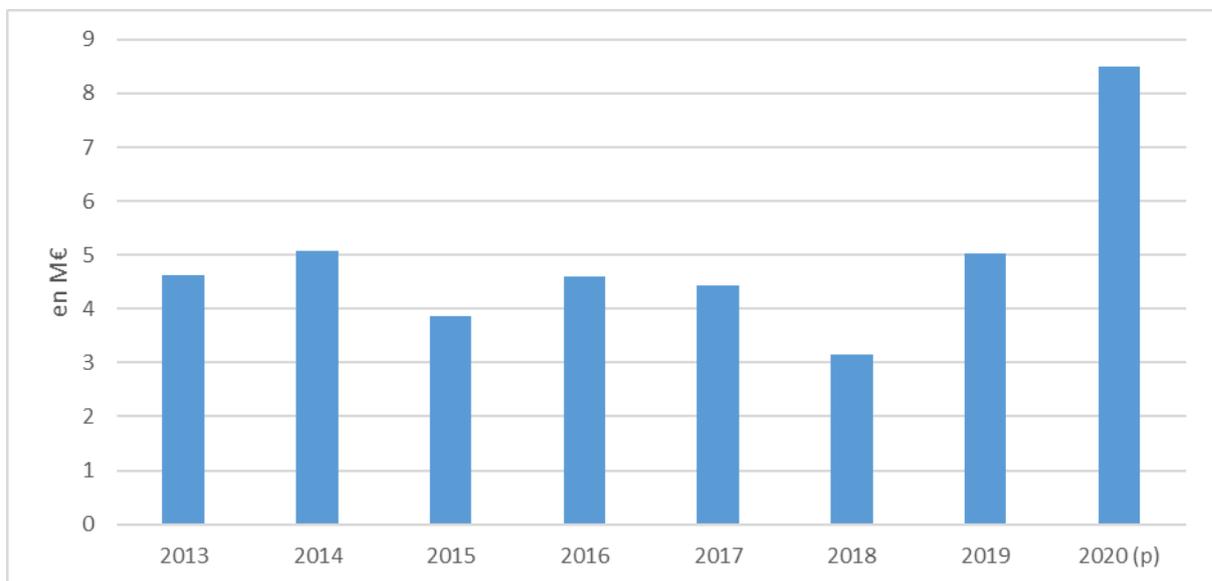
La commune est faiblement exposée au risque du marché pour les emprunts en euros. Elle l'est, de façon marginale, avec un emprunt souscrit en francs suisses en raison de la volatilité du cours entre les deux devises, qui s'est matérialisé par une amplitude de 71 % depuis la signature du contrat de prêt. Depuis 2013, la commune a enregistré des pertes de change à hauteur de 208 977 €. En dépit d'une tendance défavorable, cette observation doit être nuancée par la

faiblesse de cet emprunt, soit un capital restant dû de 408 443 € au 31 décembre 2017. Celui-ci ne représente que 2,8 % dans l'encours de dette total.

7.4.2. Les perspectives d'évolution de la dette au regard du plan pluriannuel d'investissement 2019-2020

En 2020, la commune indique qu'elle consacrera respectivement 8,5 M€ à ses dépenses d'équipement, soit près du double de la moyenne annuelle des dépenses réalisées entre 2013 et 2019 (4,4 M€). Par ailleurs, la commune n'a réalisé que 56,6 % des 8,9 M€ de dépenses envisagées dans son PPI. Il lui reste donc 3,9 M€ à reporter sur les exercices antérieurs. Ceux-ci devraient augmenter d'un montant équivalent les montants précités.

graphique 3 : évolution des dépenses d'équipement réalisées (2013-2019) et prévisionnelles (2020)



Source : CRC, d'après comptes de gestion (2013-2019), PPI communaux (2019-2020) et retraitement PPI communaux après actualisation du chiffre de l'étude de faisabilité SPL Terre d'Argence et SAEGARD

La commune prévoit en effet de financer notamment les opérations d'investissement suivantes :

- le futur quartier « Sud Canal » pour 2,8 M€⁸⁰ ;
- la réhabilitation et l'extension de l'école Garrigues Planes pour 5 M€ (2018-2020)⁸¹ ;
- la réhabilitation et l'extension de l'école Nationale pour 6,7 M€ hors prescriptions complémentaires des services de l'architecte des Bâtiments de France⁸² ;
- la construction d'une nouvelle salle de spectacle et de congrès pour un montant estimé entre 6,2 M€ et 8,5 M€ non intégrés au PPI 2019-2020.

⁸⁰ Aucune étude de faisabilité n'a été encore engagée sur ce projet.

⁸¹ L'estimation de la réhabilitation et de l'extension de l'école Garrigues Planes a été évaluée à 5 M€ TTC en avril 2018, avant d'être ramenée à 3,5 M€ en juin 2019⁸¹. L'école maternelle doit être livrée en février 2020 et le restaurant scolaire en juillet 2020. Les travaux doivent se dérouler en site occupé.

⁸² Le coût de l'extension et de la réhabilitation de l'école Nationale était estimé en juillet 2019 à 6,7 M€ contre 2,4 M€ inscrits au PPI 2019-2020. La commune indique qu'elle sollicitera une aide en investissement représentant entre 30 et 40 % du montant global des travaux. Cette opération doit permettre de regrouper l'actuelle école Nationale (143 élèves en mai 2018 pour une capacité de 150 places) et l'école du château (141 élèves pour 168 places) puis d'accueillir les enfants des habitants de la future ZAC « Sud Canal ». Cette opération présente deux difficultés techniques principales : des travaux en milieu occupé et une implantation dans la zone patrimoniale remarquable nécessitant l'avis préalable des services de l'architecte des Bâtiments de France. Cet avis liant la commune n'intègre ni les contraintes environnementales, ni d'accessibilité, ni de sécurité incendie.

Au-delà de ces quatre opérations, la commune envisage de consacrer 386 000 € supplémentaires à la vidéoprotection pour reprendre l'ensemble du système et l'adapter aux contraintes technologiques contemporaines⁸³. Ce montant est à rapprocher du total des dépenses déjà réalisées à ce titre entre 2013 et 2018, soit 318 304 €⁸⁴.

Enfin, une réflexion a été engagée en vue d'étendre la base nautique Hadrien Hardy pour constituer un lieu d'entraînement pour les jeux olympiques de Paris 2024. La commune indique « qu'un bureau d'études s'est vu confier la mission d'étudier l'extension de la base ». Celui-ci n'a pas encore remis son étude de faisabilité technique ainsi que son évaluation financière. Pour autant, la municipalité a fait l'acquisition, le 18 mai 2018, d'un bâtiment (le bar « la Camargue ») afin qu'une salle de cours en lien avec l'aviron y soit installée ainsi qu'un lieu de stockage. 412 000 € ont été cependant inscrits au PPI 2019-2020.

Ces chiffrages appellent deux observations.

