



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE D'ESPALION  
(Aveyron)

Exercices 2015 et suivants



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>5</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
<b>1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE ET DE SON TERRITOIRE .....</b>	<b>10</b>
1.1. La commune et son territoire .....	10
1.2. Positionnement dans le paysage administratif territorial.....	11
1.3. Les vulnérabilités de la commune et de son territoire .....	11
<b>2. LA GESTION ADMINISTRATIVE DE LA COMMUNE.....</b>	<b>13</b>
2.1. L'organisation administrative.....	13
2.1.1. Les structures de responsabilités.....	13
2.1.2. L'organisation des services.....	13
2.2. La gestion des ressources humaines .....	14
2.2.1. Les effectifs et la masse salariale sont maîtrisés.....	14
2.2.2. La rémunération des agents .....	15
2.2.3. Le temps de travail.....	15
2.2.4. L'action sociale au profit du personnel est correctement mise en place.....	16
2.2.5. La prévention des risques professionnels doit se concrétiser .....	16
2.3. La commande publique.....	17
2.3.1. Organisation et stratégie d'achat.....	17
2.3.2. Contrôle de différentes procédures .....	18
<b>3. LA GESTION PAR LA COMMUNE DES PRINCIPAUX RISQUES POUR LA POPULATION .....</b>	<b>24</b>
3.1. Les risques et l'information du citoyen : un sujet bien pris en compte .....	24
3.1.1. Le plan communal de sauvegarde d'Espalion est opérationnel .....	25
3.1.2. Le document d'information communal sur les risques majeurs .....	25
3.2. La préparation et la réponse au risque sanitaire : une réactivité à souligner .....	26
3.3. Les inondations .....	27
3.3.1. Les inondations : un risque majeur .....	27
3.3.2. Un risque effectivement pris en compte .....	28
<b>4. UN EXEMPLE D'URBANISME ET DE PRÉVENTION DES INONDATIONS : LE PROJET « L'ACCESSIBLE ».....</b>	<b>29</b>
4.1. Un projet présenté comme un éco-quartier, tourné vers les séniors .....	29
4.2. Un projet parallèle d'aménagement du chemin de Saint-Jacques .....	30
4.3. La révision des plans d'urbanisme a permis la réalisation de ce projet.....	30
4.3.1. Une association étroite de la mairie au projet.....	30
4.3.2. Une révision du plan local d'urbanisme destinée à créer de nouveaux espaces à urbaniser .....	31
4.4. Un volet « prévention des inondations » qui doit être clarifié.....	32
4.4.1. Un risque inondation pris en compte .....	32
4.4.2. La clarification nécessaire des travaux de prévention à réaliser.....	2
4.5. L'identification de risques juridiques pour l'ordonnateur et la commune .....	4
4.5.1. Un permis de construire délivré dans les formes .....	4

4.5.2.	Des conditions de révision du PLU présentant en revanche un risque juridique .....	4
4.5.3.	Des mesures de prévention des conflits d'intérêts à mettre en œuvre .....	7
<b>5.</b>	<b>QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE.....</b>	<b>8</b>
5.1.	Périmètre et principes de l'analyse .....	8
5.1.1.	L'architecture budgétaire .....	8
5.1.2.	Détermination d'un seuil de signification.....	13
5.1.3.	Les flux réciproques avec les budgets annexes.....	13
5.1.4.	Les transferts de patrimoine afférents aux transferts de compétences : le cas des zones d'activité .....	14
5.2.	La qualité de l'information budgétaire proposée aux élus et aux citoyens est perfectible .....	15
5.2.1.	Le respect des dispositions applicables aux communes de plus de 3 500 habitants dans les documents budgétaires.....	15
5.2.2.	Le débat d'orientations budgétaires .....	16
5.2.3.	L'information du citoyen .....	17
5.2.4.	La construction budgétaire et son exécution.....	18
5.3.	La tenue des comptes.....	18
5.3.1.	Les opérations de clôture .....	18
5.3.2.	Les engagements dans la tenue des comptes .....	20
5.3.3.	La comptabilisation des actifs.....	21
<b>6.</b>	<b>LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE .....</b>	<b>22</b>
6.1.	L'incidence de la crise sanitaire sur les comptes 2020 et 2021 .....	23
6.2.	L'autofinancement du budget principal.....	23
6.2.1.	Un autofinancement brut important, mais affaibli par les budgets annexes	24
6.2.2.	Une capacité d'autofinancement insuffisante pour couvrir systématiquement le remboursement annuel de la dette.....	25
6.2.3.	Les déterminants de l'autofinancement et les marges de manœuvre afférentes .....	26
6.3.	Des modalités de financement des investissements peu soutenables .....	30
6.3.1.	Des investissements importants sur la période 2015-2020.....	30
6.3.2.	Un financement propre disponible soutenu par l'emprunt .....	31
6.4.	La dette et son remboursement .....	32
6.4.1.	Une structure sécurisée de la dette.....	32
6.4.2.	Une dette importante mais pilotée .....	32
6.5.	L'analyse de la situation bilancielle.....	34
6.5.1.	Le fonds de roulement est positif, en partie grâce à l'emprunt.....	34
6.5.2.	La trésorerie s'améliore mais reste fragile.....	35
	<b>ANNEXES.....</b>	<b>36</b>
	<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>43</b>
	<b>Réponses aux observations définitives.....</b>	<b>44</b>

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Espalion pour les exercices 2015 et suivants. Dans le contexte de l'actuelle crise sanitaire, le contrôle a plus particulièrement porté sur la situation financière et la prévention des risques, étant précisé que la commune a par ailleurs eu à subir, à plusieurs reprises, d'importantes crues du Lot.

### **Une petite ville-centre dynamique au cœur d'un territoire rural**

Espalion est une commune de 4 500 habitants située au nord du département de l'Aveyron. Ancrée dans le Massif Central et classée en zone de montagne, elle se trouve isolée de toute ville moyenne du secteur, à l'exception de Rodez (30 minutes). Elle joue donc un véritable rôle de centralité dans son territoire.

La commune renvoie une image de dynamisme avec de nombreux commerces en centre-ville et une activité associative soutenue. Elle se démarque ainsi favorablement d'autres villes comparables dont le centre est en déprise. Les nombreux investissements réalisés, la recherche de labels, le soutien à l'activité économique et à l'accès aux services contribuent vraisemblablement à cette situation.

### **Un enjeu de gestion des risques naturels correctement pris en compte, des mesures d'aménagement en matière de prévention des inondations qui doivent être confortées**

Le risque inondation est particulièrement fort sur la commune, qui a encore subi une crue du Lot au début de l'année 2021. En liaison avec le syndicat mixte Lot-Dourdou et les services de l'État, la commune a réalisé différents travaux d'aménagement et mis en place un système d'alerte à la population. Cette dernière peut par ailleurs avoir accès à des réunions d'information publiques et aux documents relatifs à la prévention des principaux risques.

Pour autant, à la suite des différentes révisions des plans d'urbanisme depuis 2016, la nature exacte des travaux restant à réaliser dans le cadre de la limitation du risque inondation doit être précisée. Si une série d'opérations est en effet décrite dans un document stratégique de 2014 (programme d'actions de prévention des inondations – PAPI), la finalisation et le calendrier de certains travaux envisagés ne sont pas précisés. Or, certains d'entre eux ont une incidence importante sur les rives du Lot ainsi que sur la configuration du cœur de ville. Des clarifications devront être apportées au conseil municipal sur ce point.

### **Une commune qui a su réagir à la crise sanitaire et poursuit son soutien à l'économie locale**

Du fait de sa culture de gestion de risque, la commune a mis en place un plan de continuité d'activité (PCA) pendant la crise sanitaire afin d'assurer le fonctionnement des services municipaux. Ainsi, au-delà des restrictions d'accès au public et des fermetures imposées par la loi,

il n'y a pas eu de rupture dans l'activité de l'administration communale. La chambre souligne positivement les mesures adoptées.

Dans le même esprit, en s'appuyant sur un fonds de développement économique communal préexistant, Espalion a soutenu les établissements sous le coup de fermetures administratives du fait de la pandémie. Pour opportun qu'il ait pu être, ce fonds devra toutefois faire l'objet de mesures administratives spécifiques afin que son fonctionnement s'inscrive dans un cadre réglementaire clair.

**Des investissements importants qui doivent désormais conduire la commune à bâtir une prospective budgétaire**

Espalion a investi environ 10 M€ dans la réalisation et l'entretien d'infrastructures publiques sur les six dernières années, soit un niveau plus élevé que les communes comparables. Cette situation résulte de son statut de ville-centre et des efforts réalisés pour soutenir le tissu socio-économique. Or, en dépit d'un autofinancement brut élevé lié à la maîtrise des charges, le recours à l'emprunt, qui apparaît nécessaire, ne laisse désormais que peu de marges de manœuvre. Dès lors, les projets à venir devront être intégrés dans une prospective pluriannuelle présentée au conseil municipal dès 2022.

**Des délibérations du conseil municipal qui doivent être plus accessibles pour le citoyen**

Que ce soit en matière d'investissement, y compris dans le domaine de la prévention des inondations, ou dans le domaine financier, les délibérations du conseil municipal et les principaux actes de gestion de la commune doivent pouvoir être accessibles au citoyen, ce qui passe principalement par voie d'affichage ou une mise en ligne de ces informations. Dans un objectif de plus grande transparence de la gestion locale, le site internet de la collectivité devra donc faire l'objet de mises à jour régulières.

## **RECOMMANDATIONS**

**(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)**

1. Finaliser le guide des procédures en l'étendant aux processus administratifs à forts enjeux, en particulier les marchés publics et la gestion des ressources humaines, en incluant le contrôle des droits informatiques. *Mise en œuvre en cours.*

2. Actualiser dans l'année la délibération afférente au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep), de manière à prévoir une possibilité de versement du complément indemnitaire annuel. *Totalement mise en œuvre.*

3. Présenter en 2022 au comité social territorial le document unique de prévention des risques professionnels. *Mise en œuvre en cours.*

4. Communiquer de manière explicite sur l'état d'avancement de l'intégralité des projets d'aménagement dans le cadre de la prévention des inondations. *Non mise en œuvre.*

5. En liaison avec la région, mettre en conformité le fonds de développement économique avec le cadre légal applicable. *Non mise en œuvre.*

6. Détailler le contenu du budget et du compte administratif présentés au conseil municipal, conformément au cadre réglementaire et comptable applicable. *Non mise en œuvre.*

7. Présenter les orientations budgétaires au conseil municipal conformément aux dispositions applicables aux communes de plus de 3 500 habitants, en particulier en ce qui concerne les perspectives pluriannuelles. *Non mise en œuvre.*

8. Mettre à jour le site internet de la commune, en veillant notamment à ce que les informations réglementairement requises soient accessibles au citoyen. *Non mise en œuvre.*

9. Mettre en œuvre les opérations de clôture conformément aux normes comptables. *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 : 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 d'Espalion a été ouvert le 29 mars 2021 par lettre du président de section adressée à M. Éric Picard, unique ordonnateur sur la période.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 1<sup>er</sup> octobre 2021.

Lors de sa séance du 30 novembre 2021, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Éric Picard. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues et entendu la personne qui avait sollicité une audition, la chambre, dans sa séance du 12 avril 2022, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

# 1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE ET DE SON TERRITOIRE

## 1.1. La commune et son territoire

Espalion est une commune de 4 500 habitants située au nord de l'Aveyron. Ancrée dans le Massif Central et classée en zone de montagne<sup>1</sup>, elle se trouve isolée de toute ville moyenne du secteur, en dehors de Rodez (30 minutes en voiture).

carte 1 : isochrone 30' autour d'Espalion



Source : CRC, d'après le Géoportail IGN - <https://www.geoportail.gouv.fr/carte>

La population est stable selon les données Insee. Avec 35 % de personnes de plus de 60 ans et 40 % de retraités<sup>2</sup>, elle rejoint la typologie classique des communes rurales de la région Occitanie, éloignées des zones d'influence des métropoles de Toulouse et de Montpellier. Selon le contrat Bourg-centre signé en 2019 avec la région, il est constaté une arrivée de jeunes ménages sur la commune, ce qui constitue un signal positif.

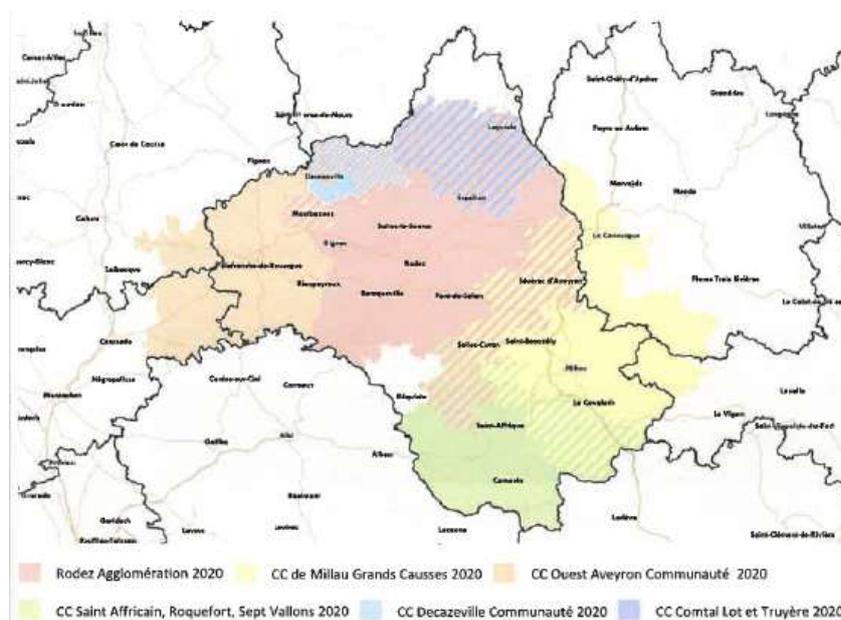
Espalion possède par ailleurs un riche patrimoine historique et est traversée par le Lot et le GR65 (chemin de Saint-Jacques-de-Compostelle), deux atouts qui sont à l'origine d'une ressource touristique importante.

Au niveau commercial, Espalion et son territoire se situent, selon une étude de la chambre de commerce et d'industrie réalisée en 2020, dans la zone de chalandise de Rodez Agglomération, cette dernière représentant un tiers du chiffre d'affaires commercial du département dans le secteur non-alimentaire. Selon cette même étude, les dépenses de consommation des ménages ont diminué du fait de plusieurs facteurs : vieillissement de la population, baisse de pouvoir d'achat, nouveaux modes de consommation, en particulier les achats en ligne. Ces difficultés constituent un enjeu à surmonter pour participer à l'attractivité du cœur de ville, un objectif sur lequel s'est engagé l'ordonnateur avec des mesures de soutien économique et des contractualisations avec d'autres collectivités, comme le département ou la région.

<sup>1</sup> La zone de montagne est définie, par l'article 18 du règlement 1257/99, comme se caractérisant par des handicaps liés à l'altitude, à la pente, et/ou au climat, qui ont pour effet de restreindre de façon conséquente les possibilités d'utilisation des terres et d'augmenter de manière générale le coût de tous les travaux. Cette liste de communes zones de montagne sert notamment au calcul de la dotation globale de fonctionnement des communes.

<sup>2</sup> Parmi la population des plus de 15 ans.

carte 2 : zones de chalandise en 2020, secteur non-alimentaire

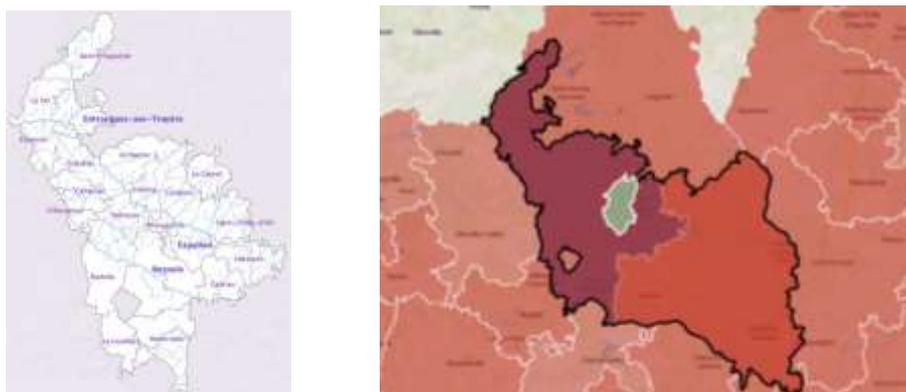


Source : CCI Aveyron, étude publiée en octobre 2020

## 1.2. Positionnement dans le paysage administratif territorial

Espalion fait partie de la communauté de communes Comtal, Lot et Truyère – 3CLT (21 communes, 19 000 habitants). Cet établissement, dont le siège est à Espalion, est né de la fusion en 2017 de trois intercommunalités (communautés de communes d’Entraygues-sur-Truyère, d’Estaing et de Bozouls Comtal). Il forme, avec la communauté de communes des Causses à l’Aubrac, le pôle d’équilibre territorial et rural (PETR) du Haut-Rouergue.

carte 3 : Espalion dans son intercommunalité et son pôle d’équilibre territorial et rural



Sources : site internet de l’EPCI  
 CRC, d’après l’open data de la région Occitanie - <https://data.laregion.fr>  
 Lecture : en vert la commune ; en violet l’intercommunalité ; tracé en noir : le PETR.

## 1.3. Les vulnérabilités de la commune et de son territoire

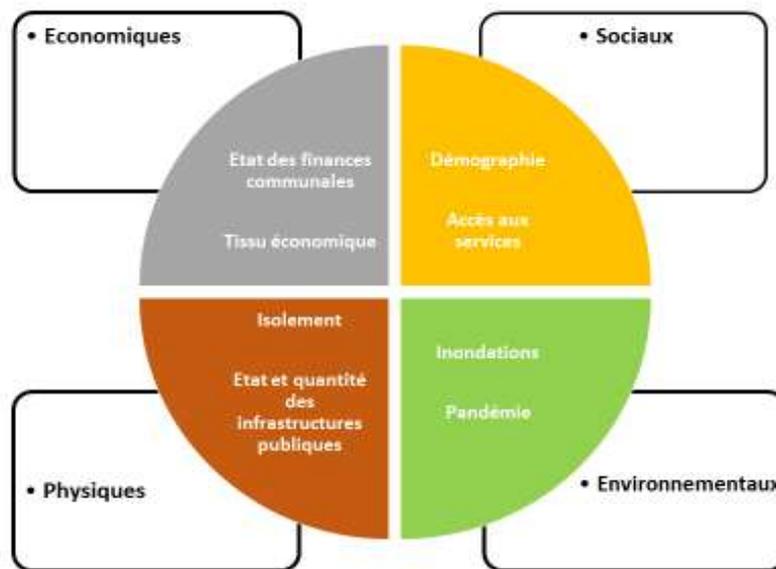
Un des enjeux de la gouvernance locale est de satisfaire les besoins de services et d’équipement des administrés. Les communes doivent également participer au dynamisme social, économique et culturel des territoires, en complément de grands plans nationaux (programme Action cœur de ville, Petites villes de demain) ou régionaux (contrats Bourgs-centres). Enfin, dans

un contexte de crise sanitaire, d'aléas climatiques plus fréquents et de risques industriels avérés, la gestion des risques est aussi devenue une exigence majeure.

Une vulnérabilité est la propension d'une entité à voir son fonctionnement déstabilisé par la survenance d'un risque, dont la nature peut être diverse : naturel, économique ou sanitaire. La réponse que peut apporter le gestionnaire local est soit une atténuation du risque, soit la mise en place de mesures d'adaptation et de résilience.

La chambre propose à ce stade de présenter les risques principaux identifiés pour la commune d'Espalion et sa population, avant d'en évoquer le traitement des vulnérabilités afférentes dans la suite du rapport. Elle s'est en particulier appuyée sur les travaux conduits dans le cadre de l'enquête sur la situation des villes moyennes en Occitanie<sup>3</sup>, sur les documents d'analyse des risques établis par les services de l'État, ainsi que sur une analyse financière préalable du budget communal.

**graphique 1 : principaux risques auxquels est confrontée la commune d'Espalion**



Source : CRC

## ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

Avec moins de 5 000 habitants, la commune d'Espalion joue un rôle de véritable ville-centre pour un territoire rural situé dans le nord de l'Aveyron, entre le plateau de l'Aubrac et Rodez. Son territoire est ainsi exposé aux risques que la chambre a déjà mis en lumière dans un rapport sur la situation des villes moyennes en Occitanie à l'écart des métropoles : vieillissement de la population, difficultés potentielles de maintien des commerces ou d'accès aux services.

<sup>3</sup> Rapport publié le 5 octobre 2020 - <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-villes-moyennes-en-occitanie>

## **2. LA GESTION ADMINISTRATIVE DE LA COMMUNE**

### **2.1. L'organisation administrative**

#### **2.1.1. Les structures de responsabilités**

##### 2.1.1.1. Le conseil municipal et les commissions

Conformément aux dispositions combinées de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid 19 et de l'ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020 visant à adapter le fonctionnement des institutions locales et l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux à la prolongation de l'état d'urgence sanitaire dans le cadre de l'épidémie de covid 19, le maire et ses adjoints ont pu être élus avant le 30 juin 2020, en l'occurrence à l'occasion du conseil municipal du 23 mai 2020.

L'article L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que le conseil municipal peut « former [...] des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres ». Le maire en est président de droit et, dans les communes de plus de 1 000 habitants, la composition des commissions doit « respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale ».

Ces obligations sont remplies, puisque par délibération du 27 mai 2020, 11 commissions municipales ont été créées (économie, culture et patrimoine, etc.) prévoyant effectivement une représentation proportionnelle. En complément, la commission d'appel d'offres (CAO) prévue à l'article L. 1414-2 du CGCT a été créée par une seconde délibération du 27 mai 2020.

Enfin, par délibération du 28 septembre 2020, le conseil municipal a désigné ses représentants au sein de l'assemblée communautaire. Les conditions nécessaires au fonctionnement du conseil municipal sont donc réunies.

##### 2.1.1.2. Les délégations du conseil municipal au maire

Par délibération du 27 mai 2020, le conseil municipal a délégué certaines compétences au maire en vertu de l'article L. 2122-22 du CGCT. Ces délégations doivent permettre de fluidifier la gestion de la commune, l'ordonnateur devant en contrepartie ne pas excéder les pouvoirs qui lui ont été accordés, et par ailleurs rendre compte devant le conseil municipal des actes engagés (signatures d'emprunts, etc.) en vertu de ces délégations.

L'examen de la mise en œuvre de ces dispositions n'appelle pas d'observation.

#### **2.1.2. L'organisation des services**

Les services de la commune sont placés sous l'autorité d'un directeur général des services (DGS), fonction occupée par trois directeurs successifs sur les deux dernières années, avec une période de vacance en 2020.

Le DGS est le seul agent de catégorie A de la collectivité, ce qui est assez normal au regard de la strate. En l'absence d'agents de catégorie B pour assurer un rôle d'échelon intermédiaire, le

risque que l'ensemble des mesures stratégiques de gestion, mais aussi le savoir-faire technique sur certains dossiers complexes, soit centralisé sur une seule personne existe. Comme corollaire, un cloisonnement des tâches entre agents, y compris sur des dossiers transverses comme la commande publique par exemple, peut, dans ces conditions, rapidement s'opérer. Le recrutement en 2019 d'une responsable des marchés constitue ainsi une première étape de structuration du service en charge de la commande publique.

Malgré cela, le risque s'est en l'espèce réalisé lors de la vacance du poste en 2020 puisque l'ancien DGS centralisait *de facto* à son niveau l'essentiel des procédures. Les contrôles opérés par la chambre, sur les marchés publics par exemple, montrent que la gestion était de qualité. Pour autant, la mémoire de certains dossiers a disparu et aucun système de contrôle interne autre que le visa du DGS ou de l'ordonnateur et de ses adjoints n'était opérationnel, ni même défini.

Le nouveau directeur, qui a mis en œuvre fin 2020 un premier guide de procédures à l'attention des agents, suivi d'un autre plus spécifique sur les achats en 2022, réorganise progressivement les services en pôles de compétences. Cette démarche ne peut qu'être soutenue par la chambre. Le recrutement d'un agent de catégorie B expérimenté ou, pour parer aux difficultés soulignées par l'ordonnateur quant au recrutement d'agents qualifiés, la formation et la promotion interne d'un agent en place, de manière à superviser la gestion financière, serait également de nature à permettre au DGS de dégager du temps pour se consacrer à ce projet au long cours.

Les activités à enjeu, comme la gestion des ressources humaines et la commande publique, devront ainsi faire l'objet de procédures formalisées développant, outre les aspects juridiques, les étapes de réalisation des transactions dans les outils que le personnel devra s'approprier. En effet, elles sont restées soit longtemps très centralisées (commande publique), soit sans contrôle de supervision identifié. Une dizaine d'agents dispose ainsi des droits d'accès aux différents logiciels de paie (gestion financière, Magnus paie / e-Magnus paie, Berger-Levrault), sans qu'aucune vérification de ces droits ou contrôle de supervision par l'ordonnateur ou un supérieur hiérarchique n'aient pu être documentés.

### **Recommandation**

**1. Finaliser le guide des procédures en l'étendant aux processus administratifs à forts enjeux, en particulier les marchés publics et la gestion des ressources humaines, en incluant le contrôle des droits informatiques. *Mise en œuvre en cours.***

## **2.2. La gestion des ressources humaines**

### **2.2.1. Les effectifs et la masse salariale sont maîtrisés**

En 2021, la commune emploie 47,45 équivalents temps plein (ETP). Une certaine stabilité des effectifs est relevée dans la mesure où ceux-ci varient à la baisse d'environ 0,28 ETP sur la période. Le nombre d'emplois occupés par des agents non titulaires a pour sa part légèrement diminué (27 % des effectifs en 2015, 25 % en 2021). Parmi eux, la majorité sont des agents contractuels (environ 90 %), les autres occupant des postes d'auxiliaire, d'apprenti ou encore de stagiaire. Cinq agents sont détachés sur un budget annexe, le village de vacances « Aux portes des Monts d'Aubrac », qui supporte la masse salariale afférente. Deux autres agents ont récemment été transférés au pôle économique de l'intercommunalité.

