



Dijon, le 18 décembre 2020

Le président

Réf. : 20-ROD2-JYC-21

Objet : notification du rapport d'observations définitives et de sa réponse.

P.J. : 1 rapport d'observations définitives.

Lettre recommandée avec avis de réception

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune d'Avallon concernant les exercices 2014 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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

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

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

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis à M. le Préfet de l'Yonne et à M. le Directeur départemental des finances publiques de l'Yonne.

Monsieur Jean-Yves CAULLET
Maire d'Avallon

Hôtel de Ville
37 grande rue Aristide Briand

89200 AVALLON

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

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

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

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Maire, l'assurance de ma considération très distinguée.

Pierre VAN HERZELE



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE D'AVALLON (Département de l'Yonne)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 4 août 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 LA FIABILITE DES COMPTES ET LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE.....	7
1.1 Une évaluation prévisionnelle des crédits perfectible altérant la sincérité des comptes	7
1.1.1 Les faibles taux d'exécution de la section d'investissement du budget principal	7
1.1.2 Un recours à l'emprunt décorrélé des dépenses d'investissement se substituant à l'autofinancement insuffisant de la commune	9
1.2 Une comptabilité d'engagement à améliorer	11
1.2.1 La tenue de la comptabilité d'engagement	11
1.2.2 Des états des restes à réaliser plus cohérents dans la prise en compte des recettes et dépenses liées à une même opération	12
1.3 Une connaissance de la situation patrimoniale de la commune à parfaire afin d'anticiper l'entretien et le renouvellement du patrimoine.....	13
1.4 La qualité perfectible de l'information délivrée aux élus et aux citoyens	15
1.4.1 La nécessaire mise en place d'un outil de programmation et de suivi budgétaire des investissements à destination des élus	15
1.4.2 La présentation du rapport sur les orientations budgétaires et des états annexes aux documents budgétaires soumis au vote de l'assemblée délibérante	16
1.4.3 L'information sur la situation financière délivrée aux citoyens est à développer.....	18
2 LA SITUATION FINANCIERE.....	18
2.1 Une capacité d'autofinancement très dégradée sur la période et plus particulièrement pour les exercices 2017 et 2018.....	19
2.1.1 Une diminution des charges sur l'ensemble des budgets M14 en-deçà du niveau attendu par rapport à la baisse prévisible des ressources.....	19
2.1.2 Une évolution des produits contrastée, entre hausse des recettes liées à la fiscalité et forte baisse des ressources institutionnelles.....	21
2.1.3 Un résultat de fonctionnement qui chute depuis 2017.....	22
2.1.4 Une capacité d'autofinancement très insuffisante pour financer les investissements et couvrir la charge de l'emprunt.....	23
2.2 Un financement des investissements assuré par la levée d'emprunts et une forte mobilisation du fonds de roulement devenu négatif en 2018	26
2.2.1 Une politique d'investissement qui décroît à partir de 2017 faute de financements propres disponibles	26
2.2.2 Une mobilisation d'emprunts soutenue pendant toute la période.....	27
2.2.3 Une politique d'investissement qui n'est pas soutenable, constat accentué par le lancement de la rénovation de la piscine	30
2.2.4 Un fonds de roulement trop sollicité pour financer les investissements, au point de devenir négatif sur le budget principal en 2018.....	32

2.3 La situation financière des budgets annexes eau et assainissement	34
2.3.1 Historique des services eau et assainissement délégués par la commune.....	34
2.3.2 Le budget annexe de l'eau	35
2.3.3 Le budget annexe de l'assainissement	37
2.4 Conclusion sur la situation financière actuelle de la commune d'Avallon.....	39
2.5 Prospective budgétaire et financière de la commune 2020-2023	39
3 LES RELATIONS AVEC LA COMMUNAUTE DE COMMUNES AVALLON	
VEZELAY MORVAN (CCAVM)	42
3.1 Les transferts de compétences opérés avant la mise en place de la fiscalité professionnelle unique	42
3.1.1 La gestion des crèches et l'impact de leur transfert sur la masse salariale de la commune	42
3.1.2 La gestion des accueils de loisirs sans hébergement : un transfert de fait avant le 1 ^{er} janvier 2017, en contradiction avec les statuts de la CCAVM pour 2015 et 2016	43
3.2 Les transferts ponctuels de compétences opérés en 2017, postérieurement à la mise en place de la fiscalité professionnelle unique	44
3.2.1 Les compétences aire d'accueil des gens du voyage et office du tourisme	44
3.2.2 L'absence de reconnaissance d'intérêt communautaire d'équipements de la ville centre et l'attribution de fonds de concours par la CCAVM	44
3.3 Une mutualisation balbutiante	46
3.4 La nécessaire participation de la ville centre au futur projet de territoire intercommunal afin de repenser ses relations financières et contractuelles avec l'EPCI	47
ANNEXES	49

SYNTHÈSE

La commune d'Avallon est une commune de 6 994 habitants (population légale INSEE entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2019), chef-lieu d'arrondissement, située dans le sud du département de l'Yonne. La population de la commune décroît régulièrement et celle-ci a perdu près de 880 habitants en une seule décennie (2006-2016), soit 11 % de sa population totale.

La commune est la ville-centre de la communauté de communes Avallon-Vézelay-Morvan, établissement public de coopération intercommunale (EPCI) créé au 1^{er} janvier 2014 par la fusion des communautés de communes de l'Avalonnais, du Vézélien et d'une partie de l'ex communauté de Morvan-Vauban.

Durant l'ensemble de la période sous revue, la situation budgétaire et financière de la ville d'Avallon est très tendue mais elle s'est particulièrement dégradée sur les deux derniers exercices contrôlés.

En 2014, les charges de fonctionnement sont supérieures à la moyenne des communes de même strate, 1 494 € par habitant pour la commune d'Avallon alors que la moyenne nationale est de 1 115 €, et particulièrement les charges de personnel, 797 € par habitant pour la commune alors que la moyenne nationale est de 572 €. Les charges de fonctionnement ont diminué de près de 2,2 % alors que les produits de gestion ont baissé de 2,9 % entre 2014 et 2018 et demeurent également excessives au regard de la baisse des ressources institutionnelles, telles que la dotation globale de fonctionnement dont le montant a été divisé par deux en cinq années (2,4 millions d'euros en 2014 et 1,17 million d'euros en 2018).

De ce fait, le résultat de fonctionnement chute et au vu du niveau élevé d'endettement de la commune dès le début de la période, sa capacité d'autofinancement nette est restée négative pendant les cinq exercices ; il est à noter qu'elle a très fortement baissé en 2017 et 2018, atteignant respectivement les montants de - 1,06 million d'euros et - 613 000 euros sur les budgets consolidés M14. Pour l'exercice 2019, selon les chiffres du compte administratif provisoire, elle s'élève à - 367 000 €.

Ceci s'explique par le fait que la ville s'est engagée, dès le début de la période contrôlée, dans une politique volontariste d'investissements, tels que la réhabilitation du quartier de la Morlande et la construction de sa maison de santé. Ces dépenses, qui se situaient dans la moyenne des communes de la strate, ont, à partir de 2017, diminué fortement, s'établissant autour de 1,2 millions d'euros par an pour les budgets consolidés M14, soit 170 € par habitant alors que la moyenne de la strate s'établit à 320 €.

Afin de réaliser ces opérations d'équipement, la ville a eu recours massivement à l'emprunt et la durée de désendettement de son budget principal qui était de près de 13 ans en 2014 a atteint 21 ans en 2018, malgré une extinction de six emprunts fin 2018 ayant généré une baisse de l'annuité de près de 0,5 million d'euros.

Au vu de sa situation financière très fragile, la chambre constate que cette politique n'était pas soutenable, ce que confirment l'annulation de certains projets et le faible taux d'exécution des prévisions budgétaires en investissement sur toute la période, et particulièrement en 2018, année où ce taux était de 67 % en dépenses et 43 % en recettes.

Le récent projet de la rénovation de la piscine lancé fin 2018 et évalué à ce jour à 5,5 millions d'euros HT devrait aggraver encore cette situation. Cet exemple illustre le fait qu'un tel équipement à vocation intercommunale ne semble plus devoir être porté par une collectivité isolée au vu des charges d'investissement, puis de fonctionnement qu'il induit.

Durant la période examinée, aucun établissement culturel ou sportif de la ville centre n'a été reconnu d'intérêt communautaire, mais la commune d'Avallon devrait engager rapidement des discussions en ce sens avec la communauté de communes d'Avallon Vézelay Morvan. Pour autant, ces transferts de charges s'accompagneraient d'une baisse de l'allocation de compensation versée par l'EPCI à la commune que cette dernière devra anticiper.

Au demeurant, la situation financière et budgétaire très dégradée de la commune est un phénomène structurel et non conjoncturellement lié aux décisions communautaires relatives aux investissements. Dès 2018, la trésorerie de la commune n'est positive que grâce à celle des deux budgets annexes eau et assainissement, qui est elle-même anormalement élevée du fait de la mobilisation d'emprunts à hauteur de 1,38 million d'euros, pour un montant total de dépenses d'équipement au titre de l'eau et l'assainissement de 526 000 € seulement.

La ville d'Avallon doit restaurer sa capacité d'autofinancement par une meilleure maîtrise de ses charges de fonctionnement, en développant notamment des actions de mutualisation ou de redéfinition du périmètre de ses services et des moyens qui y sont affectés. Elle doit également désormais faire une pause durable dans sa politique d'investissement afin de ne plus recourir à l'emprunt.

Pour l'aider dans son pilotage, la commune a tout intérêt à mettre en place des outils de programmation, tels qu'un plan pluriannuel d'investissement, essentiel pour suivre l'exécution des projets en cours et identifier les investissements indispensables à plus long terme. Elle doit aussi développer des procédures et process permettant une comptabilité d'engagement très fine qui fiabilisera les prévisions et les résultats d'exécution budgétaire. Enfin, les états annexés aux documents budgétaires à destination des élus mériteraient d'être précisés et les publications destinées à l'ensemble des citoyens rendues accessibles notamment par le biais du site internet de la ville.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Progresser dans la sincérité des prévisions budgétaires de la section d'investissement et ajuster les prévisions par le vote de décisions modificatives et/ou d'un budget supplémentaire.

Recommandation n° 2 : Améliorer la tenue de la comptabilité d'engagement afin d'assurer la sincérité des résultats de clôture constatés.

Recommandation n° 3 : Privilégier le vote par opérations pour la réalisation de projets d'équipement d'envergure et mettre en place dès 2020 un plan pluriannuel d'investissement.

Recommandation n° 4 : Améliorer la qualité des états annexés aux documents budgétaires destinés aux élus, conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT.

Recommandation n° 5 : Compte tenu des ratios financiers très dégradés, restaurer la capacité d'autofinancement, avant de lancer tout projet d'investissement.

Recommandation n° 6 : Entamer les démarches avec la CCAVM pour une possible reconnaissance d'intérêt communautaire d'équipements dont le rayonnement est intercommunal, à savoir les installations sportives telles que la piscine, ou les établissements culturels tels que le conservatoire de musique.

INTRODUCTION

Procédure

Le présent contrôle a été inscrit au programme de l'année 2019 de la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté par arrêté du président n°2019-02 du 14 décembre 2018. La notification d'ouverture du contrôle a été adressée le 23 mai 2019 à l'ordonnateur en fonctions M. Jean-Yves Caullet.

Le contrôle a été conduit sur pièces et sur place à partir des comptes de gestion, des comptes administratifs, des liasses (pièces justificatives), et des documents fournis par la collectivité.

L'entretien de fin de contrôle prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu le 4 novembre 2019 avec l'ordonnateur.

Le rapport d'observations provisoires a été délibéré et remis à l'ordonnateur et au tiers intéressé le 20 décembre 2019. Les réponses parvenues à la chambre ont été examinées en vue de la séance de délibéré sur le rapport d'observations définitives qui s'est tenue le 4 août 2020.

Présentation de la commune

La commune d'Avallon est une commune de 6 994 habitants (population légale INSEE 2016 entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2019), située dans le sud du département de l'Yonne, dont le maire est M. Jean-Yves Caullet depuis 2001.

Selon le recensement annuel de la population de la commune en 2007, et plus largement depuis la fin des années 1990, la population décroît régulièrement dans ce territoire. Pour la période de 2006 à 2016, la population de la commune est passée de 7 874 habitants à 6 994 habitants, soit une baisse de 11 % en une seule décennie, malgré une politique volontariste de réhabilitation de logements conduite avec les bailleurs sociaux dans le quartier de la Morlande et du centre-ville.

La commune d'Avallon est membre de la communauté de communes Avallon-Vézelay-Morvan (CCAVM), établissement public de coopération intercommunale (EPCI) créé en 2014 par la fusion des communautés de communes de l'Avallonnais (17 communes), du Vézélien (18 communes) et d'une partie de la communauté de communes Morvan-Vauban (7 communes). Depuis le 1^{er} janvier 2017, la communauté est composée de 48 communes regroupant 20 358 habitants. Par ailleurs, la commune fait partie du Parc naturel régional du Morvan.

La commune, chef-lieu d'arrondissement, est traversée par quatre routes départementales ; elle dispose d'une gare desservie par deux lignes de TER et est reliée à l'A6 par un échangeur ayant permis la création de zones d'activités. La commune n'abrite toutefois que peu de sièges d'entreprises de stature nationale et internationale et le développement économique escompté, au travers du développement de zones d'activités intercommunales, ne s'est pas à ce jour concrétisé.

1 LA FIABILITE DES COMPTES ET LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE

L'article 47-2 de la Constitution dispose que « 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 ». Ainsi, la qualité des comptes est un gage de transparence du bon emploi des fonds publics.

Diverses dispositions relatives à l'information de l'assemblée délibérante et des citoyens sur les affaires intéressant la gestion de la commune sont intervenues, notamment dans le cadre de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, complétée par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 qui a renforcé l'obligation de transparence de gestion à l'endroit de l'assemblée délibérante mais aussi des citoyens.

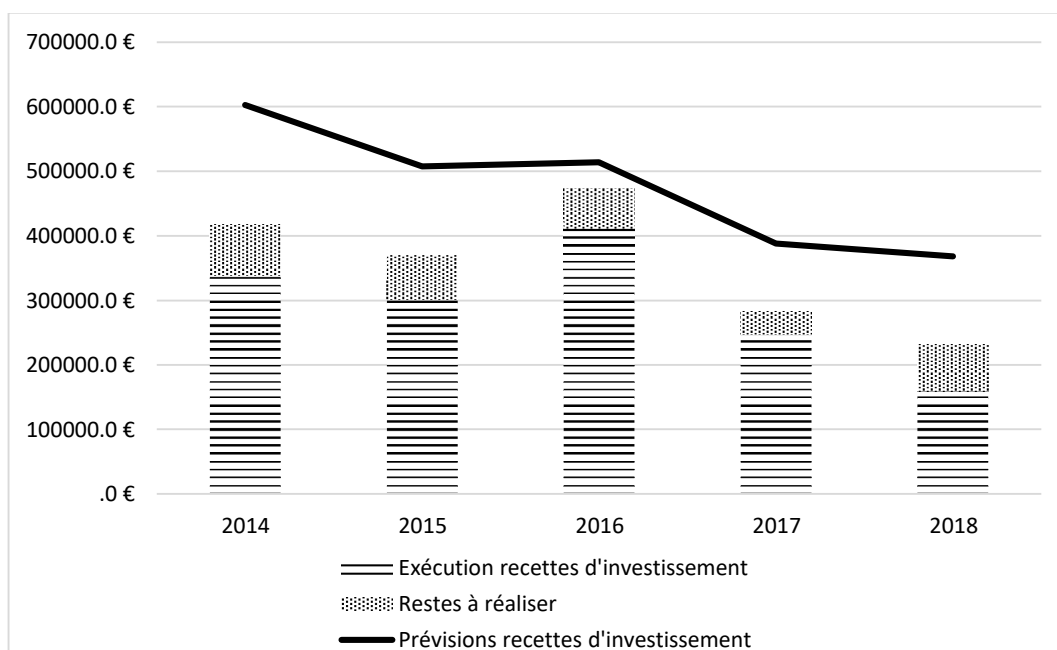
1.1 Une évaluation prévisionnelle des crédits perfectible altérant la sincérité des comptes

1.1.1 Les faibles taux d'exécution de la section d'investissement du budget principal

Entre 2014 et 2018, les taux d'exécution des dépenses et des recettes de fonctionnement se situent autour de 90 %.

En revanche, pour la section d'investissement, les taux d'exécution des recettes d'investissement sont beaucoup plus faibles : en recettes, ils sont en moyenne de 60 % (non compris les restes à réaliser) sur la période examinée. Mais cette moyenne cache de fortes disparités : sur l'exercice 2018, ce taux d'exécution s'établit seulement à 43 %. En tenant compte des restes à réaliser, ces taux augmentent sensiblement et sont de 69 % en début de période et atteignent 63 % en 2018. Mais, sur ce dernier exercice, la part des restes à réaliser sur les crédits ouverts est très importante, de 20 %.