La commune, par deux fois, a fait le choix d'acquérir une parcelle avant la réalisation d'une étude financière complète : le terrain de la nouvelle salle de spectacle et de congrès ainsi que le bar « la Camargue » précité. Ce défaut de pilotage pourrait la conduire à supporter des acquisitions de terrains dénués d'un intérêt foncier immédiat.

Le plan pluriannuel d'investissement 2019-2020 d'un montant prévisionnel minimal de 17,4 M€⁸⁵ doit être réactualisé. Si l'opération de réhabilitation / extension de l'école Nationale devait être réalisée conformément au calendrier revendiqué par la commune, le montant du PPI devrait s'établir à 21,7 M€ (hors prescriptions complémentaires de l'architecte des Bâtiments de France). Aucune analyse financière prospective permettant de justifier la soutenabilité de telles dépenses d'équipement n'a été réalisée.

Dans une hypothèse où la CAF nette et les recettes d'investissement hors emprunt se maintiendraient à leur niveau de 2018 et en l'absence notamment de nouvelles cessions patrimoniales, le besoin de financement propre pourrait représenter 17,7 M€ pour 2019/2020 (après retraitement des coûts afférents à l'opération école Nationale). Dans cette perspective, la commune pourrait continuer de prélever sur son fonds de roulement entre 3 et 5 M€ sans s'exposer à un risque de liquidité. Le différentiel, soit de 12,7 à 14,7 M€, devrait alors faire l'objet de nouveaux emprunts et augmenter l'encours de dette du montant correspondant.

tableau 37 : évolution prévisionnelle du besoin de financement prévisionnel 2019-2020

en M€	2019 (p)	2020 (p)	Cumul (p)
Financement propre disponible prévisionnel (reprise du niveau 2018)	2,01	2,01	4,01
- dépenses d'équipement prévisionnelles (d'après PPI de la commune retraité)	8,89	12,79	21,68
= besoin de financement propre prévisionnel	- 6,88	- 10,78	- 17,67

Source : plan pluriannuel d'investissement communal retraité

La commune indique que :

- les chiffrages mentionnés sont « insincères » et ne correspondent pas à la réalité ;
- la salle de spectacle et de congrès est sans incidence financière car construite sous une maîtrise d'ouvrage communautaire ;

⁸³ Entretien avec le chef de service de la police municipale du 10 juillet 2019 et entretien le 1^{er} août 2019 avec le commandant divisionnaire fonctionnel, chef de la CISP Bouches-du-Rhône / Gard du 31 juillet 2019.

⁸⁴ Source : compte administratif 2018 de la commune, annexe A1, p.142.

⁸⁵ Hors opérations liées à la salle de spectacle et de congrès et à la base nautique.

- l'aménagement de la zone d'activité « Sud Canal » doit être confiée à un concessionnaire et modifierait ainsi le coût de l'opération ;
- des recettes devraient intervenir sur chacun de ces projets.

La chambre précise que :

- dès lors que la future salle de spectacles et de congrès sera financée en partie par le versement de fonds de concours communaux, le coût de la réalisation ne sera pas neutre pour la commune et qu'il convient de le prendre en compte dans le PPI prospectif ;
- il n'est pas démontré que le fait de confier l'aménagement à un concessionnaire puisse limiter l'incidence de cette opération sur la situation financière communale, en l'absence de transmission par la commune d'éléments tangibles précisant la nature du montage juridique et économique retenu ;
- s'agissant d'hypothétiques recettes non prises en compte, l'ordonnateur n'a produit aucune notification à l'appui de sa réponse qui soit de nature à convaincre la chambre de l'existence de celles-ci.

Dès lors, la commune doit reprendre son PPI sur une période crédible qui ne peut pas être celle des six ans envisagés (2020-2026), évaluer précisément les coûts et les recettes propres d'investissement pour chaque opération et réaliser une prospective réaliste de l'ensemble de ses dépenses de fonctionnement intégrant également les dépenses d'exploitation liées aux nouveaux équipements. Au vue de cette prospective pluriannuelle, elle disposera d'un outil de pilotage lui permettant de hiérarchiser ses dépenses d'équipements et d'anticiper le besoin de financement afférent. Le plan pluriannuel d'investissement ainsi actualisé devra être communiqué pour délibération au conseil municipal conformément aux dispositions de l'article L. 2311-3 du CGCT.

Recommandation

7. Établir un plan pluriannuel d'investissement comportant les hypothèses de dépenses et de recettes. *Non mise en œuvre.*

7.5. L'évolution de la trésorerie

7.5.1. Le fonds de roulement net global

Le fonds de roulement net global a augmenté de 6,1 M€ entre 2013 et 2016 (+ 42,9 % par an en moyenne) avant de diminuer de 3 M€ entre 2016 et 2018 (- 17,6 % en moyenne annuelle).

Cette trajectoire est notamment la conséquence, s'agissant des ressources stables, d'un résultat positif de la section de fonctionnement en augmentation de 28,9 % en moyenne annuelle et de la hausse de l'encours de dette entre 2013 et 2016 puis du mouvement de réduction de celle-ci engagé en 2017 puis 2018.

tableau 38 : évolution du fonds de roulement net global

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	95 747 456	97 137 716	99 463 026	102 272 045	104 691 350	107 481 019	2,3%
+/- Différences sur réalisations	3 006 922	3 018 470	3 018 470	3 440 522	3 860 655	3 860 655	5,1%
+/- Résultat (fonctionnement)	685 394	1 525 902	2 129 221	1 987 544	2 243 832	2 441 439	28,9%
+ Subventions	15 160 357	15 861 597	16 558 817	17 117 338	17 278 803	17 279 570	2,7%
+ Provisions pour risques et charges	310 000	350 000	350 000	350 000	350 000	350 000	2,5%
= Ressources propres élargies	114 910 128	117 893 685	121 519 534	125 167 449	128 424 640	131 412 684	2,7%
+ Dettes financières (hors obligations)	12 764 870	13 230 403	12 858 856	17 342 197	15 585 424	13 862 056	1,7%
= Ressources stables (E)	127 674 998	131 124 088	134 378 389	142 509 646	144 010 064	145 274 740	2,6%
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	87 465 997	87 789 027	86 310 662	93 285 120	94 973 610	97 745 330	2,2%
<i>dont immobilisations incorporelles</i>	<i>708 628</i>	<i>712 712</i>	<i>870 751</i>	<i>847 607</i>	<i>760 793</i>	<i>770 207</i>	1,7%
<i>dont immobilisations corporelles</i>	<i>82 522 100</i>	<i>82 841 046</i>	<i>84 166 971</i>	<i>90 767 184</i>	<i>92 561 980</i>	<i>95 308 477</i>	2,9%
<i>dont immobilisations financières</i>	<i>4 235 269</i>	<i>4 235 269</i>	<i>1 272 940</i>	<i>1 670 329</i>	<i>1 650 837</i>	<i>1 666 647</i>	-17,0%
+ Immobilisations en cours	25 367 085	29 425 554	32 029 439	28 715 973	30 465 426	30 260 875	3,6%
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	10 507 885	10 507 885	10 507 885	10 507 885	10 507 885	10 507 885	0,0%
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	73 469	73 469	73 469	73 469	73 469	73 469	0,0%
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	1 094 550	957 731	820 912	684 094	547 275	410 456	-17,8%
= Emplois immobilisés (F)	124 508 985	128 753 666	129 742 367	133 266 541	136 567 665	138 998 016	2,2%
= Fonds de roulement net global	3 166 013	2 370 422	4 636 022	9 243 105	7 442 399	6 276 724	14,7%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>63,1</i>	<i>45,9</i>	<i>91,7</i>	<i>181,5</i>	<i>153,4</i>	<i>130,3</i>	111,0