En 2018, la commune présente un taux d'administration de neuf agents (en ETP) pour 1 000 habitants. Ce chiffre est inférieur à la moyenne des effectifs des communes de la même strate<sup>4</sup> démographique, qui est de 12,4 ETP pour 1 000 habitants. Cette information est à mettre en relation avec le niveau de la masse salariale, qui représente une part contenue des dépenses de fonctionnement.

Les charges de personnel représentent ainsi, en moyenne sur la période, 49,1 % des charges courantes (1,6 M€ de charges de personnel sur un budget de 3,2 M€), ce qui n'induit pas de rigidité particulière au niveau des charges de la commune. En hausse de 2,2 % par an en moyenne du fait du glissement vieillesse-technicité (GVT) et de la mise en place du Rifseep<sup>5</sup>, l'évolution de la masse salariale de la commune demeure globalement maîtrisée.

### 2.2.2. La rémunération des agents

Par délibération du 22 mars 2018, la commune a mis en place le Rifseep au bénéfice de l'ensemble du personnel communal. Elle applique la partie fixe du Rifseep, à savoir l'indemnité liée aux fonctions, aux sujétions et à l'expertise (IFSE), selon les conditions et critères d'attribution suivants : « le présent régime indemnitaire est attribué aux agents titulaires et stagiaires exerçant les fonctions du cadre d'emplois concerné ainsi qu'aux agents contractuels de droit public comptant un jour d'ancienneté dans la collectivité ».

L'instauration du Rifseep s'est traduite pour la commune par une charge supplémentaire de 5 341,62 € par mois, soit 64 099,44 € au total sur l'exercice. Le surcoût serait donc de l'ordre de 60 000 € par an, soit une hausse pérenne de la masse salariale de 3,5 %.

Il peut être relevé que le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du Rifseep mentionne dans son article 1<sup>er</sup> que le nouveau régime indemnitaire se compose de deux volets indemnitaires : l'IFSE d'une part, et le complément indemnitaire annuel (CIA) d'autre part. Le versement de ce dernier, modulable d'une année sur l'autre, n'est pas obligatoire. La possibilité de l'octroyer à un ou plusieurs agents doit être prévue, ce qui a été régularisé par délibération du 3 février 2022.

#### **Recommandation**

**2. Actualiser dans l'année la délibération afférente au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep), de manière à prévoir une possibilité de versement du complément indemnitaire annuel. *Totalement mise en œuvre.***

### 2.2.3. Le temps de travail

La loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 fixe à 1 607 heures la durée annuelle du temps de travail pour un agent territorial à temps plein.

La décision relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT), validée par le comité technique paritaire de la commune d'Espalion et mise en œuvre à compter du

---

<sup>4</sup> cl\_en\_chiffres\_2020\_web-1.pdf (collectivites-locales.gouv.fr)

<sup>5</sup> Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

1<sup>er</sup> janvier 2002, fait état de 39 heures de travail par semaine, pour un volume annuel de 1 600 heures.

S'agissant des services administratifs et de la police municipale, le nombre d'heures prises en compte au titre de la réduction du temps de travail s'établit à 102, soit l'équivalent de 15 jours (différence entre les 1 702 heures travaillées antérieurement et la durée de 1 600 heures). Pour les services techniques, il est de 171, soit l'équivalent de 25 jours (différence entre les 1 771 heures travaillées antérieurement et la durée de 1 600 heures).

Cette décision locale ayant pris effet postérieurement à 2001, la commune doit régulariser la durée annuelle du temps de travail de ses agents, ce qui se traduira par la prise en compte de la « journée de solidarité ».

#### **2.2.4. L'action sociale au profit du personnel est correctement mise en place**

Sur la base de l'article 70 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale<sup>6</sup>, la commune d'Espalion a adhéré à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au comité national d'action sociale (CNAS). Il s'agit d'une association à but non lucratif qui s'engage à améliorer les conditions de vie des agents de la fonction publique territoriale à travers des prestations variables selon les besoins des agents de la collectivité et le montant de la cotisation.

La commune consacre en moyenne 200 € par an et par agent au titre de l'action sociale. En 2021, la cotisation au CNAS, calculée sur la base d'un forfait standard appliqué à chaque agent actif de la commune, s'est ainsi élevée à 10 812 € (212 € pour 51 agents). Ce mécanisme permet à l'ordonnateur de sécuriser le cadre juridique de l'action sociale et aux agents de bénéficier de prestations construites.

#### **2.2.5. La prévention des risques professionnels doit se concrétiser**

Le décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001 portant création d'un document relatif à l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs prévoit l'obligation pour les employeurs, y compris publics, de mettre en place les mesures adaptées pour protéger leurs salariés. La première mesure est l'évaluation des risques professionnels, comme rappelé par la circulaire ministérielle RDFB1314079C du 28 mai 2013, qui se concrétise dans la rédaction puis la mise à jour d'un document unique.

La commune s'est lancée dans cette démarche en 2015, en particulier avec une évaluation des risques psychosociaux initiée en 2017. La chambre souligne positivement cette initiative tout en relevant l'importance pour la commune de la finaliser tant pour se conformer à ses obligations légales et règlementaires que dans l'intérêt des agents.

Une assistante de prévention a été désignée par un arrêté du 9 décembre 2013. Elle occupe toujours cette fonction, exercée en tant que tâche secondaire sur la base d'un volume de sept heures hebdomadaires, et une lettre de cadrage définit la nature exacte des actions à mener. Celle-ci n'a

<sup>6</sup> Article 70 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale : « l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local détermine le type des actions et le montant des dépenses qu'il entend engager pour la réalisation des prestations prévues à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre ».

cependant jamais été mise à jour, ce qu'il conviendra de faire, conformément aux termes de l'article 4 de l'arrêté précité.

Le suivi des différents travaux entrepris depuis 2015 est effectué et des actions de recensement des risques, en particulier au niveau des services techniques, en général les plus exposés, ont été réalisées puis présentées devant un comité de pilotage. Si l'appui du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale a été recherché, l'ensemble de ces tâches ne figure toujours pas dans le document unique.

Par ailleurs, la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prévoit la création d'un comité social territorial au sein de chaque collectivité employant plus de cinquante agents. Il est en particulier prévu que ces comités puissent se réunir pour débattre des sujets d'intérêt collectif :

- organisation, fonctionnement des services et évolutions des administrations ;
- orientations stratégiques sur les politiques de ressources humaines ;
- protection de la santé physique et mentale, hygiène et sécurité, organisation du travail et télétravail.

La commune d'Espalion comptant plus de cinquante agents (agents affectés au budget principal et aux budgets annexes non dotés de l'autonomie morale), la mise en œuvre de cette disposition s'impose. Outre cette obligation légale, la création d'un tel comité, dont les modalités sont prévues par le décret n° 2021-571 du 10 mai 2021, s'inscrirait également dans la démarche de gestion proposée par le DGS visant à déployer un contrôle interne s'appuyant sur la responsabilisation des agents chargés d'actes de gestion. Dans un contexte de crise sanitaire qui se prolonge, ce comité permettrait d'associer les agents aux mesures prises à leur endroit, en particulier en termes de prévention et d'organisation du travail.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à créer un comité social territorial (CST), en application du décret n° 2021-571 du 10 mai 2021, et à présenter le document unique finalisé – dont la chambre avait pu observer l'avancement – à une réunion de cette instance courant 2022.

### **Recommandation**

**3. Présenter en 2022 au comité social territorial le document unique de prévention des risques professionnels. *Mise en œuvre en cours.***

## **2.3. La commande publique**

### **2.3.1. Organisation et stratégie d'achat**

De 2015 jusqu'à l'automne 2019, le directeur général des services, assisté par un agent pour la saisie comptable, assurait directement la gestion de la commande publique. Depuis 2019, c'est désormais un agent administratif à temps plein qui est en charge de la gestion des marchés.

Il n'y a pas de délégation de signature, le maire signant l'ensemble des marchés<sup>7</sup>. La commune s'est dotée récemment d'un guide de procédures traitant en particulier la question des

---

<sup>7</sup> Articles L. 2122-21 et L. 2122-22 du CGCT.

achats sur bons de commande. En revanche, les procédures supérieures aux seuils de publicité et de passation des marchés publics ne sont pas abordées. En raison des enjeux financiers, de la technicité de la matière et de la maîtrise nécessaire des outils dédiés à ces opérations, la formalisation d'une procédure *ad hoc* apparaît nécessaire. Ce constat rejoint au demeurant la recommandation antérieure sur la mise en œuvre d'un guide de procédure.

Par ailleurs, aucune politique pluriannuelle des achats publics n'est formalisée, ce qui est au cas présent recevable s'agissant des fournitures et services, mais une telle démarche aurait toute son utilité en matière de travaux avec pour objectif une meilleure prévision des opérations d'investissement.

### 2.3.2. Contrôle de différentes procédures

L'achat public repose sur trois principes fondamentaux<sup>8</sup> : le libre accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer la performance de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. La chambre a fait le choix de cibler son analyse sur un échantillon de marchés de travaux et de voirie, ainsi que sur un marché récent de prestation de service dans le domaine du transport.

#### 2.3.2.1. Les marchés de travaux

L'entreprise EGTP, spécialisée dans les opérations de terrassement, assainissement, réseaux divers, voirie, goudronnages et enrobés, est l'attributaire des marchés de travaux passés par la commune en matière de gros œuvre et/ou terrassement dans plus de 60 % des cas (soit 840 k€ HT sur 1,4 M€ entre 2015 et 2020). Concernant les marchés de voirie, l'entreprise EGTP a remporté les deux marchés passés sur la période 2015-2022, pour un montant total de 3,3 M€<sup>9</sup>.

Au regard du poids représenté par les marchés passés avec la société EGTP, ceux-ci ont fait l'objet d'un examen particulier.

**tableau 1 : synthèse des marchés passés avec l'entreprise EGTP entre 2015 et 2021**

		Type	Total du marché (€)	Part EGTP
2015	Marché de travaux pour la réhabilitation de l'ancienne école de Biounac pour l'association de chasse	MAPA	56 547,50	13,4 %
2015	Marché de travaux sur la voirie communale	MAPA	100 000 à 800 000	100 %
2016	Marchés de travaux de réalisation des réseaux humides avenue de la Gare - Rue Fontsange	MAPA	209 912,70	100 %
2019	Marché de travaux de modernisation de la voirie communale	MAPA	4 500 000	100 %
2021	Marché de travaux de restructuration du pôle touristique "Aux portes des Monts d'Aubrac"	MAPA	2 563 161,80	96,6 %

Source : CRC (MAPA = marché à procédure adaptée)

<sup>8</sup> Article 3 du code de la commande publique (CCP), et auparavant article 1<sup>er</sup> du code des marchés publics (CMP) et de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.

<sup>9</sup> Montant des factures réglées à EGTP entre 2015 et 2020, les marchés de voirie étant des marchés à bons de commande.

La préparation des marchés de travaux : une étape maîtrisée

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2018<sup>10</sup>, les acheteurs publics ont pour obligation de publier sur une plateforme dématérialisée, dans les deux mois après la notification au titulaire, leurs données essentielles relatives aux marchés publics et aux contrats de concession d'un montant supérieur à 40 000 € HT. La commune s'est conformée à cette obligation via la plateforme Marchés e-Occitanie du syndicat mixte SMICA, accessible sur le site internet de la commune.

Les règlements de consultation sont suffisamment renseignés et détaillés. Les critères de sélection (applicables aux candidatures recevables) et d'attribution (applicables au choix des offres) s'avèrent objectifs au regard de l'objet des marchés, sans caractère discriminatoire.

À titre d'exemple, s'agissant du marché relatif aux travaux de modernisation de la voirie communale couvrant la période 2019-2022, les critères généraux de sélection s'établissent au regard des documents de la candidature, de la capacité économique et financière des candidats et de leur capacité technique et professionnelle. Pour l'attribution, la note globale se scinde en une appréciation sur le prix des prestations et la valeur technique de l'offre déclinée en sous-critères (note de bas de page : le dossier de propreté du chantier - 1 point sur 10, les mesures particulières concernant la gestion des déchets de chantiers - 1 point sur 10 et le mémoire technique - 8 points sur 10), respectivement pondérées à 60 % et 40 %. Il est à noter que l'entreprise EGTP a systématiquement présenté l'offre la moins coûteuse.

Selon le type et le montant du marché, différents seuils s'appliquent pour déterminer la procédure<sup>11</sup> et les modalités de publicité à suivre<sup>12</sup>. Ces seuils de procédure et de publicité ont été respectés pour l'ensemble des marchés passés sur la période.

Les marchés de travaux confiés à l'entreprise EGTP ont été passés en procédure adaptée car leurs montants sont compris entre les seuils de dispense de procédure et ceux des procédures formalisées<sup>13</sup>.

Concernant l'obligation de publicité, la commune diffuse sa demande via deux journaux d'annonces légales : le journal Midi Libre et le Bulletin d'Espalion, y compris lorsque le montant est inférieur au seuil réglementaire. Cet effort garantit un accès suffisant des entreprises à la commande publique. Ainsi, quatre opérateurs en moyenne déposent une offre, dont EGTP, ainsi que des entreprises d'envergure.

La chambre n'a pas identifié, au sein de l'échantillon considéré, de marchés ayant pu faire l'objet d'un découpage artificiel permettant à l'acheteur public de se soustraire à l'obligation de publicité et de mise en concurrence (« saucissonnage » en petits montants<sup>14</sup>). Les montants pour les marchés de voirie tiennent notamment compte de la valeur globale se rapportant à une seule et même opération. Des allotissements, expressément prévus par la loi<sup>15</sup>, ont été mis en œuvre autant que possible. À titre d'exemple, le marché de travaux de restructuration du pôle touristique « Aux

<sup>10</sup> Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 modifié relatif aux marchés publics.

<sup>11</sup> Décret n° 2015-1904 du 30 décembre 2015 modifiant les seuils applicables aux marchés publics et autres contrats de la commande publique, avis relatif aux seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique du 31 décembre 2017 et décret n° 2020-893 du 22 juillet 2020 portant relèvement temporaire du seuil de dispense de procédure pour les marchés publics de travaux et de fourniture de denrées alimentaires.

<sup>12</sup> Décret n° 2015-1163 du 17 septembre 2015 modifiant certains seuils relatifs aux marchés publics et avis relatif aux seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique du 31 décembre 2017.

<sup>13</sup> Environ 5 M€ HT.

<sup>14</sup> Articles L. 2113-10 et L. 2113-11 du CCP et auparavant article 12 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

<sup>15</sup> Articles L. 2113-10 et L. 2113-11 du CCP.

Portes des Monts d'Aubrac » (2021) a fait l'objet d'une segmentation en 19 lots, l'entreprise EGTP étant retenue pour la démolition du préau et du terrassement/voirie et réseaux divers.

Enfin, un délai de trois semaines en moyenne a été respecté entre l'envoi de l'avis d'appel à la concurrence et la date limite de réception des offres. Au regard de la complexité de l'objet des marchés et du nombre de pièces à fournir, il est considéré que les entreprises ont disposé d'un délai raisonnable pour déposer leur dossier de candidature<sup>16</sup>.

#### La passation des marchés n'a pas révélé d'anomalie majeure

Il est relevé, dans le cadre du marché voirie de 2015, que le détail estimatif des prix remis le 27 février 2015 par l'entreprise EGTP dans son dossier de consultation (également transmis au contrôle de légalité de la préfecture de l'Aveyron le 17 avril 2015) fait état d'une « erreur de calcul ». Des annotations au crayon à papier modifient le montant initial proposé, qui passe de 331 357,50 € HT à 399 357,50 € HT, soit le montant *in fine* retenu. Cette correction, sans incidence significative, ne modifie en rien le classement des candidatures puisque l'analyse des offres a été faite sur la base du montant corrigé, ce qui confirme la nécessité de vérifier la correcte application des prix.

Les notifications de rejet, avec justificatif d'envoi, ont été envoyées en bonne et due forme. Elles font mention des motifs pour lesquels les offres des candidats n'ont pas été sélectionnées, la note qui leur a été attribuée, la désignation de l'attributaire ainsi que sa note et les motifs pour lesquels il a été désigné. Il en va de même pour les lettres d'attribution.

Les services préfectoraux exercent un contrôle de légalité sur les pièces des marchés publics<sup>17</sup>. Pour ce faire, le pouvoir adjudicateur est tenu de transmettre les pièces nécessaires à l'exercice de son contrôle avant de notifier au titulaire l'attribution du marché. Or, au cas présent, la notification de l'attribution du marché à l'entreprise EGTP a été faite avant la transmission des pièces au contrôle de légalité. De même, la notification à l'entreprise EGTP de l'attribution du marché de travaux pour la réhabilitation de l'ancienne école de Biounac a été faite le 14 décembre 2015, avec une date d'effet du marché très proche, à savoir le 17 du mois, le visa du contrôle de légalité n'ayant été reçu que le 15 septembre 2016 à la mairie d'Espalion, les services communaux ayant tardé à transmettre les éléments.

Or, l'article L. 2131-1 du CGCT dispose que « les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement ». Il conviendra par conséquent, dans le cadre de la finalisation du guide des procédures, que la bonne application de ces dispositions fasse explicitement l'objet d'un point de contrôle.

#### Des écarts sensibles entre les prix des offres

Le critère de sélection prépondérant est le prix. Il représente 60 % de la note finale attribuée aux candidats, les 40 % restants évaluant les compétences techniques.

<sup>16</sup> Article R. 2143-1 du CCP et auparavant article 43 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

<sup>17</sup> Article R. 2131-5 du CGCT.

L'examen des différentes candidatures des deux marchés de voirie et du marché relatif au réseaux humides fait apparaître que l'entreprise *in fine* attributaire propose systématiquement des prix inférieurs à ceux des autres candidats. Les écarts entre les offres sont significatifs, notamment avec une autre entreprise, candidate de façon récurrente. Sur le marché de voirie 2019-2022, cette dernière présente une offre deux fois plus élevée que celle de l'entreprise attributaire. Si les écarts entre les deux entreprises sont variables, de 14 % à 101 %, ceux-ci sont systématiquement en défaveur de la seconde. Il est par ailleurs relevé que la commune n'a pas transmis d'estimation initiale des besoins.

**tableau 2 : synthèse des candidatures de marchés de voirie et de réseaux humides**

Marché de voirie 2015-2018				
Entreprise attributaire	Entreprise A	Entreprise B	Entreprise C	Entreprise D
399 357,00 €	681 806,00 €	416 625,00 €	683 010,00 €	769 710,00 €
Écarts	71%	4%	71%	93%
Réseaux humides 2016				
Entreprise attributaire	Entreprise A	Entreprise E		
584 338,05 €	665 608,55 €	610 642,60 €		
Écarts	14%	5%		
Marché de voirie 2019-2022				
Entreprise attributaire	Entreprise A	Entreprise B		
347 437,50 €	697 011,00 €	480 097,90 €		
Écarts	101%	38%		

Source : CRC, d'après les dossiers d'analyse des offres

Sachant que la commune n'a jamais passé de marché avec certaines entreprises candidates de façon récurrente entre 2015 et 2021, la question du niveau des prix proposés par ces dernières se pose.

### L'exécution des marchés ne présente pas d'anomalie

Les factures réglées à EGTP sur la période 2015-2020 présentent le détail des prix appliqués, par type de prestation et par référence unitaire. Ils correspondent en tous points aux bordereaux des prix à l'appui des pièces du marché signé. Aucune actualisation n'a été appliquée, bien que celle-ci soit prévue, les prix facturés sur l'ensemble des exercices concernés étant strictement équivalents aux prix fixés par le bordereau des prix initial.

Sur la période, un seul avenant ayant une incidence financière a été passé (marché de réfection des réseaux humides en 2016). Au cas d'espèce, la modification représente moins de 15 % du montant total arrêté initialement, conformément aux dispositions de l'article R. 2194-8 du code de la commande publique.

Les actes d'engagement des marchés de voirie fixent des plafonds annuels qui ont été respectés par l'entreprise et la commune (4,7 M€ au global). Il en est de même s'agissant du marché de réfection des réseaux humides. Aucun dépassement des plafonds de paiement autorisés par les marchés n'a ainsi été relevé.

Enfin, le cumul des règlements réalisés hors-marché à l'entreprise EGTP demeure en deçà des seuils de procédure et de publicité fixés par la réglementation (25 k€ HT jusqu'en 2020, puis 40 k€ HT jusqu'en 2021).

### 2.3.2.2. Le marché de service passé avec l'entreprise Landesbus

#### Présentation du marché

Le marché de service passé en 2021 avec l'entreprise Landesbus concerne l'exploitation d'un service public régulier de transport routier de personnes sur le territoire de la commune. Ce projet s'inscrit pleinement dans le contrat Bourg-centre conclu avec la région Occitanie (objectif 2.7) le 13 décembre 2019.

Ce marché est le résultat d'une concertation citoyenne qui devait se prononcer sur les futurs services communaux à l'horizon 2030. Le cahier des charges prévoit le recours à des véhicules pouvant accueillir environ 20 usagers et assurant neuf trajets quotidiens, entre 7h30 et 19h, cinq jours par semaine, et ce dès le 2 janvier 2021. Le contrat a pour ambition d'élargir les services à la population en termes d'accessibilité et de déplacements, notamment pour les publics les plus fragiles (personnes âgées, sans emploi, porteuses d'un handicap ou avec peu de ressources). La ligne développe le réseau d'échange entre le cœur de ville et les nombreux quartiers, équipements publics et les zones marchandes de la commune. La mise en service a été effective à la rentrée 2021.

#### Le choix d'un exercice de la compétence au niveau communal

L'organisation des services publics de transport régulier de personnes et de transport à la demande était régie jusqu'à récemment par la loi modifiée n° 82-1153 du 30 décembre 1982, dite loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI). Dans ce cadre, les autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains pouvaient être les communes ou les groupements de communes. Est depuis lors venue se substituer la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM).

Dans ce cadre rénové, de manière à pouvoir organiser un transport collectif, une collectivité doit être « autorité organisant la mobilité » (AOM, précédemment « autorité organisatrice de transport urbain » selon la loi LOTI). Elle peut alors agir dans la limite de sa compétence territoriale déterminée par un périmètre de transports urbains (PTU). La question de la compétence de la commune peut donc se poser.

En vertu de l'article 133 de la loi LOM, « lorsque les communes membres d'une communauté de communes n'ont pas transféré à cette dernière la compétence d'organisation de la mobilité à la date de promulgation de la présente loi, l'organe délibérant de la communauté de communes et les conseils municipaux de ses communes membres se prononcent sur un tel transfert ». Par principe, la région est en effet AOM, sauf si les intercommunalités souhaitent prendre cette compétence (article 8 de la loi LOM). La communauté de communes Comtal, Lot et Truyère a choisi de ne pas s'engager dans cette voie par une délibération du 8 mars 2021, mais de pouvoir organiser certains transports sur son territoire, en tant qu'autorité organisatrice de second rang, sur la base d'une convention de délégation avec la région.

L'ensemble de ces dispositions ne prend pour autant effet qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2021. Dès lors, la commune ayant organisé son service de transport antérieurement, il n'y a actuellement aucune anomalie à soulever. À l'avenir, en revanche, si le périmètre de la ligne mise en place devait évoluer, la situation devrait être revue en concertation avec l'EPCI et surtout la région.

L'article L. 1221- 3 du code des transports dispose que « l'exécution des services publics de transport de personnes régulier et à la demande est assurée, pour une durée limitée [...] soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention avec l'autorité organisatrice ». De la même manière, l'article L. 2221-1 du CGCT prévoit que « les communes et les syndicats de communes peuvent exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial ». Enfin, l'article R. 2221-69 du CGCT prévoit que « les recettes et les dépenses de fonctionnement et d'investissement de chaque régie font l'objet d'un budget distinct du budget de la commune ».

Ce service public à caractère industriel et commercial doit donc faire l'objet de la création d'un budget annexe spécifique. Les dérogations possibles, comme pour les budgets annexes de l'eau ou de l'assainissement qui peuvent être intégrés au budget principal pour les communes de moins de 500 habitants, ne sont pas applicables.

L'article L. 1221-12 du code des transports permettra à la commune de subventionner au besoin ce budget annexe, par le biais d'une dérogation aux dispositions sinon applicables des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT.

#### *Des procédures de préparation et de passation régulières*

Le règlement de la consultation précise que la commande passée par la commune relève de la procédure formalisée.

S'agissant d'un marché de service passé en procédure formalisée, l'avis d'appel à la concurrence a été publié au Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) et sur le profil acheteur Marchés e-Occitanie le 5 février 2021, puis au Journal officiel de l'Union Européenne (JOUE) le 8 février 2021, la date limite de réception des offres étant quant à elle fixée au 18 mars 2021 à 12h00. Le délai accordé pour déposer des offres est considéré comme suffisant, ce qui a ensuite permis à la commission d'appel d'offres de se réunir pour examiner les candidatures le 6 avril 2021.

Ce marché était ouvert aux variantes. L'une d'elles, bien qu'elle ne soit pas la moins onéreuse, a été retenue du fait des conditions de motorisation (électrique) et des mesures de suivi de l'exploitation proposée. Le montant du marché était estimé à 83 995,32 € HT par an, soit une valeur totale de l'ordre de 700 000 € HT sur la durée maximale du marché (sept ans).