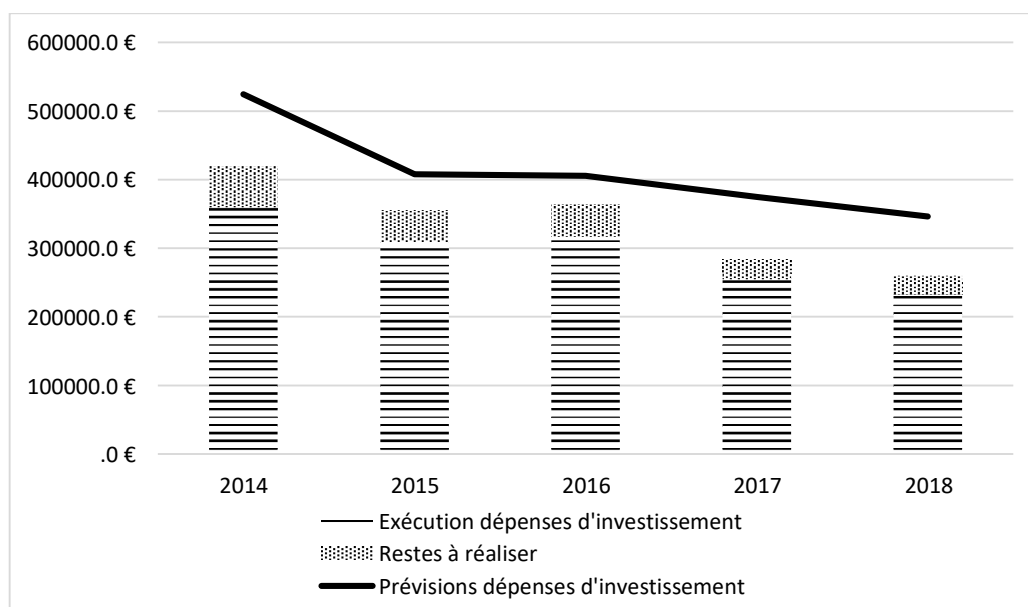
Graphique n° 1 : Exécution des recettes d'investissement du budget principal 2014-2018



Source : Comptes administratifs et ANAFI

Concernant les dépenses d'investissement, les taux d'exécution hors restes à réaliser sont homogènes et se situent autour de 71,5 %. La part des restes à réaliser sur les crédits ouverts est environ de 10 % sur les différents exercices.

Graphique n° 2 : Exécution des dépenses d'investissement du budget principal 2014-2018



Source : Comptes administratifs

Ainsi, les prévisions budgétaires en investissement de la commune d'Avallon apparaissent peu fiables :

- Des recettes d'équipement prévues au budget prévisionnel sont surévaluées en l'absence de réalisation corrélative des travaux, sur l'exercice en cours ou l'exercice suivant au cas de restes à réaliser (en 2018 le taux d'exécution de ces recettes est de 63 % en incluant les restes à réaliser).
- Des recettes sont inscrites au budget alors que les demandes de subventions sont en cours d'instruction et pour certaines n'aboutissent pas : il en est ainsi du plan de financement de la piscine débattu en séance du conseil le 25 mars 2019 prévoyant initialement une subvention du Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire d'1 million d'euros sur l'exercice 2019, qui ne pouvait être perçue pour ce type d'opération ; toutefois, un montant équivalent a été notifié par la suite à la commune au titre de la DSIL permettant de ne pas remettre en cause le plan de financement général de l'équipement.

Ce manque de fiabilité se retrouve également au titre de l'exécution budgétaire.

En effet, la proportion des recettes inscrites en restes à réaliser est très élevée car des travaux sont programmés mais retardés : ainsi une partie des recettes liées aux études et travaux d'accessibilité de l'hôtel de ville sera inscrite pour la troisième fois dans l'état des restes à réaliser à la fin de l'exercice 2019, alors même que les dépenses ne sont pas inscrites corrélativement dans ce même document. Les résultats de clôture de la commune peuvent s'en trouver faussés (cf. infra 1.2).

1.1.2 Un recours à l'emprunt décorrélé des dépenses d'investissement se substituant à l'autofinancement insuffisant de la commune

Sur l'ensemble des exercices de la période sous revue et quand bien même les taux d'exécution des dépenses sont peu élevés notamment pour les exercices 2017 et 2018, la mobilisation de l'emprunt s'effectue à hauteur de la prévision, excepté en 2014 ; ainsi, l'emprunt est décorrélé des dépenses d'investissement effectivement réalisées par la commune.

Tableau n° 1 : La mobilisation de l'emprunt sur le budget principal

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Montant emprunt voté (BP+DM)	1 000 000	800 000	1 250 000	900 000	900 000
Montant emprunt exécuté (BP+DM)	800 000	800 000	1 250 000	900 000	900 000

Source : comptes administratifs

Aux termes de l'article L. 2337-3 du CGCT, les communes peuvent recourir à l'emprunt. Selon les dispositions de l'article L. 2331-8 du CGCT, le produit de l'emprunt constitue l'une des recettes non fiscales de la section d'investissement du budget et correspond au volume global des dettes contractées à plus d'un an pendant l'exercice.

Les emprunts sont exclusivement destinés à financer des investissements, qu'il s'agisse d'un équipement spécifique, d'un ensemble de travaux relatifs à cet équipement ou encore d'acquisitions de biens durables considérés comme des immobilisations. Les emprunts n'ont pas à être affectés explicitement à une ou plusieurs opérations d'investissement précisément désignées au contrat : ils peuvent être globalisés et correspondre à l'ensemble du besoin de financement de la section d'investissement. Cette recette d'emprunt ne peut donc, par principe, être d'un montant supérieur au total des dépenses d'équipement à financer.

Pour l'ensemble de la période sous revue, ce principe a été respecté : le montant annuel des contrats d'emprunts conclus n'est pas supérieur aux dépenses d'équipement prévues en début d'exercice puis constatées au compte administratif. En revanche, il est parfois très supérieur au besoin de financement propre et de ce fait il alimente le fonds de roulement. Ce fut notamment le cas en 2016 pour le budget principal : le besoin de financement s'établit à 587 000 €, alors que la collectivité a emprunté plus du double, soit 1,25 million d'euros. Cet emprunt avait été autorisé par le conseil municipal, mais ce montant était prévu au budget prévisionnel pour financer des dépenses d'équipement inscrites, de 2,47 millions d'euros. Or, alors que 1,60 million d'euros de dépenses a été exécuté sur cet exercice, l'emprunt a été levé en totalité. Dès lors, à l'issue de l'exercice, le fonds de roulement a été reconstitué pour un montant de 662 000 € grâce à la ressource de l'emprunt, ce qui explique que sur l'exercice 2017, il n'y ait pas eu de besoin de couverture du déficit d'investissement.

Enfin, des opérations d'investissement d'envergure, telles que la piscine, ont été lancées et les dépenses et recettes du plan de financement prévisionnel ont été inscrites au budget primitif alors que les recettes n'étaient pas assurées. Bien que dans le cas de la piscine, le montant des financements attendus fut finalement obtenu, la chambre en appelle à la plus grande vigilance pour les plans de financement des projets à venir, lancés sans accord de principe ou notification des recettes escomptées.

Recommandation n° 1 : Progresser dans la sincérité des prévisions budgétaires de la section d'investissement et ajuster les prévisions par le vote de décisions modificatives et/ou d'un budget supplémentaire.

1.2 Une comptabilité d'engagement à améliorer

1.2.1 La tenue de la comptabilité d'engagement

L'article 51 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 précise que les communes ont l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement des dépenses ; selon les dispositions de l'article L. 2342-2 du CGCT, cette pratique n'est pas obligatoire pour le volet recettes mais elle est un véritable outil de suivi et d'aide à la gestion.

La procédure d'engagement se scinde en deux étapes : l'engagement comptable et l'engagement juridique, ce dernier étant concomitant ou postérieur au premier. L'engagement comptable consiste à réserver les crédits nécessaires au paiement d'une prestation et s'assurer de leur disponibilité pour l'engagement juridique à venir : il doit prévoir un montant prévisionnel, un tiers et une imputation budgétaire. En fin d'exercice, la tenue d'une comptabilité d'engagement permet de déterminer le montant des rattachements de charges et produits qui influe sur le résultat de fonctionnement, et de dresser l'état détaillé des restes à réaliser. La comptabilité d'engagement permet de fiabiliser les résultats constatés au compte administratif, mais également de mieux appréhender les prévisions budgétaires de l'exercice n+1.

La commune d'Avallon avance tenir une comptabilité d'engagement rigoureuse. Pour autant, la chambre constate à l'appui d'une balance des comptes produite lors d'un contrôle sur place que celle-ci est perfectible :

- En fonctionnement :

La chambre observe que des dépenses de fonctionnement récurrentes ne sont pas engagées annuellement. Ainsi, la commune a dû prévoir une décision modificative au conseil municipal de novembre 2019 pour attribuer des crédits supplémentaires nécessaires à la clôture de l'exercice budgétaire, sur des dépenses qualifiées d'obligatoires par l'article L. 2321-2 du CGCT : à savoir les dépenses de personnel, dont les crédits devront être augmentés de 90 000 €, mais aussi les dépenses liées à l'exploitation des bâtiments telles que les fluides (gaz et électricité) qui doivent faire l'objet d'un abondement de 100 000 € non justifié par la saisonnalité ou la variation des tarifs et du périmètre des bâtiments gérés. Au demeurant, un engagement comptable peut être ajusté jusqu'au moment de la liquidation de la dépense.

De même, suite à une délibération du 25 avril 2019 concernant l'autorisation de cession de l'étang de Marrault, le montant de la transaction fixé à 205 000 € aurait pu être engagé en recette de fonctionnement dès la fixation de la date de signature de l'acte définitif.

- En investissement :

Pour la section d'investissement, la chambre rappelle que l'engagement comptable qui consiste à réserver les crédits nécessaires à la réalisation d'une dépense d'investissement doit précéder l'engagement juridique. Il peut donc être effectué dès le lancement d'un marché et en tout état de cause avant son attribution. Ainsi, le remplacement de la cuve de carburant de l'aérodrome imposé pour une conformité avec les normes de sécurité en vigueur aurait pu être engagé comptablement dès le lancement du marché et en tout état de cause avant son attribution.

En cours de contrôle, il a été constaté que certaines opérations d'investissement partiellement reportées ou ajournées, telles que l'étude pour la restauration de la collégiale ou l'extension du cimetière, restaient engagées pour un montant supérieur au besoin de crédits sur l'exercice. A la suite de ce constat, la commune a pris une décision modificative en date du 18 novembre 2019.

Enfin, des recettes d'investissement ne font pas l'objet d'un engagement : c'est le cas d'une subvention notifiée par le département de l'Yonne pour un montant de 37 000 € pour le projet de maison de santé de la Morlande, bien que cette recette soit conditionnée par une convention de mise à disposition desdits locaux.

1.2.2 Des états des restes à réaliser plus cohérents dans la prise en compte des recettes et dépenses liées à une même opération

L'article R. 2311-11 du CGCT dispose que « 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 ». L'état des restes à réaliser est établi par l'ordonnateur en vue d'être annexé au compte administratif n-1 pour justifier le solde d'exécution de la section d'investissement à reporter au budget primitif de l'année.

Conformément à l'article R. 2311-11 du CGCT, leur montant est déterminé par rapport à la tenue de la comptabilité d'engagement. Les restes en réaliser n-1 en dépenses doivent avoir été engagés juridiquement, dans le cas contraire les crédits seront annulés et devront être à nouveau votés par l'assemblée délibérante au budget primitif de l'année n.

La chambre s'est particulièrement intéressée aux restes à réaliser des exercices 2017 et 2018.

La chambre observe que l'ensemble des recettes qui ont fait l'objet de notifications des financeurs sont inscrites dans l'état des restes à réaliser.

Pour exemple, le montant de 240 000 € de dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) lié à l'opération de travaux d'accessibilité de l'hôtel de ville, notifié en août 2017, a été pris en compte au titre de cet exercice. La prise en compte de la totalité de la recette sur l'état des restes à réaliser 2017 impliquait que l'ensemble des travaux serait terminé avant le 31 décembre 2017, car le solde de cette subvention n'est versé qu'à la réception des travaux. Or, l'ensemble des dépenses liées à ces travaux n'apparaît pas en correspondance sur l'état des restes à réaliser de 2017 et aucun des travaux prévus sur ce projet n'a été réalisé en 2017. En outre, alors que les marchés de travaux ont été signés en octobre 2018, la totalité des dépenses induites n'a pas été prise en compte non plus dans l'état des restes à réaliser 2018. En guise d'illustration, les lots 7 « Ascenseurs » et 2 « Menuiserie » notifiés en décembre 2018 pour un montant respectif de 53 210 € HT et 129 994 € HT n'apparaissent dans l'état 2018 que sous forme d'acomptes à hauteur de 3 200 € et 7 800 €, alors que l'ensemble des dépenses de travaux non exécutés au moment de la réalisation de l'état aurait dû être pris en compte.

Concernant l'opération piscine, dans son état 2018, la commune a suivi le même raisonnement et a comptabilisé 100 000 € de dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et 100 000 € de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) en restes à réaliser en recettes pour cette opération, mais n'a pas inscrit en miroir la totalité des dépenses de maîtrise d'œuvre. De plus, aucun des travaux engagés liés à cette opération n'a été inscrit alors que la délibération autorisant la signature des marchés de travaux a été votée en séance du conseil municipal du 20 décembre 2018, et que l'engagement comptable devait être effectué préalablement à la signature des marchés.

Ainsi, au cas de retard d'exécution des prestations, comme cela est le cas en l'espèce pour les travaux de mise en accessibilité, ou d'un ajournement pour une raison extérieure à la volonté de la commune, les dépenses ne seront pas exécutées mais les recettes ne seront pas perçues non plus sur l'exercice, alors qu'elles ont été prises en compte pour le calcul du résultat de clôture.

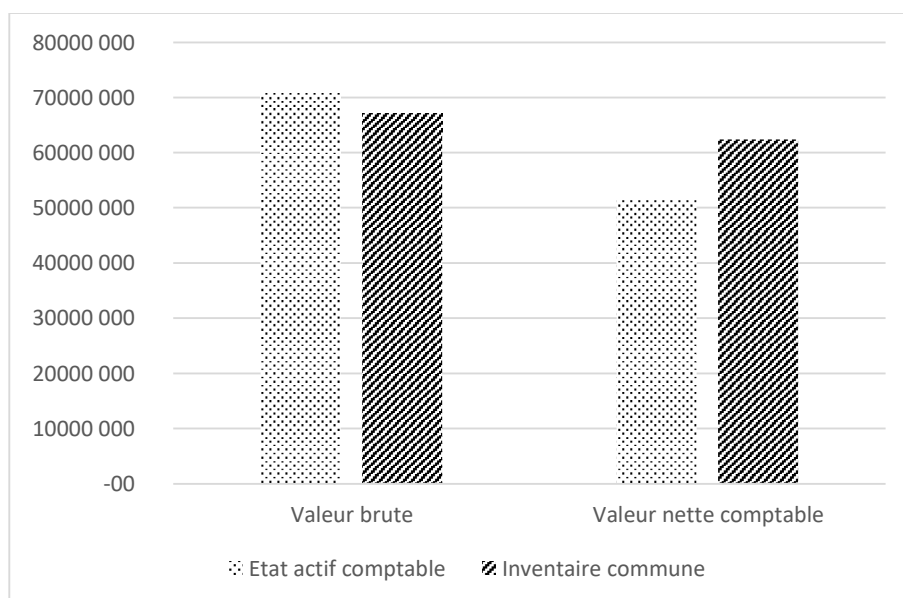
La chambre rappelle que l'engagement comptable précède l'engagement juridique et que la commune doit pour une même opération, inscrire les recettes certaines établies proportionnellement aux dépenses et aux conditions fixées dans les conventions de financement. Elle observe que cette comptabilité asymétrique dans la prise en compte des restes à réaliser minore le besoin de financement réel de la collectivité et n'est pas sans conséquence sur l'équilibre budgétaire de la commune.