Source : CRC, d'après comptes de gestion

La valorisation des emplois immobilisés a progressé, quant à elle, de 2,2 % en raison de l'augmentation de la valeur des immobilisations corporelles (+ 2,9 % en moyenne annuelle). Celles-ci ont principalement porté sur cinq opérations (43,9 % des dépenses d'équipement réalisées depuis 2013).

tableau 39 : valorisation des cinq opérations d'équipement les plus importantes

Opération	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
Acquisitions immeubles		275 929	153 625	2 104 223	455 368	585 047	3 574 192
Réhabilitation de la rue nationale	230 947	1 224 813	665 980	28 807	3 162		2 153 709
Voirie communale et réseaux	422 567	411 319	217 087	211 836	553 022	312 697	2 128 528
Parking quai de la paix	1 375		12 168	22 806	931 661	824 999	1 793 009
Acquisitions de terrains	138 745	33 760	350 869		1 105 257	15 084	1 643 714
Total	793 635	1 945 821	1 399 729	2 367 671	3 048 469	1 737 827	11 293 152
<i>Part des 5 principales opérations sur le total des dépenses d'équipements</i>	<i>17,2%</i>	<i>38,4%</i>	<i>36,2%</i>	<i>51,5%</i>	<i>68,7%</i>	<i>55,1%</i>	<i>43,9%</i>

Source : CRC d'après données communales

Enfin, la valeur des immobilisations financières a diminué en raison de la cession du fonds commun de placement (2,5 M€).

Le fonds de roulement net global a atteint l'équivalent de 181 jours de charges courantes en 2016 avant de s'établir à 130 jours en 2018. Ce niveau est élevé.

7.5.2. Un besoin en fonds de roulement négatif

Le besoin en fonds de roulement global a été négatif depuis 2013 avec un équivalent d'une avance de 49 jours de charges de gestion. Cette situation est imputable à un encours fournisseur au 31 décembre en croissance de 409 843 € depuis 2013 en dépit d'une amélioration enregistrée ponctuellement en 2014 ayant permis de ramener l'encours fournisseur de 891 728 € à 359 890 €

(- 59,6 %). Par ailleurs, en fin d'exercice 2018, la commune devait procéder au classement ou à la régularisation de recettes dépassant 1 M€.

Cette situation se traduit par des retards de règlement. La commune impute certains retards, sans en préciser la proportion, à des erreurs des fournisseurs. Elle indique avoir renforcé le service des finances pour mieux contrôler les factures et avoir demandé moins de factures aux fournisseurs récurrents pour limiter la charge de travail des services.

La commune ne précise pas en revanche sous quels délais elle envisage de se mettre en conformité avec les dispositions du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique prévoyant un délai maximal de 30 jours.

tableau 40 : évolution du besoin en fonds de roulement

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne
Stocks	83 280	76 184	80 865	97 494	41 197	48 507	71 255
+ Redevables et comptes rattachés	303 805	375 199	496 876	506 151	603 893	656 568	490 415
<i>Dont redevables</i>	179 900	313 203	403 164	390 811	416 555	497 941	366 929
- Encours fournisseurs	891 728	359 890	1 062 105	857 498	1 210 170	1 301 571	947 160
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	66 467	111 647	209 388	60 583	60 495	55 433	94 002
= Besoin en fonds de roulement de gestion	-504 643	91 493	-484 365	-253 853	-565 080	-596 496	-385 491
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-10,1</i>	<i>1,8</i>	<i>-9,6</i>	<i>-5,0</i>	<i>-11,6</i>	<i>-12,4</i>	<i>-7,8</i>
- Dettes et créances sociales	361 245	110	4 500	2 848	3 205	172 235	90 691
- Dettes et créances fiscales	2 368	-8 361	-11 792	-12 212	-24 087	-35 361	-14 907
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	-184 293	-104 282	21 498	-42 637	119 105	-769 602	-160 035
- Autres dettes et créances	1 669 276	1 783 530	2 354 784	2 372 447	2 038 673	2 628 301	2 141 168
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*</i>	19 987	-19 765	2 879	5 700	5 778	66 540	13 520
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*</i>	29 158	21 169	1 344	144 954	41 408	1 007 345	207 563
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*</i>	61 434	5 033	53 287	33	72 383	15 606	34 630
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*</i>	227 788	328 757	96 967	64 782	107 593	107 970	155 643
= Besoin en fonds de roulement global	-2 353 240	-1 579 505	-2 853 354	-2 574 299	-2 701 977	-2 592 069	-2 442 407
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-46,9</i>	<i>-30,6</i>	<i>-56,4</i>	<i>-50,6</i>	<i>-55,7</i>	<i>-53,8</i>	<i>-49,0</i>

Source : CRC, d'après comptes de gestion

La commune pourrait déconcentrer son système de visa des factures. Il découle de l'organisation actuelle de nombreux retards de facturation pouvant peser sur la trésorerie de ses fournisseurs et conduire au règlement d'intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement. La commune doit impérativement se mettre en conformité avec les dispositions prévues par le décret précité.

7.5.3. Une trésorerie abondante

La trésorerie nette de la commune a fortement augmenté entre 2014 et 2016 en raison de la sur-mobilisation des emprunts ayant abondé en 2018 le fonds de roulement net global. Le besoin en fonds de roulement est resté, quant à lui, globalement stable et négatif en raison des retards de paiement imputables à la centralisation du circuit de mandatement des dépenses.

tableau 41 : évolution de la trésorerie

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fonds de roulement net global	3 166 013	2 370 422	5 428 640	11 445 916	7 442 399	6 276 724
- Besoin en fonds de roulement global	- 2 353 240	- 1 579 505	- 2 853 354	- 2 574 299	- 2 701 977	- 2 592 069
= Trésorerie nette	5 519 253	3 949 927	8 281 995	14 020 215	10 144 376	8 868 793
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>110,0</i>	<i>76,6</i>	<i>163,8</i>	<i>269,5</i>	<i>209,1</i>	<i>184,0</i>

Source : CRC, d'après comptes de gestion

La commune indique avoir conscience qu'elle dispose d'un niveau excessif de trésorerie. Elle entend prélever sur son fonds de roulement dans les prochains mois.

La trésorerie présente un niveau élevé s'établissant à l'équivalent de 184 jours de charges courantes en 2018. Ces liquidités ont été financées d'une part par l'augmentation de la dette communale ainsi que par les retards de paiement des fournisseurs.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune a engagé des réductions de ses charges sans pilotage formalisé, ni prospective fiable portant tant sur le fonctionnement que sur l'investissement. Elle a toutefois été en capacité d'améliorer son excédent brut de fonctionnement et de financer ses investissements.