La procédure de passation dans son ensemble n'appelle pas d'observation.

---

#### ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

---

Le contrôle de différents processus de gestion de la commune n'a pas soulevé d'anomalie, les marchés publics ayant en particulier été bien administrés sur la période. Pour autant, en l'absence de procédures formalisées, ce constat est à mettre au crédit de la compétence des agents, en particulier de l'ancien directeur général des services. La volonté du nouveau DGS de déployer un système de contrôle interne apparaît dans ce contexte adaptée.

### 3. LA GESTION PAR LA COMMUNE DES PRINCIPAUX RISQUES POUR LA POPULATION

Reprenant une définition de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Cour des comptes caractérise la résilience comme la capacité « à résister, à absorber le choc, à retrouver un fonctionnement normal ou à s'adapter avec succès, face à un phénomène adverse ou à un changement de situation<sup>18</sup> ». Quatre axes directeurs sont proposés pour créer les conditions de la résilience :

- assurer que l'identification et l'évaluation des risques prennent en compte les liens d'interdépendance et les effets en cascade. Cela permet de fixer les priorités et de mieux allouer les ressources ;
- investir davantage dans la prévention et l'atténuation des risques telles que les investissements dans les infrastructures protectrices, mais aussi les politiques non structurelles telles que l'aménagement du territoire ;
- adopter des capacités flexibles pour la préparation, la réponse et la reprise aidant à gérer les crises imprévues et nouvelles ;
- avoir une bonne gouvernance des risques avec des systèmes de gestion des risques transparents et responsables qui évoluent constamment et systématiquement grâce à l'expérience et à la recherche.

Le maire est un acteur majeur dans la prise en compte de cet enjeu au niveau local, en particulier du fait des compétences qu'il détient en vertu des articles L. 2122-18 et suivants du CGCT, ainsi que L. 2211-1 et L. 2212-4 (« Le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique » ; « En cas d'un danger grave ou imminent [...] le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances »).

En vertu de l'article L. 125-2 du code de l'environnement, « toute personne a un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels elle est soumise dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui la concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles ». Dans ce cadre, les services de l'État ont transmis au maire en juillet 2018 un document d'information sur les risques majeurs concernant la commune, sur la base du dossier départemental des risques majeurs (DDRM) : inondations, mouvements de terrain, sismiques, rupture de grand barrage (Castelnaud-Lassouts), transport de matières dangereuses, radon.

La chambre s'est donc intéressée à la prise en compte des principaux risques exposés antérieurement, en particulier la réponse à la crise sanitaire et la prévention du risque inondation.

#### 3.1. Les risques et l'information du citoyen : un sujet bien pris en compte

La législation exige que plusieurs documents stratégiques soient portés à la connaissance du citoyen. Il s'agit en particulier du plan communal de sauvegarde (PCS) et du document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM).

<sup>18</sup> OCDE, *Recommandation du Conseil sur la gouvernance des risques majeurs*, mai 2014 - <https://www.oecd.org/fr/gov/risques/recommandation-sur-la-gouvernance-des-risques-majeurs.htm>

D'autres plans plus ciblés, comme le plan particulier de mise en sûreté (PPMS - écoles) et le plan familial de mise en sûreté (PFMS - particuliers), peuvent également être mis en œuvre.

### **3.1.1. Le plan communal de sauvegarde d'Espalion est opérationnel**

Les PCS ont été créés par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile afin de concourir à la protection des populations (article 1<sup>er</sup>). Ils sont désormais définis à l'article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure :

« Le plan communal de sauvegarde regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population. [...]

Le plan communal de sauvegarde est arrêté par le maire de la commune ».

L'arrêté n° 168/2020 du 6 octobre 2020 marque l'entrée en vigueur du PCS d'Espalion dans sa dernière version. Il a depuis été actualisé à plusieurs reprises. La démarche est ancienne dans la commune puisqu'un PCS existait depuis 2006.

Son format répond aux attendus d'un tel document. En particulier, la présentation détaillée du poste de commandement communal (PCC) avec son organisation, une description détaillée des responsabilités et missions de chaque élément, ainsi qu'une série de fiches réflexe (approvisionnements, etc.) présentent un caractère opérationnel.

En tout ou partie, les modalités d'actions prévues par le PCS ont été mises en œuvre dix fois entre 2016 et le début de l'année 2021 (épisodes cévenols, inondations), auxquelles s'ajoutent deux exercices coordonnés par les services de l'État, soit une occurrence semestrielle. Cette fréquence rend d'autant plus pertinente l'existence de ce dispositif.

Ce document est à destination principalement des acteurs de la gestion de crise, au premier rang desquels l'équipe municipale (le maire est directeur des opérations de sauvegarde – DOS), la population étant informée par d'autres canaux, le DICRIM principalement).

### **3.1.2. Le document d'information communal sur les risques majeurs**

Le DICRIM est une déclinaison communale du dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM), dont le contenu est défini par l'article R. 125-11 du code de l'environnement. Il est tourné vers la prévention et la communication puisqu'il a pour objet d'informer les citoyens des risques naturels et technologiques auxquels ils pourraient être exposés.

Par ailleurs, l'article L. 125-2 du code de l'environnement prévoit que le DICRIM doit clairement identifier les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les modalités d'alerte et d'organisation des secours, toute mesure de gestion du risque par la commune ainsi que tout élément contribuant à l'information préventive.

Le DICRIM d'Espalion, dans sa dernière mise à jour, a été publié en novembre 2020. Il a ainsi fait l'objet d'une révision et, contrairement au PCS, a bien une vocation informative et

pédagogique à l'attention du grand public : définition des risques, explication sur les moyens d'alerte et les éléments de première urgence à conserver, cartographie, etc. Ces informations ont été communiquées aux citoyens à l'occasion de réunions publiques.

Le DICRIM est accessible à l'accueil de la mairie et en ligne<sup>19</sup>. À ce titre, une actualisation devra être opérée par les services municipaux puisque la version dématérialisée (internet) est celle de 2018.

### **3.2. La préparation et la réponse au risque sanitaire : une réactivité à souligner**

Le risque pandémique ne faisait pas partie des éléments recensés dans les plans de gestion de crise. Au demeurant, la situation nationale au printemps 2020 a montré que peu d'administrations et d'entreprises avaient des plans de contingence réellement opérationnels pour faire face à une crise d'une telle ampleur.

La commune et le CCAS ont mis en œuvre leur plan de continuité d'activité (PCA) pour garantir la continuité des services publics sur le territoire lors de l'épidémie de covid 19, et ce très rapidement puisqu'un premier plan est entré en vigueur dès le 25 mars 2020. Ce plan a fait l'objet de plusieurs actualisations, dont une dernière en avril 2021.

La cellule de crise (le maire, le DGS, le responsable des services techniques, le représentant du CCAS, le responsable du département soutien et logistique) veille à la diffusion et au respect des mesures de prévention et de protection des agents. En contrepartie, la possibilité d'une réaffectation des employés municipaux à une tâche prioritaire a été ouverte, sans qu'il n'ait apparemment été nécessaire de la mobiliser.

La commune n'était techniquement pas équipée (infrastructure et parc informatiques) pour assurer un transfert immédiat et intégral des tâches administratives en télétravail. La continuité a donc été assurée, probablement au prix d'une perte de productivité globale qui ne pouvait être évitée, en ouvrant les locaux sur des périodes déterminées pour un contingent réduit d'agents. De la sorte, les procédures afférentes aux ressources humaines, aux finances et à la commande publique ont pu se poursuivre.

Enfin, il peut être relevé que le PCS a opportunément été actualisé pour inclure un risque « pandémie » aux risques recensés plus classiquement. Cela montre que la commune a su rapidement tirer les conséquences de la crise et capitaliser sur l'expérience acquise pour renforcer sa résilience. Cet élément peut être souligné, car dans le cycle de gestion de crise, le volet « veille / retour d'expérience », qui préfigure généralement une accalmie ou un retour à la normale est facilement négligé.

---

<sup>19</sup> <https://www.espalion.fr/wp-content/uploads/2018/11/DICRIM-Espalion-min.pdf>

graphique 2 : exemple de cycle de la gestion de crise



Source : CRC

### 3.3. Les inondations

#### 3.3.1. Les inondations : un risque majeur

La commune est fortement exposé au risque inondation : alors que la hauteur du Lot y est normalement inférieure à un mètre<sup>20</sup>, des épisodes violents peuvent conduire la rivière à se déverser sur le centre-ville, comme récemment en 2003 et 2018, avec des niveaux proches de la crue de référence de 1875 (7,4 mètres). Lors de ces épisodes, le débit peut être de l'ordre de 1 000 m<sup>3</sup>/s, soit l'équivalent de cinq fois le débit moyen de la Garonne à Toulouse, ou 300 fois celui du Lez à Montpellier.

##### 3.3.1.1. Le SAGE prévoit un risque fort pour Espalion

Les schémas d'aménagement de gestion de l'eau (SAGE) ont été créés par la loi sur l'eau de 1992. Ils constituent des déclinaisons opérationnelles et locales de schémas directeurs (SDAGE) élaborés à l'échelle des six grands bassins versants métropolitains. Le SDAGE du bassin Adour-Garonne a été approuvé par arrêté du 1<sup>er</sup> décembre 2015<sup>21</sup> pour la période 2016-2021.

Le SAGE précise ainsi : « Des crues fortes et rapides : la localisation du bassin du Lot amont, entre plusieurs massifs, conditionne de façon temporelle et quantitative la pluviométrie qu'il reçoit. Le haut bassin se trouve sur le Mont Lozère qui intercepte les flux chauds et humides venant du Sud, à l'origine de précipitations violentes de type méditerranéen ou "cévenol". Ces dernières provoquent de septembre à décembre les plus fortes crues du haut bassin. Sur la majeure partie du bassin, les terrains présentent la caractéristique commune de peu retenir l'eau. Par conséquent, le temps de réponse des cours d'eau aux précipitations est court et les montées d'eau peuvent être rapides et brutales : le bassin versant est concerné par des inondations de torrents et de rivières rapides. [...] Sur l'ensemble du bassin versant, plusieurs zones d'habitat ainsi que des entreprises importantes pour les différents bassins de vie sont directement exposées au risque d'inondation. [...] Espalion (zone urbaine dans sa totalité, nombreux équipements sportifs) ».

<sup>20</sup> Source : Vigicrues.fr.

<sup>21</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000031646124>.

### 3.3.1.2. Le risque inondation pour la commune et ses conséquences récentes

La modification des abords du cours d'eau (artificialisation) pourrait avoir modifié l'hydrologie, avec une crue potentiellement plus importante que celle de 1875. Il peut être relevé que des épisodes violents ont eu lieu récemment, dont la deuxième crue historique en 2003 qui a conduit à une réfection très importante de la voirie, et donc au report des gros projets d'investissement, puis à nouveau en 2018, 2020 et 2021.

Le SAGE prévoit que les collectivités devront en matière d'inondations « agir pour réduire l'aléa et protéger les zones à enjeux ». Dès lors, les mesures d'urbanisme et d'aménagement doivent répondre à cet objectif.

### 3.3.2. Un risque effectivement pris en compte

La prévention du risque inondation et le traitement de la vulnérabilité correspondante passent par la conduite d'actions dans plusieurs domaines : cadre légal et réglementaire, connaissance, surveillance, alerte et protection. La commune peut intervenir en particulier dans le domaine de l'information au travers de deux documents majeurs, le DICRIM et le PCS, en coordination avec les services de l'État et les structures intercommunales, en particulier le syndicat mixte Lot Dourdou, compétent depuis 2018 pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi). Le maire d'Espalion en est le président depuis septembre 2020.

Outre la mise en œuvre effective des plans de prévention du risque inondation (PPRI) et d'un programme d'action de prévention des inondations (PAPI), il est à relever que le PCS contient depuis 2017 une fiche d'inscription à un système automatisé d'alerte téléphonique (VIAPPEL) supervisé par un agent de la police municipale.

En collaboration avec le syndicat mixte Lot Dourdou, la commune a accompagné les propriétaires espalionnais volontaires pour la pose de batardeaux anti inondations. Cette opération, financée à 80%, assurée par l'État, la région, la communauté de communes et la commune, a permis l'équipement de près de 90 logements.

Enfin, par délibération du 28 septembre 2020, le conseil municipal a approuvé le plan de financement d'une échelle de crue sur une boralde<sup>22</sup> (Flaujaguèse). Elle permet de participer à la surveillance et à l'anticipation des crues sur ce cours d'eau, s'inscrivant dans le cadre du PAPI approuvé en 2014.

---

## *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

Le risque majeur auquel est confronté Espalion est le risque inondation. Quoiqu'il ne puisse jamais être totalement contrôlé, il fait l'objet de mesures de limitations et de surveillance de la part de la commune, en liaison avec les services de l'État et les structures intercommunales. Cette culture du risque se manifeste dans la qualité du plan communal de sauvegarde et la réactivité qui a été mise en œuvre pour organiser les services lors de la pandémie.

---

<sup>22</sup> Une boralde désigne dans le secteur un affluent du Lot provenant du plateau de l'Aubrac.

## 4. UN EXEMPLE D'URBANISME ET DE PRÉVENTION DES INONDATIONS : LE PROJET « L'ACCESSIBLE »

Dans le cadre de son approche par les risques, la chambre s'est intéressée à une opération qui lui est apparue intéressante sous plusieurs angles :

- une révision de l'urbanisme de manière à créer de nouvelles zones à urbaniser en proximité immédiate du cœur de ville qui s'inscrit dans une logique de développement ;
- d'éventuels travaux de prévention des inondations à réaliser comme corollaire ;
- une opération tournée vers la « *silver* économie », qui constitue tant un levier économique pour la commune qu'une réalité sociale dans les zones rurales.

### 4.1. Un projet présenté comme un éco-quartier, tourné vers les seniors

Le projet « L'accessible » est présenté par ses promoteurs comme un « éco-quartier intergénérationnel, ouvert vers l'extérieur, où l'on partage des moments de vie, avec sa famille, ses aidants, ses voisins et les partenaires associatifs ou privés du territoire<sup>23</sup> ».

Concrètement, il s'agit principalement de construire 28 logements « autonomes » dotés d'équipements domotiques à destination des personnes âgées ou à mobilité réduite sur d'anciennes parcelles agricoles. Selon la brochure de présentation, des prestations d'aide à la personne seront proposées aux résidents en s'adressant soit au tissu associatif local, soit à des femmes en difficulté hébergées en échange de tâches ménagères ou d'aide aux soins.

Le projet est porté depuis 2017 par deux entités : une société dont le siège serait en Espagne et une association.

Présenté dans le cadre d'un concours lancé par le gouvernement intitulé « mon projet pour la planète<sup>24</sup> », « L'accessible » est décrit comme un éco-lotissement qui aurait dû ouvrir ses portes en 2019. La commune communique sur son compte *Facebook* et dans la presse en le présentant comme un « éco-quartier ».

Selon le ministère de la transition écologique, un « ÉcoQuartier est un projet d'aménagement urbain qui respecte les principes du développement durable tout en s'adaptant aux caractéristiques de son territoire. Le ministère s'est doté d'un référentiel en matière d'aménagement durable<sup>25</sup> ». Cette démarche, lancée en 2009 par l'État, a abouti à la possibilité pour les collectivités publiques et leurs partenaires d'obtenir un label spécifique.

Le projet « L'accessible » ne répond pas intégralement à cette définition. Si le projet satisfait à l'essentiel des 20 critères de labellisation, il a été pensé sur la base d'une artificialisation de terrains jusqu'alors non urbanisés<sup>26</sup>. Surtout, le label ÉcoQuartier n'a pas encore été obtenu, quoiqu'il puisse l'être dès la phase de conception.

---

<sup>23</sup> Brochure du projet SL habitat.

<sup>24</sup> <https://www.monprojetpourlaplanete.gouv.fr/projects/plan-climat/collect/depot-des-projets/proposals/l-accessible-lotissement-intergenerationnel-eco-concu>.

<sup>25</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/ville-durable>.

<sup>26</sup> <http://www.ecoquartiers.logement.gouv.fr/20-engagements/referentiel/>.

Si la chambre n'a pas identifié de risque juridique attaché à l'emploi irrégulier d'un label reconnu par l'État, la communication de la commune sur ce projet doit dans ces conditions demeurer prudente. Orienté vers le développement durable – thématique inscrite dans la politique nationale d'aménagement et d'urbanisme – et la solidarité intergénérationnelle dont ont besoin les territoires ruraux, ce projet apparaît adapté au plan local.

## **4.2. Un projet parallèle d'aménagement du chemin de Saint-Jacques**

L'un des chemins vers Saint-Jacques-de-Compostelle (voie du Puy ou *Via Podiensis*) emprunte le tracé du GR65, qui passe par Espalion. Il constitue de la sorte un vecteur d'attractivité touristique pour la commune. En effet, lors de la vingt-deuxième session ordinaire<sup>27</sup> du Comité du patrimoine mondial du 5 décembre 1998, l'Unesco a décidé d'inscrire les chemins de Saint-Jacques français sur la liste du patrimoine mondial. Si aucune aide financière directe n'est associée à ce classement, les effets en termes de notoriété sont importants puisque la fréquentation augmente généralement d'au moins 40 %<sup>28</sup>.

Dans une note afférente à l'adoption d'un plan local d'urbanisme en 2016, l'ordonnateur a par ailleurs proposé plusieurs ajustements au projet initial, dont le déplacement du tracé du chemin de Saint Jacques de Compostelle « en raison d'éboulements constatés et mettant en péril la sécurité des randonneurs ».

Conformément à l'article 5 de la convention relative à la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, des mesures doivent être prises pour protéger et valoriser ledit patrimoine. Dans ce cadre, l'aménagement d'un tronçon du GR65 pour le faire passer sur les berges du Lot, en relation avec l'EPCI, a fait l'objet d'une délibération du conseil municipal le 5 juin 2020.

Par délibération du 8 avril 2021, la commune a par ailleurs décidé d'acquérir une parcelle en bordure immédiate du projet d'éco-quartier et du Lot. En complément, cette délibération prévoit la création d'une servitude de passage sur un terrain privé.

## **4.3. La révision des plans d'urbanisme a permis la réalisation de ce projet**

### **4.3.1. Une association étroite de la mairie au projet**

Le dossier de candidature évoqué précédemment souligne l'association étroite de la mairie au projet : « la mairie d'Espalion accueille le projet sur sa commune avec un grand intérêt. Ils nous ont accompagné dans le choix du terrain et s'engage dans l'aménagement de « L'accessible » de la voirie et ses abords, desservant le futur lotissement. M. le Maire facilite nos échanges avec les services de l'urbanisme et de la direction départementale des territoires (DDT) pour le travail en amont d'intégration du projet dans la commune et son environnement. Il a organisé une réunion d'information avec l'action sociale de la commune, les représentants de l'association des aînés, une association pour les femmes en réinsertion avec lesquelles des partenariats seront initiés ».

La construction de logements sur la commune est cohérente avec les objectifs arrêtés par le conseil municipal dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), qui

<sup>27</sup> <https://whc.unesco.org/archive/1998/whc-98-conf203-18f.pdf>

<sup>28</sup> Cas de Lyon ou Albi pour exemples.

constitue un préalable aux orientations d'urbanisme (cf. *infra*). Celui-ci fait état d'une population communale devant atteindre 5 000 habitants à l'horizon 2025, soit une hausse de 10 %.

#### **4.3.2. Une révision du plan local d'urbanisme destinée à créer de nouveaux espaces à urbaniser**

Par délibération du 6 avril 2011, le conseil municipal avait prescrit la révision du plan d'occupation des sols (POS) préexistant et sa transformation en plan local d'urbanisme (PLU).

L'article L. 151-5 du code de l'urbanisme prévoit qu'un PADD définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. Il constitue un préalable à l'adoption d'un PLU en vertu de l'article L. 123-1 de ce même code.

Le PADD d'Espalion a été approuvé par l'assemblée délibérante en novembre 2013. Dès son élection, au printemps 2014, l'ordonnateur s'est saisi du PADD, a rencontré à plusieurs reprises le cabinet d'études mandaté sur la révision du POS et inscrit des modifications validées lors du conseil municipal du 8 décembre 2014. Les termes de la délibération afférente sont les suivants : « le maire précise à l'assemblée qu'après le dernier renouvellement du conseil municipal, différentes réunions ont eu lieu avec le bureau d'études. Quelques modifications sont donc apportées à ce PADD pour tenir compte des nouveaux objectifs (développement économique, transfert complexe multisport, nouvelle zone à urbaniser, etc.) ».

Le zonage du POS prévoyait en particulier une cotation « NA » pour ces parcelles, intégrées dans le secteur de Recoules. Selon le code de l'urbanisme, « les zones d'urbanisation future, dites "zones NA", [...] peuvent être urbanisées à l'occasion, soit d'une modification du plan d'occupation des sols, soit de la création d'une zone d'aménagement concerté ou de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction compatibles avec un aménagement cohérent de la zone tel qu'il est défini par le règlement<sup>29</sup> ». Ainsi, lors du passage du POS en PLU, le zonage des parcelles qui seraient plus tard utilisées pour réaliser le projet « L'accessible » a été modifié en AU1, c'est-à-dire ouvert à l'urbanisation, évolution cohérente avec le transfert du POS en PLU. Il est par ailleurs précisé que les terrains concernés sont bordés de constructions ou de lotissements déjà existants et qu'il y a ainsi une continuité du bâti.

Le projet de révision du PLU a ensuite été arrêté par le conseil municipal le 2 septembre 2015. Enfin, le PLU a été validé par délibération du 19 juillet 2016, sous la présidence du maire. Dès 2017, une première modification du PLU a été engagée, ouvrant à l'urbanisation la zone à vocation touristique classée, lors de la modification du PADD de 2016, en zone à urbaniser fermée (AUt2), et en ajustant les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)<sup>30</sup> de trois secteurs de la commune, dont le lieu-dit Recoules où doit se réaliser le projet.

Le rapport d'enquête publique de 2020 relatif à la première évolution du PLU indique que les modifications ont recueilli l'avis favorable de la plupart des personnes publiques associées<sup>31</sup>. La mission régionale d'autorité environnementale (MRAE) a en revanche émis des observations

<sup>29</sup> Art. R. 123-18 du code de l'urbanisme (abrogé en 2019, suite à la suppression des POS prévue au 31 décembre 2020 par la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique du 27 décembre 2019).

<sup>30</sup> Les OAP ont été rendues obligatoires par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle II » et sont détaillées dans l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme.

<sup>31</sup> La CCI de l'Aveyron, la chambre d'agriculture, le département et la direction départementale des territoires via la commission départementale de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF).

et le commissaire enquêteur, « en se référant à son avis formulé en 2015 lors de la procédure d'approbation du PLU », remet en cause la totalité du PLU en demandant par exemple « une analyse complète et précise des conséquences sur l'environnement des secteurs ouverts à l'urbanisation, créés ou modifiés au travers de cette modification du PLU ». Si l'enjeu d'une telle analyse concerne essentiellement le secteur de Gourgans-Le Bastié, destiné à développer des activités de loisirs, les problématiques environnementales sont prégnantes sur l'ensemble de la zone au regard de sa situation géographique.

L'évaluation environnementale demandée a été réalisée et a répondu, selon le commissaire enquêteur, « aux objectifs généraux de cette démarche à savoir une analyse de l'état initial de l'environnement et une évaluation environnementale du projet de modification ».

La commune a donc modifié une première fois son PLU en 2016, puis proposé une modification à l'intercommunalité en 2020, devenue entre-temps compétente, de manière à permettre au projet « L'accessible » d'aboutir, dans un cadre qui apparaît conforme sur le plan réglementaire.

#### 4.4. Un volet « prévention des inondations » qui doit être clarifié

##### 4.4.1. Un risque inondation pris en compte

Selon les articles L. 562-1 à L. 562-9 du code de l'environnement, l'État élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles, à l'instar des inondations. Le plan de prévention des risques inondations (PPRI) couvrant la commune d'Espalion date de 2011. Ce document, élaboré par les services de l'État, classe sur plusieurs niveaux les zones de la commune en fonction de leur degré d'exposition (hauteur d'eau et gravité) et, en conséquence, des mesures d'interdiction et/ou de prescription applicables<sup>32</sup>. Au cas d'espèce, les parcelles 34 et 35 sont situées en zone non inondable et, pour une portion congrue, en zone à risque faible.

**carte 4 : zonage par le PPRI  
des parcelles 34 et 35**



Source : PPRI

**photo 1 : la parcelle (dos au Lot)**



Source : permis de construire de l'éco-quartier

<sup>32</sup> La note de présentation du PPRI précise que le PPR a pour objet, notamment de délimiter les zones exposées aux risques naturels, d'y interdire tous « types de constructions, d'ouvrages, d'aménagements, d'exploitations agricoles, forestières, artisanales », ou dans le cas où ils pourraient être autorisés, de définir les prescriptions de réalisation ou d'exploitation et de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui incombent aux particuliers et aux collectivités publiques, et qui doivent être prises pour éviter l'aggravation des risques et limiter les dommages.

Ces terrains présentent une forte déclivité : surplombés par une butte, la zone inondable est située au pied de la pente. Le niveau de montée des eaux, en cas de crue similaire à celle de référence<sup>33</sup>, serait d'une vingtaine de centimètres sur l'extrémité de la parcelle.

Selon les services de la DDT, si l'accès peut être inondé, il s'agit de crues rapides, de quelques heures, avec de faibles hauteurs d'eau permettant l'accessibilité des pompiers et des secours. Par ailleurs, la commune d'Espalion est un réseau surveillé avec une évolution des cours d'eau dotée d'une visibilité à quatre ou cinq heures, ce qui n'est pas le cas dans l'ensemble du département. À titre de comparaison, le centre-ville, pour la même crue, serait immergé sous deux à trois mètres d'eau.