Recommandation n°2 : Améliorer la tenue de la comptabilité d'engagement afin d'assurer la sincérité des résultats de clôture constatés.
--

1.3 Une connaissance de la situation patrimoniale de la commune à parfaire afin d'anticiper l'entretien et le renouvellement du patrimoine

La fiabilité des comptes repose également sur une connaissance la plus fine possible de son patrimoine par la commune. L'objectif fixé par l'instruction budgétaire et comptable M14 est de disposer d'une image fidèle de la composition et de l'évolution du patrimoine communal. À ce titre, les communes doivent procéder à l'inventaire physique et comptable de ce patrimoine. L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification et pour ce faire tient l'inventaire qui en justifie la réalité physique. Après réalisation de cet inventaire, il appartient au comptable public de produire un état de l'actif à l'appui du compte de gestion et d'ajuster si nécessaire les données des comptes de bilan.

Graphique n° 3 : Montants comparés des valeurs brutes et nettes comptables de l'inventaire de la commune et de l'état d'actif comptable à la date du 31 décembre 2018 (en euros)



Source : CRC à partir de l'état d'actif du comptable et de l'inventaire de la commune

Lors de ses échanges avec les services, la chambre a pu constater que la situation patrimoniale de la commune faisait l'objet d'un travail de mise à jour entre les services de l'ordonnateur et du comptable. Les immobilisations en cours, inscrites aux comptes 23, sont revues chaque année et reprises aux comptes d'immobilisations correspondants lors de la clôture de l'exercice. Aussi, le montant des immobilisations en cours fin 2018 est de 80 000 €, faible montant qui témoigne du travail en cours.

La chambre constate toutefois des écarts entre l'inventaire et l'état d'actif, en ce qui concerne l'évaluation de la valeur nette comptable du patrimoine. Ainsi cette valeur est de 51,36 millions d'euros dans l'état d'actif et de 62,42 millions d'euros selon l'inventaire de la commune. Cet écart de 11,06 millions d'euros s'explique principalement, à hauteur de 8,5 millions d'euros, par les différences de 4,25 millions d'euros constatées sur chacun des deux comptes suivants : le compte 21312 « bâtiments scolaires » et le compte 2152 « Installations de voirie » pour lesquels le comptable a procédé à des amortissements alors que la commune n'en a pas fait de même.

La chambre rappelle à la commune que la connaissance de son patrimoine est primordiale afin d'identifier les risques et les coûts inhérents à la gestion de ses biens (entretien, renouvellement, assurances) et lui permet d'ajuster précisément pour l'avenir les amortissements, obligatoires dans les communes de plus de 3 500 habitants.

1.4 La qualité perfectible de l'information délivrée aux élus et aux citoyens

1.4.1 La nécessaire mise en place d'un outil de programmation et de suivi budgétaire des investissements à destination des élus

Au regard de l'ajournement de certains projets d'investissement et de la baisse des dépenses de fonctionnement relatives à l'entretien et la maintenance des voies, réseaux et bâtiments (288 000 € de dépenses en 2014 et 183 000 € en 2018 soit une baisse de 38 sur la période), il apparaît que la commune doit prioriser ses projets d'équipement et élaborer un document programmatique permettant une meilleure lisibilité de l'utilisation des crédits. Elle s'assurera de ne pas reporter sur l'avenir des dépenses d'investissement trop importantes pour mettre à niveau des bâtiments ou réseaux laissés trop longtemps sans entretien régulier.

En section d'investissement, la commune a utilisé très ponctuellement des outils d'aide et de suivi de la programmation, comme le vote de ses dépenses d'équipement par opération conformément à l'article D. 2311-4 du CGCT. Selon l'instruction budgétaire et comptable M14 : « l'opération est constituée par un ensemble d'acquisitions d'immobilisations, de travaux sur immobilisations et de frais d'études y afférents aboutissant à la réalisation d'un ouvrage ou de plusieurs ouvrages de même nature. Elle peut également comprendre des subventions d'équipement ». Enfin, lorsqu'une opération comporte des recettes affectées, le solde du financement de l'opération est affiché, tant pour l'exercice qu'en cumulé.

Le vote d'une opération au sein de la section d'investissement apporte une plus grande souplesse en termes de gestion de crédits budgétaires. En effet, le contrôle des crédits n'est pas opéré au niveau habituel du compte par nature à deux chiffres (de 20 à 23), mais au niveau de l'enveloppe budgétaire globale réservée à cette opération par l'assemblée, quelle que soit l'imputation par nature des dépenses. En cas de vote par opération, chacune de ces opérations est affectée d'un numéro librement défini par la commune à partir de 10. Ce numéro est ensuite utilisé, lors du mandatement, pour identifier les dépenses se rapportant à l'opération. L'intérêt d'un tel vote réside dans une meilleure lisibilité des crédits consommés et des recettes perçues en cumulé sur les différents exercices concernés. L'ordonnateur peut mandater au-delà du montant de chacun des articles indiqués au budget, à condition de respecter l'enveloppe globale de l'opération. En revanche, si l'enveloppe globale s'avère insuffisante, seule une délibération de l'assemblée permettra de l'abonder.

Durant toute la période contrôlée une seule opération liée à l'aménagement de la vallée du Cousin a été ainsi individualisée.

La chambre constate également l'absence d'un outil pluriannuel de prospective alors même que des investissements d'envergure sont entrepris par la commune. Dans ce contexte, la mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) est indispensable ; il offre une planification et une lisibilité des études relatives à la construction d'équipements, une anticipation du montage des dossiers de subvention et des procédures de marchés publics. De plus, ce plan éclaire plus finement les arbitrages budgétaires décidés par les élus.

Pour organiser ce PPI, les services communaux pourraient suivre les étapes suivantes :

1 /dresser la liste des projets d'équipement relevant des opérations engagées et des opérations nouvelles ;

2 /chiffrer le coût de ces différents projets avec les recettes correspondantes possibles (subventions, dotation d'équipement des territoires ruraux, emprunts, FCTVA...) ;

3 /définir les opérations d'équipement prioritaires, par exercice ;

4 /vérifier la faisabilité financière du calendrier des travaux envisagés (notamment l'adéquation des projets d'investissement avec la capacité d'autofinancement de la commune).

Par ailleurs, la chambre invite la commune à chiffrer les dépenses de fonctionnement consécutives à la réalisation de nouveaux équipements. Une telle étude d'impact lui permettrait de chiffrer la structure rigide des charges qui grèveront le budget de la collectivité durablement. Une telle démarche, effectuée pour la piscine en chiffrant les coûts des recettes et charges induites, doit être pérennisée.

En conséquence, la chambre invite la commune à procéder à un vote par opération de ses programmes d'équipement les plus importants, comme ce fut le cas sur la période pour le projet de la vallée du Cousin, afin de délivrer une information budgétaire claire sur les coûts, les recettes et l'autofinancement restant à charge de la commune. La chambre invite également la commune à mettre en place un plan pluriannuel d'investissement. Dans sa réponse aux observations provisoires la commune a indiqué partager cette analyse et s'engage à individualiser les projets d'équipement les plus importants par opération.

<p>Recommandation n°3 : Privilégier le vote par opérations pour la réalisation de projets d'équipement d'envergure et mettre en place dès 2020 un plan pluriannuel d'investissement.</p>

1.4.2 La présentation du rapport sur les orientations budgétaires et des états annexes aux documents budgétaires soumis au vote de l'assemblée délibérante

1.4.2.1 La présentation des rapports sur les orientations budgétaires

En application des articles L. 2312-1 du CGCT, les rapports portant débat d'orientations budgétaires doivent comporter des documents obligatoires permettant la complète information des élus.

Sur ce point, la commune d'Avallon respecte pour une grande part les prescriptions législatives : prévision des dépenses et recettes des deux sections, développements sur la fiscalité, les concours financiers, la relation avec l'EPCI, la structuration de la dette. En revanche, l'éclairage donné sur l'encours de dette est seulement abordé du point de vue du budget principal pendant toute la période alors qu'en 2019, par exemple, l'encours de dette est constitué à 28 % par la dette des budgets annexes des SPIC.

À l'invitation de la chambre, l'ordonnateur s'engage à présenter son encours de dette en budget consolidé (budget principal et budgets annexes) dès le prochain exercice.

Enfin, les engagements pluriannuels ne sont pas assez détaillés : le rapport 2019 fait état de la rénovation de la piscine et de la levée d'un emprunt en 2019 pour la financer, mais ne présente pas le plan de financement complet de cette opération qui se terminera en 2021 et dont des recettes, telles que le FCTVA, seront perçues ultérieurement.

1.4.2.2 Les états annexes au compte administratif et au budget

Concernant les états annexes des budgets et comptes administratifs, la commune met à disposition des élus une information satisfaisante sur la plupart des états, même si certaines informations doivent être mises à jour, comme dans l'état annexe IV C 3.3 : les budgets campings et forêts sont qualifiés de SPIC, alors qu'ils sont identifiés comme SPA dans les comptes de gestion. Cette mise à jour doit également être effectuée pour l'état des garanties d'emprunts, des amortissements ou des engagements hors bilan. Sur ce dernier point peut être cité l'exemple de l'engagement hors bilan relatif à la pelle sur pneu, qui est répertorié depuis 2016 en annexe B1.3 du compte administratif, alors que la fourniture de ce matériel ne constitue pas une opération de crédit-bail mais un contrat de location longue durée sans option d'achat.

En revanche, les états concernant le personnel sont plus problématiques : ils doivent être fiabilisés et font parfois apparaître des contradictions entre le budget et le compte administratif d'un même exercice.

Pour exemple en 2014, l'état annexe au budget primitif fait état de deux postes d'agents non titulaires sur emploi permanent ou non permanent alors qu'au compte administratif vingt postes sont répertoriés. La commune explique que cette erreur est due au changement du système d'information ressources humaines à cette période et que cet état a été fiabilisé dès l'exercice suivant.

De même, les états produits en annexe des comptes administratifs 2015 et 2016 ne semblent pas conformes aux effectifs pourvus. En effet, du fait du transfert de la compétence crèche à la CCAVM au 1^{er} janvier 2016, l'état annexé au compte administratif 2016 fait logiquement état d'une baisse des effectifs comprenant le personnel des crèches (18 agents soit 15,4 agents en équivalent temps plein), mais celle-ci n'est pas corrélée aux dépenses de masse salariale qui diminuent seulement de 280 000 € par rapport à la baisse prévisible de 500 000 €, consécutivement à ce transfert. Il résulte de l'instruction que des recrutements sont intervenus qui n'ont pas été pris en compte dans ce document (cf. 3.1.1).

Recommandation n°4 : Améliorer la qualité des états annexés aux documents budgétaires destinés aux élus, conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT.

1.4.3 L'information sur la situation financière délivrée aux citoyens est à développer.

Selon les dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT, une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. Cette présentation ainsi que 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, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État. L'article R. 2313-8 du CGCT détermine les modalités de cette mise en ligne et précise que celle-ci doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de l'adoption des délibérations correspondantes.

Or, pour l'ensemble de la période sous revue, seuls les documents votés sur l'exercice 2017 et leur présentation synthétique ont été mis en ligne. Pour la période récente de 2018 et 2019, aucune publication relative à la situation financière n'a été assurée.

Seuls les comptes rendus succincts des conseils municipaux sont mis en ligne sur le site internet de la ville.

L'ordonnateur a précisé que ces lacunes étaient dues à l'obsolescence du site internet de la ville. Celui-ci ayant été modernisé en 2020, la commune s'engage à se conformer aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT et à mettre en ligne sur son site internet lesdits documents, afin de garantir une véritable transparence financière et une information suffisante de l'ensemble des citoyens.

2 LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière conduite porte sur les exercices 2014 à 2018, seuls exercices définitivement clos à l'issue de l'instruction du présent contrôle. Les données 2019 ne seront reprises dans le rapport que si elles ont été présentées ou citées par l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires. Cette analyse repose sur les comptes de gestion et les comptes administratifs, ainsi que sur les données issues de l'outil ANAFI déployé dans les juridictions financières. Le budget de la ville est retracé dans un budget principal, quatre budgets annexes des services publics administratifs (camping, cinéma, espace Victor Hugo et forêts) et deux budgets annexes à caractère industriel et commercial (eau et assainissement).

Afin de conduire une analyse cohérente, il a été choisi de distinguer d'une part l'analyse du budget principal et des quatre budgets annexes administratifs régis par l'instruction M14 et d'autre part les budgets annexes eau et assainissement créés pour la gestion des services publics à caractère industriel et commercial, régis par l'instruction M49.

2.1 Une capacité d'autofinancement très dégradée sur la période et plus particulièrement pour les exercices 2017 et 2018

Le périmètre choisi pour cette partie est celui de la situation financière de l'ensemble des budgets M14. Il paraît opportun de réaliser un focus sur le budget principal pris isolément, lorsque celui-ci ne s'inscrit pas dans la même tendance que celle des données consolidées, ou lorsqu'un point précis apporte des éclairages sur les développements liés à la situation financière globale de la commune.

2.1.1 Une diminution des charges sur l'ensemble des budgets M14 en-deçà du niveau attendu par rapport à la baisse prévisible des ressources

Les charges de gestion ont diminué de 9 % au cours de la période sous revue, passant de 11,43 millions à 10,36 millions d'euros. Toutefois, au début de cette période, elles se situaient à un niveau bien supérieur à celui constaté pour les communes de la même strate, à savoir 1 494 € par habitant (chiffres de 2014 pour le seul budget principal), alors que la moyenne nationale des communes de même strate était de 1 115 € par habitant.

Tableau n° 2 : Évolution des charges de gestion (budget consolidé M14)

en €	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Charges à caractère général</i>	3 239 829	3 068 566	3 220 326	3 095 573	2 913 038
<i>Charges de personnel</i>	6 162 202	6 255 355	6 007 368	5 920 644	5 811 688
<i>Subventions de fonctionnement</i>	1 230 830	1 321 929	1 206 533	1 230 830	1 167 643
<i>Autres charges de gestion</i>	710 718	683 634	675 380	683 111	661 323
<i>- Charges réciproques</i>	15 098	12 205	72 026	45 081	197 309
= Charges de gestion	11 428 991	11 317 279	11 037 582	10 885 078	10 356 382

Source Anafi d'après comptes de gestion

Les charges à caractère général ont quant à elles également diminué (- 10 % sur la période) : cela est essentiellement dû à une baisse caractérisée et progressive des dépenses d'entretien et réparation de bâtiments et voiries (288 000 € en 2014 et 183 000 € en 2018, soit - 105 000 €), mais également de fourniture d'équipement.

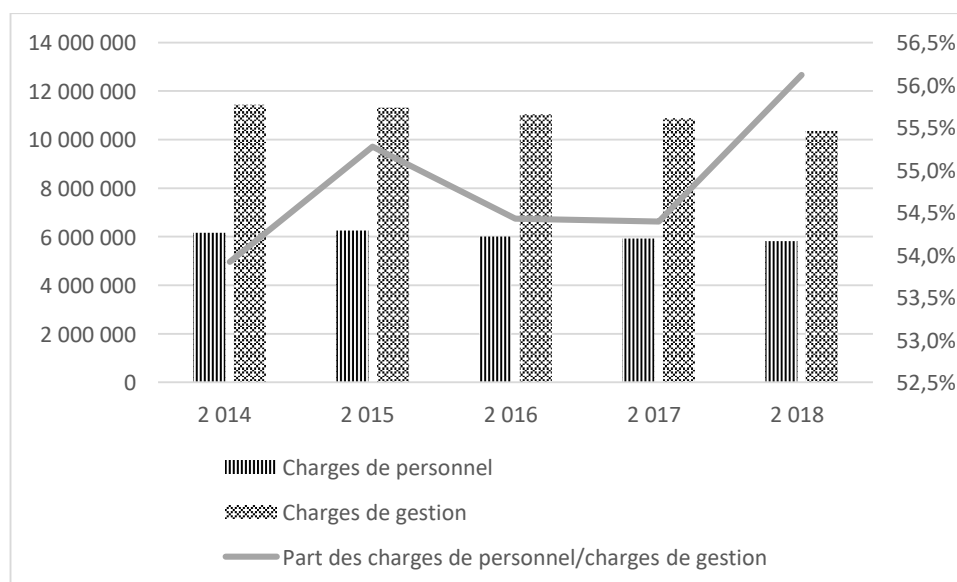
Les charges de gestion courante du chapitre 65 (subventions de fonctionnement vers les budgets annexes administratifs et le CCAS, paiement du contingent SDIS, subventions aux associations) restent stables autour de 1,9 million d'euros en moyenne. Dans sa réponse aux observations provisoires, la collectivité insiste sur le poids de la contribution au SDIS en constante hausse, dont les modalités de calcul seraient défavorables aux communes. La chambre observe pour sa part que cette contribution est de 494 749 € en 2014 et de 460 396 € en 2018. En 2019, elle se situe à 493 749 €. Les subventions aux organismes privés se situent également à un niveau inchangé pendant toute la période, autour de 250 000 € annuels représentant 166 € par habitant en 2018, montant très supérieur à la moyenne des villes de même strate (67 € par habitant).