Le contexte de crise sanitaire ne fait qu'accroître l'exigence d'un développement de ces outils de pilotage. La commune pourra également mobiliser ses marges de manœuvre pour faire face à un éventuel choc conjoncturel lié à une contraction des recettes fiscales et à une hausse de ses dépenses de soutien à l'activité si elle devait en décider ainsi.

ANNEXES

annexe 1 : Suivi des recommandations du rapport d'observation définitives du 27 juin 2014.....	77
annexe 2 : L'excédent brut de fonctionnement	80

annexe 1 : Suivi des recommandations du rapport d'observation définitives du 27 juin 2014

Recommandation n° 1 : Fiabiliser les comptes en mettant à jour le compte 23 « Immobilisations en cours » avec le comptable public, en respectant rigoureusement la procédure de rattachement des charges et des produits, et en régularisant les écritures des comptes présentant des soldes anormalement créditeurs.

Réponse de l'ordonnateur :

L'ordonnateur veille à ce que les rattachements soient minutieusement effectués afin de respecter le principe d'indépendance des exercices. La fiabilisation des comptes en mettant à jour le compte 23 « Immobilisations en cours » avec le comptable public, n'a pas été étudiée par le service finances avec la trésorerie par manque de temps. Toutefois une amélioration devrait être notée dans la mesure où des marchés de travaux ont été intégrés (notamment la maison gothique).

Appréciation de la chambre régionale des comptes :

Non mise en œuvre (cf. § 6.2.1.2).

Recommandations n° 2 : Adopter une charte de la vie associative.

Appréciation de la chambre régionale des comptes :

Non mise en œuvre.

Recommandation n° 3 : Renforcer l'évaluation et le contrôle des associations subventionnées et valoriser les subventions en nature.

Réponse de l'ordonnateur sur les recommandations 2 et 3 :

Aucune « charte de la vie associative » n'a été rédigée. Cependant, le système a été revu. Dès le début du mandat de l'ordonnateur en fonctions, les montants des subventions ont été revus selon plusieurs critères : le nombre de licenciés, le niveau (pour les clubs sportifs), l'implication dans la vie de la commune (participation au Téléthon...). Ainsi, certaines « anomalies » ont été corrigées en vue d'une plus grande équité et pour une meilleure gestion des deniers publics (exemple : division par deux de la subvention au Stade Beaucairois 30). Par ailleurs, les associations recevant des subventions au-delà de 23 000 € font désormais l'objet d'une convention, comme le prévoit la loi. Enfin, et même s'il y a encore des axes d'amélioration dans ce domaine (chiffrages à affiner), les subventions en nature (mise à disposition de terrains sportifs, de salles...) sont désormais valorisées, ce qui n'était pas non plus le cas sous la précédente municipalité.

Appréciation de la chambre régionale des comptes :

Mise en œuvre.

Recommandation n° 4 : Établir des prévisions budgétaires de dépenses d'équipement sincères afin de permettre une bonne adéquation entre les crédits ouverts au budget et les dépenses d'investissement effectivement réalisées dans l'année.

Réponse de l'ordonnateur :

La municipalité, depuis 2014, présente un réel plan pluriannuel des investissements dans son rapport d'orientation budgétaire. Ce plan pluriannuel était inexistant sous la précédente municipalité. La ville adopte désormais des AP/CP (autorisations de programme / crédits de paiement). Depuis 2018, la ville de Beaucaire vote son budget dès février. Enfin depuis 2014, de nombreux marchés publics auparavant inexistantes sont lancés afin d'améliorer progressivement la réactivité et la sincérité des investissements.

Appréciation de la chambre régionale des comptes :

Non mise en œuvre (cf. 6.2.1.5).

Recommandation n° 5 : Réexaminer les modalités d'attribution des indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Recommandation n° 6 : Fixer par une délibération les modalités d'organisation et de paiement des astreintes.

Réponse de l'ordonnateur sur les recommandations 5 et 6 :

Les modalités d'organisation et de paiement des astreintes ont été fixées par une nouvelle délibération (n° 15.125 du 20/07/2015). Les heures supplémentaires sont quant à elles encadrées par la délibération du 21/09/2011 (n° 11.171). Depuis le contrôle de la CRC de 2014, les heures supplémentaires payées ne le sont qu'au vu d'un état récapitulatif nominatif ou sur la base des plannings de travail. Il n'y a plus de « forfait » ou autres situations irrégulières comme c'était le cas auparavant.

Recommandation n° 5 : Appréciation de la chambre régionale des comptes :

Non mise en œuvre. La délibération produite n° 11.171 ne concerne que les taux d'indemnisation. Elle ne précise pas les règles applicables aux heures supplémentaires.

Recommandation n° 6 : Appréciation de la chambre régionale des comptes :

Mise en œuvre.

Recommandation n° 7 : Supprimer les dispositifs de congés actuels non conformes à la durée légale du temps de travail.

Réponse de l'ordonnateur :

Le régime du temps de travail a été revu totalement pour atteindre les 1 607 heures annuelles (CT du 10/07/2017) ; les congés « extra-légaux » (« fériés locaux » ou « jours du maire » offerts) avaient quant à eux été supprimés dès 2015.

Appréciation de la chambre régionale des comptes :

Mise en œuvre. Pour autant, la durée du temps de travail est désormais supérieure à la durée légale (cf. § 3.1.2).

Recommandation n° 8 : Tenir compte de la manière de servir des agents sur la durée d'avancement d'échelon afin de mieux valoriser les qualités professionnelles des agents.

Réponse de l'ordonnateur :

« La réforme PPCR a supprimé la notion d'avancement à l'ancienneté minimale et maximale ; l'avancement d'échelon est de droit désormais et à durée unique. On peut le regretter et même le déplorer. Cette recommandation est donc désormais sans objet. » Néanmoins, dès son élection, l'actuel maire de Beaucaire a tenu compte de la manière de servir des agents sur la durée d'avancement d'échelon. Ainsi, trois fois plus d'agents ont été avancés à l'échelon maximal au lieu de l'échelon minimal qui était la norme sous l'ancienne municipalité.

tableau 42

Année	Avancement au mini	Avancement au maxi
2013	106	8
2014	121	8
2015	113	25
2016	93	25

Appréciation de la chambre régionale des comptes :

Sans objet.

Recommandation n° 9 : Prendre une délibération relative aux attributions de logements conformément au décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 et mettre fin aux cumuls d'indemnités irréguliers.

Réponse de l'ordonnateur :

La situation a été régularisée lors du conseil municipal du 11/09/2014. La collectivité applique strictement les règles en la matière. Il n'y a aujourd'hui plus que deux logements de fonction (à la base nautique et à la halle des sports). Il n'y a plus aucun cumul d'indemnités d'astreintes et de logement de fonction.

Appréciation de la chambre régionale des comptes :

Mise en œuvre.