**plan 1 : situation de la zone de construction (rayée rouge)  
en délimitation du risque inondation (ligne bleue)**



*Source : extrait du permis de construire de l'éco-quartier « L'accessible »*

Les services de la DDT ont ainsi rendu un avis favorable le 17 juin 2019 sur le projet de permis de construire de l'éco-quartier, en vertu de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Ces terrains ne présentent aucune contre-indication à la construction de logements, les aléas de faible intensité étant facilement résorbables par les aménagements prescrits par le PPRI (légère surélévation des bâtiments notamment).

La mise en conformité du PLU avec les dispositions du PPRI n'est pas obligatoire. Toutefois, en cas de divergence entre les deux documents, les dispositions du PPRI prévalent sur celles du PLU. Au cas d'espèce, aucune contradiction n'est soulevée sur la nature constructible des terrains précités et l'obligation d'annexer le PPRI au PLU, prévue aux articles L. 126-1 du code de l'urbanisme et L. 562-4 du code de l'environnement a été respectée.

<sup>33</sup> Crue de 2003.

#### 4.4.2. La clarification nécessaire des travaux de prévention à réaliser

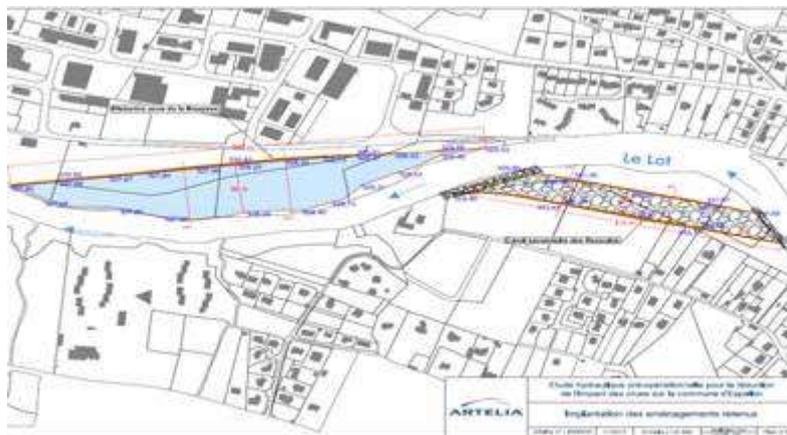
4.4.2.1. Des travaux d'ampleur prévus par le programme d'action de prévention des inondations

En 2013, le syndicat mixte du bassin du Lot<sup>34</sup> (SMBL) a lancé la démarche d'élaboration d'un programme d'action de prévention des inondations (PAPI) pour les communes membres concernées, leur offrant un appui technique, une mutualisation des moyens en termes de diagnostic, d'études et de montage de projets, ainsi que la sollicitation de subventions de l'État. Les actions PAPI, une fois validées financièrement et techniquement par la DDT, sont financées par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit fonds «  
Barrier

L'élaboration du PAPI compte deux étapes : le PAPI d'intention, validé en 2016, basé sur les études des projets, leur efficacité en matière de réduction des vulnérabilités et le ratio coût/avantage dégagé ; le PAPI complet, signé en mars 2019, qui recense les projets prêts à démarrer.

S'agissant de la commune d'Espalion, l'action n° 602 du PAPI complet prévoit des travaux d'ampleur en matière d'infrastructures liées à la prévention des inondations sur certains secteurs résidentiels (dont le secteur de Recoules) et les zones d'activité alentour, notamment le projet de création d'un chenal et d'une risberme, ainsi que l'arasement d'un seuil au cœur de la ville.

**plan 2 : projets de chenal et de risberme couverts par le PAPI**



Source : fiche action n° 602 du PAPI complet, SMBL, mars 2019

**tableau 3 : plan de financement prévu pour l'action n° 602  
(maître d'ouvrage : syndicat mixte)**

	Part (%)
<b>Maître d'ouvrage</b>	22,3
<b>État (FPRNM)</b>	50
<b>Agence de l'eau Adour-Garonne</b>	7,7
<b>Région Occitanie</b>	20
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

Source : fiche action n° 602 du PAPI complet, SMBL, mars 2019

<sup>34</sup> Le SMBL fédère cinq départements pour assurer la gestion du Lot. Il associe localement dans ses travaux les EPCI ou syndicats de rivière compétents pour la Gemapi comme le SM Lot-Dourdou pour Espalion.

Financés majoritairement par l'État et le syndicat mixte Lot Dourdou, maître d'ouvrage de ces travaux, la commune ne contribue pas au plan de financement. Le lancement de ces travaux d'aménagement reste soumis aux résultats d'une étude environnementale portant sur la préservation du Lot et du site Natura 2000 situé immédiatement en amont<sup>35</sup>, la protection des masses boisées existantes, de la ripisylve des cours d'eau ainsi que le corridor de biodiversité. Cette étude sera relancée à l'automne 2021.

Par ailleurs, la DDT a confirmé que s'agissant des parcelles 34 et 35, vierges de bois et éloignées de la ripisylve, la construction d'un lotissement recueille son avis favorable, tant au niveau de l'empreinte environnementale que du risque inondation.

#### 4.4.2.2. Une information des citoyens à renforcer sur des choix structurants en la matière

Le syndicat mixte assure la maîtrise d'ouvrage de ces projets d'envergure en concertation avec les communes concernées. Pour autant, la communication sur les décisions prises ou sur les réflexions en cours est absente alors que les aménagements sont susceptibles de modifier radicalement l'aspect « carte postale » de la commune d'Espalion. L'effet du seuil sur le Lot notamment, enjambé par un pont qui permet d'admirer la surface plane de la rivière (effet miroir avec le cadre environnant) disparaîtrait si l'option de l'arasement était retenue.

Or, la dernière actualité relative au suivi des projets PAPI, publiée sur le site internet du syndicat, date de mars 2019. Aucune communication n'a été retrouvée sur ces sujets, que ce soit sur le site internet de la commune ou sur celui du syndicat.

Selon le maire, le projet d'arasement aurait été abandonné et le projet de chenal le serait certainement aussi. Force est de constater cependant que les comptes rendus des conseils municipaux n'apportent que peu de précisions, les projets étant évoqués de manière lapidaire, à l'occasion notamment de dépenses corolaires à leur réalisation.

Il est par ailleurs relevé que les aménagements liés à ces équipements relèvent de la compétence du syndicat, ce qui est précisé dans une note préparatoire à la délibération du 25 février 2021 : « Dans l'hypothèse de la réalisation, le syndicat fera l'acquisition de ce foncier ». La commune a pourtant anticipé cette opération en acquérant du foncier en avance de phase pour un projet de risberme en lieu et place du chenal prévu par le PAPI, risberme desservie par une servitude de passage traversant un autre terrain et reliant l'éco-lotissement à cet aménagement.

La chambre constate de fait des divergences entre les délibérations du conseil municipal, à l'instar de celle du 25 février 2021, et les actions du PAPI sur les emplacements respectifs du chenal et de la risberme, ce qui doit être expliqué.

Les différents aménagements décrits, qui ne sont en aucune manière des équipements d'agrément, sont validés par les services de l'État dans le cadre de la lutte contre les inondations. Pour autant, la persistance, malgré leur abandon, des projets au PAPI, seule source documentaire disponible, l'absence de bulletin municipal et un site internet qui mériterait d'être mis à jour ne contribuent pas à fournir au citoyen une information claire et suffisante.

---

<sup>35</sup> Haute vallée du Lot entre Espalion et Saint-Laurent-d'Olt et gorges de la Truyère, basse vallée du Lot et le Goul – <http://www.natura2000.fr/node/64896>

Enfin, le syndicat mixte Lot-Dourdou, par délibération du 10 mars 2021, a décidé de faire un avenant à la convention-cadre du PAPI prolongeant l'échéance de ce programme jusqu'en 2023, sans qu'un choix explicite ne soit formulé quant aux options réellement retenues.

Compte tenu d'une communication perfectible sur un sujet qui concerne tant la gestion des risques que l'environnement ou le paysage urbain, il revient à l'ordonnateur de veiller à ce que l'information des citoyens sur ces projets structurants soit pleinement assurée.

### **Recommandation**

**4. Communiquer de manière explicite sur l'état d'avancement de l'intégralité des projets d'aménagement dans le cadre de la prévention des inondations. *Non mise en œuvre.***

## **4.5. L'identification de risques juridiques pour l'ordonnateur et la commune**

### **4.5.1. Un permis de construire délivré dans les formes**

Espalion est une vallée encaissée près du Lot et inondable, ce qui limite le nombre de parcelles disponibles pour des projets d'aménagement. Selon les services de la DDT ayant instruit le PPRI, le secteur de Lalande avait été regardé pour la construction du projet d'éco-quartier mais, dans la mesure où ce dernier présente une zone humide, une procédure de compensation environnementale aurait été nécessaire, procédure qui ne s'impose pas pour les parcelles choisies. En outre, la gravité du risque en cas de crue est bien plus important en centre-ville que sur ce bord du Lot.

Le permis de construire du projet « L'Accessible », déposé en février 2019 et complété en avril, a été validé par l'adjoint au maire au mois d'août de la même année, par délégation du maire. Il est par ailleurs relevé le déport du maire lors de la séance du 3 août 2019, conformément aux obligations posées par l'article L. 422-7 du code de l'urbanisme<sup>36</sup>.

### **4.5.2. Des conditions de révision du PLU présentant en revanche un risque juridique**

L'article 2 de la loi relative à la transparence de la vie publique précise que « au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction [...] Lorsqu'ils estiment se trouver dans une telle situation [...] sous réserve des exceptions prévues au deuxième alinéa de l'article 432-12 du code

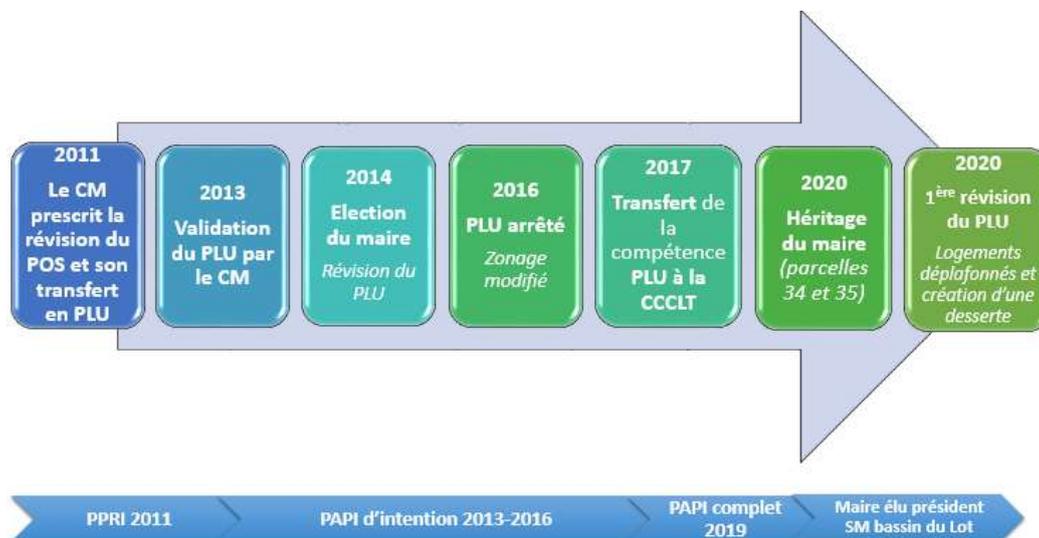
---

<sup>36</sup> « Si le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale est intéressé au projet faisant l'objet de la demande de permis ou de la déclaration préalable, soit en son nom personnel, soit comme mandataire, le conseil municipal de la commune ou l'organe délibérant de l'établissement public désigne un autre de ses membres pour prendre la décision. »

pénal<sup>37</sup>, les personnes titulaires de fonctions exécutives locales sont suppléées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions ».

Au cas d'espèce, la chronologie des faits atteste que les documents d'urbanisme ont été modifiés à trois reprises et qu'à chaque fois, l'ordonnateur était intéressé à ces modifications.

**graphique 3 : chronologie des événements**



Source : CRC

À la date de la délibération du 8 décembre 2014 validant la révision du POS, deux des parcelles ouvertes à l'urbanisation (parcelles n<sup>os</sup> AR 34 et 35) appartenaient à un collatéral au premier degré de l'ordonnateur. Or, selon la jurisprudence du Conseil d'État, les liens de proche parenté (ascendants, descendants ou collatéraux au premier degré) conduisent à considérer l' élu comme personnellement intéressé (CE, 23 février 1990, *Cne de Plouguernevel c. Lenoir*, n<sup>o</sup> 78130<sup>38</sup>). L' élu en a par la suite partiellement hérité en 2020 et en a à ce jour toujours la propriété.

La nature de l'évolution du zonage n'appelle pas d'observation. En revanche, les conditions de modifications du PLU, sous son autorité, emportant la valorisation de parcelles d'un de ses parents directs, sont susceptibles de caractériser un conflit d'intérêts.

Au cas d'espèce, le projet de révision du PLU a été arrêté par le conseil municipal le 2 septembre 2015, sous la présidence du maire. Aucune mention de retrait ou déport du maire n'apparaît dans la délibération. Par sa présence lors du conseil municipal, de par sa position d'autorité en tant que président de séance et, comme évoqué précédemment, en raison de sa participation active aux travaux préparatifs en lien avec le bureau d'études, l' élu a pu exercer une influence sur cette décision.

<sup>37</sup> Les exceptions prévues sont les suivantes : « dans les communes comptant 3 500 habitants au plus, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent chacun traiter avec la commune dont ils sont élus pour le transfert de biens mobiliers ou immobiliers ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel fixé à 16 000 euros. En outre, dans ces communes, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent acquérir une parcelle d'un lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement. Ces actes doivent être autorisés, après estimation des biens concernés par le service des domaines, par une délibération motivée du conseil municipal. Dans les mêmes communes, les mêmes élus peuvent acquérir un bien appartenant à la commune pour la création ou le développement de leur activité professionnelle. Le prix ne peut être inférieur à l'évaluation du service des domaines. L'acte doit être autorisé, quelle que soit la valeur des biens concernés, par une délibération motivée du conseil municipal ».

<sup>38</sup> § France, Conseil d'État, 3 / 5 srr, 23 février 1990, 78130.

Le Conseil d'État considère que l'intérêt à l'affaire existe dès lors qu'il ne se confond pas avec « les intérêts de la généralité des habitants de la commune » (CE, 16 décembre 1994, req. n° 145370).

Dans la partie relative à l'« évaluation des incidences du projet de PLU sur le site Natura 2000 », le rapport de présentation du PADD modifié recense les modifications de zonage. Il en résulte que le classement des différents secteurs a été dans l'ensemble maintenu, des zones futures d'urbanisation ont été supprimées sur l'entrée Est, quant à celles de l'entrée Ouest, elles auraient été réduites, laissant place à une zone agricole. C'est pourtant dans ce dernier secteur que les parcelles du parent du maire sont devenues constructibles. Les zones INA du POS ont évolué pour partie en AUt2 et UT, correspondant à des zones d'extension réservées aux activités touristiques et de loisirs mais fermées à l'urbanisation, et pour partie en zonage Ap, zone agricole à préserver, et en AU1, zone ouverte à l'urbanisation, à l'instar des parcelles du maire.

Le rapport de présentation du PLU confronte, par type de zonage, les superficies du POS à celles du PLU. Il en ressort que rapportées à la superficie totale de la commune, les zones constructibles ou à urbanisation future (dont certaines sont passées constructibles car construites entre temps) sont globalement en recul de 2 %, tout comme les zones naturelles (- 5 %), au profit des zones agricoles qui représentent près de la moitié du territoire communal dans le PLU. Plus de 55 ha classés en zones urbaines dans le POS ont ainsi été classés zones agricoles au PLU.

Au regard de la superficie concernée par ces modifications, les parcelles intéressant l'ordonnateur ne sont pas prédominantes. Toutefois, il est relevé que sur la nature des évolutions, celles-ci font partie des rares parcelles (1 % de la superficie de la commune) à détenir un potentiel en matière de créations de logements neufs. Ces évolutions induisent une valorisation des terrains concernés, par l'ouverture à l'urbanisation, mais également le développement à proximité d'une zone à vocation touristique et/ou de loisirs.

Par ailleurs, dans une note à l'attention du commissaire enquêteur datant du 7 mars 2016, l'ordonnateur liste différents ajustements complémentaires au PLU, postérieurs à l'enquête publique. Les modifications portent sur le zonage<sup>39</sup>, la suppression de trois emplacements réservés (servitudes), le déplacement du tracé du chemin de Saint-Jacques-de-Compostelle « en raison d'éboulements constatés et mettant en péril la sécurité des randonneurs » et l'extension d'un emplacement réservé sur la parcelle cadastrée AM 265 rue Eugène Salettes.

Ce dernier apport concerne directement la parcelle du maire sur laquelle la construction d'un éco-quartier est programmée. L'extension de la parcelle réservée est justifiée de la manière suivante : « afin de garantir des conditions normales de sécurité et de desserte des constructions existantes, et dans la perspective d'un développement à court terme de l'urbanisation dans ce secteur, l'emplacement réservé n° 23 destiné à l'élargissement de la rue Eugène Salettes doit être prolongé englobant la partie bâtie de la parcelle n° 265 situé à l'alignement de la voie ».

Le PLU a par la suite été validé par délibération du 19 juillet 2016, sous la présidence du maire.

Dès 2017, la commune a engagé une première modification de son PLU en ouvrant à l'urbanisation la zone à vocation touristique classée, lors de la modification du PADD de 2016, en zone à urbaniser fermée (AUt2)<sup>40</sup>, et en ajustant les orientations d'aménagement et de

<sup>39</sup> Extension de la zone UB et espace Bessière.

<sup>40</sup> Secteur de Gourgans - Le Bastié.

programmation (OAP) de trois secteurs de la commune<sup>41</sup>, dont le lieu-dit Recoules, propriété du maire. La modification du PLU, engagée en 2017 et actée en 2020, ainsi que celle du PADD de 2016, concernent donc les mêmes secteurs, dont les parcelles en cause notamment.

Il est relevé que bien que la compétence liée au PLU ait été transférée en 2017 à la communauté de communes Comtal, Lot et Truyère, le maire occupait un mandat de vice-président au sein du groupement.

Les évolutions des OAP portent sur la suppression du plafond du nombre de logements constructibles sur ces secteurs, ce qui concourt à ouvrir les possibilités de densification des terrains concernés<sup>42</sup>. Initialement limitées à 15 logements, les parcelles pourront, suite à cette modification, en accueillir 28, le permis de construire ayant ensuite été signé en août 2020. Par ailleurs, la possibilité de créer des voies structurantes a été ouverte, dont une sur la parcelle du maire, afin d'en assurer la desserte<sup>43</sup>.

### plan 3 : zone de Recoules avant et après modification de l'OAP (création d'une desserte)



Source : OAP - 1<sup>ère</sup> modification du PLU d'Espalion

Ainsi, il est constaté que les évolutions apportées aux documents d'urbanisme portent systématiquement sur les parcelles 34 et 35, qu'elles ont eu pour effet d'en accroître les possibilités d'exploitation, d'en améliorer la desserte et d'en favoriser le cadre environnant.

#### 4.5.3. Des mesures de prévention des conflits d'intérêts à mettre en œuvre

Les modifications du PLU ont, pour partie, concerné des parcelles dont le maire a hérité en cours de période. Celui-ci a participé au processus de décision et d'adoption ayant permis les modifications de documents d'urbanisme, sans qu'aucune mention de sa situation ne soit signalée au cours des délibérations ou dans tout autre document (note adressée au commissaire enquêteur par exemple).

Sur le plan factuel, l'ordonnateur s'est exposé à un risque de conflit d'intérêts à l'occasion de la modification des documents d'urbanisme et de la réalisation des investissements envisagés. Le corollaire direct en est, aux termes de l'article L. 2131-11 du CGCT<sup>44</sup>, la potentielle illégalité

<sup>41</sup> Bouquies, Recoules et La Bouissette.

<sup>42</sup> Cette évolution, selon le rapport du commissaire enquêteur, « offre pour avantage une plus grande souplesse pour la réalisation de ces opérations » (conclusions du rapport d'enquête).

<sup>43</sup> Voir extrait de la notice explicative de la première modification du PLU de la commune d'Espalion.

<sup>44</sup> « Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires. »

des délibérations adoptées dans ces circonstances. Toutefois, les délais de recours contentieux sont expirés. D'une manière générale, il conviendra de veiller à prévenir la réitération d'une telle situation en exigeant que tout élu intéressé se déporte des délibérations le concernant, sur le modèle du mécanisme déjà en vigueur pour la délivrance d'actes d'urbanismes.

## **5. QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE**

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

La généralisation aux collectivités au 1<sup>er</sup> janvier 2024 d'un nouveau cadre comptable – la norme M57 – invite par ailleurs à s'engager au plus tôt dans des travaux de fiabilisation qui faciliteront une transition fluide et demanderont des travaux ponctuellement lourds pour ce faire.

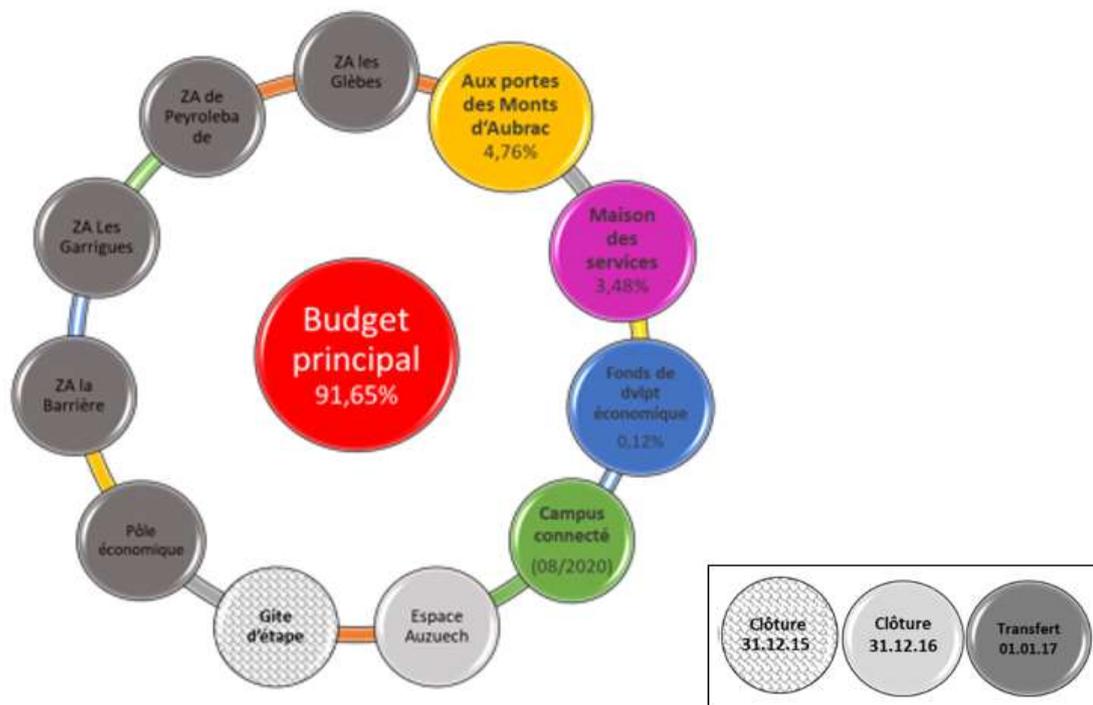
### **5.1. Périmètre et principes de l'analyse**

#### **5.1.1. L'architecture budgétaire**

La commune présente, en plus de son budget principal, un nombre important de budgets annexes sur la période sous revue dont la majeure partie a été soit clôturée, soit transférée à la communauté de communes en 2017. Les opérations de clôture et de transfert ne soulèvent pas d'observation.

En 2020, le budget principal représentait 91,65 % des recettes réelles de fonctionnement. L'analyse financière à suivre se concentrera sur ce budget. Quelques budgets annexes présentant un intérêt, soit du fait de risques associés à leur situation financière, soit du fait de la nature de l'activité supportée, font néanmoins l'objet d'une rapide présentation.

graphique 4 : liste des budgets annexes sur la période 2015-2020



Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

#### 5.1.1.1. Le budget annexe « Aux portes des Monts Aubrac » : une situation à surveiller

Ce centre d'hébergement (scolaire et tourisme), créé en 2014 en gestion directe, dispose de l'autonomie financière<sup>45</sup>. La situation de ce budget annexe (service public industriel et commercial – SPIC) se redresse sur la période<sup>46</sup> mais il reste fragile<sup>47</sup>, d'autant que son activité est exposée au contexte sanitaire : en 2020, les produits de gestion régressent de moitié sous les effets de la crise et la section d'exploitation présente un déficit de 174 535 €, ce qui constitue un signal négatif. En 2021, une subvention de l'État de 230 k€ vient soutenir ce budget, dont la situation reste tendue.

Par ailleurs, cette même année, la commune a contracté 500 k€ d'emprunt pour la restructuration du site. Cet emprunt permet d'afficher un fonds de roulement avec une valeur élevée (238 k€), en partie du fait d'une absence de travaux en miroir, qui sont pourtant nécessaires pour revaloriser une infrastructure vieillissante. Sur la base des informations dont dispose la chambre, même en gommant les effets de la crise en 2020, l'autofinancement ne pourra couvrir les annuités de remboursement sur les exercices à venir<sup>48</sup>, et ceci sans tenir compte d'une potentielle prolongation de la crise.