Il est à noter que les dépenses de personnel ont baissé de 6 % sur l'ensemble de la période, mais étaient en 2014 très sensiblement plus élevées que la moyenne des communes de la même strate : elles étaient de 797 euros par habitant alors que la moyenne nationale était de 572 euros par habitant.

Sur la période contrôlée, la diminution la plus marquée des charges de personnel se situe en 2016, en raison du transfert de la compétence crèche à la CCAVM au 1^{er} janvier. Pour autant, au regard des 15,4 agents équivalent temps plein transférés à ce titre, la diminution attendue aurait été d'un montant supérieur à celui de 280 000 € constaté aux comptes administratifs de ces exercices. En effet, la masse salariale concernée sur la base d'un coût moyen par agent de 28 000 € annuels équivaut à 500 000 € selon les données de la commune. Or la baisse est bien loin d'atteindre ce niveau du fait des recrutements intervenus sur cet exercice. Pour la période la plus récente (2017-2018), les charges de personnel diminuent de 1 % par an et se situent à 5,81 millions d'euros en 2018.

Sur l'ensemble de la période, ces charges de personnel, qui ont diminué de 6 % restent très élevées au regard des communes comparables. Ainsi, la part des dépenses de personnel dans l'ensemble des charges de gestion a sensiblement augmenté et dépasse 56 % en fin d'exercice 2018, alors que la moyenne des communes de la même strate démographique est de 46 % (source DGCP).

Graphique n°4 : Évolution des charges de personnel de la commune (en euros)



Source : comptes administratifs

2.1.2 Une évolution des produits contrastée, entre hausse des recettes liées à la fiscalité et forte baisse des ressources institutionnelles

Les produits fiscaux connaissent une baisse sur la période, expliquée principalement par les transferts des compétences vers la CCAVM : l'EPCI perçoit directement le produit fiscal lié aux compétences qu'il détient. En revanche, l'EPCI verse une attribution de compensation à la commune d'Avallon et grâce au travail de réévaluation de ses bases, la commune voit son produit lié à la fiscalité augmenter de 8 % pendant la période sous revue, passant de 7 à 7,6 millions d'euros. Néanmoins, les bases exonérées de la commune s'élèvent à 428 000 € en 2018, ce qui génère une perte de recettes fiscales de 97 000 € sur la base d'un taux de taxe d'habitation de 22,64 %.

Pour autant, il convient de souligner que la commune d'Avallon n'a pas augmenté ses taux d'imposition des taxes locales pendant la période contrôlée mais que ces derniers se situent au-delà des moyennes des communes de même strate.

Tableau n° 3 : Taux de fiscalité locale

Taux d'imposition de la commune	2018	Moyenne strate (2018)
<i>Taxe d'habitation</i>	22,64%	15,21%
<i>Taxe foncière sur les propriétés bâties</i>	21,02%	20,88%
<i>Taxe foncière sur les propriétés non bâties</i>	57,63%	52,83%

Source : fiche AEEF

En revanche, il est à noter que les produits rigides sont en très forte décroissance : ils sont de 4,17 millions en 2014 et seulement de 2,55 millions en 2018 (- 1,62 million, soit une baisse de - 39%). Ceci s'explique par une forte baisse des dotations de l'État, et principalement de la dotation globale de fonctionnement dont le montant chute de près de 52 % depuis 2014 et s'établit à 1,17 million d'euros en 2018.

Tableau n° 4 : Évolution des produits de gestion (budgets consolidés M14)

en €	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitut°)</i>	6 786 537	6 814 522	6 876 600	4 483 904	4 745 992
<i>Fiscalité reversée par EPCI et Etat</i>	276 531	283 861	264 567	3 058 798	2 850 728
<i>Sous total</i>	7 063 068	7 098 383	7 141 167	7 542 702	7 596 720
<i>Ressources d'exploitation</i>	1 365 893	1 420 614	1 349 878	1 238 121	1 185 279
<i>Ressources institutionnelles (dotat° et participat°)</i>	4 169 672	4 044 810	3 655 431	2 797 020	2 549 927
<i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	274 903	281 145	376 978	302 613	270 584
<i>- Produits réciproques</i>	15 098	12 205	72 026	45 081	197 309
= Produits de gestion	12 858 438	12 832 746	12 451 429	11 835 375	11 405 201

Source : Anafi d'après comptes de gestion

Parallèlement, les ressources d'exploitation diminuent de 13 % en situation consolidée, mais de 37 % sur le budget principal (770 000 € de recettes en 2014 et 485 000 € en 2018).

Tableau n° 5 : Évolution des ressources du budget principal

en €	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Ressources fiscales propres</i>	6 786 537	6 814 522	6 876 600	4 483 904	4 745 992
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	770 383	738 430	741 529	620 141	485 491
+ <i>Ressources institutionnelles</i>	3 920 878	3 802 602	3 449 955	2 446 816	2 310 148
Total	11 477 798	11 355 554	11 068 084	7 550 861	7 541 631

Source : Anafi d'après comptes de gestion

Cet écart de près de 300 000 € constaté sur le budget principal entre le début et la fin de la période sous revue, s'explique notamment par la perception par la CCAVM des recettes liées à l'exploitation des crèches, mais aussi selon la commune, par la forte baisse des produits liés aux locations d'équipements.

2.1.3 Un résultat de fonctionnement qui chute depuis 2017

Du fait d'une diminution modérée des charges de gestion et d'une baisse importante des produits en termes de dotations et participations, la commune dégage certes un excédent brut de fonctionnement (différence entre les produits et charges de gestion d'un exercice), mais celui-ci décroît, passant de 1,43 million d'euros en 2014 à 1,05 million d'euros en 2018 (- 27 %) pour le budget M14 consolidé.

Tableau n° 6 : Formation et évolution du résultat de fonctionnement des budgets consolidés M14

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014-2018
<i>Excédent brut de fonctionnement</i>	1 429 447	1 515 467	1 413 847	950 297	1 048 819	
<i>en % des produits de gestion</i>	11%	12%	11%	8%	9%	
<i>+/- résultat financier (réel seulement)</i>	-455 878	-434 185	-377 994	-314 704	-293 272	
<i>+/- autres produits et charges excep. réels</i>	71 041	25 033	34 522	-35 365	-13 954	
<i>=CAF brute</i>	1 044 610	1 106 315	1 070 374	600 228	741 593	
<i>en % des produits de gestion</i>	8%	9%	9%	5%	7%	
<i>+/- opérations d'ordre</i>	-350 120	-345 351	-376 079	-391 168	-394 002	
= Résultat section de fonctionnement	694 490	760 963	694 295	209 060	347 591	-50%

Source : Anafi d'après comptes de gestion

L'excédent brut de fonctionnement s'établit sur le budget principal à 706 000 € pour l'exercice 2018, en baisse de 38 % par rapport à l'année 2014.

Tableau n° 7 : Formation et évolution du résultat de fonctionnement du budget principal

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014-2018
<i>Excédent brut de fonctionnement</i>	1 141 280	1 106 812	1 172 842	615 198	706 627	
<i>en % des produits de gestion</i>	10%	9%	10%	6%	7%	
<i>+/- Résultat financier</i>	-411 800	-397 786	-347 339	-288 210	-269 176	
<i>+/- Autres produits et charges excep. réels</i>	78 027	5 537	32 183	-62 435	-13 852	
= CAF brute	807 507	714 562	857 686	264 552	423 598	
<i>en % des produits de gestion</i>	7%	6%	7%	2%	4%	
<i>- Dotations nettes aux amortissements</i>	319 616	319 032	371 789	388 186	397 158	
<i>+ Quote-part des subventions d'inv. transférées</i>	18 552	19 442	28 278	33 652	38 083	
= Résultat section de fonctionnement	506 443	414 972	514 175	-89 982	64 523	-87%

Source : Anafi d'après comptes de gestion

Les chiffres du budget principal et des budgets M14 consolidés font en outre apparaître un faible pourcentage de l'excédent brut de fonctionnement par rapport à la totalité des produits de gestion (respectivement 7 % et 9 % en 2018), démontrant que l'autonomie financière de la commune est limitée. En effet, ce ratio devrait se situer autour de 20 %, selon les normes admises.

Le résultat de fonctionnement, établi après la prise en compte notamment des résultats financiers et des écritures liées aux amortissements des biens, apparaît en forte baisse et devient même négatif en 2017 sur le budget principal (- 89 982 €).

2.1.4 Une capacité d'autofinancement très insuffisante pour financer les investissements et couvrir la charge de l'emprunt

La capacité d'autofinancement (CAF) dégagée par une commune lui permet de constituer son financement propre, destiné à couvrir l'annuité en capital de la dette et tout ou partie du programme d'investissements à venir. Ainsi, dans un contexte de forte baisse des dotations de l'État, une commune dotée d'un niveau de CAF élevé est assurée d'une plus grande indépendance financière vis-à-vis notamment des établissements de crédits. Alors que le niveau attendu de la CAF brute pour consolider cette indépendance financière serait de 15 %, dans le cas de la commune d'Avallon, il se situe à 7 % en fin de période sous revue.

La CAF brute étant la seule ressource d'investissement récurrente, une gestion prudente devrait permettre que le remboursement en capital de la dette soit couvert par cette CAF. Or, le tableau ci-dessous indique que la commune d'Avallon dispose pour l'ensemble de la période sous revue d'un niveau de CAF brute inférieur à l'annuité en capital de la dette.

Tableau n° 8 : CAF nette consolidée (budgets consolidés M14)

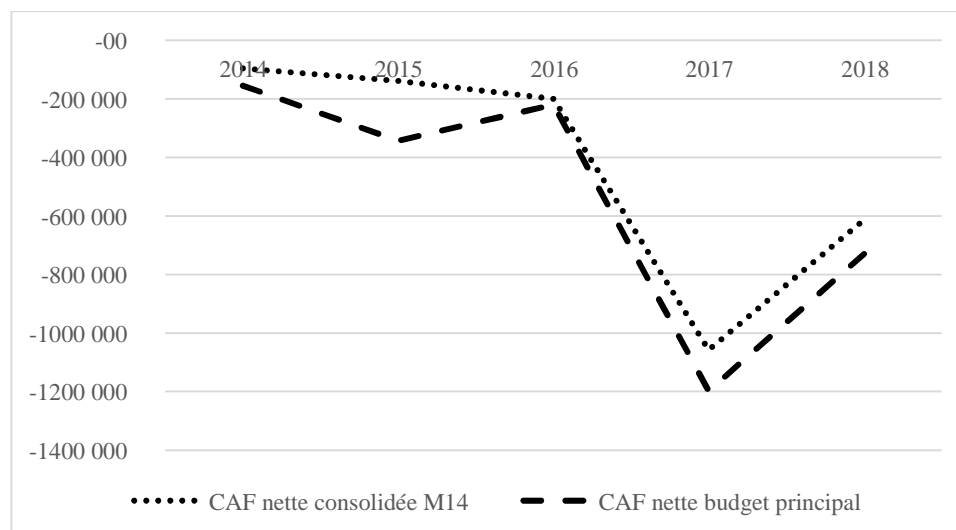
en €	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
CAF brute consolidée	1 044 610	1 106 315	1 070 374	600 228	741 593	4 563 120
- Annuité en capital de la dette	1 140 247	1 244 480	1 269 845	1 657 886	1 354 380	6 666 838
= CAF nette consolidée	- 95 637	- 138 166	- 199 470	- 1 057 658	- 612 788	- 2 103 718

Source : Anafi d'après comptes de gestion

La chambre constate une importante aggravation de cette situation pour les exercices 2017 et 2018, au titre desquels la CAF nette chute et s'établit respectivement à - 1,05 million d'euros et - 612 000 euros.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur produit des données provisoires d'exécution budgétaire 2019 concernant le budget principal : il fait état d'une baisse de l'annuité d'emprunt de près de 500 000 € et d'une amélioration de la capacité d'autofinancement : ainsi, la CAF nette demeure négative en 2019 (- 361 000 €) mais à un niveau moindre qu'en 2017 (- 1,2 million d'euros) et 2018 (- 730 000 €). Pour autant, la chambre constate que la CAF brute dégagée sur le même exercice (306 955 €) ne permet pas de couvrir l'annuité en capital corrélative (668 404 €).

Graphique n°5 : Évolution de la CAF nette de 2014 à 2018 (budgets consolidés M14)

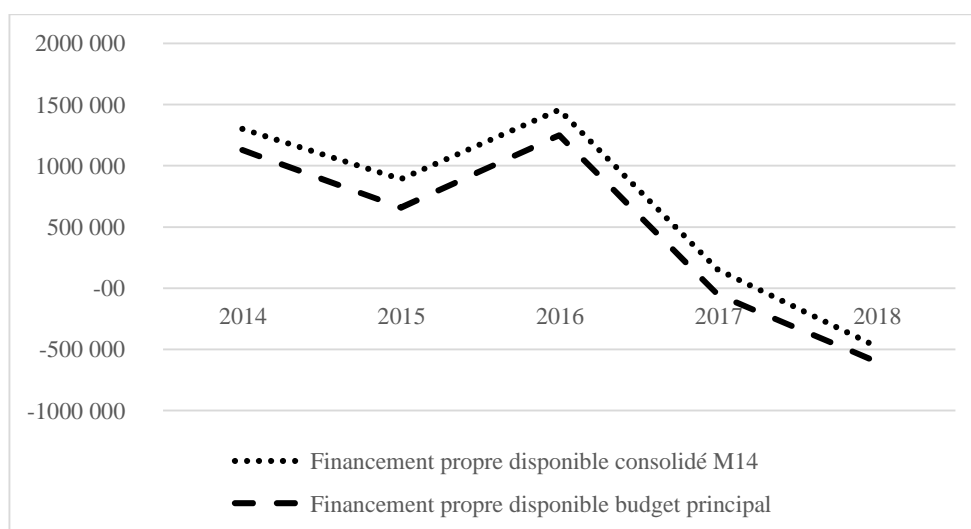


Source : Anafi d'après comptes de gestion

Par suite, la chambre observe que les financements propres disponibles diminuent très fortement, essentiellement sur les exercices 2017 et 2018. Ceci s'explique principalement par la forte dégradation de la CAF nette en 2017 et la chute des recettes d'investissement hors emprunt en 2018.

Alors que le seuil pivot d'une politique d'investissement soutenable est d'au moins 50 % de financements propres par rapport à la totalité des dépenses d'équipement, ce ratio est négatif depuis 2017 pour le seul budget principal (- 5 % en 2017, - 53 % en 2018). Il atteint - 37 % sur l'exercice 2018 au titre des budgets consolidés M14.

**Graphique n°6 : Évolution du financement propre disponible de 2014 à 2018
(budgets consolidés M14 hors restes à réaliser)**



Source : Anafi d'après comptes de gestion

Comme précisé précédemment, il convient d'indiquer que la CAF brute 2019 s'élève à 306 000 € pour le seul budget principal et atteint 501 000 € en budgets consolidés M14. Concernant la CAF nette, elle se situe autour de - 360 000 € pour le seul budget principal et à un niveau similaire en budgets consolidés M14.

Malgré l'évolution constatée en 2019, la chambre incite la commune à rétablir son autofinancement, ce qui implique de diminuer substantiellement ses charges de fonctionnement et plus particulièrement ses dépenses de personnel. En effet, le fait d'avoir une CAF nette négative depuis 2014 conduit la collectivité à ne financer que par l'emprunt tout nouvel investissement.

2.2 Un financement des investissements assuré par la levée d'emprunts et une forte mobilisation du fonds de roulement devenu négatif en 2018

2.2.1 Une politique d'investissement qui décroît à partir de 2017 faute de financements propres disponibles

En début de période, l'effort d'investissement de la commune se situe dans la moyenne des communes de la même strate : 2,55 millions d'euros de dépenses d'équipement (chiffre consolidé budgets M14), puis il baisse en 2015 et 2016, en étant en moyenne de 2,1 millions d'euros. En 2017 et 2018, le montant affecté aux dépenses d'investissement chute et s'établit autour de 1,2 million d'euros, soit 170 € par habitant alors que la moyenne de la strate est de 320 € par habitant.

Ce constat étaye le fait que la détérioration de la CAF ne résulte pas d'une politique d'investissement surévaluée mais de dépenses non maîtrisées de la section de fonctionnement.

En effet, malgré un effort d'investissement peu soutenu, la capacité d'autofinancement s'est encore dégradée sur ces deux derniers exercices et ce pour des raisons différentes :

- En 2017, la hausse du remboursement de l'annuité d'emprunt (+ 388 000 € par rapport à 2016) conjuguée à la baisse des recettes d'investissement hors emprunt (- 28 %) ont pour conséquence de faire chuter la CAF nette qui s'établit à - 1,06 million d'euros.
- En 2018, malgré la baisse de la charge de remboursement en capital de l'emprunt (- 303 000 € par rapport à 2017), la CAF nette s'établit à - 612 000 € en raison de l'effondrement des recettes d'investissement hors emprunt qui sont de 137 000 €, alors qu'elles étaient de 1,21 million d'euros en 2017. Cette baisse brutale pouvait être anticipée car, dans un contexte d'investissement moins dynamique depuis 2017, il était prévisible que les subventions d'investissement et le FCTVA seraient en forte décroissance.