Recommandation n° 10 : Joindre aux documents transmis au conseil municipal pour le débat d'orientation budgétaire les informations relatives aux dépenses et recettes de chaque manifestation.

Réponse de l'ordonnateur :

La commune communique ces éléments à la demande.

Appréciation de la chambre régionale des comptes :

Proposition non mise en œuvre (cf. 6.1).

annexe 2 : L'excédent brut de fonctionnement

Une augmentation de l'excédent brut de fonctionnement imputable à la baisse des charges de gestion du budget principal

Cette situation est principalement imputable à la baisse des charges de gestion intervenues sur le budget principal (- 0,7 %).

tableau 43 : évolution de la composition de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement brute du budget principal

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuel
Ressources fiscales propres (nettes de l'impôt sur le revenu)	9 088 481	9 078 281	9 288 369	9 324 246	9 643 641	9 753 206	1,4%
+ Ressources d'exploitation	901 539	794 358	1 109 009	1 571 657	1 094 419	1 036 602	2,8%
= Produits "flexibles" (a)	9 990 020	9 872 639	10 397 378	10 895 903	10 738 060	10 789 809	1,6%
Ressources institutionnelles	4 618 882	4 480 016	4 700 292	4 346 315	4 332 977	4 211 360	-1,8%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	5 137 660	5 964 610	5 947 496	5 949 662	5 085 761	4 999 650	-0,5%
= Produits "rigides" (b)	9 756 542	10 444 626	10 647 788	10 295 977	9 418 738	9 211 010	-1,1%
Production immobilisée, travaux en cours	140 728	73 359	31 567	36 696	100 267	66 328	-14,0%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	19 887 290	20 390 624	21 076 732	21 228 575	20 257 065	20 067 147	0,2%
Charges à caractère général	3 799 553	3 436 516	3 399 082	3 534 429	3 336 381	3 397 053	-2,2%
+ Charges de personnel	11 468 444	11 689 466	11 293 013	11 319 048	11 423 104	11 312 326	-0,3%
+ Subventions de fonctionnement	1 025 258	1 041 919	957 801	931 914	943 510	1 072 495	0,9%
+ Autres charges de gestion	962 083	1 698 803	1 894 540	1 840 925	1 078 606	899 577	-1,3%
= Charges de gestion (B)	17 255 338	17 866 704	17 544 436	17 626 316	16 781 601	16 681 451	-0,7%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2 631 952	2 523 919	3 532 296	3 602 259	3 475 463	3 385 696	5,2%
<i>en % des produits de gestion</i>	13,2%	12,4%	16,8%	17,0%	17,2%	16,9%	
+/- Résultat financier	-398 951	-450 430	-481 376	-460 894	-456 483	-404 236	0,3%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	595 723	522 520	518 220	542 355	544 365	491 000	-3,8%
+/- Autres produits et charges exceptionnelles	-186 768	19 296	9 959	107 371	104 780	374 997	N.C.
= CAF brute	1 450 511	1 570 265	2 542 659	2 706 381	2 579 395	2 865 457	14,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	7,3%	7,7%	12,1%	12,7%	12,7%	14,3%	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

La légère hausse des produits de gestion (+ 0,2 %) du budget principal a permis de compenser la baisse des produits de gestion des budgets annexes « fêtes et culture » (- 1,3 %) ainsi que « culture taurine » (- 162,3 %).

tableau 44 : évolution des excédents bruts de fonctionnement des budgets principal et annexes administratifs

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	var. an. moy.
Budget principal	2 631 952	2 523 919	3 532 296	3 602 259	3 475 463	3 385 696	5,2%
Fêtes et culture	-367 228	-328 112	-335 557	-348 272	-319 606	-343 930	-1,3%
Culture taurine et courses camarguaises	-196 948	69 482	19 093	99 211	129 581	18 460	-162,3%
ZAC des Genestet	-30 587	-500	0	-400 000	-1	0	-92,9%
Total	2 037 189	2 264 790	3 215 832	2 953 199	3 285 437	3 060 226	8,5%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Après retraitement des subventions exceptionnelles, le budget annexe « fêtes et culture » fait ressortir un déséquilibre structurel. Les produits de gestion ne représentent que 7,1 % des charges de gestion depuis 2013 ; les produits d'exploitation (billetterie du théâtre essentiellement) ne représentent que 5,4 % de ces mêmes produits de gestion. Cette situation est imputable aux manifestations gratuites organisées par la commune.

tableau 45 : évolution de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement brute du budget annexe « fêtes et culture »

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	5 841	7 731	7 175	6 173	4 735	2 450	-16,0%
+ ressources d'exploitation	10 170	8 550	25 578	23 260	25 816	24 972	19,7%
= Produits "flexibles"	16 011	16 281	32 753	29 433	30 551	27 422	11,4%
+ Ressources institutionnelles (participations retraitées des subventions versées par le BP)	3 000	0	0	0	0	0	sans objet
= Produits de gestion	19 011	16 281	32 753	29 433	30 551	27 422	7,6%
Charges à caractère général	380 677	338 393	366 919	377 368	349 941	371 130	-0,5%
+ Charges de personnel	5 562	6 000	1 135	0	0	0	-100,0%
+ Autres charges de gestion	0	0	256	336	216	222	sans objet
= Charges de gestion (B)	386 239	344 393	368 310	377 704	350 157	371 352	-0,8%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	-367 228	-328 112	-335 557	-348 272	-319 606	-343 930	-1,3%
+/- résultat excep. retraité des subv. excep.	381 744	317 691	343 408	347 852	342 405	339 335	-2,3%
= CAF brute	14 516	-10 421	7 851	-420	22 798	-4 595	-179,4%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

À la différence du budget annexe « fêtes et culture », le budget annexe « culture taurine et courses camarguaises » a pu dégager un excédent brut de fonctionnement positif depuis 2014 grâce à des recettes de billetterie et des redevances d'occupation du domaine public versées par les associations et des commerçants tenant des stands lors des manifestations taurines ; des participations du conseil régional (119 103 € depuis 2013) et de la communauté de communes (120 000 € depuis 2013) ; des subventions exceptionnelles versées par le budget principal au budget annexe⁸⁶.

tableau 46 : évolution de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement brute du budget annexe « culture taurine et courses camarguaises »

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	var. an. moy.
Ressources d'exploitation	153 219	153 379	140 351	186 317	211 943	119 095	-4,9%
+ Ressources institutionnelles (participations retraitées des subventions versées par le BP)	44 790	65 008	-4 445	40 000	50 000	43 750	-0,5%
= Produits de gestion	198 009	218 387	135 907	226 317	261 943	162 845	-3,8%
Charges à caractère général	282 842	295 966	277 759	316 115	332 971	295 196	0,9%
+ Charges de personnel	112 115	57 108	16 360	8 161	859	189	-72,1%
+ Autres charges de gestion	0	0	0	0	1	1	sans objet
= Charges de gestion (B)	394 957	353 075	294 119	324 276	333 831	295 385	-5,6%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	-196 948	69 482	19 093	99 211	129 581	18 460	-162,3%
+/- résultat excep. retraité des subv. excep.	183 187	168 215	139 631	146 306	134 999	80 602	-15,1%
= CAF brute	-30 558	-35 955	-37 674	-50 864	-66 471	-70 399	18,2%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Enfin, l'excédent brut de fonctionnement de la ZAC des Genestet est uniquement constitué des produits de la vente de deux aménagements de terrains.