Le coût des travaux est estimé à 2,8 M€. Pour les financer, la commune a souscrit en fin d'exercice 2021 un emprunt supplémentaire de l'ordre de 1 M€.

<sup>45</sup> Compte 515 dédié.

<sup>46</sup> Les produits de gestion ont doublé entre 2015 et 2019 et la capacité d'autofinancement (CAF) nette finance depuis 2016 les investissements réalisés.

<sup>47</sup> Le fonds de roulement et la trésorerie sont négatifs jusqu'en 2019.

<sup>48</sup> La CAF brute dégagée sur la période, sans prise en compte de la CAF brute 2020 négative de 119 k€, est en moyenne de 56 k€, les annuités de la dette à couvrir à compter de 2021 sont de 66 k€.

Le plan de financement de la première tranche de travaux repose pour moitié sur l'emprunt et pour moitié sur des subventions publiques<sup>49</sup>, dont certaines ne sont pas encore acquises (département). L'ordonnateur a précisé en réponse que, d'une part, d'autres subventions sont attendues pour financer la seconde tranche et, d'autre part, que l'amélioration des services proposés et une augmentation des tarifs devraient participer à la soutenabilité de l'opération. Malgré tout, et à défaut de projection chiffrée, il ne peut être exclu que le budget principal doive, à court terme, participer à l'équilibre financier de ce budget annexe, contrairement au souhait de l'ordonnateur exprimé en conseil municipal.

L'article L. 2224-2 du CGCT encadre les conditions de versement d'une subvention d'équilibre par le budget principal à un SPIC et prévoit que « lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs », le conseil municipal peut décider de soutenir financièrement son budget annexe.

En l'absence de calendrier ou de plan de financement définitif, la chambre ne peut estimer l'effort à fournir pour soutenir ce budget annexe. Il revient à l'ordonnateur de valoriser et de projeter les coûts et financement associés. Cette observation fait lien avec le constat établi plus avant dans le rapport sur la nécessité de présenter au conseil municipal, de manière détaillée et prospective, les investissements qui engagent la commune de manière significative et récurrente.

#### 5.1.1.2. Le budget annexe « Maison des services » : un budget qui pèse par son déficit

Ce budget, suivi selon les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, couvre la gestion d'un immeuble de la commune hébergeant des cabinets médicaux. Ses recettes sont pour l'essentiel issues de l'encaissement de loyers et ses dépenses concernent des charges locatives ou de copropriété.

La situation financière de ce budget est tendue : il présente un déficit structurel dû à une dette importante dont la capacité d'autofinancement (CAF) brute ne parvient pas à couvrir les annuités de remboursement. À ce titre, le budget principal abonde le budget de la maison des services d'une subvention d'équilibre annuelle.

Sous la gestion du précédent maire, la maison des services a fait l'objet d'une opération de vente en l'état futur d'achèvement dont le financement a reposé sur l'emprunt. Le coût supporté à ce jour par la commune est estimé à 1,7 M€. L'effort consenti par celle-ci pour se doter d'un espace de santé proposant une offre de soins à la population, une fois l'emprunt intégralement remboursé, sera de l'ordre de 150 k€ par an sur 15 ans. À compter de 2027, le budget s'équilibrera par ses propres ressources.

Cette situation illustre de fait les difficultés auxquelles se heurtent les communes rurales qui, afin de soutenir l'attractivité de leur territoire, sont amenées à supporter des charges incontournables mais importantes au regard de leur budget.

<sup>49</sup> Plan de relance : 350 k€ ; région Occitanie : 350 k€ ; département : 200 k€.

### 5.1.1.3. Le budget annexe « Fonds de développement économique » : une exception en matière de compétence économique

La commune dispose d'un budget annexe, créé en 2014, dont l'objet est d'accorder des avances remboursables, plafonnées à 10 000 €, à des porteurs de projets ou des commerçants, sous réserve du maintien ou d'une reprise d'activité sur la commune et de créations d'emplois. Il était à l'origine doté de 222 k€<sup>50</sup>. Il a donc pour objet de participer à la vitalité économique et sociale du cœur de ville, une action pertinente pour surmonter une vulnérabilité majeure des petites et moyennes communes en secteur rural.

Ce budget repose toutefois sur des bases juridiques fragiles et il conviendra par conséquent d'en préciser le cadre.

En effet, la compétence développement économique est désormais principalement confiée aux régions, en vertu de l'article L. 1511-2 du CGCT dans sa version en vigueur depuis 2016, qui dispose que « le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région. [...] Ces aides revêtent la forme [...] d'avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché ».

Elle peut toutefois faire l'objet d'une délégation spécifique telle que le prévoit l'alinéa 3 de ce même article<sup>51</sup>, précisant que l'exercice de la compétence déléguée se fera au nom et pour le compte de la collectivité délégante et sera encadré par une convention « qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire ».

L'article R. 1111-1 du CGCT précise que cette convention « détermine également le cadre financier dans lequel s'exerce la délégation, les moyens de fonctionnement et les services éventuellement mis à la disposition de l'autorité délégataire ainsi que les conditions dans lesquelles des personnels de l'autorité délégante peuvent être mis à disposition de l'autorité délégataire ou détachés auprès d'elle. [...] Elle est approuvée par délibérations concordantes des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui y sont parties ».

Dans sa rédaction en vigueur au moment de la création du fonds, l'article susmentionné prévoyait que « les départements, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région. Toutefois, en cas d'accord de la région, la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales auteur du projet d'aide ou de régime d'aides peut le mettre en œuvre ». Or la seule manifestation d'accord de la région est un courrier de 2015 signé du président de région, qui n'est pas appuyé par une délibération. S'il est éventuellement possible de considérer que la création du budget annexe avec la compétence associée était régulière en 2015, la situation a changé à la suite de la promulgation de la loi NOTRE<sup>52</sup>, qui a modifié l'article de référence.

Dans les faits, les modalités d'attribution de ces avances sont fixées par convention produite unilatéralement par la commune. La convention prévoit notamment que l'entreprise bénéficiaire maintienne impérativement ses effectifs en cas de versement des aides. Les dossiers,

---

<sup>50</sup> Abondés essentiellement par la commune, pour 172 k€, le reste par le département et des participations d'entreprises.

<sup>51</sup> « Le conseil régional peut déléguer l'octroi de tout ou partie des aides à la métropole de Lyon, aux communes et à leurs groupements aux conditions prévues par l'article L. 1111-8 du CGCT. »

<sup>52</sup> Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

préalablement vérifiés par le DGS, le premier adjoint et l'adjointe aux finances, sont sélectionnés en commission des finances avant validation par le conseil municipal.

Entre 2014 et 2020, 165 k€ ont été accordés à des personnes privées. Il est constaté que la plupart des avances sont remboursées<sup>53</sup>. Toutefois, aucun bilan ou rapport d'activité ne présente les résultats d'une telle démarche, notamment en matière d'emplois, critère conditionnant le versement des aides. Sans suivi formalisé des entreprises bénéficiaires, l'efficacité de l'exercice de la compétence économique par la commune ne peut par conséquent être évaluée.

En outre, l'ordonnateur n'a pas été en mesure de fournir de décision concordante des assemblées délibérantes sur la délégation de compétence de la région à la commune.

L'existence de ce budget annexe semble donc irrégulière, la chambre ayant exclu l'éventualité que les articles L. 1511-3 (aide à l'immobilier d'entreprise), L. 1511-7 (création et reprise d'entreprise, sous condition) ou L. 1511-8 (aide à l'installation de professionnels de santé) soient applicables.

L'ordonnateur a indiqué en réponse se baser sur l'article L. 2251-3 du CGCT (maintien des services en milieu rural), considérant que la commune peut alors agir de plein droit dans ce domaine.

Pour la chambre, l'objet de ce budget annexe s'apparentant dans les faits plus à une aide au développement économique (telle que prévue à l'article L. 2251-2 dudit code), la clarification du cadre d'exercice de cette compétence passe par une action concertée avec les services de la région Occitanie. Dans un contexte où les collectivités ont dû intervenir de façon importante pour apporter un soutien au tissu économique local, cette démarche devrait pouvoir être conduite rapidement avec la signature d'une convention respectant les conditions prescrites par l'article R. 1111-1 du CGCT. Dans l'intervalle, un rapport devra être communiqué à la région par l'ordonnateur sur les aides versées, conformément aux dispositions des articles L. 1511-1 et L. 1511-2 du CGCT.

### **Recommandation**

**5. En liaison avec la région, mettre en conformité le fonds de développement économique avec le cadre légal applicable. *Non mise en œuvre.***

#### 5.1.1.4. Le budget annexe « Campus connecté »

Le concept de « campus connecté » a été lancé par l'État en janvier 2020, dans le cadre du programme d'investissement d'avenir (PIA), afin de répondre en particulier à l'enjeu de l'accès à des formations supérieures en zone rurale. Il s'inscrit en particulier dans l'action « Territoires d'innovation pédagogique ».

Espalion a obtenu un label rapidement, en juillet 2020, et l'activité de ce budget, suivi selon les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, a démarré au second semestre de cette même année. Le campus compte 11 étudiants (dont deux d'Espalion) et fait l'objet d'une subvention de 60 k€ annuels pour le financement d'un poste de coordonnateur.

<sup>53</sup> 100 k€ ont déjà été récupérés par la commune. Selon les données transmises par le comptable, au 1<sup>er</sup> juillet 2021, la part des créances dont le recouvrement est compromis s'élève à 40 k€, soit ¼ des prêts accordés sur la période. Par ailleurs, au regard de la situation sanitaire, la commune a accordé des reports d'échéances pour 2020.

Par ce projet, la commune entend offrir la possibilité aux étudiants de bénéficier d'un enseignement supérieur tout en restant sur le territoire. Affilié à des organismes de formation et structures universitaires, le campus dispense les enseignements en ligne de l'université de Toulouse, Paris ASSAS ou de BTS via le CNED. Le site est retenu comme site pilote par la région et le rectorat. Une vingtaine d'étudiants étaient attendus pour la rentrée 2021.

### **5.1.2. Détermination d'un seuil de signification**

En vertu de l'article L. 2221-22 du CGCT, « sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier :

1° De conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits ;

2° De gérer les revenus, de surveiller les établissements communaux et la comptabilité communale ; [...] ».

Les normes d'audit (ISSAI 200<sup>54</sup>) prévoient, dans le cadre d'un audit financier, la détermination d'un seuil au-delà duquel des anomalies individuelles ou cumulées sont considérées comme affectant la lecture de l'activité et du patrimoine d'une entité par un tiers. La démarche de contrôle engagée par la chambre n'étant pas une certification des comptes, ce seuil n'est pas obligatoirement prescrit, mais présente un réel intérêt méthodologique.

En retenant un seuil de signification basé par exemple sur 1 % de l'ensemble des charges comptabilisées, ce seuil serait au cas présent de 32 291 € en 2020<sup>55</sup>. Ainsi, toute erreur comptable individuelle ou cumulative supérieure à ce niveau sera considérée comme ayant pu affecter de manière significative le jugement d'un tiers, en particulier un conseiller municipal, dans l'analyse des éléments financiers présentés par l'ordonnateur.

### **5.1.3. Les flux réciproques avec les budgets annexes**

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

Au cas d'espèce, quelques erreurs de subdivisions de comptes comptables, sans conséquence sur les équilibres financiers, sont relevées et explicitées ci-dessous.

La première anomalie concerne le reversement de taxe foncière du budget « Aux portes des Monts Aubrac » au budget principal, comptabilisé à tort au compte de tiers 47 alors que le compte approprié était le compte 4434 dédié aux opérations particulières entre budgets d'une même entité. Ces erreurs d'imputation faussent la lecture des opérations réciproques au sein du budget consolidé, sans modifier ni le résultat comptable ni les équilibres bilanciaux.

---

<sup>54</sup> Principes de l'audit financier dans le secteur public.

<sup>55</sup> D'après la balance des comptes au 31 décembre 2020.

Les anomalies constatées sur le compte 20416 du budget principal s'expliquent par l'imputation erronée de toutes les subventions d'investissement que celui-ci a versé au budget de la maison des services au compte 1338 « fonds affecté à l'équipement amortissable », au lieu du compte 1314 « subventions d'investissement rattachées aux actifs amortissables - communes ».

De la même manière, au compte 1316 dédié à la comptabilisation de subventions reçues de la part d'établissements publics locaux, ont été comptabilisées des subventions en provenance d'organismes tels que l'Ademe ou l'agence de l'eau Adour-Garonne, en lieu et place du compte 1311 « état et établissements publics nationaux », plus approprié. Le compte 1326 a également été mobilisé à tort pour des subventions d'un syndicat intercommunal imputables en 1325.

Concernant le compte de résultat, les subventions de fonctionnement versées aux budgets annexes ont été enregistrées au compte de charges exceptionnelles dédié aux SPIC alors qu'elles auraient dû être imputées en 65736 pour les services rattachés. Chez ces derniers, les subventions ont été enregistrées au compte 774 de subventions exceptionnelles, de façon inadéquate pour les budgets M14. Enfin, les remboursements des budgets annexes concernant les taxes foncières et les frais d'assurances ont également été enregistrés dans des comptes de classe 6 inappropriés, faisant apparaître une absence de comptabilisation au compte 62871.

Non significatives, ces erreurs sont sans incidence sur le résultat comptable final. Elles traduisent toutefois une maîtrise perfectible des écritures applicables aux opérations complémentaires entre budgets<sup>56</sup>. L'ordonnateur, en prenant l'attache du comptable pour ce qui concerne plus particulièrement les comptes de tiers, doit veiller à régulariser les écritures des flux réciproques entre le budget principal et ses budgets annexes. Il s'est engagé, en réponse aux observations provisoires de la chambre, à procéder aux opérations nécessaires dès 2022.

#### **5.1.4. Les transferts de patrimoine afférents aux transferts de compétences : le cas des zones d'activité**

Les communes disposent d'une clause générale de compétence conformément à l'article L. 2121-29 du CGCT. Par ailleurs, la loi NOTRÉ a redéfini les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale.

Selon l'article L. 1321-1 du CGCT, « le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés à la date du transfert, pour l'exercice des compétences concernées ».

Ces transferts de compétences ont une incidence sur le périmètre financier de la collectivité : globalement neutre sur le compte de résultat, dans la mesure où ils modifient essentiellement les ventilations des charges et des produits (le transfert de charges à l'EPCI traduit une diminution équivalente de la fiscalité reversée à la commune) ; plus manifeste au niveau du bilan puisque les actifs et le cas échéant les passifs associés sont également transférés.

La loi NOTRÉ prévoit le transfert obligatoire, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, de l'ensemble des zones d'activité économique (ZAE) aux communautés de communes et d'agglomération.

Conformément à l'article L. 5211-17 du CGCT, « lorsque l'établissement public de coopération intercommunale est compétent en matière de zones d'activité économique, les biens

<sup>56</sup> Cf. tome 1 de l'instruction comptable M14.

immeubles des communes membres peuvent lui être transférés en pleine propriété, dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice de cette compétence ». Cette dérogation au principe de mise à disposition est juridiquement indispensable lorsque les biens (terrains nus ou disponibles) ont vocation à être revendus à des tiers.

L'article L. 5211-17 précité ajoute que « les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers sont décidées par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux des communes membres ». Au cas d'espèce, les trois zones d'activité transférées à l'EPCI ont fait l'objet, par délibérations du 12 octobre 2017, de cessions de parcelles à la communauté de communes Comtal, Lot et Truyère (3CLT) à hauteur des stocks et des emprunts respectifs de ces budgets. Au regard du montant total de l'opération (870 k€), la commune a accordé des délais de paiement à la 3CLT sur la base d'échéanciers, fixés par ces mêmes délibérations et courant jusqu'à 2021. Il est considéré que les assemblées délibérantes ont déterminé de manière suffisamment claire les modalités patrimoniales et financières de ces transferts.

Comptablement et conformément aux dispositions du tome 1 de l'instruction comptable M14, les terrains ont été sortis de l'actif de la commune en contrepartie du compte 675, pour leur valeur nette comptable, et le prix de cession total a été enregistré au compte 775, sans impact sur le résultat. L'opération n'appelle pas d'observation.

## **5.2. La qualité de l'information budgétaire proposée aux élus et aux citoyens est perfectible**

### **5.2.1. Le respect des dispositions applicables aux communes de plus de 3 500 habitants dans les documents budgétaires**

La présentation des états financiers est conforme aux dispositions du CGCT<sup>57</sup>, avec un vote par nature. L'attention de l'ordonnateur est toutefois appelée sur le fait que les budgets et comptes administratifs ne comportent pas l'ensemble des annexes requises<sup>58</sup>. Par ailleurs, certaines informations, et notamment celles relatives à l'état de la dette, sont incomplètes<sup>59</sup>. Le tableau présenté en annexe 2 synthétise les anomalies relevées par la chambre.

La norme comptable M14, actuellement en vigueur, devrait être remplacée par la M57 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024. Dès lors, toute démarche allant dans le sens d'une fiabilisation progressive des comptes facilitera la transition en ce sens, ce qui inclut une plus grande précision des états financiers.

### **Recommandation**

**6. Détailler le contenu du budget et du compte administratif présentés au conseil municipal, conformément au cadre réglementaire et comptable applicable. *Non mise en œuvre.***

En réponse, l'ordonnateur s'est engagé à se conformer au cadre applicable dès 2022.

---

<sup>57</sup> Conformément à l'article L. 2312-3 pour les communes de plus de 3 500 habitants.

<sup>58</sup> Articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.

<sup>59</sup> Ce point fait l'objet d'un développement dans le paragraphe 5.3.2 sur les engagements dans la tenue des comptes.

### 5.2.2. Le débat d'orientations budgétaires

Conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT, l'ordonnateur doit présenter un rapport sur les orientations budgétaires (ROB) de la collectivité avant l'adoption du budget primitif. Modifié par l'article 107 de la loi NOTré, il dispose en particulier que « dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette ». Cette obligation a été remplie par la commune.

Selon l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, afin de contribuer à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, « à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale [...] présente ses objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur ».

Par ailleurs, l'article D. 2312-3 du CGCT précise que le rapport détaille « la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme ».

Au cas d'espèce, les rapports d'orientations budgétaires de la commune d'Espalion dressent un état des lieux sommaire de la situation financière de la commune et ne projettent pas, tant en fonctionnement qu'en investissement, les dépenses et recettes au-delà de l'exercice en cours. Les projets de la commune sont énumérés sans élément d'information en termes de coût, de modalités de réalisation ni de calendrier de suivi ou prévisionnel.

Les dépenses d'investissement font l'objet d'une présentation par opération au sein des budgets et comptes administratifs. Pour autant, les intitulés sont génériques (« voiries diverses », « bâtiments communaux ») et ne permettent pas d'identifier précisément ce que recouvrent ces opérations : si cela offre une souplesse en gestion à l'ordonnateur, l'information du conseil municipal apparaît trop imprécise.

Ainsi, la chambre observe que l'information délivrée à l'occasion du débat d'orientations budgétaires mériterait d'être plus détaillée et incite l'ordonnateur à réserver une part plus importante à la prospective, en particulier en matière d'investissement, conformément aux articles L. 2312-1 et suivants du CGCT.

En outre, le recours annuel systématique et dans des proportions importantes à l'emprunt appelle une présentation chiffrée et jalonnée sur les exercices à venir des investissements portés par la commune. L'information du conseil municipal de manière suffisamment détaillée sur les opérations initiées et à venir relève de la responsabilité de l'ordonnateur, en ce qu'elles engagent les finances de la commune au-delà de l'exercice en cours. Les comptes rendus de conseils municipaux attestent par ailleurs d'une volonté de certains élus de disposer d'éléments plus lisibles en ce domaine.

Au-delà du respect du cadre réglementaire, l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement aura pour effet positif direct de permettre à la commune de bâtir une trajectoire pour sa situation financière. L'ordonnateur s'est engagé, en réponse, à présenter le plan susmentionné en conseil municipal.

### **Recommandation**

**7. Présenter les orientations budgétaires au conseil municipal conformément aux dispositions applicables aux communes de plus de 3 500 habitants, en particulier en ce qui concerne les perspectives pluriannuelles. *Non mise en œuvre.***

#### **5.2.3. L'information du citoyen**

Afin de renforcer la transparence des informations budgétaires vis-à-vis du citoyen, le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 prévoit l'obligation de publication sur le site internet de la collectivité territoriale de ses documents d'information budgétaire et financière.

Pour faciliter la lecture du budget, le CGCT précise en son article L. 2313-1 que doivent être mis en ligne dans un délai d'un mois à compter de l'adoption en conseil municipal des délibérations auxquelles se rapportent les documents :

- une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles adjointe au budget primitif et au compte administratif ;
- le rapport d'orientations budgétaires ;
- la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif.

La commune publie sur son site internet, non les délibérations mais les procès-verbaux des séances du conseil municipal, ainsi que, jusqu'en 2016, un bulletin annuel local présentant les données synthétiques relatives à la situation financière de la commune (état de la dette, recettes et dépenses de fonctionnement, principales dépenses d'investissement, évolution des taux d'imposition).

Si les comptes rendus des séances du conseil municipal apportent des éléments de compréhension sur la construction et l'exécution des budgets de la commune, à jour celle-ci ne rend pas accessible sur son site les états financiers (budgets et comptes administratifs) et documents connexes. À la date du 1<sup>er</sup> juillet 2021, le dernier conseil municipal accessible en ligne était celui du 21 novembre 2018 et le dernier bulletin municipal celui de juin 2016.

Les informations portées dans les documents budgétaires et financiers, telles que prévues par l'article L. 2313-1 du CGCT, constituent pourtant des supports utiles aux citoyens pour la compréhension des enjeux locaux. Il revient à l'ordonnateur de veiller à ce que l'obligation de publication des documents budgétaires et annexes désignés ci-avant soit satisfaite afin de garantir l'information des citoyens et de respecter les dispositions de l'article R. 2313-8 du CGCT<sup>60</sup>.

Par ailleurs, l'existence d'un site internet manifestement obsolète n'est pas cohérente avec l'image de dynamisme que souhaite renvoyer la ville. L'ordonnateur s'est engagé en réponse à mettre à jour le site au cours du deuxième trimestre 2022.

---

<sup>60</sup> Ce dernier article prévoit que « les documents mentionnés à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2313-1 sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, dans des conditions garantissant :

1° Leur accessibilité intégrale et sous un format non modifiable ;

2° La gratuité et la facilité de leur accès par le public, pour leur lecture comme pour leur téléchargement ;

3° Leur conformité aux documents soumis à l'organe délibérant de cette collectivité ;

4° Leur bonne conservation et leur intégrité.

Cette mise en ligne intervient dans un délai d'un mois à compter de l'adoption, par le conseil municipal, des délibérations auxquelles ces documents se rapportent.

### **Recommandation**

**8. Mettre à jour le site internet de la commune, en veillant notamment à ce que les informations règlementairement requises soient accessibles au citoyen. *Non mise en œuvre.***

#### **5.2.4. La construction budgétaire et son exécution**

La fiabilité des prévisions budgétaires suppose que l'ensemble des recettes et des dépenses inscrites au budget soit évalué de façon sincère, de façon à éclairer l'assemblée délibérante dans ses choix.

De manière constante sur les exercices sous revue, la prévision budgétaire est cohérente avec son exécution, tant en investissement qu'en fonctionnement.

Les taux de réalisation sont proches de 100 % en section de fonctionnement. Malgré l'absence de planification pluriannuelle des opérations, les taux d'exécution de la section d'investissement, en incluant les restes à réaliser, sont corrects avec un taux de réalisation approchant 92 % en moyenne sur la période. Le montant des restes à réaliser important s'explique par la souscription de marchés conséquents (travaux de voirie, éclairage public, etc.).

La commune dispose d'éléments de suivi suffisamment précis et détaillés pour construire son budget, qui pourront dès lors être partagés plus explicitement avec le conseil municipal.

### **5.3. La tenue des comptes**

#### **5.3.1. Les opérations de clôture**

##### **5.3.1.1. La préparation de l'arrêté des comptes**

La préparation de l'arrêté des comptes ne repose sur aucun document interne mais se fait sur la base d'une note transmise par le comptable public.

L'organisation des services, en l'absence de responsable, autre que le DGS, ayant une vue transverse sur les sujets financiers, ne permet pas de garantir que les opérations de fin de gestion, élément important de la qualité comptable, soient menées de façon optimale.

Si aucune anomalie significative, en dehors des rattachements, n'a été relevée par la chambre dans les opérations spécifiques relatives à la préparation de l'arrêté des comptes, l'absence de tout cadrage expose la commune à des risques de non ou de mauvaise transcription en comptabilité d'évènements de gestion. Dès lors, il convient que ses services se rapprochent du comptable public dès à présent de manière à préparer conjointement la clôture 2022 : vérification des écritures à enjeu, organisation de la fin de gestion en engagements, etc. Cette démarche s'inscrira en outre dans la préparation de la mise en place prochaine de la norme comptable M57.

#### 5.3.1.2. Le rattachement des charges et des produits n'est pas réalisé

Le rattachement des charges et des produits, obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants, garantit le respect du principe d'indépendance des exercices. Il consiste à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rattachent<sup>61</sup>.

Aucun rattachement de charges ni de produits n'a été réalisé sur la période. Pourtant, le contrôle des mandats pris en charge au cours de la période complémentaire en 2019<sup>62</sup> révèle que la majorité d'entre eux aurait dû être rattachés à l'exercice 2018. L'incidence de cette carence sur le résultat de l'exercice est estimée par la chambre, au minimum, à 46 k€, ce qui excède le seuil de signification fixé pour la commune d'Espalion.

Ce non-respect du principe d'indépendance des exercices nuit à la fiabilité du résultat comptable. La collectivité doit veiller à se conformer aux règles qui lui sont applicables, en vertu du principe d'annualité budgétaire.