Tableau n° 9 : Évolution de la capacité de financement (budgets consolidés M14)

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
<i>CAF brute</i>	1 044 610	1 106 315	1 070 374	600 228	741 593	4 563 120
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	1 140 247	1 244 480	1 269 845	1 657 886	1 354 380	6 666 838
= CAF nette ou disponible (C)	-95 637	-138 166	-199 470	-1 057 658	-612 788	-2 103 718
<i>Taxes d'aménagement</i>	13 887	0	0	0	0	13 887
<i>+ Fonds de compensat° de la TVA (FCTVA)</i>	224 652	395 097	299 458	172 033	0	1 091 240
<i>+ Subvent° d'investissement reçues</i>	1 005 418	391 448	617 876	612 475	54 193	2 681 410
<i>+ Produits de cession</i>	112 488	205 449	705 018	370 400	30 500	1 423 855
<i>+ Autres recettes</i>	41 820	36 934	35 615	53 236	52 426	220 031
= Recettes d'inv. hors emprunts (D)	1 398 265	1 028 928	1 657 967	1 208 144	137 119	5 430 423
= Financement propre disponible (C+D)	1 302 628	890 763	1 458 496	150 486	-475 669	3 326 704
<i>Fin propre dispo/ Dép d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	51%	41%	71%	13%	-37%	0%
<i>- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	2 549 980	2 198 494	2 067 258	1 202 849	1 271 744	9 290 325
<i>- Subvent° d'équipement (y c subvent° en nature)</i>	108 616	8 189	0	4 632	0	121 437
<i>+/- Dons, subvent° et prises de participat° en nature</i>	36 188	6 238	8 669	500	2 500	54 095
<i>- Participations et inv. financiers nets</i>	-64 675	-20 899	-29 694	-29 363	-30 398	-175 030
<i>+/- Variat° autres dettes et cautionnements</i>	150	-450	0	-100	-1 400	-1 800
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 327 630	-1 300 809	-587 737	-1 028 032	-1 718 115	-5 962 323
<i>Nouveaux emprunts de l'année</i>	800 000	840 000	1 250 000	950 000	900 000	4 740 000
Mobilisation(-) ou reconstitution (+) FDR	-527 630	-460 809	662 263	-78 032	-818 115	-1 222 323

Source : Anafi d'après comptes de gestion

Le financement propre disponible pour financer les dépenses d'équipement est de - 475 000 € en fin d'exercice 2018 ; pour l'ensemble de la période, cet indicateur de gestion s'établit à 3,33 millions d'euros alors que le total des dépenses d'équipement est de 9,3 millions d'euros.

2.2.2 Une mobilisation d'emprunts soutenue pendant toute la période

Au 31 décembre 2018, l'encours de dette cumulé de la commune s'élevait à 15,24 millions d'euros, dont 8,77 millions au titre du budget principal, 3,93 millions au titre du budget annexe de l'assainissement et 1,35 million au titre du budget annexe de l'eau.

La dette du budget principal est uniquement composée d'emprunts auprès d'organismes financiers (comptes 164). Au 31 décembre 2018, elle est composée de vingt et un prêts bancaires, souscrits entre 2001 et 2018, pour des durées allant jusqu'à 40 ans. Leur score sur l'échelle de Gissler est 1-A et ils ne présentent donc pas de risque pour la collectivité. Dans un contexte général de baisse des taux, les derniers emprunts ont été souscrits à des taux inférieurs à 2 %.

Sur la période 2014 à 2018, cet encours se décompose ainsi :

Tableau n° 10 : Encours de la dette bancaire consolidée au 31 décembre (tous budgets)

en €	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Budget principal</i>	10 318 673	10 061 549	10 081 872	9 025 804	8 773 345
<i>BA camping</i>	202 503	230 342	214 934	249 019	227 949
<i>BA cinéma</i>	145 329	135 700	125 628	115 093	104 074
<i>BA espace Victor Hugo</i>	1 525 701	1 360 585	1 192 841	1 023 492	855 061
<i>BA forêts</i>	0	0	0	0	0
Total encours budgets consolidés M14	12 192 207	11 788 176	11 615 276	10 413 408	9 960 428
<i>dont nouveaux emprunts M14</i>	800 000	840 000	1 250 000	950 000	900 000
<i>BA eau</i>	518 309	724 050	696 584	668 398	1 352 464
<i>BA assainissement</i>	3 481 628	3 382 956	3 281 061	3 368 291	3 927 273
Total encours budgets M49	3 999 938	4 107 006	3 977 645	4 036 690	5 279 737
<i>dont nouveaux emprunts M49</i>	0	226 000	0	192 500	1 387 200
Total encours de la dette consolidée au 31 décembre	16 192 144	15 895 182	15 592 921	14 450 098	15 240 164

Source : Anafi d'après comptes de gestion

La chambre constate que les modalités de recours à l'emprunt sur le fond et la forme ont été respectées. En revanche, seul un emprunt souscrit en 2019 a été affecté à un projet, dans le cadre des travaux de la piscine.

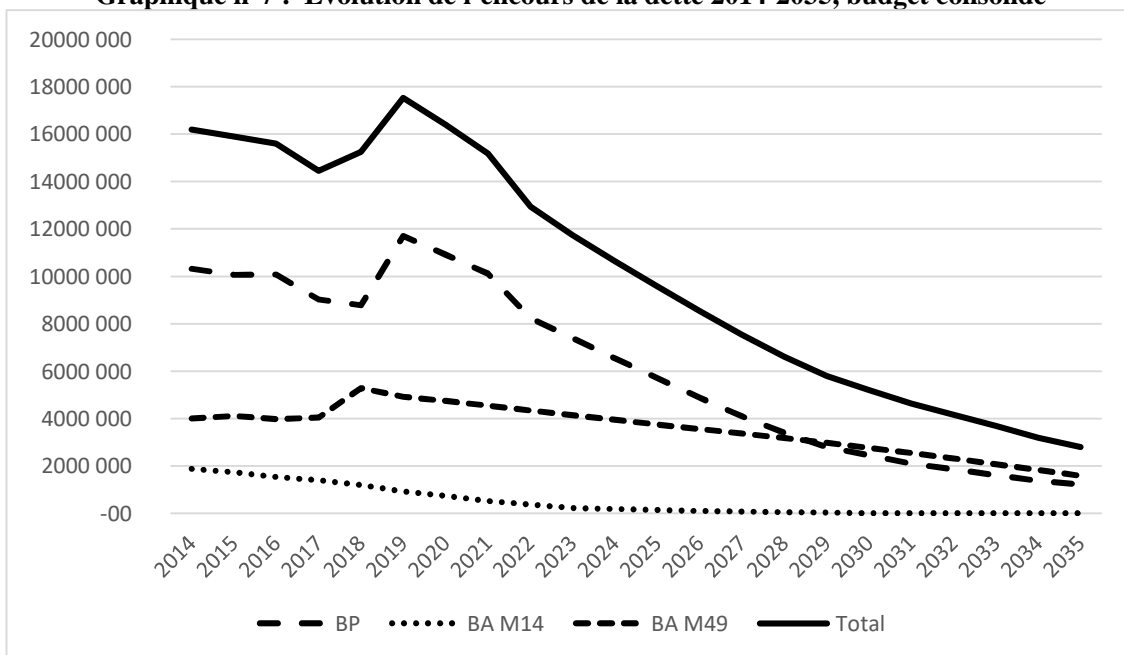
Bien qu'aucune obligation n'impose d'affecter les emprunts souscrits à des projets particuliers, la chambre rappelle à la commune que la durée de remboursement d'un emprunt doit être liée à la durée de vie, et donc d'amortissement, des équipements pour la réalisation desquels il a été contracté. Ainsi elle l'invite à poursuivre le ciblage des emprunts effectué en 2019, pour une meilleure lisibilité de son action, notamment au cas de transferts des équipements, et des emprunts corrélatifs, à l'EPCI.

Pendant la période contrôlée, l'endettement consolidé de la commune a diminué de 6 % (- 0,95 million d'euros) ; la part la plus importante de cette baisse provient du budget principal (- 1,5 million d'euros d'encours de dette). Pour autant, en 2014, l'encours de dette du budget principal est supérieur de 20 % environ à l'encours moyen des communes de même strate. En 2018, ce pourcentage atteint 32 % et corrobore le fait que la commune d'Avallon s'est moins désendettée que la moyenne des communes de 5 000 à 10 000 habitants ; en effet, entre 2014 et 2018 la commune a levé chaque année de nouveaux emprunts sur le budget principal (entre 0,8 million et 1,25 million d'euros) mais également deux emprunts pour chacun des budgets annexes Camping, Eau et Assainissement.

L'encours de dette du BP augmente à nouveau dès 2019 avec la souscription d'emprunts visant à financer notamment les travaux de réhabilitation de la piscine : trois prêts sont levés pour un montant de 3,56 millions d'euros, dont un prêt relais pour une durée maximale de 3 ans permettant un paiement des entreprises prestataires au fil de l'avancée des travaux dans l'attente des subventions et du versement du FCTVA. De plus, un prêt a été souscrit le 29 juillet 2019 sur le budget annexe cinéma pour un montant de 173 000 €.

Il est à noter que l'emprunt de 226 000 € levé en 2015 sur le budget annexe de l'eau est d'un montant supérieur au total des travaux exécutés sur les 4 exercices de 2015 à 2018 (199 854 €) ; il a ainsi offert un complément de trésorerie, certes mineur, au budget principal de la commune par le biais du compte 515 ; mais, il a surtout permis une reconstitution du fonds de roulement de 223 000 € sur l'exercice 2015. De même l'emprunt levé en 2018 de 713 000 €, nonobstant l'inscription des travaux prévus en restes à réaliser, a permis cette reconstitution pour un montant de 674 000 €.

Graphique n°7 : Évolution de l'encours de la dette 2014-2035, budget consolidé

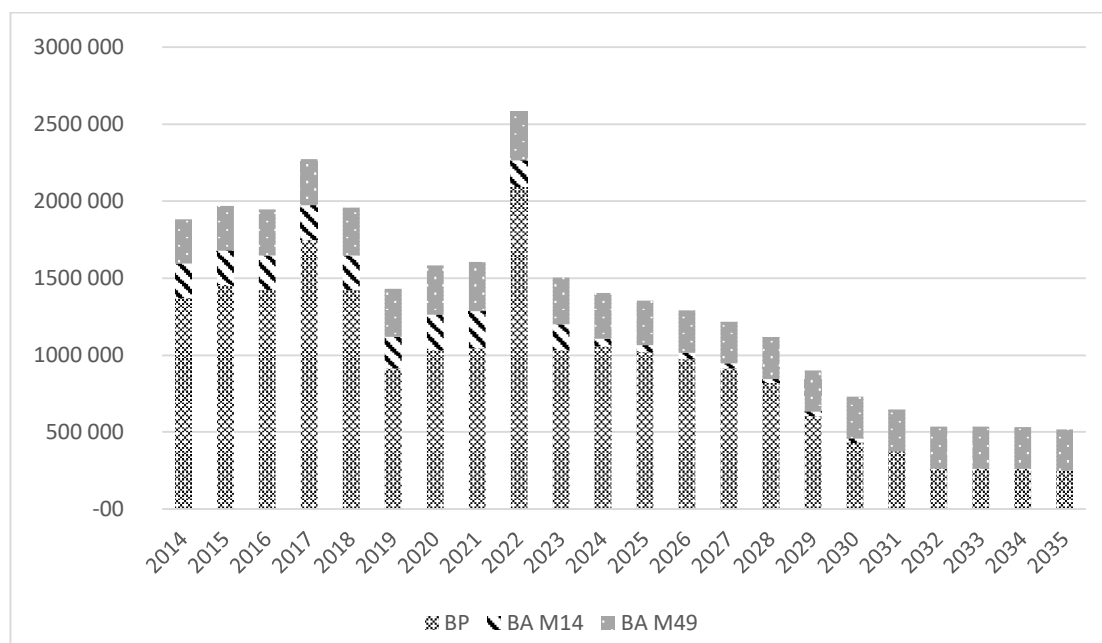


Source : Anafi d'après comptes de gestion pour la période 2014 à 2018 et données de la commune arrêtées au 1^{er} juillet 2019 pour les exercices suivants / Évolution prévisionnelle sans nouveaux emprunts contractés ou transférés

Le total des annuités augmente de 4 % de 2014 à 2018. Alors que le remboursement en capital de la dette s'est alourdi de 20 %, la charge des intérêts de la dette baisse de 27 % sur la période, en raison des taux d'intérêt peu élevés des contrats d'emprunts récents.

Quant au seul budget principal, son annuité a baissé en fin d'exercice 2018 avec l'extinction de 6 emprunts représentant au total 47 % de l'annuité de 2018, soit une baisse de l'annuité de 0,54 million d'euros au 1^{er} janvier 2019. Pourtant, en 2018, l'annuité de la dette du budget principal de la commune est supérieure de 46 % à la moyenne des communes de même strate : sans nouveaux emprunts, cette annuité en capital ne commencera à diminuer qu'à partir de 2028.

Graphique n°8 : Annuité totale de la dette consolidée sur la période 2014-2035



Source : Anafi d'après comptes de gestion pour la période 2014 à 2018 et données de la commune arrêtées au 1er juillet 2019 pour les exercices suivants (tableaux d'amortissement des contrats de prêt) / Évolution prévisionnelle sans nouveaux emprunts contractés ou transférés

La durée de désendettement de la commune s'établit pour les budgets consolidés M14 à 13,5 ans en 2018 et à 16,5 ans au 31 décembre 2019. Ce ratio est à mettre en perspective au regard d'une absence de marge de manœuvre en section de fonctionnement, ne permettant pas d'assurer l'autofinancement des projets d'investissement.

La chambre invite la collectivité à stopper tout nouveau recours à l'emprunt afin de tendre vers l'objectif cible d'une durée de désendettement de 12 ans, plafond de référence prévu à l'article 29 de la loi n° 2018-32 sur la programmation des finances publiques 2018-2022.

2.2.3 Une politique d'investissement qui n'est pas soutenable, constat accentué par le lancement de la rénovation de la piscine

Malgré ce contexte financier et budgétaire très tendu, la commune s'est lancée en fin d'année 2018 dans une opération d'investissement d'envergure : la rénovation de la piscine communale.

Ce projet, s'il répond au besoin de renouvellement de l'offre d'un équipement datant des années 1960, en proposant un panel d'activités diversifiées (bassin d'apprentissage de la nage, activités de loisirs et de détente), repose essentiellement sur un portage communal. Certes, la commune a obtenu des subventions et fonds de concours à hauteur de 70 % du montant des travaux, mais les coûts de fonctionnement et la prise en charge du déficit structurel de l'équipement ne sont pas partagés à ce jour avec l'intercommunalité, celle-ci n'intervenant

qu'au titre d'un co-financement plafonné pour les coûts de réhabilitation. La piscine n'est en effet pas inscrite parmi les équipements d'intérêt communautaire dans les statuts de la CCAVM. L'ordonnateur a indiqué que des échanges étaient toujours en cours avec la CCAVM pour un éventuel transfert de la piscine rénovée au titre des équipements d'intérêt communautaire.

Le coût du projet a été débattu à plusieurs reprises en conseil municipal :

- lors du conseil du 27 septembre 2018, le montant maximal du forfait de rémunération du maître d'œuvre est fixé à 469 854 € HT suite à l'attribution du marché de maîtrise d'œuvre le 1^{er} juin 2018 ;

- puis, le 20 décembre 2018, le coût prévisionnel définitif des travaux est arrêté à 5 010 412 € HT.

Le plan de financement du projet actualisé en mai 2020 se décompose comme suit :

DEPENSES			RECETTES		
	HT	TTC		HT	% des dépenses HT
Marché travaux (lots 1 à 20)	4 942 156	5 930 588	Région	500 000	9,1%
AMO	533 074	639 689	Etat DETR 2018	100 000	21,9%
Provision pour imprévus		100 000	Etat DSIL 2018 et 2019	1 100 000	
			CNDS	550 000	10,0%
			CCAVM	1 500 000	27,4%
			PETR (fonds LEADER)	200 000	3,7%
			Commune (emprunt)	1 525 230	27,9%
Total	5 475 230	6 670 277	Total	5 475 230	100%

Le montant de la subvention de la CCAVM est ferme, il ne sera modifié qu'à la baisse au cas où un autre financeur apporterait une contribution supérieure à celle attendue au plan de financement.