Les produits de gestion consolidés des budgets principal et annexes administratifs

La stabilité des produits de gestion est la conséquence principalement de la conjonction de la baisse des dotations compensée par la hausse des ressources fiscales propres (+ 1,4 % en moyenne annuelle).

⁸⁶ Celles-ci ont été déduites des ressources institutionnelles et réimputées dans le résultat exceptionnel.

Une baisse des dotations et des participations

Les dotations et participations ont diminué de 1,8 % en moyenne annuelle impactée par la baisse de la dotation forfaitaire (- 1,3 M€ depuis 2013)⁸⁷. Le niveau de la dotation forfaitaire devrait se stabiliser entre 2018 et 2019, l'État ayant maintenu le niveau des dotations forfaitaires.

Cette baisse a été compensée partiellement par une hausse de la dotation de solidarité urbaine de 10,9 % en moyenne annuelle (+ 856 626 € depuis 2013) imputable à la fois à l'augmentation des crédits nationaux consacrés à la DSU (+ 7 % en moyenne annuelle depuis 2013) ainsi qu'aux modalités de répartition de celle-ci.

tableau 47 : évolution des dotations et participations consolidées retraitées

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Dotations Globale de Fonctionnement	3 440 324	3 357 489	3 186 991	3 002 798	2 884 663	2 983 289	-2,8%
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	1 995 946	1 833 362	1 404 576	987 537	709 884	689 693	-19,1%
<i>Dont dotation de solidarité urbaine</i>	1 262 962	1 342 439	1 597 044	1 837 880	2 014 960	2 119 588	10,9%
<i>Dont dotation nationale de péréquation</i>	181 416	181 688	185 371	177 381	159 819	174 008	-0,8%
Dotations générale de décentralisation	24 507	0	0	0	0	0	-100,0%
Participations retraitées (sub. excep. du BP)	1 201 841	1 187 535	1 508 856	1 383 517	1 498 314	1 271 821	1,1%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 666 672	4 545 024	4 695 847	4 386 315	4 382 977	4 255 110	-1,8%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Les participations

La hausse du niveau des participations à compter de 2015 correspond à la perception des recettes de la caisse d'allocation familiales versées au titre de la mise en œuvre des temps d'activités périscolaires et à un transfert de financements perçus jusqu'en 2014 au CCAS au titre des crèches communales. Elles ont en effet été transférées en 2015 au budget principal.

La baisse du niveau des participations en 2018 est principalement imputable d'une part à la diminution des financements perçus de la caisse d'allocation familiales au titre des temps d'activités périscolaires suite au retour à la semaine de quatre jours dans les écoles (- 90 000 €) et d'autre part à la diminution des financements perçus de la caisse d'allocation familiales au titre de la diminution de la fréquentation du centre aéré (- 80 000 €).

La fiscalité reversée

La fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité a atteint son niveau le plus élevé en 2014. Elle est ensuite restée stable jusqu'en 2016 (5,9 M€) avant de s'établir en 2017 à 5 M€ à la suite de la diminution de l'attribution de compensation.

⁸⁷ Cette année avait précédé la baisse des dotations arrêtée dans le cadre de la participation des collectivités locales à l'effort de réduction des déficits publics.

tableau 48 : évolution de la fiscalité reversée

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle
Attribution de compensation brute	4 092 941	4 925 961	4 925 961	4 925 961	4 087 360	3 965 485	-0,6%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	1 044 719	1 038 649	861 477	766 436	507 615	790 687	-5,4%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	0	0	160 058	257 265	236 978	243 478	N.C.
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	0	0	0	0	253 808	0	N.C.
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	5 137 660	5 964 610	5 947 496	5 949 662	5 085 761	4 999 650	-0,5%

Après avoir augmenté en 2013 de 15 968 €, suite au retour à la commune d'un agent à mi-temps en charge du FISAC, l'attribution de compensation a progressé en 2014 de 833 020 €. Ce montant correspond à la restitution de la contribution au service d'incendie et de secours réglée auparavant par la communauté de communes en lieu et place des communes alors que cette compétence ne lui avait pas été transférée. Ce dispositif a été annulé suite de la décision du Conseil d'État du 22 mai 2013.

En 2017, l'intercommunalité s'est de nouveau substituée aux communes pour financer la contribution au service d'incendie et de secours suite à la loi du 7 août 2015 et dans les nouvelles conditions prévues par l'article L. 1424-35 du CGCT⁸⁸. L'attribution de compensation a ainsi été réduite de 838 601 € en 2017.

Enfin, 121 875 € supplémentaires ont été déduits en 2018 suite au transfert de la compétence Gemapi⁸⁹.

L'augmentation des ressources fiscales

Les ressources fiscales ont augmenté de 1,4 % en moyenne annuelle depuis 2013.

tableau 49 : évolution des ressources fiscales propres consolidées

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	var. annuelle moy.
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	9 094 322	9 086 012	9 295 544	9 330 419	9 648 376	9 755 656	1,4%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Cette hausse est imputable principalement à la revalorisation nationale des bases des valeurs locatives⁹⁰ et plus marginalement la hausse annuelle moyenne de la population légale, soit 0,2 %⁹¹.

Dans le même temps, la commune a diminué ses taux portant sur la fiscalité des ménages⁹² (- 0,29 point sur la taxe d'habitation ; - 0,48 point sur la taxe foncière ; - 3,9 points sur la taxe foncière non bâtie). Cette baisse des taux n'a pas été de nature à diminuer le produit des ressources fiscales effectivement perçues.

⁸⁸ « Cette nouvelle rédaction ouvre, en outre, pour les EPCI créés après le 3 mai 1996 et ne possédant pas la compétence "incendie et secours", la possibilité de se voir transférer par les communes qui les composent, dans les conditions prévues au L. 5211-17 du code précité, la charge du versement des contributions dues par ces communes au budget du SDIS. Le montant de la contribution de chaque EPCI nouvellement compétent résulte de l'addition des contributions communales pour l'exercice précédent le transfert de ces contributions à l'EPCI ». Source : réponse ministérielle, JO du Sénat du 26 janvier 2017, p.206.

⁸⁹ Le conseil municipal du 20 décembre 2017 n'a pas approuvé le rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) relatif au transfert de la compétence « Gemapi », le montant des charges transférées ayant été évalué à 156 039 € sur la base du seul exercice 2017 alors que la commune de Beaucaire souhaitait que ce montant soit fondé sur la moyenne des 4 derniers exercices. Le maire a ensuite saisi le préfet du Gard pour arbitrage. Le montant du transfert a été arrêté au montant de 121 874 €.