#### 5.3.1.3. Les restes à réaliser (RAR)

Selon 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 ».

Du fait de la situation financière tendue de la collectivité, la chambre a contrôlé les RAR inscrits au titre du budget 2021 en ce qu'ils peuvent être un instrument pour équilibrer artificiellement un budget, en reportant d'un exercice à l'autre et de façon injustifiée des dépenses ou en affichant des recettes sans fondement concret.

Les justificatifs relatifs aux dépenses sont probants et relèvent pour l'essentiel des marchés de travaux de voirie et de l'opération de rénovation de l'éclairage public. En revanche, concernant les recettes, il est relevé que certaines subventions sont inscrites avant réception de la notification d'attribution<sup>63</sup>, quand d'autres persistent en RAR depuis 2015 pour leur montant total, alors que des acomptes auraient pu être versés proportionnellement aux dépenses engagées et justifiées et que l'opération auraient dû s'achever pour la fin de l'exercice 2018<sup>64</sup>.

Le montant des RAR en recettes est peu élevé, de l'ordre de 250 k€, et les subventions inscrites avant notification d'attribution, justifiées *in fine*. Toutefois, le montant des anomalies étant supérieur au seuil de signification, ces éléments sont susceptibles de fausser la lisibilité des comptes pour un tiers, notamment un membre du conseil municipal lors du vote du budget.

La chambre rappelle à l'ordonnateur que seules les recettes certaines et justifiées peuvent être inscrites en RAR et qu'il lui appartient d'y veiller.

---

<sup>61</sup> La journée complémentaire de l'exercice N permet l'imputation des opérations de l'exercice précédent en date du 31/12/N-1.

<sup>62</sup> L'échantillon de mandats sélectionnés pour le contrôle correspond à tous les mandats supérieurs à 500 € pris en charge entre le 1<sup>er</sup> et le 21 janvier 2019, soit 20 mandats. 17 relevaient de 2018, les pièces justificatives des trois autres ne permettant pas de déterminer avec certitude l'exercice de rattachement (échéance d'emprunt, loyer, etc.).

<sup>63</sup> Subventions du département pour le dojo et la signalétique : 50 k€ notifiés en décembre 2020.

<sup>64</sup> Subvention de la région de 52 k€ pour la mise en accessibilité de la mairie. Les travaux auraient dû être réalisés sous les trois ans, soit achevés pour la fin de l'exercice 2018, mais cette subvention persiste pour son montant total aux comptes administratifs et budgets primitifs successifs.

## Recommandation

**9. Mettre en œuvre les opérations de clôture conformément aux normes comptables.**  
*Non mise en œuvre.*

### **5.3.2. Les engagements dans la tenue des comptes**

#### 5.3.2.1. L'enregistrement de la dette

Des incohérences significatives<sup>65</sup> sont constatées entre les données de la dette de la commune figurant dans les comptes de gestion du comptable et celles inscrites aux comptes administratifs de l'ordonnateur. Ces derniers présentent un encours de dette systématiquement inférieur à celui présent dans les états financiers du comptable, le montant des écarts étant particulièrement important en 2016, 2018 et 2019 (cf. tableau 5 p.40).

Leur analyse révèle essentiellement une carence des informations du compte administratif au niveau du compte 1641 « emprunts en euros ». S'agissant des exercices 2018 à 2019, le transfert transitoire d'un emprunt de 160 k€ d'un budget annexe<sup>66</sup> au budget de la commune, le temps du transfert à la communauté de communes, explique en grande partie la différence de 164 k€ relevée entre les états de l'ordonnateur et ceux du comptable.

L'absence de prise en compte des dépôts et cautionnement relatifs aux locations de biens meublés détenus par la commune (compte 165) ainsi que l'erreur de comptabilisation en 2015 concernant le capital restant dû à l'entreprise CNC (compte 16878) ne jouent que marginalement sur les grandes masses mais elles doivent faire l'objet d'une réintégration au niveau du compte administratif dès l'exercice 2021.

Les écarts sont résiduels en 2020. Toutefois, en l'absence d'élément d'explication concernant l'écart de 2016 et au regard de la persistance des anomalies, il est rappelé à l'ordonnateur que cette absence de concordance des informations nuit à la fiabilité des informations financières et à la transparence de la situation patrimoniale de la commune. Il est donc nécessaire de procéder à une régularisation des données dès l'exercice 2021.

#### 5.3.2.2. Les provisions

L'alinéa 29 de l'article L. 2321-2 du CGCT précise que constituent une dépense obligatoire les provisions relatives à un risque susceptible de conduire la collectivité à supporter une sortie de ressource significative. Celle-ci doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter.

L'application du principe de prudence est précisée au 1° de l'article R. 2321-2 du code précité : « Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ».

L'ordonnateur n'a enregistré aucune provision sur la période contrôlée. Pour autant, la commune est engagée dans un litige qui l'oppose au titulaire du contrat de délégation de service

<sup>65</sup> Sur trois exercices de la période contrôlée, les écarts sont supérieurs au seuil de signification établi en amont du rapport à 32 291 €.

<sup>66</sup> Budget annexe du pôle économique, transféré au 1<sup>er</sup> janvier 2017, les écritures comptables n'ayant été finalisées qu'en 2020.

public de l'exploitation du camping municipal d'Espalion. Ce dernier ne verse plus aucune redevance depuis 2017, celle-ci étant fixée à 25 000 €, l'échéance du contrat étant fixée à 2022.

Par requête introductive d'instance enregistrée le 27 novembre 2019, le délégataire a saisi le tribunal administratif de Toulouse pour l'annulation des titres émis à son encontre par la commune (50 000 € à la date de la saisie du tribunal) et la condamnation de la commune au versement d'une somme de 2 000 €.

Ce contentieux est susceptible d'entraîner une perte de ressource pour la commune dont le montant est supérieur au seuil de signification énoncé plus haut. La commune devra à l'avenir se conformer aux dispositions du CGCT en ce qui concerne les provisions pour risques et charges, dont le détail devra figurer à la note 9 du bilan et en annexe lors de l'entrée en vigueur de l'instruction budgétaire et comptable M57.

### 5.3.2.3. Les engagements hors bilan

Les engagements hors bilan<sup>67</sup> sont des éléments qui ne sont pas intégrés au bilan de la collectivité mais peuvent avoir une incidence sur sa situation financière future. Une série d'annexes spécifiques (annexes B) du compte administratif sert à leur recensement et à leur présentation au conseil municipal, et donc au citoyen.

La commune s'est portée garante concernant des emprunts contractés par un office public de l'habitat sur des opérations immobilières telle que l'opération « résidence Fonsange » en 2016 et la construction d'un nouveau casernement en 2020. Le montant des emprunts garantis n'est pas précisé dans la délibération<sup>68</sup>. Par ailleurs, aucune mention n'est faite au sein des annexes dédiées des états financiers.

La formalisation de l'information quant aux engagements qui lient la commune et constituent un risque éventuel de sortie de ressources constitue un élément de transparence et de fiabilité des comptes, qui présente ici des marges de progrès.

## 5.3.3. La comptabilisation des actifs

### 5.3.3.1. L'inventaire et l'état de l'actif

L'instruction budgétaire et comptable M14<sup>69</sup> pose l'obligation pour l'ordonnateur de recenser et d'identifier les biens communaux à travers un inventaire. Parallèlement, le comptable est responsable de la tenue de l'état de l'actif (immobilisations enregistrées au niveau de l'actif du bilan) et du fichier des immobilisations, justificatif des soldes comptables. L'instruction M14 précise que « l'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre ».

L'état de l'actif produit par le comptable est à jour des informations transmises par l'ordonnateur et n'appelle pas d'observation particulière. Cependant, la correspondance entre

---

<sup>67</sup> Le plan comptable général définit les engagements hors bilan par l'article 448/80 : « Les comptes d'engagement enregistrent des droits et obligations susceptibles de modifier le montant ou la consistance du patrimoine de l'entité. Les effets des droits et obligations sur le montant ou la consistance du patrimoine sont subordonnés à la réalisation de conditions ou d'opérations ultérieures » - source : DGCL.

<sup>68</sup> Délibérations du 5 décembre 2016 n° 161205-08 et du 25 juin 2020 n° 200625-24.

<sup>69</sup> Instruction M14 - tome 2 - titre 4 « La tenue des comptabilités » - chapitre 3 « L'inventaire ».

l'inventaire et l'état de l'actif n'est pas établie : les deux états présentent un peu plus de 12 M€ d'écart. Une mise à jour régulière de l'inventaire de l'ordonnateur doit par conséquent être instaurée. Cet axe constitue un enjeu majeur dans la perspective d'une fiabilisation du bilan.

La commune devra se rapprocher du comptable public afin de mettre en concordance son inventaire et ainsi disposer d'une image patrimoniale conforme à la réalité.

### 5.3.3.2. Les intégrations de travaux

L'instruction budgétaire et comptable M14 réserve l'utilisation du compte 23 « immobilisations en cours » à l'inscription au bilan de la valeur des immobilisations non achevées ou dont la mise en service n'est pas encore effective à la fin de chaque exercice. De manière générale, ce compte transitoire n'a pas vocation à présenter des immobilisations anciennes.

Le compte 23 de la commune d'Espalion présente un solde de 5 M€ en 2020, sans aucune variation depuis 2017. La plupart des écritures concerne des opérations de 2009 à 2015 portant sur des travaux de voirie, de réfection ou de mise aux normes de bâtiments publics, immobilisations dans l'ensemble non amortissables. L'absence de transfert en immobilisations mises en service n'a donc pas d'impact budgétaire significatif.

Le niveau du solde des immobilisations en cours rapporté aux dépenses d'équipement de l'année (de près de quatre ans en moyenne, parfois sept ans) confirme une carence du suivi de ce compte.

En conséquence, la chambre rappelle à la commune qu'elle doit procéder à un apurement régulier de ses comptes 23, participant à la fiabilisation des états financiers.

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fiabilité des comptes de la commune ne présente que peu d'anomalies significatives (inventaire à clarifier, intégration plus rapide des travaux à réaliser, gestion des provisions) et ne dépasse pas ce qui peut être rencontré habituellement dans les collectivités de cette taille.

En revanche, la récurrence d'anomalies mineures est de nature à fausser la lecture des données par un tiers. Cette situation devra être corrigée, de même que le manque de détail et de communication relatif aux états financiers, en relation avec le comptable public.

## 6. LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

La situation financière d'une collectivité repose principalement sur trois grands agrégats interdépendants : l'épargne ou autofinancement, la capacité d'investissement et l'endettement, inscrit plus largement dans l'appréciation de la situation bilancielle.

L'analyse<sup>70</sup> de la chambre a porté sur ces trois éléments et l'identification de potentielles difficultés ou marges de manœuvre pour la commune.

<sup>70</sup> Cette partie intègre ponctuellement des données relatives à l'exercice 2021, devenues définitives récemment.

## 6.1. L'incidence de la crise sanitaire sur les comptes 2020 et 2021

La Cour des comptes a publié en décembre 2020 une étude<sup>71</sup> sur l'incidence financière de la crise sanitaire sur les collectivités, concluant à un effet variable mais globalement limité pour le bloc communal. Cet effet est difficile à quantifier avec précision au cas d'espèce mais il reste assez élevé, du fait de la volonté de l'ordonnateur de soutenir l'économie locale.

L'ordonnateur précise que le résultat de l'année 2020 a notamment été contraint par une augmentation des dépenses de fournitures relatives aux produits d'entretien et protections contre la covid 19<sup>72</sup>, un soutien financier aux entreprises locales<sup>73</sup> et au CCAS<sup>74</sup>. Enfin, les charges de personnel ont crû de 16 400 € en raison d'heures de ménage supplémentaires.

Parallèlement, l'abandon des droits de terrasses et la diminution des droits de place de marché a généré une perte de recettes l'ordre de 25 k€. Les fermetures de services (régie bibliothèque et piscine) ont pour leur part eu des effets très limités sur le volume total des produits de gestion. L'incidence sur le service cantine est également relativement neutralisée du fait d'une réduction combinée des recettes mais également des charges sur la période.

Le coût net pour les finances communales est donc de l'ordre de 240 000 €. Le coût au titre de 2021 devrait être plus réduit, avec une baisse du soutien financier aux entreprises et une perte de recettes plus limitée suite à l'abandon des droits de terrasse, de l'ordre de 100 000 €.

Au final, le coût net de la crise sur 2020-2021 se situerait dans une fourchette entre 300 et 350 000 €, soit un montant significatif puisqu'il représente 15 % des recettes fiscales d'un exercice. L'autofinancement brut est ainsi en fort retrait en 2020 (- 30 % par rapport à la moyenne des exercices antérieurs) et l'épargne nette, après remboursement des annuités d'emprunt, est négative, ce qui constitue en général un signal de difficulté financière.

## 6.2. L'autofinancement du budget principal

La capacité d'autofinancement (CAF)<sup>75</sup> est la variable déterminante dans l'équilibre financier. Elle résulte de l'aptitude d'une commune à générer des ressources via son cycle d'exploitation, qui permettront de contribuer au financement des investissements.

La CAF nette représente le reliquat d'autofinancement disponible après remboursement de l'annuité de dettes. Si elle est trop faible de façon pérenne, voire négative, la soutenabilité d'une politique d'investissement est compromise, ce qui est le cas de la commune d'Espalion.

---

<sup>71</sup> *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* - fascicule 2 - « Une incidence financière de la crise sanitaire très inégale entre collectivités locales en 2020 », décembre 2020.

<https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-12/20201215-rapport-finances-publiques-locales-2020-fascicule-2.pdf>

<sup>72</sup> Estimée par l'ordonnateur à 22 k€.

<sup>73</sup> De l'ordre de 152 k€.

<sup>74</sup> 31 900 €.

<sup>75</sup> La CAF est aussi appelée « épargne », soit « épargne brute » ou « épargne nette ».

### 6.2.1. Un autofinancement brut important, mais affaibli par les budgets annexes

La commune d'Espalion présente une CAF brute positive et stable sur l'ensemble de la période examinée (cf. tableau 6 p.40). La baisse constatée en 2020 par rapport à l'exercice précédent (- 35 %) s'explique par le poids des charges de gestion et des charges exceptionnelles induit par la gestion de la crise sanitaire ainsi que par les réductions de produits de gestion évoquées *supra*. En 2021, la CAF brute se rétablit à un niveau comparable aux exercices précédents (de l'ordre de 670 k€).

L'excédent brut de fonctionnement atteint un niveau élevé, de l'ordre de 900 k€ annuels, soit près de 24 % des produits de gestion. Ce dernier est toutefois grevé par une charge de la dette stable mais importante (110 k€) ainsi que par des subventions récurrentes et conséquentes aux budgets annexes (plus de 1 M€ entre 2015 et 2020).

À sa création en 2015, le budget communal a abondé le fonds de développement économique d'une enveloppe de 100 k€. Les autres budgets annexes (BA) de la commune étaient quant à eux majoritairement déficitaires, de par leur nature notamment (trois budgets relatifs à des zones d'activité, un budget lotissement – Auzuech – et une zone d'aménagement – la Barrière). Les opérations de clôture et de transfert de ces budgets ainsi que les versements de subventions d'équilibre induits ont affaibli le résultat de fonctionnement du budget communal à hauteur de 225 k€ en 2016<sup>76</sup> et de 74 k€ en 2019.

Il est à noter que l'intégration du déficit du BA Auzuech en 2016 (100 k€), comptabilisé en subvention exceptionnelle versée aux budgets annexes, soit au résultat, a fait l'objet d'une annulation de mandat en 2017 sur demande du comptable, pour intégration du déficit au niveau du bilan<sup>77</sup>.

D'autres budgets, à l'instar de la maison des services, présentent un déficit structurel dû à un endettement important, hérité de la gestion précédente (1,5 M€ en 2015, 837 M€ en 2020, 695 k€ en 2021) et dont la CAF nette<sup>78</sup> ne parvient pas à couvrir les annuités de remboursement en capital. En conséquence, la commune abonde ce budget d'une subvention d'équilibre de 80 k€ par an en moyenne et le fera, selon l'ordonnateur, jusqu'à l'extinction de la dette, soit à l'horizon 2027.

Enfin, sans s'engager prématurément sur la trajectoire financière du BA campus connecté, créé en 2020, et hors survenance d'événements conjoncturels, la situation financière des budgets annexes ouverts en 2021 devrait se stabiliser. Dans la perspective où seule la contribution annuelle à la maison de services serait maintenue, à l'instar de l'exercice 2020, le montant des soutiens financiers du budget principal aux budgets annexes serait réduit de près de 67 % en comparaison avec 2015.

<sup>76</sup> 2016 : versement d'une subvention d'équilibre de 100 k€ à la clôture du BA Auzuech ; 100 k€ à la ZA Peyrelobade, également déficitaire et 23 k€ au pôle économique. En 2016, à la clôture du BA gîte d'étape, l'excédent de 132 k€ a été intégré au bilan (en investissement et en compte 110). D'un point de vue global, sur le fonds de roulement de la commune, l'impact des écritures de clôture des budgets Auzuech et gîte d'étape est quasi neutre pour le budget principal (l'excédent compense le déficit) mais du point de vue du résultat de fonctionnement, celui-ci est grevé en 2016 de 102 k€.

En 2019, à la clôture du BA La Barrière, le déficit de 74 k€ a été compensé par une subvention du même montant.

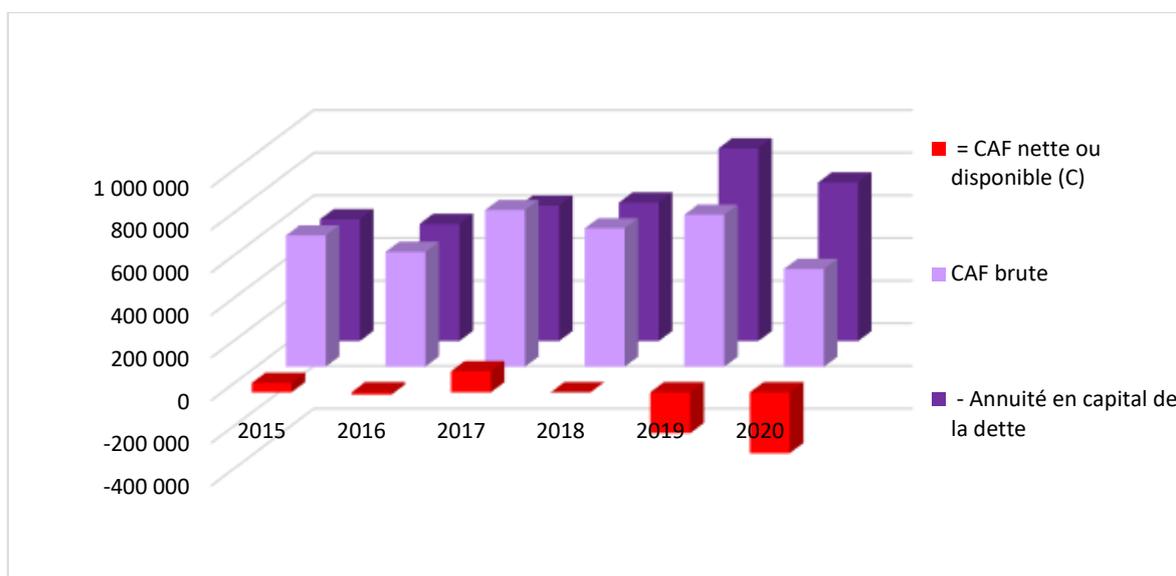
<sup>77</sup> Via une sortie d'immobilisations.

<sup>78</sup> Reposant essentiellement sur l'encaissement de loyers (centre des impôts, cabinets médicaux) et le paiement des charges locatives.

## 6.2.2. Une capacité d'autofinancement insuffisante pour couvrir systématiquement le remboursement annuel de la dette

La CAF brute représente près de 16 % des produits de gestion (le seuil des 15 % est considéré comme satisfaisant par les juridictions financières). Pour autant, l'autofinancement dégagé est insuffisant pour couvrir l'annuité de remboursement de la dette, dont la croissance est constante sur la période (l'annuité en capital représente 127 % de la CAF brute en 2019 et 162 % en 2020)<sup>79</sup>. En 2021, une stabilisation de l'annuité combinée à une progression des recettes fiscales (+ 145 k€) permet une amélioration de la CAF nette, qui demeure toutefois négative (de l'ordre de - 60 k€).

graphique 5 : le poids de l'annuité en capital de la dette sur la CAF (en euros)



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

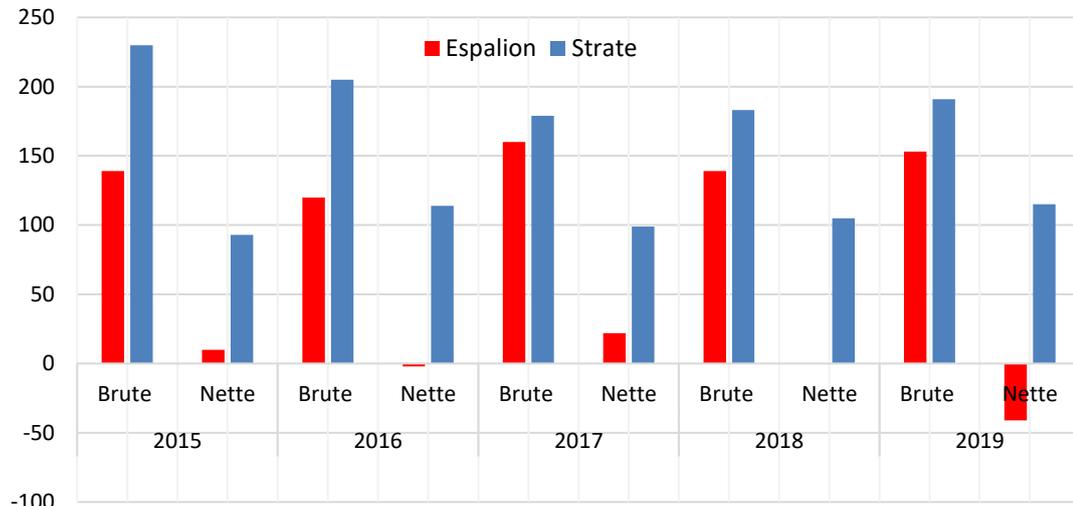
La CAF nette, négative ou presque sur toute la période, s'effrite (44 k€ en 2015 contre - 286 k€ en 2020<sup>80</sup>) et présente un niveau très inférieur à la moyenne des communes de la même strate<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> Aucun déséquilibre budgétaire n'est pointé au cas d'espèce. Il s'agit de souligner le fait que la commune ne peut couvrir le remboursement de l'annuité de sa dette par ses seules ressources propres, sachant qu'il existe d'autres recettes, celles d'investissement (subventions d'investissement, FCTVA, etc.).

<sup>80</sup> En 2019, hors effets de la crise sanitaire, la CAF nette s'établissait à - 192 k€.

<sup>81</sup> Communes entre 3 500 et 5 000 habitants.

**graphique 6 : comparaison des CAF brutes et nettes de la commune et de la strate  
(en € par habitant)**



Source : CRC, d'après les fiches DGFIP (données 2020 non disponibles pour la strate)

Ce niveau d'autofinancement, dégradé, compromet progressivement les capacités de la commune à investir. Il s'agit donc, pour la commune et à moyen terme, de parvenir à retrouver des marges de manœuvre. L'ordonnateur a indiqué en réponse que le choix avait été fait de renégocier les emprunts de manière à dégager de nouvelles marges de manœuvre à moyen terme, tout en acceptant volontairement une dégradation des indicateurs financiers à court terme.

La chambre souscrit à cette logique et constate que les annuités de la dette sont amenées à se réduire dès 2022 et significativement à compter de 2025. Pour autant, en même temps, la commune sera confrontée à des augmentations mécaniques de charges, à l'instar des charges de personnel, et à des besoins d'investissement nouveaux, ce qui appelle à une vigilance continue sur ce point.

### 6.2.3. Les déterminants de l'autofinancement et les marges de manœuvre afférentes

La CAF résulte de la différence entre les produits et les charges de gestion. Arithmétiquement, la commune aura le choix, pour améliorer cet indicateur, entre une hausse de ses produits ou une baisse de ses charges, en tenant compte du fait que ces deux catégories peuvent avoir une dynamique naturelle. Le niveau de dette, nécessaire pour financer les investissements tout en étant soutenable, en découle.

#### 6.2.3.1. Des produits de gestion stables

De manière générale, les produits de gestion de la commune<sup>82</sup> sont stables. La période est cependant marquée par un changement d'EPCI de rattachement au 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>83</sup>, au régime fiscal différent (passage d'une fiscalité additionnelle à un groupement à fiscalité professionnelle

<sup>82</sup> Issus essentiellement, outre la fiscalité, de locations immobilières et de salles, de concessions de cimetière, de la régie bibliothèque, piscine et droits de place, de la cantine et garderie, de l'occupation du domaine public et de redevances sur les aires de camping-car.