La commune a contracté deux emprunts en 2019 pour assurer sa participation au projet :

- un emprunt de 1,5 million d'euros auprès de la Caisse de dépôts et consignations sur 30 ans ;

- un prêt relais de 1,06 million d'euros sur 3 ans afin de sécuriser les décaissements dans l'attente du versement du FCTVA.

Ce financement n'est pas exactement celui présenté lors du conseil municipal du 3 mai 2018 précisant que l'engagement financier de la commune serait de 20 % maximum et que la ville n'emprunterait que le solde de l'opération. En effet, le dernier plan de financement produit par la commune et actualisé en mai 2020 fait état d'un autofinancement de près de 28 %.

Selon les estimations de la ville, la hausse de l'annuité de la dette (environ 100 000 €) devrait être compensée par les économies de fonctionnement de l'équipement suite à sa réhabilitation et une hausse de sa fréquentation. Ainsi, en 2020, les charges à caractère général (fluides et autres charges) devaient baisser de 21 % par rapport à 2018 et les entrées devaient augmenter de 12 % par rapport à la moyenne des 4 dernières années d'exploitation (prévisions hors contexte de crise sanitaire). Au total, la commune avait prévu que sa charge de fonctionnement serait ramenée de 0,4 million d'euros en 2018 à 0,3 million d'euros en 2020, ce qui aurait compensé la hausse de l'annuité.

Une réflexion sur l'activité des personnels concernés par la fermeture temporaire de la piscine à partir du 17 décembre 2018 pour une durée prévisionnelle de 12 mois, a été engagée : afin d'alléger cette charge, trois agents de la ville appartenant au cadre d'emplois des éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives ont été mis à disposition de la ville de Saulieu et de la communauté de communes Terres d'Auxois au titre d'un renfort de personnel durant la saison estivale 2019.

Il est intéressant que la ville ait cherché à réduire les coûts de fonctionnement liés à cet équipement pendant la durée des travaux et qu'elle ait eu pour objectif dans la définition de son programme une diminution des charges d'exploitation ; pour autant, les dépenses d'investissement que cette opération représente grèvent de manière très importante les finances communales : la charge de l'emprunt à très court terme va peser lourdement dès 2020 et le remboursement du prêt relais en 2022 va encore dégrader une capacité d'autofinancement déjà fortement négative.

2.2.4 Un fonds de roulement trop sollicité pour financer les investissements, au point de devenir négatif sur le budget principal en 2018

Outre le recours à l'emprunt, un besoin de financement de la collectivité peut être couvert par une mobilisation du fonds de roulement. Celui-ci représente l'excédent de capitaux stables sur les immobilisations et les actifs circulants et doit donc être positif. S'il est abondant, il peut permettre d'éviter de lever inutilement des ressources fiscales ou bancaires.

La commune d'Avallon dispose d'un fonds de roulement pour son budget principal de 438 942 € en moyenne de 2014 à 2017, mais celui-ci devient négatif en 2018 : il est cette année-là de - 303 574 € pour le seul budget principal, soit - 43 €/habitant alors que la moyenne nationale est de 335 €/habitant ; il est très faiblement positif sur les budgets M14 consolidés (13 561 €).

Il a donc été fortement mobilisé et ne permet plus en fin d'exercice 2018 de contribuer au financement des charges courantes (- 10,8 jours), alors même qu'il a été alimenté par la levée d'emprunts intervenue en 2016 (voir supra).

Tableau n° 11 : Fonds de roulement net global consolidé (budgets M14)

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Ressources stables</i>	71 341 184	72 549 171	73 741 316	73 499 634	73 386 154
- <i>Emplois immobilisés</i>	70 637 397	72 306 194	72 836 075	72 667 959	73 372 593
= <i>Fonds de roulement net global</i>	703 786	242 977	905 240	831 676	13 561

Source : Anafi d'après comptes de gestion

Tableau n° 12 : Fonds de roulement net global budget principal

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Ressources stables</i>	65 686 902	66 694 260	67 743 292	67 325 089	67 187 961
- <i>Emplois immobilisés</i>	65 165 696	66 633 804	67 074 737	66 819 536	67 491 535
= <i>Fonds de roulement net global</i>	521 206	60 456	668 555	505 554	-303 574
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	16,9	2,0	22,6	17,5	-10,8

Source : Anafi d'après comptes de gestion

Sur ce même exercice 2018, le besoin en fonds de roulement baisse fortement et se situe à - 1,64 million d'euros.

Cette évolution s'explique par les comptes de rattachement avec les budgets annexes dont les soldes créditeurs s'élèvent à 1,75 million d'euros au 31 décembre 2018 et permet d'expliquer un besoin en fonds de roulement aussi négativement élevé. En effet, les comptes de rattachement des deux budgets annexes M49 eau et assainissement représentent respectivement 796 582 € et 727 907 €, soit 1,52 million d'euros. Ceux-ci sont anormalement élevés du fait de la mobilisation d'emprunts à hauteur de 1,38 million d'euros sur ces deux budgets en 2018 pour un montant total de dépenses d'équipement eau et assainissement de 526 522 € seulement.

Ces comptes de rattachement des deux budgets annexes de l'eau et de l'assainissement alimentent donc en quasi-totalité la trésorerie de la commune.

Tableau n° 13 : La trésorerie du budget principal

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Fonds de roulement net global</i>	521 206	60 456	668 555	505 554	-303 574
- <i>Besoin en fonds de roulement global</i>	-298 700	-347 517	-203 575	-469 617	-1 640 927
= <i>Trésorerie nette</i>	819 906	407 973	872 130	975 171	1 337 353
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	26,5	13,3	29,5	33,8	47,7
<i>Dont trésorerie active</i>	819 906	407 973	872 130	975 171	1 337 353
<i>Dont compte de rattachement</i>	-201 668	-412 610	-553 306	-596 122	-1 752 965
<i>Trésorerie nette sans les comptes de rattachement</i>	618 238	-4 637	318 824	379 049	-415 612

Source : Anafi d'après comptes de gestion

La trésorerie nette de la collectivité hors ces comptes est très fortement négative et s'établit à – 415 612 € en 2018, alors que sur les autres exercices de la période sous revue, elle était faiblement négative, voire positive de plusieurs centaines de milliers d'euros. Enfin, la commune dispose d'une ligne de trésorerie de 700 000 €, afin de devancer des problèmes éventuels de disponibilité des fonds. Ainsi le délai global de paiement des fournisseurs reste à un niveau très satisfaisant, de 20 jours au premier semestre 2019.

Recommandation n°5 : Compte tenu de ratios financiers très dégradés, restaurer la capacité d'autofinancement avant de lancer tout projet d'investissement.

2.3 La situation financière des budgets annexes eau et assainissement

Après un rappel historique, les budgets des deux services industriels et commerciaux seront examinés sous l'angle de leur équilibre d'exploitation puis de leur politique d'investissement et de financement par l'emprunt afin de déterminer l'impact de ces budgets sur la situation financière globale de la commune pendant la période sous revue mais également à l'horizon 2023 (cf. infra 2.5).

2.3.1 Historique des services eau et assainissement délégués par la commune

Contrairement au budget principal et aux autres budgets annexes qui relèvent de l'instruction comptable M14, les budgets des SPIC sont régis par l'instruction comptable M49 et soumis à des règles budgétaires spécifiques, notamment celle de l'équilibre budgétaire aux termes de l'article L. 2224-1 du CGCT. L'entreprise VEOLIA est titulaire des délégations de la ville d'Avallon depuis 1982 pour le service de l'eau et depuis 1987 pour le service de l'assainissement. Par délibération du 25 juin 2015, le conseil municipal a décidé de reconduire la gestion des services publics eau et assainissement collectif par voie de délégation de service public. Une procédure de mise en concurrence a été engagée à l'issue de laquelle le conseil municipal a, par une délibération en date du 7 avril 2016, retenu la candidature de VEOLIA pour les deux services. Les contrats de délégation de service public en affermage ont été conclus pour une durée de 12 ans à compter du 1^{er} janvier 2017. À l'issue de cette procédure et du choix du fermier, le coût d'utilisation des services n'a pas augmenté pour les usagers.

L'affermage laisse à la charge de l'autorité concédante les frais d'établissement des infrastructures préexistantes et nécessaires au service. Conformément à l'article L. 1411-3 du CGCT, le fermier a l'obligation de produire chaque année un rapport d'exécution de la délégation. Pour les années examinées, les rapports ont été transmis et ont fait l'objet d'une délibération spécifique du conseil municipal.

Les articles 64 et 66 de la loi NOTRÉ du 7 août 2015 attribuent à titre obligatoire les compétences eau et assainissement aux communautés de communes à compter du 1^{er} janvier 2020. La loi n° 2018-702 du 3 août 2018 ouvrant la possibilité d'un report du transfert au 1^{er} janvier 2026, le conseil municipal d'Avallon a validé ce report du transfert des compétences eau et assainissement à la CCAVM au 1^{er} janvier 2026 en sa séance du 25 mars 2019.

2.3.2 Le budget annexe de l'eau

2.3.2.1 L'équilibre du budget

Le budget annexe de l'eau s'équilibre sur toute la période conformément aux dispositions l'article L. 2224-1 du CGCT : les produits de gestion reversés par le fermier (compte 75) ainsi que les quotes-parts des subventions d'investissements reçues jusqu'en 2014 sont suffisants pour couvrir les charges courantes du délégataire, dont les charges d'intérêt et les amortissements (compte 68) que la commune exécute sur ses installations.

Tableau n° 14 : Équilibre de la section d'exploitation du budget annexe de l'eau

en €	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Produits de gestion courante</i>	73 187	76 042	58 154	92 873	125 712
<i>- Charges courantes</i>	40 098	26 412	40 788	25 527	23 866
= CAF brute	51 146	49 630	28 689	66 245	101 846
<i>- Dotations nettes aux amortissements</i>	75 300	76 441	80 119	80 095	77 636
<i>+ Quote-part des subventions d'inv. transférées</i>	55 439	55 556	55 556	55 556	55 556
= Résultat section d'exploitation	31 285	28 744	4 126	41 706	79 766

Source : Anafi d'après comptes de gestion

Suite au renouvellement du contrat d'affermage en 2016, les produits reversés par l'exploitant sont en hausse (part communale et surtaxe).

Concernant les dotations aux amortissements, la chambre remarque que la commune a, par le passé, choisi des durées d'amortissement particulièrement longues, jusqu'à 100 ans pour les constructions (exemple des bâtiments d'exploitation mis en service en 1972 et 1991). La chambre rappelle que la durée des amortissements doit être calculée au prorata de la durée prévisible d'utilisation, et que, selon les dispositions de la nomenclature M49 s'imposant aux collectivités, les installations telles que les ouvrages de génie civil auraient dû être inscrites avec une durée d'amortissement de 25 à 60 ans maximum afin de permettre à la commune de dégager les ressources nécessaires à leur renouvellement.

Les subventions d'investissement perçues jusqu'en 2014 transférables au compte de résultats et enregistrées au compte 131 font l'objet d'un amortissement au compte 139, afin de constituer une ressource pour le budget annexe d'une durée identique à la durée d'amortissement consentie par la commune au titre des infrastructures financées par ces subventions.

2.3.2.2 Les investissements et la dette du budget annexe de l'eau

De 2014 à 2018, le financement des investissements est à la charge du délégataire et repose sur la mobilisation du fonds de roulement et le recours à l'emprunt. L'emprunt souscrit en 2015 a été consacré au programme d'éradication des branchements en plomb adopté en conseil municipal le 14 avril 2015 et le nombre de branchements passe de 346 en 2013 à 230 en 2018. Toutefois, les dépenses d'investissement ne représentent respectivement en 2015 et 2016 que 38 000 € et 34 000 €. Il apparait ainsi que cet emprunt a alors également servi à reconstituer le fonds de roulement.

Tableau n° 15 : Financement des investissements du budget annexe de l'eau

en €	2014	2015	2016	2017	2018
CAF brute	51 146	49 630	28 689	66 245	101 846
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	17 605	20 260	27 466	28 186	28 934
= CAF nette ou disponible	33 540	29 370	1 223	38 059	72 912
+ Subventions d'investissement	11 697	0	0	0	0
= Financement propre disponible	45 237	29 370	1 223	38 059	72 912
- Dépenses d'équipement (yc travaux en régie et dons en nature)	155 764	38 417	34 139	15 442	111 857
+/- Dons, subvent° et prises de participat° en nature, reçus ou donnés	-23 523	-6 403	-4 387	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-87 004	-2 644	-28 529	22 617	-38 946
Nouveaux emprunts de l'année	0	226 000	0	0	713 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-87 004	223 356	-28 529	22 617	674 054

Source : Anafi d'après comptes de gestion

En fin de période, la principale opération d'investissement sur le budget annexe de l'eau concerne des travaux de réhabilitation de la station de pompage de Blannay. Les premières études relatives à ces travaux ont été réalisées en 2008 et ces travaux étaient à l'ordre du jour des débats d'orientations budgétaires en 2014 pour une inscription prévisionnelle au budget 2015. Lors des débats sur les votes des budgets 2015 et 2016, l'opération n'est plus évoquée. En 2017, l'opération est estimée à 2,45 millions d'euros puis, compte tenu d'un retard non imputable au maître d'œuvre, le montant de l'investissement a été actualisé à la hausse et pris en compte par un avenant au contrat de délégation.

La répartition du coût de ces travaux est la suivante :

- 1 million d'euros à la charge de VEOLIA ;
- 713 000 € à la charge de la commune, financés par un emprunt ;
- 733 000 € pris en charge par l'Agence de l'Eau Seine-Normandie (AESN) sous forme d'une subvention versée directement à VEOLIA.

Une décision modificative est prise lors du conseil municipal du 6 juillet 2017 autorisant un emprunt de 710 000 €. Mais compte tenu du retard pris dans l'exécution des travaux, celui-ci a également permis d'augmenter le fonds de roulement du budget de l'eau. Les restes à réaliser inscrits en dépenses semblent toutefois augurer de l'utilisation prochaine des fonds.

Tableau n° 16 : Encours de dette du budget annexe de l'eau

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Encours de dette	518 309	724 050	696 584	668 398	1 352 464

Source : Anafi d'après comptes de gestion

Au total, la dette du budget annexe eau est composée de quatre prêts d'organismes bancaires et trois prêts ou avances de l'AESN et représente environ 9 % de l'encours de dette total de la commune fin 2018. Ces prêts ont été souscrits entre 2006 et 2018 pour une durée allant de 15 à 30 ans et pèseront durablement sur cet encours.

2.3.3 Le budget annexe de l'assainissement

2.3.3.1 Équilibre du budget

Les résultats de la section d'exploitation du budget annexe de l'assainissement ont été négatifs à deux reprises sur la période examinée, en 2015 et 2016. En baisse en milieu de période, les produits de gestion reversés par le fermier (compte 75) ont été insuffisants en 2016 pour couvrir les charges courantes, dont les charges d'intérêt.

Tableau n° 17 : Équilibre de la section d'exploitation du budget annexe de l'assainissement

en €	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Produits de gestion courante</i>	472 056	376 554	282 198	383 847	526 403
<i>- Charges courantes</i>	296 850	310 792	282 894	273 395	250 172
= CAF brute	181 552	72 029	-696	110 456	276 231
<i>- Dotations nettes aux amortissements</i>	165 739	134 129	147 692	146 224	148 376
<i>+ Quote-part des subventions d'inv. transférées</i>	61 428	61 789	61 789	61 789	52 699
= Résultat section d'exploitation	77 241	-310	-86 599	26 021	180 554

Source : Anafi d'après comptes de gestion

Les produits de gestion sont composés de la part reversée à la commune par le fermier (part communale et surtaxe) et par des primes d'épuration de l'AESN. En baisse sensible en 2016, les produits ont été revalorisés suite à l'entrée en vigueur du nouveau contrat d'affermage au 1^{er} janvier 2017.

Les subventions d'exploitation versées au budget annexe de l'assainissement entre 2014 et 2018 sont des subventions ou primes en provenance de l'AESN.

Comme pour le budget annexe de l'eau, les durées d'amortissement fixées par la commune sont particulièrement longues : ainsi les bâtiments d'exploitation sont amortis sur un siècle.

Les subventions d'investissement perçues jusqu'en 2014 transférables au compte de résultats et enregistrées au compte 131 font l'objet d'un amortissement au compte 139, afin de constituer une ressource pour le budget annexe d'une durée identique à la durée d'amortissement consentie par la commune au titre des infrastructures financées par ces subventions.

Les charges de gestion courantes du budget annexe de l'assainissement sont particulièrement rigides avec plus de 50 % de charges d'intérêts (jusqu'à 56,5 % en 2018).

2.3.3.2 Les investissements et la dette du budget annexe de l'assainissement

Il est à noter que le contrat de délégation de l'assainissement courant jusqu'en 2017 ne prévoyait aucun programme d'investissement contractuel.