⁹⁰ Coefficient de revalorisation des bases fiscales : 1,8 % en 2013 ; 0,9 % en 2014 et 2015 ; 1 % en 2016 ; 0,4 % en 2017 ; 1,2 % en 2018.

⁹¹ Source : Insee. Taux moyen calculé sur la base des six dernières populations légales disponibles (2010-2015).

⁹² La taxe d'habitation représentait 31,4 % de la fiscalité ménage en 2017 ; la taxe foncière bâtie 64,6 % et la taxe foncière non bâtie 4,1 %.

tableau 50 : évolution des taux de la fiscalité ménage

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
taxe d'habitation	14,64%	14,50%	14,45%	14,40%	14,35%	14,35%	14,35%
taxe foncière	26,53%	26,28%	26,15%	26,10%	26,05%	26,05%	26,05%
taxe foncière non-bâtie	53,20%	52,70%	52,50%	52,30%	52,10%	52,10%	52,10%

Source : CRC, d'après DGFIP

La politique d'abattements fiscaux a été inchangée depuis 2013. Outre les abattements légaux obligatoires⁹³ sur la taxe d'habitation, la commune a maintenu l'abattement de 10 % sur la taxe d'habitation en faveur de certaines personnes handicapées dont la faculté est prévue au 3 bis du II de l'article 1411 du code général des impôts.

En dépit de la légère diminution continue des impôts depuis 2014, l'effort fiscal de la population est supérieur de 36 % à la moyenne nationale.

Le potentiel fiscal⁹⁴ est en effet l'indicateur mesurant le montant théorique que représenterait la pression fiscale s'il était fait application des taux moyens nationaux aux bases brutes après écrêtement des trois taxes ménages⁹⁵, de la TEOM.

Le potentiel fiscal de Beaucaire s'établissait en 2017 à 601 € par habitant. Or, la commune prélevait un montant de 820 € par habitant, soit un écart de 219 € par habitant (36,4 %).

Cet écart est moindre au niveau de l'ensemble du territoire intercommunal, soit 130 € (+ 22,2 % par rapport à la moyenne nationale)⁹⁶ ainsi que pour les autres communes de la communauté de communes, soit 32 € (+ 5,6 % de la moyenne nationale)⁹⁷.

La commune, en mobilisant pleinement son levier fiscal, disposait de la faculté de diminuer ses taux de prélèvement sans affecter ses produits. Les effets de la baisse des taux ont en effet été surcompensés notamment par la hausse des bases.

Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation ont augmenté de 2,1 % en moyenne annuelle (+ 115 742 € depuis 2013) en raison principalement de la hausse des travaux, études et prestations de service (+ 166 327 €) dépassant les baisses constatées de produits du domaine (- 43 117 €) et des revenus locatifs et redevances (- 18 519 €).

⁹³ 10 % pour chacune des deux premières personnes à charge puis 15 % pour les suivantes (article 1411 du code général des impôts).

⁹⁴ Cet indicateur doit être appréhendé en prenant en considération les valeurs locatives. Celle-ci permettent de calculer les bases fiscales servant de support au calcul des taxes. Ces valeurs locatives établies en 1970 n'ont été que faiblement actualisées par la commune.

⁹⁵ Après déduction des exonérations prévues à l'article 1396 du code des impôts.

⁹⁶ Le potentiel fiscal agrégé – agrégation des richesses fiscales communales et intercommunales sur le territoire de la communauté de communes – est en effet de 585 € par habitant pour des produits fiscaux effectivement prélevés de 715 €.

⁹⁷ Le potentiel fiscal de l'ensemble des autres communes (hors Beaucaire et communauté de communes) est de 568 € par habitant pour des produits fiscaux effectivement prélevés de 600 €.

tableau 51 : évolution des ressources d'exploitation consolidées

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
+ Domaine et récoltes	110 718	51 687	73 894	94 816	78 692	67 601	-9,4%
+ Travaux, études et prestations de services	560 333	531 559	752 095	802 706	777 981	726 659	5,3%
+ Mise à disposition de personnel facturée	0	0	0	0	665	0	sans objet
+ Remboursement de frais	3 075	5 735	2 464	2 987	0	14 126	35,7%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	674 126	588 980	828 452	900 508	857 338	808 387	3,7%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	390 801	367 306	446 486	480 725	474 840	372 283	-1,0%
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	400 000	0	0	sans objet
= Autres produits de gestion courante (b)	390 801	367 306	446 486	880 725	474 840	372 283	-1,0%
= Ressources d'exploitation (a+b)	1 064 928	956 287	1 274 938	1 781 233	1 332 178	1 180 670	2,1%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Les variations des produits des domaines et récoltes est imputable en 2013 à la perception d'un arriéré de quatre années correspondant à la redevance versée par France télécom au titre des occupations du domaine public (réseaux). À compter de 2014, le niveau perçu par la commune est celui du seul exercice afférent. À compter de 2015, les recettes liées à la fréquentation du théâtre expliquent ces variations.

S'agissant des travaux, études et prestations :

- en 2015, les participations des familles au fonctionnement de la crèche ont été perçues par la commune en lieu et place du CCAS ;
- en 2015, la commune a perçu les recettes correspondant aux participations des familles pour les activités périscolaires au titre du dernier trimestre de l'année à la suite de la mise en œuvre de la semaine de quatre jours et demi. À compter de 2016, cette participation des familles a concerné l'ensemble de l'exercice avec un effet année pleine ;
- en 2016, le transfert de la « navette » du CCAS vers le budget communal a été accompagné des produits de billetterie afférents.

Les revenus locatifs et redevances ont augmenté entre 2015 et 2017 par rapport à 2013/2014 en raison d'une politique communale d'acquisition de locaux commerciaux pour les mettre ensuite en location au bénéfice de commerçants avec un loyer bonifié au cours des deux premiers exercices.

Enfin, en 2016, un flux avec les budgets annexes administratifs de 400 000 € a été enregistré. Il correspond au reversement de l'excédent du budget annexe ZAC des Genestet au budget principal.

Les charges de gestion

Les charges de personnel

Les charges de personnel se sont érodées en moyenne annuelle de 0,5 %. Cette approche par la moyenne doit cependant être nuancée par une baisse significative de 3,76 % entre 2014 et 2015 (- 442 067 €). Depuis 2015, les charges de personnel sont en légère augmentation.