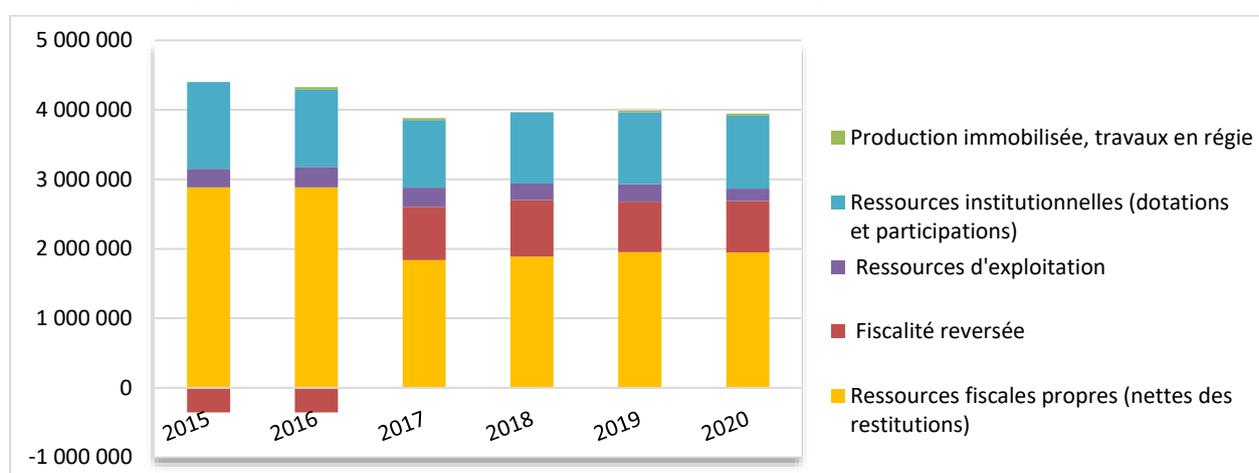
<sup>83</sup> Loi NOTRÉ.

unique), induisant une nouvelle répartition des ressources fiscales entre les communes et le groupement.

En agrégé, le montant des ressources fiscales propres et de la fiscalité reversée est stable, voire en légère progression entre 2016 et 2017 (2,5 M€ en 2016 contre 2,6 M€ en 2017). La fiscalité reversée par l'EPCI (et la fin du reversement de la commune à l'EPCI d'un montant annuel de 356 k€, comme c'était le cas avant la fusion<sup>84</sup>) a compensé le transfert de fiscalité économique et une partie de la fiscalité « ménages » de la commune<sup>85</sup>.

En outre, la dynamique des produits fiscaux de la commune (+ 300 k€ entre 2015 et 2021), liée à celle des bases, a globalement amorti la réduction de la dotation globale de fonctionnement sur la période (- 263 k€ entre 2015 et 2021).

**graphique 7 : structure et évolution des produits de gestion de la commune**



Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

### 6.2.3.2. Une fiscalité contenue qui permet de conserver des marges de manœuvre

L'évolution positive des ressources fiscales de la commune d'Espalion, en l'absence de hausse des taux sur la période, est portée par l'augmentation des bases<sup>86</sup>, conséquence de l'accroissement démographique continu de la commune (+ 207 habitants entre 2015 et 2019, soit une variation de + 4,7 % de la population). Le changement de régime fiscal de l'EPCI à compter de 2017 induit une répartition du produit de l'imposition entre le groupement et les communes membres, avec un lissage des écarts entre communes à horizon 2028. Selon une étude d'impact des taux votés sur les contribuables des 21 communes concernées, réalisée par l'EPCI, si la progression des produits est plus favorable à l'EPCI qu'à la commune, l'effet sur les contribuables d'Espalion est *in fine* très réduit<sup>87</sup>. Ces modifications de répartition fiscale expliquent le taux minoré appliqué par la commune à compter de 2017.

<sup>84</sup> Voir graphique 7 : montants négatifs en 2015 et 2016 de la fiscalité reversée.

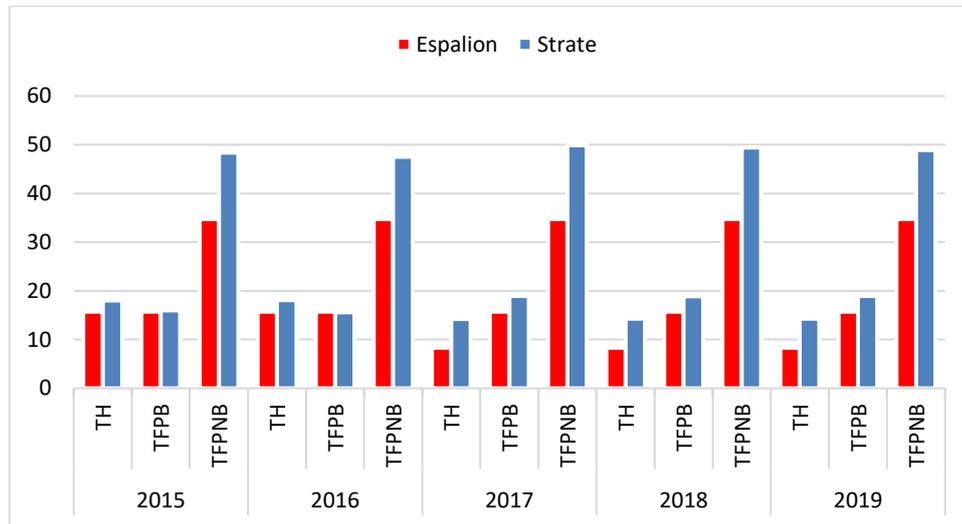
<sup>85</sup> Produit de la fiscalité totale de la commune d'Espalion (propre + reversée par l'EPCI) : 2 530 k€ en 2016 contre 2 605 k€ en 2017.

<sup>86</sup> L'évolution des bases résulte d'un accroissement physique (constructions) et d'une réévaluation annuelle par le Parlement. Selon les fiches AEF, les bases communales de la commune d'Espalion pour le foncier bâti sont de 6 161 843 € en 2016 contre 6 484 508 € en 2019.

<sup>87</sup> Pour un foyer fiscal type avec deux personnes à charge, le coût de l'imposition totale (commune + intercommunalité) passe de 507 € en 2016 à 521 € en 2028, la progression se faisant au bénéfice de l'intercommunalité. Le coût de la taxe sur le foncier bâti est inchangé.

Il est relevé qu'en 2019, la pression fiscale de la commune reste inférieure à celle de la strate<sup>88</sup> (367 € par habitant contre 453 € pour la strate, toutes taxes « ménages » confondues). La réforme relative à la suppression de la taxe d'habitation obère, à l'avenir, les marges de manœuvre de la commune dans ce domaine.

**graphique 8 : comparaison des taux de fiscalité de la commune avec la strate**



Source : CRC, d'après les fiches DGFIP

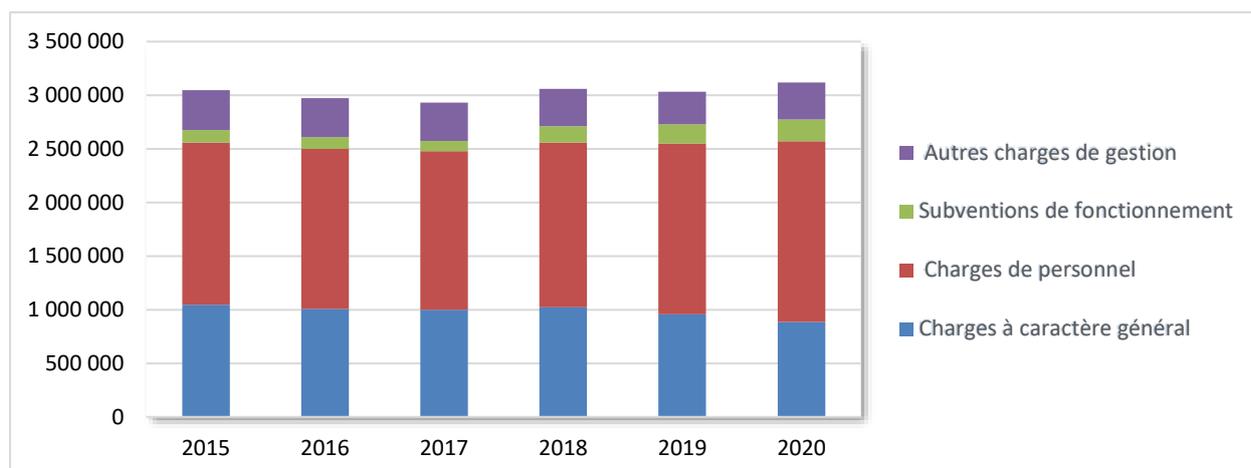
TH = taxe d'habitation ; TFPB = taxe foncière sur les propriétés bâties ; TFPNB = taxe foncière sur les propriétés non bâties

Le dynamisme démographique de la commune et son développement urbain ont également une incidence favorable sur le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui progresse de 13,6 % en variation annuelle moyenne (+ 39 k€ entre 2015 et 2020).

6.2.3.3. Des charges de gestion maîtrisées dans l'ensemble, malgré une masse salariale en progression

D'un point de vue global, les charges de gestion de la commune d'Espalion suivent la même dynamique que les recettes et observent une certaine stabilité sur la période examinée (1,3 % de variation annuelle moyenne).

<sup>88</sup> Communes de 3 500 à 5 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (fiscalité additionnelle jusqu'en 2016 et fiscalité professionnelle unique à compter de 2017).

**graphique 9 : structure et évolution des charges de gestion de la commune**

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

Dans le détail, les charges à caractère général, qui correspondent à des achats de biens et de services, régressent de manière constante depuis 2015 (- 3,3 % de variation annuelle moyenne en tenant compte de l'incidence de la crise sanitaire).

Parallèlement, le volume des subventions versées a augmenté de 11,4 % en variation annuelle moyenne (118 k€ en 2015 contre 202 k€ en 2020). La croissance de ce poste de dépenses s'explique majoritairement par la rétrocession du financement de l'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) par l'EPCI à compter de 2018 (de l'ordre de 82 k€ en moyenne annuelle). Le coût de cette subvention est parallèlement compensé par l'attribution de compensation (neutralité budgétaire).

Il est à souligner que la commune apporte un soutien financier important aux entreprises de son territoire : outre le budget annexe du fonds de développement économique, qui a accordé 166 k€ de prêts remboursables aux acteurs économiques locaux (commerces de centre-ville essentiellement), et les subventions classiques de fonctionnement aux associations et aux personnes privées, la collectivité verse chaque année des subventions exceptionnelles aux personnes de droit privé<sup>89</sup>. En raison de la situation sanitaire et de ses incidences sur le plan économique, la commune a par ailleurs fourni un appui financier supplémentaire en 2020 aux commerces et entreprises locales à hauteur de 152 k€<sup>90</sup>.

Les dépenses de personnel représentent en moyenne 40 % des charges de gestion, soit un niveau correct. Elles sont cependant moins contenues que les autres charges (+ 2,8 % en variation annuelle moyenne), malgré le transfert de deux personnels à la 3CLT à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>91</sup>. La mise en place sur les trois derniers exercices d'un nouveau régime indemnitaire légèrement plus onéreux (la part des indemnités dans la rémunération est passée de 13 % en 2017 à 18 % en 2020) ainsi qu'un glissement vieillesse-technicité (GVT) positif expliquent cette évolution.

Dans un contexte financier contraint pour la commune, l'ordonnateur devra faire preuve de vigilance quant à l'évolution de ce poste, qui présente structurellement des rigidités et mériterait d'être suivi selon une vision pluriannuelle.

<sup>89</sup> Compte 6745 : 17 k€ annuels en moyenne au titre de l'opération de modernisation des pôles commerciaux et de l'artisanat commercial (OMPACA) du programme FISAC (fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce) conventionné avec la région, l'État, le département et la CCI de l'Aveyron.

<sup>90</sup> Compte 678.

<sup>91</sup> Transfert du pôle économique.

## 6.3. Des modalités de financement des investissements peu soutenables

### 6.3.1. Des investissements importants sur la période 2015-2020

Entre 2015 et 2020, les dépenses cumulées d'équipement s'élèvent à 9,8 M€, dont près de 7 M€ entre 2017 et 2019.

Au regard des grandes masses, la moitié des dépenses d'investissement réalisées ont porté sur l'aménagement de l'avenue de la gare (2,8 M€, soit 1/3 des dépenses réalisées) et les travaux de voirie (1,7 M€, soit 17 %).

La commune a également acquis le bâtiment de l'ancienne école Saint Hilarian<sup>92</sup> (400 k€ en 2016) et des réserves foncières (406 k€). Près de 500 k€ ont en outre été consacrés à l'aménagement de bâtiments communaux, 300 k€ à celui de la mairie, et la rénovation des églises a mobilisé 433 k€. Sur la période, la commune a également renouvelé son parc de matériel roulant (300 k€) et procédé à des opérations d'entretien sur les écoles publiques (300 k€) et les équipements sportifs (280 k€).

graphique 10 : les principales dépenses d'investissement 2015-2020

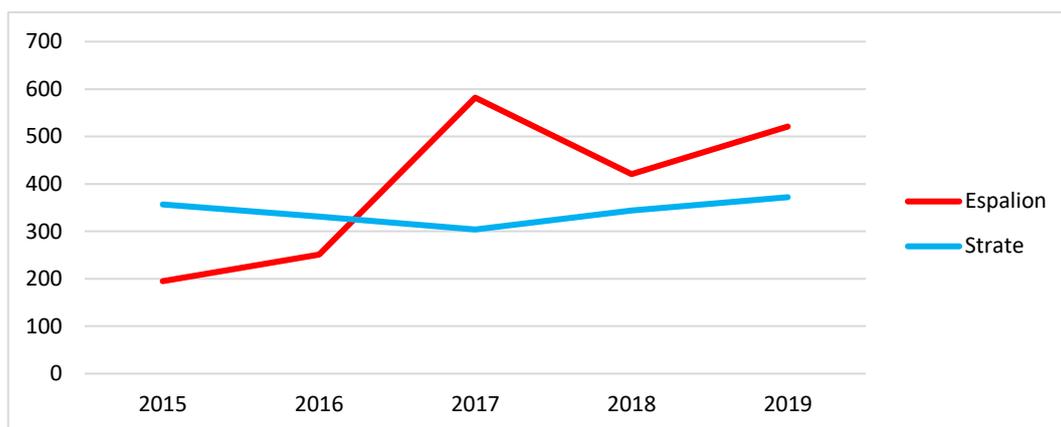


Source : CRC, d'après les comptes administratifs

Depuis 2017, le niveau des dépenses d'investissement de la commune d'Espalion dépasse très nettement et durablement celui de la strate. La collectivité a ainsi réalisé, sur les trois dernières années, près de 50 % d'investissement en plus que les communes comparables.

<sup>92</sup> Ce bâtiment, abritant le multi accueil et depuis 2020 la crèche intercommunale, est mis à disposition gratuitement à la 3CLT par la commune. Ce site hébergerait à terme un projet de pôle culturel porté par la communauté de communes (médiathèque, conservatoire de musique, etc.).

**graphique 11 : dépenses d'équipement par habitant – comparaison avec la strate**



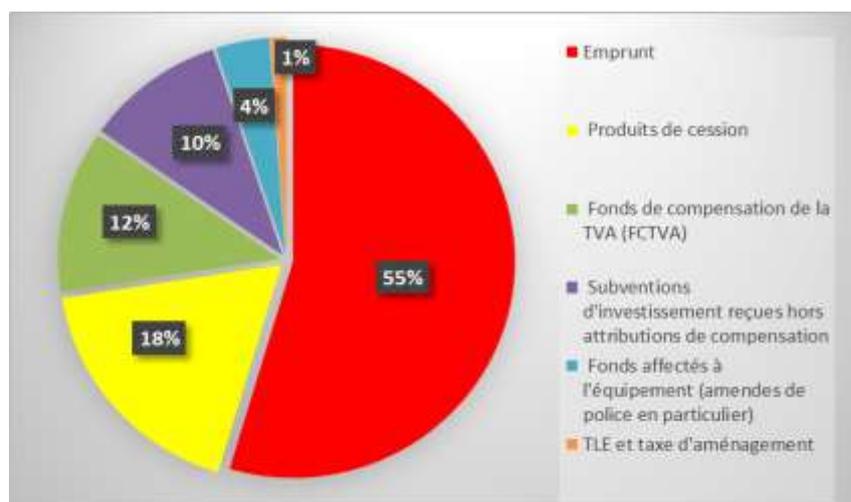
Source : DGFIP – données 2020 de la strate (3 500 à 5 000 habitants) indisponibles à la date de rédaction

### 6.3.2. Un financement propre disponible soutenu par l'emprunt

Cette accélération des investissements s'inscrit dans un contexte financier tendu pour la commune. En effet, le financement propre disponible rapporté aux dépenses d'équipement est en moyenne inférieur à 43 %, ce qui traduit une dépendance de la commune à des sources financières externes ou conjoncturelles pour renouveler ou entretenir ses équipements (cf. tableau 7 p.41).

Les dépenses d'équipement sont essentiellement portées par l'emprunt (à hauteur de 55 %) et par le produit des cessions (18 %), notamment celles des parcelles des zones d'activité transférées à l'EPCI en 2017<sup>93</sup>. Le FCTVA soutient ensuite les investissements à hauteur de 12 %, quand les subventions d'investissement ne constituent que 10 % du montant total des recettes.

**graphique 12 : les sources de financement des investissements 2015-2020**



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

Or, ces sources de financement externes n'offrent plus de réelles marges de manœuvre : le niveau d'emprunt est déjà très élevé et les cessions de biens immobiliers et de terrains, bien

<sup>93</sup> Les produits des cessions représentent 18 % des financements des investissements, la vente des parcelles des ZA constitue près de 80 % de ces produits.

qu'ayant été pilotées de manière à générer des plus-values pour la commune<sup>94</sup>, restent ponctuelles et non renouvelables. Quant au FCTVA, lié aux dépenses d'équipement réalisées sur l'exercice précédent, plus qu'une source de financement il est surtout une atténuation de l'effort d'investissement consacré.

Au regard de ces éléments, telle que menée sur la période, la politique d'investissement de la commune n'est pas soutenable si elle n'est pas, au moins temporairement, ralentie.

## **6.4. La dette et son remboursement**

### **6.4.1. Une structure sécurisée de la dette**

La totalité des emprunts souscrits au niveau du budget principal est de type A1<sup>95</sup> à taux fixe, ce qui caractérise, selon la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales du 7 décembre 2009, des produits simples à risque faible.

Dans l'ensemble, la commune se conforme aux engagements de la charte précitée. Concernant la transparence de la politique d'emprunts et de la gestion de la dette, une présentation de sa structure est jointe au rapport d'orientations budgétaires. Celle-ci pourrait toutefois s'enrichir d'une information sur les instruments applicables aux renégociations ou réaménagements réalisés, en 2014 notamment (engagement de la charte précitée).

Par ailleurs, dans les tableaux joints au débat d'orientations budgétaires, l'évolution de la dette de la commune est présentée de manière consolidée, à l'exception du budget annexe du centre d'hébergement « Aux portes des monts Aubrac », sans que les motivations de cette présentation soient indiquées. La conséquence directe en est une amélioration faciale du niveau de la dette à compter de 2018, en raison notamment du transfert des emprunts des budgets annexes à l'EPCI, sans que ce point ne soit précisé. Le débat d'orientations budgétaires pourrait ainsi être utilement complété par une présentation de l'évolution de la dette du budget principal, en complément de celle de la dette consolidée, ces deux données ayant des significations différentes.

### **6.4.2. Une dette importante mais pilotée**

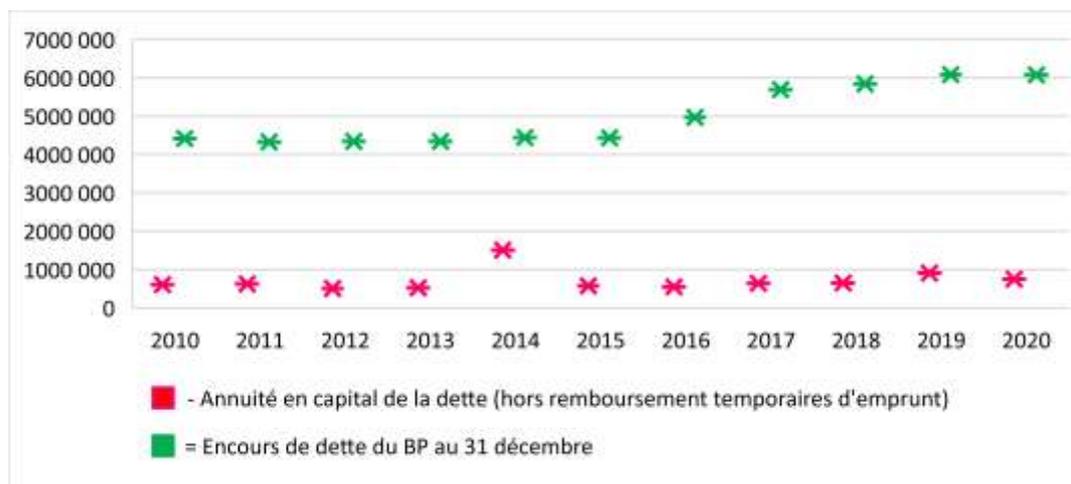
Le budget principal de la commune présente, au 31 décembre 2021, un endettement de 6,1 M€, dont 5,7 M€ d'emprunts souscrits entre 2015 et 2020 (3,6 M€ sur le mandat précédent).

À compter de 2015, l'encours de dette croît de 7,1 % par an en moyenne, progressant de 45 % sur la période. Ainsi, bien que la municipalité ait mené une politique efficace de maîtrise de ses taux d'intérêt (1,8 % en 2020, 5,5 % en moyenne en 2014), en renégociant notamment trois de ses contrats en 2014, l'annuité du remboursement en capital de la dette progresse de manière significative sur la période (744 k€ en 2020, 571 k€ en 2015).

<sup>94</sup> 2016 : valeur des biens cédés 277 k€ pour un prix de 78 k€ (moins-value de 200 k€).  
2017 : cession des terrains ZAC pour 1 410 536 € (plus-value de 285 k€).  
2018 : valeur comptable cédée : 57 k€ pour un montant de 123 k€ (plus-value de 70 k€).  
2019 : valeur comptable cédée : 118 k€ pour 145 k€ (plus-value de 27 k€).  
2020 : valeur cédée 1 577 € pour un prix de 47 k€ (plus-value de 45 k€).

<sup>95</sup> La charte de bonne conduite est destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités. La classification Gissler permet de les ranger selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. Par extension, la circulaire du 25 juin 2010 définit une catégorie « hors charte » (F6) qui regroupe tous les produits déconseillés par la charte et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser.

graphique 13 : évolution de l'encours de dette et de l'annuité en capital 2010-2020 (en euros)



Source : CRC, logiciel Anafi (BP = budget principal)

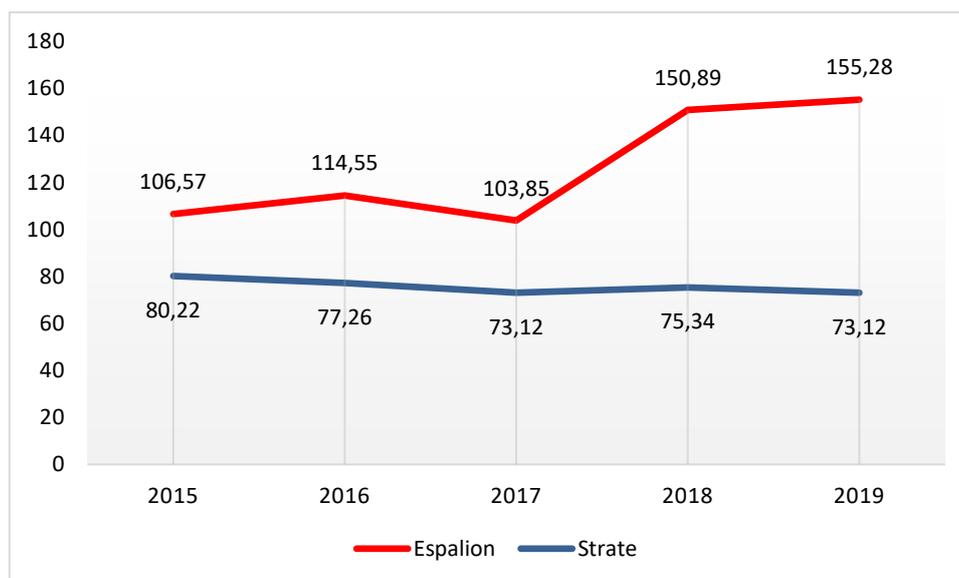
Comme évoqué précédemment, le niveau d'investissement important de la commune est soutenu en grande partie par le recours à l'emprunt, ce qui explique que la dynamique de l'endettement suive celle du niveau d'équipement ciblé par la municipalité. Le montant des nouveaux emprunts souscrits est par ailleurs strictement ajusté à son besoin de financement, limitant au minimum le prélèvement sur le fonds de roulement.

La capacité de désendettement<sup>96</sup> de la commune est en moyenne de 8,4 années sur la période, ce qui confirme un niveau d'endettement élevé, proche du seuil d'alerte fixé par les juridictions financières à neuf années<sup>97</sup>.

Depuis 2017 notamment, le poids de la dette grève de manière plus significative la situation financière de la commune : rapporté aux produits de gestion que la commune est en capacité de générer, l'encours de dette s'écarte nettement de la moyenne des communes de même strate.

<sup>96</sup> Encours de la dette au 31 décembre / épargne brute.

<sup>97</sup> 2020, qui présente une capacité de 13,3 ans, n'est pas retenu dans la moyenne, au regard du tassement conjoncturel de la CAF qui induit une variation importante sur cet exercice précisément.

**graphique 14 : encours de dette rapporté aux produits de la CAF (en %)**

Source : CRC, d'après les données des fiches financières de la DGFIP

Le recours à l'emprunt peut être cohérent dans la mesure où il permet de lisser dans le temps le coût d'un investissement tout en faisant supporter ce dernier par ses utilisateurs et non seulement par les contribuables présents sur le territoire au moment de sa réalisation. Pour autant, et malgré un pilotage de la dette par la commune, celle-ci est aujourd'hui exposée à des modalités de remboursement qui réduisent ses marges de manœuvre.

## 6.5. L'analyse de la situation bilancielle

### 6.5.1. Le fonds de roulement est positif, en partie grâce à l'emprunt

À la clôture 2021, le fonds de roulement de la commune s'établit à 209 k€. Il représente en moyenne sur la période contrôlée l'équivalent de 62 jours de charges courantes, ce qui est satisfaisant.