Tableau n° 18 : Financement des investissements du budget annexe de l'assainissement

en €	2014	2015	2016	2017	2018
CAF brute	181 552	72 029	-696	110 456	276 231
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	95 593	98 672	101 895	105 270	115 219
= CAF nette ou disponible	85 959	-26 643	-102 591	5 187	161 013
+ Subventions d'investissement	15 404	0	0	-74 117	109 458
= Financement propre disponible	101 363	-26 643	-102 591	-68 930	270 471
- Dépenses d'équipement (yc travaux en régie et dons en nature)	104 473	32 250	22 704	96 517	414 665
+/- Dons, subvent ^o et prises de participati ^o en nature, reçus ou donnés	-16 525	-4 628	-3 784	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	13 415	-54 264	-121 511	-165 447	-144 194
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	192 500	674 200
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	13 415	-54 264	-121 511	27 053	530 006

Source : Anafi d'après comptes de gestion

Entre 2014 à 2018, la commune a réalisé 670 000 € de dépenses d'équipement financées pour un quart par des financements propres, le solde par emprunts.

En 2018, des travaux de réhabilitation de la station d'épuration d'Avallon ont démarré. Le coût initial total des travaux arrêté par la délibération du conseil municipal du 6 juillet 2017 était de 960 000 € HT ; ce coût a été actualisé à 1,03 million d'euros HT selon une délibération du 25 avril 2019. Afin de financer ces travaux, la ville a souscrit un emprunt de 192 500 € en 2017 et un second emprunt de 481 500 € en 2018. Elle a par ailleurs bénéficié de la part de l'AESN d'une avance à taux zéro de 192 700 € en 2018 et d'une subvention versée à réception des travaux de 385 400 €.

Tableau n° 19 : Encours de dette du budget annexe de l'assainissement

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Encours de dette	3 481 628	3 382 956	3 281 061	3 368 291	3 927 273

Source : Anafi d'après comptes de gestion

2.4 Conclusion sur la situation financière actuelle de la commune d'Avallon

En conclusion, la chambre constate qu'au vu de sa capacité d'autofinancement nette négative sur l'ensemble de la période sous revue, la ville d'Avallon n'est plus en mesure d'assumer une politique d'investissement telle qu'elle a été menée depuis 2014. La durée de désendettement est élevée et la situation bilancielle de la commune au travers des principaux indicateurs de gestion du fonds de roulement et de la trésorerie ne lui permet pas davantage de trouver des marges de manœuvre pour continuer à mener ses projets. En effet, sans l'apport des budgets annexes, le fonds de roulement net global du budget principal est de - 303 000 € au 31 décembre 2018. Quant à la trésorerie de la commune, elle est de - 415 000 € sans les comptes de rattachement, mais de + 1,34 million en les prenant en compte.

2.5 Prospective budgétaire et financière de la commune 2020-2023

Sur la base de l'étude rétrospective et au vu de la soutenabilité compromise de la politique d'investissement menée, il paraît opportun de proposer un scénario de prospective pour les budgets consolidés M14 sur la période de 2020 à 2023, en intégrant l'éventualité d'un transfert à la CCAVM de la piscine si elle était reconnue d'intérêt communautaire, ce qui n'est pas le cas jusqu'à présent. Ce scénario ne prend pas en compte l'impact de la crise sanitaire liée à l'épidémie de la COVID.

Les hypothèses sont retenues après validation par la commune des données brutes et connues en 2019, à savoir :

- une diminution des charges de gestion de 1,5 % par an (au vu de la diminution moyenne de - 1,8 % sur les 5 derniers exercices) et une baisse supplémentaire liée au transfert des charges de fonctionnement de la piscine dans l'hypothèse d'un transfert en 2023 ;
- une diminution des produits de gestion de 2 % par an (au vu de la diminution moyenne de - 2,2 % sur les 5 derniers exercices) en prévoyant une baisse de l'allocation de compensation versée par la CCAVM en cas de transfert de la piscine en 2023 ;
- des dépenses d'équipement basées sur la prise en compte de la fin des travaux de la piscine et un programme minimaliste supplémentaire de 200 000 € annuels, représentant 10 % de l'effort d'investissement de la moyenne des communes comparables ;
- les subventions d'investissement notifiées à percevoir sur les exercices 2020 et les produits des cessions prévues ;
- des recettes de FCTVA en corrélation avec les dépenses d'équipement certaines (réalisées ou engagées) sur l'exercice 2020, et prévisibles ensuite ;
- une absence de mobilisation d'emprunts à partir de 2020 jusqu'en 2023 ;
- des taux de fiscalité inchangés sur l'ensemble de la période.

Tableau n° 20 : Évolution situation financière 2020-2023 (budgets consolidés M14)

en €	2020	2021	2022	2023 si transfert piscine	2023 sans transfert piscine
<i>Produits de gestion</i>	11 063 045	10 731 154	10 409 219	9 496 942	10 096 942
<i>Charges de gestion</i>	10 149 254	9 946 269	9 747 344	8 952 397	9 552 397
<i>Excédent brut de fonctionnement</i>	913 791	784 884	661 875	544 545	544 545
<i>Charge des intérêts de la dette</i>	311 418	295 639	255 303	181 681	221 275
CAF brute (EBF - charges intérêt)	602 373	489 245	406 572	362 864	323 270
- Annuité en capital de la dette	952 607	989 902	2 008 862	904 225	980 085
= CAF nette ou disponible (C)	- 350 234	- 500 656	- 1 602 290	- 541 361	- 656 815
+ Fonds de compensation de la TVA	400 000	1 000 000	20 000	20 000	20 000
+ Subventions d'investissement reçues	2 800 000	50 000	50 000	20 000	20 000
+ Produits de cession	100 000	-	-	-	-
= Recettes d'inv. hors emprunts (D)	3 300 000	1 050 000	70 000	40 000	40 000
= Financement propre disponible (C+D)	2 949 766	549 344	- 1 532 290	- 501 361	- 616 815
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	5 000 000	200 000	200 000	200 000	200 000
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	-	-	-	-	-
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 2 050 234	349 344	- 1 732 290	- 701 361	- 816 815

Selon cette projection, l'excédent brut de fonctionnement diminue de 340 000 € entre 2020 et 2023 si le niveau moyen de la baisse des dépenses et des recettes d'exploitation reste identique à celui constaté pour la période contrôlée. La charge d'intérêts des emprunts étant soutenue sur l'ensemble de la période prospective, la capacité d'autofinancement brute diminue de près de 40 % dans l'hypothèse d'un potentiel transfert de la piscine, reconnue d'intérêt communautaire en 2023. La capacité d'autofinancement nette resterait négative sur toute la période avec un pic de - 1,6 million d'euros en 2022.

Ainsi, que la piscine soit transférée ou pas à la CCAVM en 2023, l'excédent brut de fonctionnement ne sera pas en augmentation car, en cas de transfert, la commune verra certes diminuer ses charges de fonctionnement mais aussi ses produits de gestion en raison du réajustement à la baisse de l'allocation de compensation.

De plus, la commune dispose de peu de leviers d'augmentation de ses produits de gestion : un travail sur la revalorisation des bases a été effectué en 2018 dont elle bénéficie d'ores et déjà ; enfin, si la ville d'Avallon n'a pas augmenté ses taux depuis 2011, ceux-ci se situent au-delà des taux moyens des communes de la même strate.

Aussi, la chambre préconise à la commune de diminuer ses charges de fonctionnement qui baissent actuellement moins fortement que les produits, afin de retrouver un excédent brut de fonctionnement d'un niveau correct d'au moins 20 % des produits de gestion alors qu'il n'est que de 9 % en 2018 pour les BP M14 consolidés.

Il est également important d'anticiper la diminution structurelle des produits de gestion qui pourrait s'accroître en cas de transfert d'équipements tels que la piscine et atteindre le chiffre de - 10 %, et d'entamer des actions aux fins de redynamiser ces produits. Pour exemple, la commune affirme vouloir s'engager dans une politique de révision tarifaire des prestations payées par l'utilisateur.

Certes, une recette nouvelle concernant les charges de centralité pourrait être perçue dans le cadre d'une négociation sur le sujet avec la CCAVM, la commune estimant ces charges à 667 000 € par an (398 000 € en cas de transfert de la piscine). Toutefois la chambre observe que quand bien même un accord de principe sur le montant de ces charges serait entériné par la communauté de communes, il permettrait seulement de ramener le déclin de ces produits de gestion de - 10 % à - 3 %.

La chambre considère que la nécessité de reconstituer une capacité d'autofinancement positive est impérative et, par conséquent, il convient que la commune d'Avallon marque une pause durable sur de nouveaux projets d'équipement.

En effet, l'endettement de la commune est très préoccupant : la durée de désendettement prévisionnelle de la commune est de 16,5 ans au 31 décembre 2019 pour les budgets M14 consolidés, sans prendre en compte la dette du budget principal envers les budgets annexes eau et assainissement qui n'était pas encore connue en fin d'instruction, mais qui était de - 1,8 million au 31 décembre 2018. La durée de désendettement de ces budgets industriels et commerciaux à cette date était également relativement élevée : 14 ans pour le budget assainissement et 13 ans pour le budget de l'eau. Pour l'ensemble des budgets, ce ratio est donc supérieur à 12 ans, durée communément admise par la DGFIP au-delà de laquelle la charge de la dette grève durablement les marges de manœuvre financières de la commune.

Enfin, l'impact des emprunts contractés, notamment pour la piscine, entraîne sur le budget principal une hausse de la dette dès 2020.

Ainsi, au vu de la projection de la capacité d'autofinancement brute établie dans cette perspective, la durée de désendettement des budgets M14 consolidés va augmenter entre 2020 et 2022 sans nouveaux emprunts pendant la période. Même dans le cas d'un transfert des emprunts de la piscine à la CCAVM, la durée de désendettement dépassera 15 ans en 2023.

Tableau n° 21 : Projection de la durée de désendettement 2020-2023 (consolidation budgets M14)

	2020	2021	2022	2023 Hyp 1 transfert piscine	2023 Hyp 2 sans transfert piscine
<i>Encours de dette en milliers d'€</i>	11 650	10 636	8 604	5 505	7 603
<i>Caf brute prévisionnelle en milliers d'€</i>	602	489	407	363	323
<i>Durée de désendettement en années</i>	19,5	22,0	21,0	15,0	23,5

Dans un contexte de situation financière très tendue, l'endettement de la commune d'Avallon est particulièrement préoccupant pour les années à venir.

Dans le cadre de cette analyse prospective l'impact des budgets annexes eau et assainissement sur la situation financière globale de la commune doit être mesuré : il n'est pas aisé de prévoir les dépenses d'investissement à quatre ans sur de tels budgets mais quand bien même aucun nouvel emprunt ne serait contracté, la part de la dette des SPIC s'établirait à près de 35 % de la dette globale de la commune en 2023. En outre, le transfert de la compétence eau et assainissement à la CCAVM est prévu à l'horizon 2026 et devra également être pris en compte par la commune, d'autant que la trésorerie de celle-ci est très dépendante de celle de ces deux activités.

Le fonds de roulement net global des budgets M14 consolidés est de + 1 882 073 € au 31 décembre 2019, et il est probable qu'il deviendra négatif dans les prochains exercices.

En conclusion, la chambre constate que la commune d'Avallon n'a d'autre choix que d'entreprendre urgemment une politique de grande envergure de réduction de ses dépenses, en tout premier lieu de fonctionnement, et de réexaminer le périmètre de ses services et des moyens qui y sont affectés ; à défaut elle sera contrainte d'augmenter ses ressources fiscales par une hausse des taux d'imposition et d'opérer un gel quasi-total de ses projets d'investissement. En effet, au vu de l'annuité d'emprunts prévue en 2022 au terme du remboursement du prêt relais de 1,06 million d'euros, le budget de cet exercice pourrait ne pas être voté en équilibre, les ressources propres paraissant insuffisantes à ce jour et sauf renversement de tendance, pour couvrir la charge de l'emprunt.

3 LES RELATIONS AVEC LA COMMUNAUTE DE COMMUNES AVALLON VEZELAY MORVAN (CCAVM)

3.1 Les transferts de compétences opérés avant la mise en place de la fiscalité professionnelle unique

3.1.1 La gestion des crèches et l'impact de leur transfert sur la masse salariale de la commune

Dès sa création au 1^{er} janvier 2014, la CCAVM dispose de la compétence « Participation aux frais de fonctionnement des structures d'accueil de la petite enfance, dans l'attente de la mise en place d'une gestion intercommunale » ; elle a conclu rétroactivement une convention en décembre 2014 avec la commune d'Avallon afin de contribuer aux dépenses d'exploitation de ce service à compter du 1^{er} janvier 2014.

À ce titre, la commune perçoit une participation couvrant 85 % des frais de fonctionnement, à savoir environ 190 000 € par an calculés en fonction de la fréquentation des crèches d'Avallon par les usagers résidant dans une commune du périmètre de la CCAVM. Les montant reçus au titre des années 2014 et 2015 sont respectivement de 173 580 € et 165 570 €.

Au 1^{er} janvier 2016, la CCAVM se dote de la compétence « gestion intercommunale des crèches du territoire » et le transfert des deux crèches de la commune d'Avallon est opéré. Les bâtiments sont transférés de plein droit et le personnel est intégré à la CCAVM par voie de mutation.

Aussi la commune ne supporte plus la charge de personnel et de fonctionnement du bâtiment à compter de cette date. Parallèlement, elle ne perçoit plus les produits de tarification des usagers et les participations de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) et de la CCAVM.

Les charges de personnel liées à la gestion des crèches sont évaluées à 500 000 euros au 31 décembre 2015, pour 18 agents transférés, soit 15,4 agents équivalent temps plein. Le tableau des effectifs annexé au budget primitif 2016 de la commune fait bien apparaître une baisse de 18 postes ouverts, conformément au rapport sur les orientations budgétaires de 2016.

Or, le compte administratif ne fait pas apparaître la baisse prévisible de la masse salariale de 500 000 €, mais de 280 000 € seulement : la chambre en déduit que les états annexés au budget ne sont pas fiables (cf. point 1.4.2) et que des recrutements ont été opérés.

En cours d'instruction, la commune a indiqué que les mises à disposition de trois agents de la commune auprès du CCAS, intervenues précédemment auraient été payées par la ville seulement à partir de 2016. Elle a également indiqué qu'en 2016 trois agents saisonniers ont été recrutés pour le musée et la bibliothèque, deux agents du CCAS ont été réintégrés, cinq nouveaux agents en contrats d'avenir ont été recrutés et qu'enfin, des prestations de service via une association d'insertion professionnelle pour un montant total de 208 000 € apparaissent au chapitre 12. Surtout, l'examen des délibérations du conseil municipal permet de constater des créations de postes en 2016 : un poste de chargé de communication en mars, d'agent du service informatique en avril, de chargé des archives en juin et d'enseignant en musique à temps non complet (60 %) en septembre.

Au vu de ces recrutements, les marges de manœuvre en fonctionnement, notamment en matière de charges de personnel, qui auraient pu être dégagées suite à ce transfert ont été moindres, limitées à 280 000 €.

L'ordonnateur considère que ces recrutements étaient nécessaires dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pour une transmission de savoirs à mettre en place avant les départs prévus d'agents ; en outre, la commune indique que le régime indemnitaire n'a pas connu d'augmentation en 2016 et que les heures supplémentaires versées n'ont pas connu de hausse exceptionnelle sur cette période.

3.1.2 La gestion des accueils de loisirs sans hébergement : un transfert de fait avant le 1^{er} janvier 2017, en contradiction avec les statuts de la CCAVM pour 2015 et 2016

Au 1^{er} janvier 2014, la CCAVM nouvellement créée est dotée de la compétence « Gestion des centres de loisirs sans hébergement » et est compétente pour assurer la gestion du centre de loisirs de la commune d'Avallon.

En revanche, cette compétence disparaît lors de la modification des statuts en date du 19 décembre 2014 et n'est de nouveau mentionnée dans les statuts adoptés par le conseil communautaire qu'en septembre 2016, pour une entrée en vigueur au 31 décembre 2016.

Cependant, pendant les années 2015 et 2016, la commune d'Avallon et la CCAVM opèrent comme si la compétence était restée communautaire : la CCAVM règle les factures annuelles de 189 000 € émises par la structure PEP 89, délégataire de ce service, mais également les frais liés au fonctionnement et à la maintenance du bâtiment.

La chambre constate que le transfert de fait de cette compétence est établi depuis le 1^{er} janvier 2014 alors que statutairement la gestion des centres de loisirs ne figurait plus dans les statuts de la CCAVM en 2015 et 2016, ce qui fut un facteur d'insécurité juridique.