Les charges à caractère général

La diminution des charges à caractère général de 399 693 € depuis 2013 est principalement imputable aux achats autres que les terrains à aménager (- 347 952 €)⁹⁸, les autres services extérieurs (- 77 164 €)⁹⁹ ainsi que les transports collectifs et de biens (- 63 376 €)¹⁰⁰.

tableau 52 : évolution des charges à caractère général consolidées

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	4 463 072	4 071 375	4 043 760	4 227 912	4 019 294	4 063 379	-1,9%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	1 724 095	1 593 165	1 531 468	1 490 323	1 433 904	1 376 143	-4,4%
<i>Dont crédit-bail</i>	38 470	38 487	38 487	38 487	38 487	0	-100,0%
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	284 443	308 045	289 128	350 388	331 818	369 534	5,4%
<i>Dont entretien et réparations</i>	728 005	542 819	591 606	656 463	647 347	678 894	-1,4%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	152 663	151 193	168 792	150 085	125 072	124 852	-3,9%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	405 594	340 972	272 955	357 682	325 857	328 429	-4,1%
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	4 651	200	27 184	21 446	0	0	sans objet
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	84 468	77 419	41 511	40 162	37 615	31 420	-17,9%
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	63 624	117 196	116 059	176 797	150 138	154 398	19,4%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	558 477	474 880	546 046	571 670	566 867	658 675	3,4%
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	103 478	110 493	94 648	40 827	40 302	40 102	-17,3%
<i>Dont déplacements et missions</i>	66 101	35 050	25 706	23 307	29 571	36 028	-11,4%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	118 337	152 259	168 112	168 879	157 484	131 126	2,1%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	130 668	129 196	132 056	141 395	134 830	133 779	0,5%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion ont diminué de 1,9 % en moyenne annuelle.

tableau 53 : évolution des autres charges de gestion consolidées

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	992 670	1 698 803	1 894 796	2 241 261	1 078 824	899 800	-1,9%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Cette baisse est la conjonction notamment de la suppression en 2017 des contributions au budget du service départemental d'incendie et de secours ainsi que de la baisse des subventions accordées aux associations depuis 2014.

Les subventions de fonctionnement versées par la commune ont en effet augmenté de 0,9 % en moyenne annuelle en raison de la hausse de la contribution communale versée au CCAS (+ 6,4 % en moyenne annuelle) compensée pour partie par une diminution des subventions versées aux associations (- 4,2 %).

⁹⁸ La diminution des achats autres que les terrains à aménager repose principalement sur de nouveaux marchés après remise en concurrence de la restauration scolaire (2014) ainsi que des photocopieurs (2015).

⁹⁹ La commune a diminué ses dépenses de formation en privilégiant le recours aux formations dispensées par le CNFPT.

¹⁰⁰ La collectivité a fait le choix de supprimer la prise en charge des frais d'autocars pour les classes vertes en versant une subvention de compensation aux écoles pour leur permettre d'acheter cette prestation.

tableau 54 : évolution consolidée des subventions de fonctionnement

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
subventions versées au CCAS	439 800	530 000	548 200	493 700	500 700	600 000	6,4%
+ subventions versées aux associations	585 458	511 919	409 601	438 214	442 810	472 495	-4,2%
Total sub. de fonctionnement	1 025 258	1 041 919	957 801	931 914	943 510	1 072 495	0,9%

Source : CRC, d'après comptes de gestion et balance des comptes

La réduction des subventions accordées aux associations a principalement porté sur trois secteurs : cohésion sociale (- 20,9 % en moyenne annuelle, soit 63,5 k€ depuis 2013) ; sport et jeunesse (- 4,5 %, soit - 47,2 k€) ; enseignement et formation (- 12,2, soit - 19,4 k€). Dans le même temps, les actions économiques ont augmenté de 9,1 % (+ 6 k€ depuis 2013).

tableau 55 : évolution des subventions versées aux associations

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
services généraux	165 975	165 675	161 610	157 550	162 350	NC	-0,4%
sécurité et salubrité	6 400	2 550	1 600	1 400	-	NC	sans objet
formation, enseignement et classes découvertes	40 338	28 708	17 136	31 932	33 460	NC	-12,2%
culture	40 600	18 100	24 300	21 150	21 200	NC	-12,2%
sport jeunesse	227 350	219 450	160 700	180 150	180 150	NC	-4,5%
cohésion sociale	91 945	61 436	25 955	28 982	28 400	NC	-20,9%
logement	350	-	300	-	-	NC	sans objet
aménagement et service urbain - environnement	1 500	-	-	250	250	NC	-30,1%
actions économiques	11 000	16 000	18 000	16 800	17 000	NC	9,1%
Total	585 458	511 919	409 601	438 214	442 810	472 495	-4,2%

Source : CRC, d'après comptes de gestion et balance des comptes

Enfin, les subventions aux associations taurines, qui représentaient 8,1 % des subventions versées aux associations culturelles en 2013, ont progressé pour s'établir à 49,9 % en 2018. Cette hausse des subventions inclut celle de 10 000 € versée par la commune à une association en contrepartie de l'organisation des *novilladas* depuis 2018.

tableau 56 : évolution de la part des subventions accordées aux associations taurines rapportées à l'ensemble des subventions accordées aux associations culturelles

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
total des subventions allouées aux associations culturelles	40 600	18 100	24 300	21 150	21 200	30 450	155 800
dont associations taurines	3 300	3 000	2 800	2 800	4 000	15 200	31 100
<i>part des associations taurines sur l'ensemble des subventions culturelles du budget principal</i>	8,1%	16,6%	11,5%	13,2%	18,9%	49,9%	20,0%

Source : CRC, d'après comptes administratifs du budget principal

La diminution des crédits liée au secteur de la cohésion sociale affecte principalement les subventions accordées aux associations intervenant dans le cadre de la politique de la ville (- 54 k€ depuis 2013). En revanche, les crédits accordés aux associations taurines ont progressé entre 2013 et 2018 hors subventions accordées à l'association gérant les *novilladas*.

GLOSSAIRE

ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AOC	appellation d'origine contrôlée
CA	communauté d'agglomération
CAA	cour administrative d'appel
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CCBTA	communauté de communes Beaucaire Terre d'Argence
CE	Conseil d'État
CE1	cours élémentaire 1
CGCT	code général des collectivités territoriales
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CP	cours préparatoire
CRC	chambre régionale des comptes
CT	comité technique
DGS	directeur général des services
DSU	dotation de solidarité urbaine
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETI	entreprise de taille intermédiaire
ETP	équivalent temps-plein
ETPR	équivalent temps-plein rémunéré
ETPT	équivalent temps-plein travaillé
FISAC	fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce
Gemapi	gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
HT	hors taxes
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
JO	Journal officiel
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
MAPTAM	loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
OPAH-RU	opération programmée d'amélioration de l'habitat - renouvellement urbain
PLH	plan local de l'habitat
PLU	plan local d'urbanisme
PME	petites et moyennes entreprises
PPCR	parcours professionnels, carrières et rémunérations
PPI	plan pluriannuel d'investissement
PPRI	plan de prévention des risques d'inondation
RGPD	règlement général sur la protection des données
RIFSEEP	régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROD	rapport d'observations définitives
RTT	réduction du temps de travail
SCOT	schéma de cohérence territoriale
SDIS	service départemental d'incendie et de secours
SPL	société publique locale
TA	tribunal administratif

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

TEOM	taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TGI	tribunal de grande instance
TGV	train à grande vitesse
TTC	toutes taxes comprises
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
ZAC	zone d'aménagement concerté

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 29 juillet 2020 de M. Julien Sanchez, maire de Beaucaire.

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

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



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

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

occitanie@crtc.ccomptes.fr

 **@crococcitanie**