Son évolution est toutefois irrégulière (1 M€ en 2016, 144 k€ en 2019) et une fois les variations lissées, la tendance est baissière (- 3,4 %, en moyenne annuelle). La dynamique du fonds de roulement est à l'image de la politique d'investissement de la commune, précédemment décrite. Les deux principaux instruments de variation du fonds de roulement sont l'emprunt et les immobilisations, qui exercent des pressions contraires et asymétriques selon les années. En effet, caractérisé par une forte progression des immobilisations corporelles (un peu plus de 5 M€, soit + 20 %) et financières<sup>98</sup>, le fonds de roulement est essentiellement porté par un recours systématique et important à l'emprunt.

<sup>98</sup> Le transfert des BA à la communauté de communes en 2017 a fait l'objet d'une cession des parcelles et d'un transfert des emprunts entre la commune et la 3CLT. Au regard du montant total de l'opération (870 k€), la commune a accordé des délais de paiement à la 3CLT sur la base d'un échéancier, courant jusqu'à 2021. La créance a été enregistrée dans les comptes 2017 de la commune en immobilisations financières (compte 276341). L'instruction comptable M14 (tome 1) prévoit effectivement la possibilité d'enregistrer sur ce compte « des créances entre collectivités résultant d'engagements contractuels ». À chaque échéance, un titre de recettes est émis par l'ordonnateur. Parallèlement, les comptes 775 et 675 comptabilisent la cession et la sortie de valeur nette comptable des actifs. Cette comptabilisation, vue avec la DGFIP, n'a pas eu d'impact sur le résultat puisque le compte 775 a été compensé par le mouvement opposé du compte 675. Au niveau du fonds de roulement, l'impact est neutre également. L'opération est en revanche visible au niveau du financement propre disponible de l'exercice 2017, gonflé ponctuellement par cette opération qui aurait pu être lissée dans le temps jusqu'en 2021 (suite à des échanges avec la DGFIP selon l'ordonnateur). Désormais, la 3CLT a intégralement remboursé sa dette, ce qui achève le sujet.

Le montant des subventions affectées à l'investissement et non transférables, telles que la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou les subventions du fonds départemental d'intervention locale (FDIL), liées aux opérations d'équipement, soutiennent également, à hauteur de 1 M€ sur la période, le niveau du fonds de roulement de la commune.

### **6.5.2. La trésorerie s'améliore mais reste fragile**

Jusqu'en 2017, du fait de leur situation déficitaire, les budgets annexes pesaient lourdement sur le besoin en fonds de roulement du budget principal (de l'ordre de 500 k€ par an) et en conséquence sur la trésorerie de la commune. Depuis leur transfert à la communauté de communes, le besoin en fonds de roulement se stabilise en dessous de 23 jours de charges courantes, ce qui est correct. Quant à la situation de trésorerie de la commune, elle s'est de fait améliorée mais reste fragile.

Au 31 décembre 2021, elle s'établit à 184 k€, soit l'équivalent de 20 jours de charges courantes (12 en 2019), un délai de 30 jours étant considéré comme sécurisant pour les collectivités. En fonction des différentes échéances d'emprunt ou du règlement des situations de travaux, le niveau de la trésorerie peut être plus contraint en cours d'exercice<sup>99</sup>, incitant la commune à recourir, selon les années, à des lignes de trésorerie<sup>100</sup>. Il est à noter que le suivi de la trésorerie du budget principal et du budget annexe « Aux portes des monts d'Aubrac », doté de l'autonomie financière, est journalier, formalisé et tient compte des dépenses mandatées non décaissées et des dépenses prévues. Il n'appelle pas d'observation particulière.

---

## ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

---

L'ordonnateur accorde une priorité claire au soutien de l'activité et de l'attractivité de son territoire (projet de campus connecté, fonds de développement économique, programme d'aide aux primo-accédants pour les installations en centre-ville, projet de valorisation et de développement du bourg-centre). La commune propose par ailleurs des équipements rénovés au cours du mandat précédent, à l'instar du complexe sportif ou de la piscine communale. De par sa position sur le territoire, la commune assume des fonctions de centralité qui induisent des investissements et des coûts de fonctionnement.

Or la situation financière, du moins à la lecture des principaux indicateurs, apparaît tendue : l'autofinancement ne couvre pas les annuités de la dette et le recours à des lignes de trésorerie est récurrent. La commune dispose de marges de manœuvre, tant en recettes qu'en dépenses. Pour autant, une meilleure prospective financière s'avérera nécessaire afin d'éclairer la prise de décision et dessiner un équilibre financier plus stable.

\*\*\*

---

<sup>99</sup> Exemples de situations de trésorerie journalière : 260 k€ au 06/05/2021 et 270 k€ au 20/07/2021.

<sup>100</sup> En 2021 : 400 k€ au titre du budget principal et 300 k€ au titre du budget annexe Aux portes des Monts d'Aubrac.

## **ANNEXES**

annexe 1 : approche d'audit retenue et suivi des recommandations du précédent rapport .....	37
annexe 2 : état des annexes obligatoires aux budgets et comptes administratifs .....	39
annexe 3 : tableaux relatifs à la situation financière .....	40

**annexe 1 : approche d'audit retenue et suivi des recommandations du précédent rapport**

En vertu de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « 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'article L. 220-5 du code des juridictions financières précise que les magistrats des chambres régionales des comptes « sont tenus de se conformer, dans l'exercice de leurs attributions, aux normes professionnelles fixées par le Premier président de la Cour des comptes ». Celles-ci dérivent des normes ISSAI, qui font autorité dans le domaine de l'audit du secteur public.

La mise en œuvre des normes applicables aux audits de conformité et de performance (ISSAI 300 en particulier) se concrétise en particulier par l'élaboration de « questions d'audit », qui conduisent la chambre à se prononcer sur les principaux enjeux et risques auxquels est confrontée la collectivité. Les réponses apportées lors du contrôle doivent donc permettre de participer à une amélioration de la gestion publique locale, tant en terme de performance que de régularité, en se basant sur les propositions de la norme ISSAI 1701.

La norme professionnelle III.94 prévoit par ailleurs qu'« à l'occasion d'un nouveau contrôle, la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes assurent, dans le cadre de l'instruction, un suivi systématique des observations et recommandations formulées lors du contrôle précédent ». Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre (Midi-Pyrénées) a été notifié en 2001, l'examen de la gestion ayant porté sur la période 1998-2001. Du fait de son antériorité, le suivi en a ici été considéré comme non-pertinent.

**tableau 4 : questions d'audit formulées par la chambre lors du présent contrôle**

	Réponse sommaire	Réf. dans le rapport
<b>A : Les processus de gestion sont-ils maîtrisés ?</b>		
1. Les dispositifs minimaux sont-ils en place (délégations, descriptions des procédures, etc.) ?	Partiellement : oui pour les délégations, non pour le contrôle interne, ce qui est compréhensible pour une commune de cette taille. Le nouveau DGS en poste a toutefois commencé à mettre en œuvre les principes de base du contrôle interne.	2.1
2. Les relations avec les associations ou entreprises se font-elles dans un cadre satisfaisant ?	Oui – le contrôle de la commande publique n'a en particulier révélé aucune anomalie.	2.3
3. Une stratégie budgétaire pluriannuelle est-elle en œuvre ?	Non – la situation financière tendue de la commune doit justement l'inciter à mettre en place cette stratégie puis à communiquer dessus.	5.2
4. La masse salariale est-elle pilotée et versée de façon régulière ?	La paie n'a pas fait l'objet d'un contrôle détaillé, mais aucune anomalie n'a été relevée sur le régime indemnitaire. L'évolution de la masse salariale indique qu'elle est maîtrisée.	2.2

	Réponse sommaire	Réf. dans le rapport
<b>B : Les mesures de gestion des vulnérabilités sont-elles en place ?</b>		
5. Les citoyens ont-ils accès aux mesures de sauvegarde et de gestion de crise ?	Oui, les documents <i>ad hoc</i> sont réalisés et actualisés, ceux qui doivent être accessibles au public le sont.	3.1
6. Le risque inondations fait-il l'objet d'un plan de prévention et d'actions concrètes ?	Oui – la prévention de ce risque majeur pour le territoire est un point fort.	3.3
7. Le risque inondations est-il pris en compte dans les projets d'urbanisme ?	Oui, les révisions du PLU sont conformes au PPRI et l'octroi de permis est conditionné au respect des cotes de risque de référence.	3.3
8. La commune a-t-elle mis en place une réponse organisationnelle à la crise sanitaire ?	Oui – un plan de continuité d'activité (PCA) a été bâti très tôt (début 2020) puis amendé, ce qui est un élément positif à relever pour une commune de cette taille.	3.2
<b>C : La fiabilité de l'information financière est-elle suffisante pour pouvoir se prononcer sur la situation de la commune ?</b>		
9. L'information budgétaire est-elle partagée et cohérente ?	La qualité de l'information budgétaire est correcte. Les états financiers devront être précisés, mais surtout, un effort de communication devra être réalisé auprès des citoyens.	5.2
10. Existe-t-il des anomalies comptables significatives ?	Les opérations de clôture et la comptabilisation du patrimoine devront être revues.	5.2
<b>D : La situation financière est-elle satisfaisante ?</b>		
11. Les charges de fonctionnement sont-elles maîtrisées ?	Oui, en particulier la masse salariale, sur laquelle la commune devra cependant rester vigilante.	2.3 et 6.2
12. La fiscalité répond-elle aux besoins de financement des services ?	Oui – la fiscalité est plus basse que la moyenne de la strate et a permis jusqu'à maintenant d'équilibrer les budgets sans difficulté. Une réflexion devra pour autant être posée à court terme si le niveau d'investissement devait être maintenu.	6.2
13. Le financement des investissements est-il soutenable ?	Pas complètement en l'état. L'investissement a été soutenu ces dernières années, au prix d'un endettement élevé.	6.3
14. La dette est-elle soutenable ?	Oui, car elle est pilotée et semble avoir atteint un plafond suite à des investissements importants. Son niveau devra être surveillé.	6.4
15. L'impact de la crise sanitaire sur les finances communales est-il significatif ?	Non – l'impact est réduit, mais les exercices 2022 et 2023 révéleront peut être à retardement des difficultés pour le tissu économique local (PME).	6.1
16. Le bilan financier des nombreux projets d'aménagement/lotissement est-il positif ?	Si le bilan socio-économique est sans doute positif (accès aux services, création d'activité), le bilan financier pour est lourd, comme dans le cas de la maison des services.	5.1 et 6.5

**annexe 2 : état des annexes obligatoires aux budgets et comptes administratifs**

	Budget		CA				
	2015	2021	2015	2020			
Données synthétiques sur la situation financière de la commune	A	A	A	A			
Liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif			A	A			
Présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune. Document joint au seul compte administratif			P	P			
Liste des organismes pour lesquels la commune :							
a) détient une part du capital	SO	SO	SO	SO			
b) a garanti un emprunt	SO	A	SO	A			
c) a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme <sup>101</sup>	SO	A	SO	A			
Tableau de l'encours des emprunts garantis par la commune et échéancier amortissement	SO	SO	SO	SO			
Liste des délégataires de service public	A	A	A	A			
Tableau des acquisitions et cessions immobilières	A	A	P	P			
Annexe retraçant l'ensemble des engagements financiers résultant des marchés de partenariat	SO	SO	SO	SO			
États portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements							
1° Tableaux récapitulatif l'état des emprunts et dettes	E	E	E	E			
2° Présentation de l'état des provisions <sup>102</sup>	SO	A	SO	A			
3° Présentation des méthodes utilisées pour les amortissements	P	P	P	P			
4° Présentation de l'équilibre des opérations financières	P	P	P	P			
5° Présentation de l'état des charges transférées en investissement	SO	SO	SO	SO			
6° Présentation du mode de financement des opérations pour le compte de tiers <sup>103</sup>	P	E	P	E			
7° Présentation des engagements donnés et reçus							
8° Présentation de l'emploi des recettes grevées d'une affectation spéciale	SO	SO	SO	SO			
9° État du personnel	P	P	P	P			
10° Liste des organismes de regroupement dont la commune est membre	A	A	A	A			
11° Liste des établissements ou services créés par la commune	A	A	A	A			
12° Tableau retraçant les décisions en matière de taux des contributions directes	P	A	A	P			
Présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux	A	A	A	A			
Mise en ligne sur le site internet de la commune, après l'adoption des délibérations auxquelles ils se rapportent de :							
La présentation prévue ci-dessus	A	A	A	A			
Le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1	A	A	A	A			
La note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12	A	A	A	A			
P	annexe présente et correcte	E	annexe erronée	A	annexe absente	SO	Sans objet

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

<sup>101</sup> L'association « Centre social » pour l'ALSH bénéficie de subventions supérieures à 75 k€ (près de 78 k€ en 2019, 80 k€ les années suivantes).

<sup>102</sup> L'état des provisions est également détaillé dans le paragraphe intitulé « Les engagements dans la tenue des comptes ».

<sup>103</sup> Les travaux de la Calade, réalisés en 2015, subsistent inutilement dans l'annexe relative aux opérations pour compte de tiers des états financiers de 2020. Ni le comptable ni l'ordonnateur ne sont en capacité d'apporter des pièces justifiant la comptabilisation et la nature de ces travaux.

## annexe 3 : tableaux relatifs à la situation financière

tableau 5 : la dette de la commune

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dettes du BP au 1er janvier	4 436 820	4 429 526	4 966 061	5 693 098	6 000 233	6 242 919
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	571 294	549 551	635 900	650 037	904 357	744 273
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	0	3 914	1 837	2 827	2 957	3 907
+ Nouveaux emprunts	564 000	1 090 000	1 364 774	800 000	1 150 000	740 000
<b>= Encours de dette au 31 décembre inscrit au CG (A)</b>	<b>4 429 526</b>	<b>4 966 061</b>	<b>5 693 098</b>	<b>6 000 233</b>	<b>6 242 919</b>	<b>6 074 740</b>
<b>Encours de dette au CA (B)</b>	<b>4 414 384</b>	<b>4 562 124</b>	<b>5 688 340</b>	<b>5 835 646</b>	<b>6 078 632</b>	<b>6 071 703</b>
<b>Différence (A - B, devrait être nulle)</b>	<b>15 142</b>	<b>403 937</b>	<b>4 758</b>	<b>164 587</b>	<b>164 287</b>	<b>3 037</b>
<b>Taux d'anomalie (%)</b>	<b>0,34%</b>	<b>8,13%</b>	<b>0,08%</b>	<b>2,74%</b>	<b>2,63%</b>	<b>0,05%</b>

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

tableau 6 : autofinancement de la commune, 2015-2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moy
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 882 916	2 885 295	1 839 633	1 886 116	1 951 748	1 946 701	-7,6%
+ Fiscalité reversée	-355 759	-355 759	765 572	816 177	727 609	738 991	
<b>= Fiscalité totale (nette)</b>	<b>2 527 157</b>	<b>2 529 536</b>	<b>2 605 205</b>	<b>2 702 293</b>	<b>2 679 357</b>	<b>2 685 692</b>	<b>1,2%</b>
+ Ressources d'exploitation	269 374	292 155	274 846	238 895	250 632	179 902	-7,8%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 248 321	1 113 388	975 378	1 024 249	1 034 288	1 054 860	-3,3%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	39 012	28 833	3 398	21 457	25 518	
<b>= Produits de gestion (A)</b>	<b>4 044 852</b>	<b>3 974 091</b>	<b>3 884 263</b>	<b>3 968 835</b>	<b>3 985 734</b>	<b>3 945 972</b>	<b>-0,5%</b>
Charges à caractère général	1 046 004	1 009 197	1 000 201	1 021 648	957 797	886 397	-3,3%
+ Charges de personnel	1 513 021	1 489 626	1 477 151	1 537 727	1 592 812	1 684 966	2,2%
+ Subventions de fonctionnement	117 745	111 209	95 290	151 643	179 244	201 947	11,4%
+ Autres charges de gestion	370 915	363 136	358 251	348 394	303 916	345 601	-1,4%
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>3 047 685</b>	<b>2 973 167</b>	<b>2 930 892</b>	<b>3 059 413</b>	<b>3 033 770</b>	<b>3 118 911</b>	<b>0,5%</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A - B)</b>	<b>997 167</b>	<b>1 000 924</b>	<b>953 371</b>	<b>909 423</b>	<b>951 964</b>	<b>827 062</b>	<b>-3,7%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>24,7%</i>	<i>25,2%</i>	<i>24,5%</i>	<i>22,9%</i>	<i>23,9%</i>	<i>21,0%</i>	
+/- Résultat financier	-134 452	-135 487	-130 375	-127 799	-124 601	-110 189	-3,9%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	263 325	313 262	136 031	140 000	131 665	85 000	-20,2%
+/- Autres produits et charges excep. réels	16 291	-13 734	48 040	7 667	17 030	-173 259	
<b>= CAF brute</b>	<b>615 681</b>	<b>538 441</b>	<b>735 005</b>	<b>649 290</b>	<b>712 728</b>	<b>458 613</b>	<b>-5,7%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>15,2%</i>	<i>13,5%</i>	<i>18,9%</i>	<i>16,4%</i>	<i>17,9%</i>	<i>11,6%</i>	

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

**tableau 7 : le financement des investissements**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
<b>CAF brute</b>	<b>615 681</b>	<b>538 441</b>	<b>735 005</b>	<b>649 290</b>	<b>712 728</b>	<b>458 613</b>	<b>3 709 759</b>
- Annuité en capital de la dette	571 294	549 551	635 900	650 037	904 357	744 273	4 055 412
<i>dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine</i>	0	0	0	0	0	0	0
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>44 388</b>	<b>-11 110</b>	<b>99 104</b>	<b>-747</b>	<b>-191 628</b>	<b>-285 660</b>	<b>-345 653</b>
TLE et taxe d'aménagement	15 935	16 864	21 518	16 816	30 332	13 469	114 935
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	121 100	127 786	149 445	189 853	281 530	362 245	1 231 959
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	37 708	90 449	83 472	216 309	247 581	356 081	1 031 599
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	60 448	76 604	-24 604	111 003	54 046	120 951	398 448
+ Produits de cession	6 671	78 266	1 410 536	123 100	145 073	46 490	1 810 136
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>241 861</b>	<b>389 970</b>	<b>1 640 366</b>	<b>657 081</b>	<b>758 562</b>	<b>899 236</b>	<b>4 587 076</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>286 249</b>	<b>378 860</b>	<b>1 739 470</b>	<b>656 334</b>	<b>566 934</b>	<b>613 576</b>	<b>4 241 423</b>
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>36,0%</i>	<i>34,1%</i>	<i>65,6%</i>	<i>35,5%</i>	<i>24,7%</i>	<i>58,1%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	794 788	1 110 142	2 651 425	1 850 958	2 298 058	1 056 762	9 762 133
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0	0	0	114 400	100 000	43 000	257 400
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	16	0	0	16
- Participations et inv. financiers nets	-2 657	-2 657	866 541	-547 703	-166 952	-80 344	66 229
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	3 914	1 837	2 827	2 957	3 907	15 442
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-505 882</b>	<b>-732 539</b>	<b>-1 780 333</b>	<b>-764 164</b>	<b>-1 667 130</b>	<b>-409 749</b>	<b>-5 859 797</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	564 000	1 090 000	1 364 774	800 000	1 150 000	740 000	5 708 774
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	58 118	357 461	-415 559	35 836	-517 130	330 251	-151 023

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

**tableau 8 : le recours à l'emprunt et le besoin de financement des investissements**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-505 882</b>	<b>-732 539</b>	<b>-1 780 333</b>	<b>-764 164</b>	<b>-1 667 130</b>	<b>-409 749</b>	<b>-5 859 797</b>
Nouveaux emprunts de l'année	564 000	1 090 000	1 364 774	800 000	1 150 000	740 000	5 708 774
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	58 118	357 461	-415 559	35 836	-517 130	330 251	-151 023

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

tableau 9 : le fonds de roulement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	24 332 399	24 818 430	25 076 984	25 650 007	26 189 127	26 863 013	2,0%
+/- Différences sur réalisations	872 959	674 145	1 011 179	1 077 188	1 104 008	1 148 921	5,6%
+/- Résultat (fonctionnement)	209 500	87 592	292 778	227 258	298 172	35 017	-30,1%
+ Subventions et fonds affectés à l'équipement	4 717 926	4 804 340	4 736 053	5 037 970	5 259 368	5 602 725	3,5%
<i>dont subventions transférables hors AC</i>	<i>2 956 669</i>	<i>2 893 418</i>	<i>2 849 735</i>	<i>2 923 148</i>	<i>2 897 809</i>	<i>2 857 856</i>	<i>-0,7%</i>
<i>dont subventions non transférables hors AC</i>	<i>1 761 257</i>	<i>1 910 922</i>	<i>1 886 318</i>	<i>2 114 822</i>	<i>2 361 559</i>	<i>2 744 869</i>	<i>9,3%</i>
<b>= Ressources propres élargies</b>	<b>30 132 784</b>	<b>30 384 506</b>	<b>31 116 994</b>	<b>31 992 423</b>	<b>32 850 675</b>	<b>33 649 676</b>	<b>2,2%</b>
+ Dettes financières (hors obligations)	4 429 526	4 966 061	5 693 098	6 000 233	6 242 919	6 074 740	6,5%
<b>= Ressources stables (1)</b>	<b>34 562 310</b>	<b>35 350 567</b>	<b>36 810 091</b>	<b>37 992 656</b>	<b>39 093 594</b>	<b>39 724 416</b>	<b>2,8%</b>
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	27 143 246	27 449 577	29 667 157	30 826 631	32 444 699	32 658 949	3,8%
<i>dont subventions d'équipement versées hors AC</i>	<i>1 083 240</i>	<i>1 070 690</i>	<i>1 058 140</i>	<i>1 159 990</i>	<i>1 245 152</i>	<i>1 271 314</i>	<i>3,3%</i>
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	<i>122 617</i>	<i>112 752</i>	<i>95 247</i>	<i>85 441</i>	<i>114 662</i>	<i>126 533</i>	<i>0,6%</i>
<i>dont immobilisations corporelles</i>	<i>25 862 904</i>	<i>26 194 306</i>	<i>27 575 401</i>	<i>29 190 534</i>	<i>30 861 169</i>	<i>31 117 731</i>	<i>3,8%</i>
<i>dont immobilisations financières</i>	<i>74 485</i>	<i>71 828</i>	<i>938 369</i>	<i>390 667</i>	<i>223 715</i>	<i>143 372</i>	<i>14,0%</i>
+ Immobilisations en cours	5 395 020	5 388 313	5 046 014	5 046 014	5 046 014	5 046 014	-1,3%
+ Immobilisations nettes concédées, affectées	1 491 212	1 491 212	1 491 212	1 491 212	1 491 212	1 577 532	1,1%
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition	1 073	198	0	0	0	0	-100,0%
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers	-32 813	-32 813	-32 813	-32 813	-32 813	-32 813	0,0%
<b>= Emplois immobilisés (2)</b>	<b>33 997 738</b>	<b>34 296 487</b>	<b>36 171 570</b>	<b>37 331 044</b>	<b>38 949 112</b>	<b>39 249 682</b>	<b>2,9%</b>
<b>= Fonds de roulement net global (1 - 2)</b>	<b>564 573</b>	<b>1 054 081</b>	<b>638 521</b>	<b>661 612</b>	<b>144 483</b>	<b>474 734</b>	<b>-3,4%</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>64,8</i>	<i>123,8</i>	<i>76,1</i>	<i>75,8</i>	<i>16,7</i>	<i>53,7</i>	

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

tableau 10 : le besoin en fonds de roulement global

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	564 573	1 054 081	638 521	661 612	144 483	474 734	-3,4%
- Besoin en fonds de roulement global	506 579	485 020	581 364	193 972	35 161	119 143	-25,1%
<b>= Trésorerie nette</b>	<b>57 993</b>	<b>569 060</b>	<b>57 157</b>	<b>467 641</b>	<b>109 321</b>	<b>355 590</b>	<b>43,7%</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>6,7</i>	<i>66,8</i>	<i>6,8</i>	<i>53,6</i>	<i>12,6</i>	<i>40,2</i>	
<i>dont trésorerie active</i>	<i>57 993</i>	<i>569 060</i>	<i>226 387</i>	<i>552 256</i>	<i>109 321</i>	<i>355 590</i>	<i>43,7%</i>
<i>dont trésorerie passive</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>169 230</i>	<i>84 615</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	

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

## GLOSSAIRE

3CLT / CCCLT	communauté de communes Comtal, Lot et Truyère
Ademe	Agence de la transition écologique
ALSH	accueil de loisirs sans hébergement
Anafi	outil d'analyse financière des juridictions financières
BA	budget annexe
BTS	brevet de technicien supérieur
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CCI	chambre de commerce et d'industrie
CCP	code de la commande publique
CGCT	code général des collectivités territoriales
CNED	Centre national d'enseignement à distance
CRC	chambre régionale des comptes
DDT	direction départementale des territoires
DGCL	direction générale des collectivités locales
DGFîP	direction générale des finances publiques
DGS	directeur général des services
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
FCTVA	fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
Gemapi	gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
ha	hectare
HT	hors taxes
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
m <sup>3</sup> /s	mètres cube par seconde
NOTRé	loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
PADD	plan d'aménagement et de développement durable
PLU	plan local d'urbanisme
POS	plan d'occupation des sols
PPRI	plan de prévention du risque inondation
SM	syndicat mixte
SPIC	service public industriel et commercial
TLE	taxe locale d'équipement
ZA	zone d'activité
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 2 juin 2022 de M. Eric Picard, maire d'Espalion.

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**