Depuis le mois de janvier 2017 la CCAVM a repris cette activité en régie directe et recruté le personnel dédié.

3.2 Les transferts ponctuels de compétences opérés en 2017, postérieurement à la mise en place de la fiscalité professionnelle unique

3.2.1 Les compétences aire d'accueil des gens du voyage et office du tourisme

Ces deux compétences ont été transférées au 1^{er} janvier 2017 ; une commission locale d'évaluation des transferts de charges (C.L.E.T.C) s'est réunie le 30 août 2017, dont le rapport a été approuvé par le conseil municipal du 16 novembre 2017.

Les bâtiments, ainsi que les contrats liés au fonctionnement et à la maintenance des équipements, ont donc été repris par la CCAVM ; de même, les agents dédiés à ces services ont été intégrés aux effectifs de l'EPCI (soit deux agents : un agent affecté à l'aire d'accueil et un à l'office du tourisme).

Ces deux transferts ont eu pour conséquence une retenue sur l'allocation de compensation au vu des charges transférées de 190 016 €.

Il est à noter que dans le cadre de sa compétence en matière de zones d'activités économiques, la CCAVM s'est vu transférer la zone « Lotissement le Halage » en juillet 2017. Ce transfert n'a pas fait l'objet d'un examen par la CLETC : les terrains ont été cédés à la CCAVM pour l'euro symbolique au vu de l'excédent budgétaire de 1 835 € constaté au budget annexe dédié.

3.2.2 L'absence de reconnaissance d'intérêt communautaire d'équipements de la ville centre et l'attribution de fonds de concours par la CCAVM

La ville d'Avallon est la ville centre de la CCAVM, établissement public de coopération intercommunale regroupant un peu plus de 20 000 habitants.

Au-delà de deux crèches et d'un centre de loisirs sans hébergement ayant donné lieu à transfert de compétences, la ville dispose d'équipements communaux mais dont le rayonnement est intercommunal, à savoir : deux gymnases, un conservatoire, un cinéma, une piscine. Aucun de ces équipements n'a été reconnu d'intérêt communautaire.

En revanche, la CCAVM a participé au fonctionnement, voire aux opérations d'investissement de ces équipements par l'attribution de fonds de concours. Enfin, la CCAVM contribue au fonctionnement du service de la fourrière, dont le montant est ajusté chaque année en fonction de l'activité constatée en n-1.

Tableau n° 22 : Recettes de la CCAVM perçues par la commune d'Avallon

<i>En €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Crèches	173 580	165 570	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet
Conservatoire	90 167	90 167	95 175	90 167	90 167	90 167
Gymnase						30 000
Piscine (fonctionnement et investissement)	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	1 010 000*
TOTAL	323 747	315 737	120 167	120 167	120 167	1 130 167

**dont 10 000 € de recettes de fonctionnement au lieu de 30 000 € sur les autres exercices, au regard de la fermeture de la piscine en 2019 / Source : données de la commune*

Concernant l'exercice 2020, le montant prévisionnel attendu en recettes de fonctionnement est de 150 167 € et en recettes d'investissement de 500 000 € correspondant au versement du solde de la subvention piscine à la fin des travaux.

À l'avenir, la question de la reconnaissance d'intérêt communautaire pourrait se poser pour la piscine, mais également pour le conservatoire de musique, de danse et de théâtre, établissements dont près des deux tiers de la fréquentation est issue de communes de la CCAVM hors Avallon.

La commune pourrait également, en concertation avec la CCAVM, travailler sur le classement du conservatoire de musique en établissement à rayonnement intercommunal conformément à l'article R. 461-1 du code de l'éducation. En effet, la dernière procédure de classement a été lancée par la ville en juin 2015 auprès des services du ministère de la culture et est valable sept ans ; le prochain dossier devant être déposé en 2022, cette reconnaissance pourrait être la première étape avant une éventuelle reconnaissance de l'intérêt communautaire de cet équipement. Il est à noter que le fait que l'établissement soit reconnu comme de

rayonnement intercommunal n'impliquerait pas pour la ville de création de nouveaux cycles d'apprentissage pouvant engendrer des frais de fonctionnement supplémentaires (article 4 de l'arrêté du 15 décembre 2006 n° MCCB0600807A).

Recommandation n°6 : Entamer les démarches avec la CCAVM pour une reconnaissance d'intérêt communautaire d'équipements dont le rayonnement est intercommunal, à savoir les installations sportives telles que la piscine, ou les établissements culturels tels que le conservatoire de musique.

3.3 Une mutualisation balbutiante

Un schéma de mutualisation a été adopté par le conseil communautaire de la CCAVM en séance du 12 septembre 2016.

Dans ce document, la présentation du territoire est définie comme suit : « la communauté de communes Avallon-Vezelay-Morvan se distingue par une situation dans laquelle la ville centre d'Avallon représente presque 40 % de la population du territoire. Elle concentre en outre une grande part de l'activité économique, des infrastructures et des institutions publiques du territoire (autorités déconcentrées de l'État ou décentralisées, écoles, collèges et lycées, caisse primaire d'assurance maladie...). Les communes comme Magny et Sauvigny-le-Bois ont une population 8 fois moins nombreuse que celle d'Avallon. Pour les autres collectivités, on passe d'un facteur 16 (Vezelay) à plus de 125 pour la plus petite collectivité du territoire (Menades) ».

Ces chiffres laissent apparaître une disparité importante entre les communes, qui entraîne logiquement d'autres en matière de gestion : nombre d'agents en équivalent temps plein et ramené au nombre d'habitants, coûts de personnels ou encore montant des recettes fiscales. La réflexion tenant à un approfondissement du partenariat entre les collectivités de la CCAVM suppose, au-delà d'une connaissance chiffrée des ressources humaines de chacun, une analyse et une mise en perspective.

Par ailleurs, ce document fait état des mutualisations en vigueur au moment de son adoption : elles se résument à l'instruction des autorisations des droits du sol par un service commun créé en 2015 auquel la commune d'Avallon a délégué l'instruction des permis de construire, de démolir et d'aménager.

Depuis cette date, deux actions nouvelles de mutualisation des services ont été mises en œuvre.

Tout d'abord, dans le cadre du transfert des crèches, puis de l'aire d'accueil et de l'office du tourisme, une mutualisation des services ressources humaines et techniques de la ville a été entérinée en 2016 pour accompagner le passage vers la CCAVM. Ces prestations ont pris fin en 2017 et sont assurées depuis lors par le personnel communautaire.

Puis, une action de mutualisation d'agents de la CCAVM affectés au centre de loisirs sans hébergement a vu le jour dans le cadre de l'accompagnement des enfants de la commune pendant le transport vers le centre de loisirs. Seule cette action de mutualisation perdure à ce jour.

Pourtant, le schéma adopté en 2016 évoquait différents domaines de développements de la mutualisation comme l'informatique, les ressources humaines, les finances, les matériels techniques, la sécurité mais aussi la commande publique.

Sur ce dernier point, la ville indique que la CCAVM a délibéré le 22 janvier 2018 sur une convention constitutive de groupements de commandes pour les segments suivants : vérifications réglementaires des aires de jeux et des équipements sportifs, maintenance des extincteurs et alarmes incendie, entretien annuel préventif et maintenance des clochers, fournitures administratives. La ville d'Avallon n'a toutefois pas répondu favorablement aux propositions faites par la CCAVM à ce jour et une seule action dans ce domaine paraît en voie d'être concrétisée avant 2020, pour le matériel de lutte contre les incendies.

La chambre invite la commune à poursuivre le dialogue avec la CCAVM sur le volet de la mutualisation. En effet, en tant que ville centre, elle a un rôle prépondérant à jouer, notamment par la mise à disposition de moyens humains et matériels lui permettant d'optimiser ses ressources et d'être rétribuée en conséquence par l'EPCI et/ou les communes membres.

3.4 La nécessaire participation de la ville centre au futur projet de territoire intercommunal afin de repenser ses relations financières et contractuelles avec l'EPCI

La période 2014-2020 est celle de la construction statutaire pour le nouvel EPCI issu de la fusion des trois communautés de communes de l'Avalonnais, de Morvan-Vauban et du Vézélien.

Durant cette période, la CCAVM a reconduit les compétences présentes dans les statuts d'au moins une des communautés fusionnées, telles que les gymnases de Montillot et Quarré-les-Tombes mais n'a pas étendu le périmètre de cette compétence aux gymnases de la ville centre. De plus, l'EPCI a pris de nouvelles compétences comme la voirie. Cette prise de compétence intéressait au premier chef la ville centre d'Avallon qui dispose d'un nombre de kilomètres de voirie important ; toutefois, son périmètre a été réduit, à l'occasion d'une révision statutaire applicable au 1^{er} janvier 2017, aux seules voies desservant les équipements d'intérêt communautaire.

Désormais, l'enjeu de la CCAVM est de co-construire un projet de territoire avec ses communes membres et d'en décliner les compétences corrélatives dans la durée.

Le transfert de nouvelles compétences à venir concerne au plus haut point la ville d'Avallon :

- les discussions vont s'engager sur le transfert de la piscine, susceptible d'être reconnue d'intérêt communautaire ;

- de même un plan local d'urbanisme est en cours d'élaboration et devrait être approuvé en début d'année 2020 ; la ville d'Avallon pourrait ainsi étudier, avec l'EPCI, les possibilités de mise à disposition ou de transfert de personnels affectés à ce service ;
- enfin, le transfert de la compétence eau et assainissement prévu initialement en 2020 devra être opérant au 1^{er} janvier 2026.

Parallèlement, le pacte fiscal en vigueur devra être revisité. À l'aune d'un nouveau projet de territoire et de compétences à revisiter, de mutualisations à développer, il est opportun d'anticiper l'évolution des ressources de l'EPCI : seront étudiés dans ce cadre la justification ou pas de la majoration du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales au détriment de la commune, le niveau des allocations de compensation et la reconnaissance éventuelle des charges de centralité.

Si l'ouverture d'une discussion avec la CCAVM sur la prise en compte de charges de centralité pourrait lui amener une recette supplémentaire, la commune doit également prendre en compte dans ses projections budgétaires que tout transfert d'équipement s'accompagnera d'une baisse de fonds de concours et de la redéfinition de l'attribution de compensation résultant de la prise en compte des charges transférées par la commune à l'EPCI.

La chambre insiste sur l'importance de ces nouveaux enjeux pour la commune d'Avallon et leur impact sur sa situation financière.



ANNEXES

Annexe n° 1. La fiabilité des comptes et la qualité de l'information financière.....	50
Annexe n° 2. La situation financière.....	51
Annexe n° 3. Glossaire	53

Annexe n° 1. La fiabilité des comptes et la qualité de l'information financière**Tableau n° 1 : Taux d'exécution des recettes d'investissement du budget principal 2014-2018**

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Prévisions recettes d'investissement	6 026 060	5 076 367	5 138 902	3 883 061	3 679 950
Exécution recettes d'investissement	3 387 166	3 009 308	4 112 698	2 466 125	1 592 947
Taux de réalisation non inclus RAR	56,2%	59,3%	80,0%	64,0%	43,3%
Restes à réaliser	796 237	690 977	627 192	369 289	719 950
Part des RAR sur crédits ouverts	13,2%	13,6%	12,2%	10,0%	19,6%
Taux de réalisation (y/c RAR)	69,4%	72,9%	92,2%	73,0%	62,9%

Source : comptes administratifs et ANAFI

Tableau n° 2 : Taux d'exécution des dépenses d'investissement du budget principal 2014-2018

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Prévisions dépenses d'investissement	5 246 948	4 081 485	4 056 064	3 747 779	3 465 532
Exécution dépenses d'investissement *	3 602 900	3 097 270	3 165 142	2 545 447	2 329 027
Taux de réalisation non inclus RAR	68,7%	75,9%	78,0%	67,9%	67,2%
Restes à réaliser	589 122	461 770	481 167	292 441	267 913
Part des RAR sur crédits ouverts	11,2%	11,3%	11,9%	7,8%	7,7%
Taux de réalisation (y/c RAR)	79,9%	87,2%	89,9%	75,7%	74,9%
* dont travaux en régie (source ANAFI)	258 379	267 435	293 299	248 667	270 584

Sources : comptes administratifs et ANAFI

Annexe n° 2. La situation financière

**Tableau n° 3 : Évolution du financement propre disponible
(budget consolidé M14)**

en €	2014	2015	2016	2017	2018
CAF nette ou disponible (C)	-95 637	-138 166	-199 470	-1 057 658	-612 788
Recettes d'investissements hors emprunt	1 398 265	1 028 928	1 657 967	1 208 144	137 119
Financement propre disponible	1 302 628	890 763	1 458 496	150 486	-475 669
Fin propre dispo/Dép d'équipement (y c. travaux en régie)	51%	41%	71%	13%	-37%

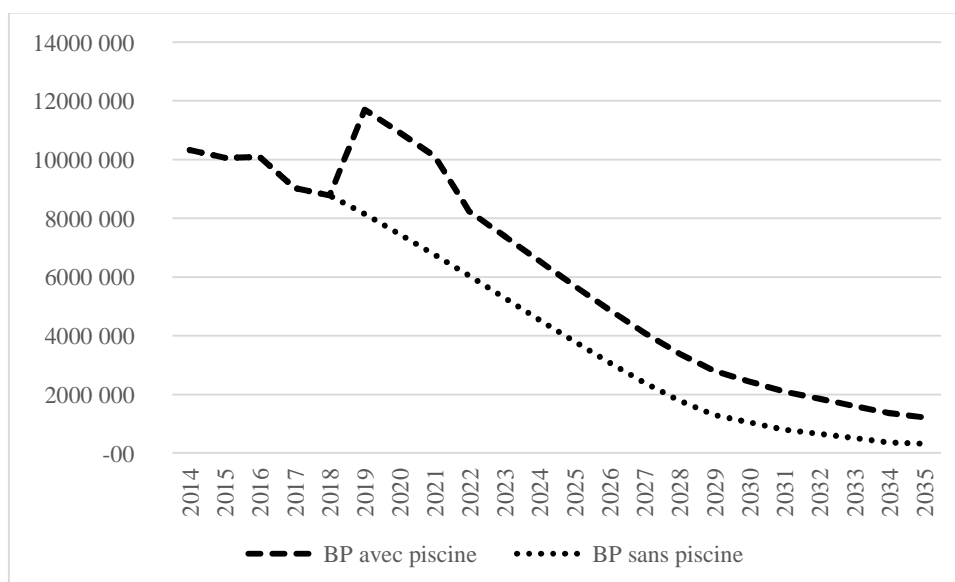
Source : ANAFI d'après comptes de gestion

Tableau n° 4 : Annuité totale de la dette consolidée (tous budgets)

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Annuité en capital	1 253 445	1 363 412	1 399 205	1 791 342	1 498 533
Charges d'intérêts	627 879	605 208	548 026	481 126	457 762
Total annuité	1 881 325	1 968 620	1 947 232	2 272 468	1 956 295

Source : ANAFI d'après comptes de gestion

Graphique n° 1 : Évolution prévisionnelle de l'encours de dette du budget principal 2014-2035



Source : comptes administratifs pour les prêts jusqu'en 2018, puis données de la commune arrêtée au 1er juillet 2019.

Tableau n° 5 : Les garanties d'emprunts de 2014 à 2018

Capital restant dû au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018
Total des emprunts garantis par la commune	3 518 682	3 368 014	3 533 193	3 121 812	2 964 442
<i>dont total des emprunts contractés par des collectivités ou des EP (hors logements sociaux)</i>	<i>2 280 000</i>	<i>2 160 000</i>	<i>2 040 000</i>	<i>1 920 000</i>	<i>1 800 000</i>
<i>dont total des emprunts contractés pour des opérations de logement social</i>	<i>1 238 682</i>	<i>1 208 014</i>	<i>1 493 193</i>	<i>1 201 812</i>	<i>1 164 442</i>

Source : comptes administratifs

Annexe n° 3. Glossaire

AESN	Agence de l'Eau Seine-Normandie
BP	Budget Principal
BA	Budget Annexe
CAF	Capacité d'Autofinancement
CCAVM	Communauté de Communes Avallon Vézelay Morvan
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CLECT	Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées
CNDS	Centre National pour le Développement du Sport
DETR	Dotation d'Equipeement des Territoires Ruraux
DGFIP	Direction Générale des Finances Publiques
DM	Décision Modificative
DSIL	Dotation de Soutien à l'Investissement Local
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FCTVA	Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée
FNADT	Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire
PEP 89	Pupille de l'Enseignement Public de l'Yonne
PPI	Plan Pluriannuel d'Investissement
SDIS	Service Départemental d'Incendie et de Secours
SPA	Service Public Administratif
SPIC	Service Public Industriel et Commercial



Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté

28-30 rue Pasteur – CS 71199 – 21011 DIJON Cedex

bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr

Site Internet : <http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte>