

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**COMMUNE DE DIGNE-LES-BAINS
(Département des Alpes-de-Haute-Provence)**

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 30 mai 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
INTRODUCTION.....	5
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	6
2 LA SINCERITE ET LA FIABILITE DES INFORMATIONS BUDGETAIRES ET COMPTABLES	6
3 LA SITUATION FINANCIÈRE	7
3.1 Le budget principal.....	7
3.1.1 Les produits de gestion.....	8
3.1.2 Les charges.....	11
3.1.3 Les subventions de fonctionnement versées	12
3.2 Le niveau d'endettement	14
4 LA GOUVERNANCE	19
4.1 Le fonctionnement du conseil municipal	19
4.2 Délégations de fonctions et de signature	19
4.3 Les commissions et autres organismes liés à la vie municipale.....	20
ANNEXE	21
Annexe n° 1. Glossaire.....	22

SYNTHÈSE

La chambre a examiné la gestion de la commune de Digne-les-Bains à partir de l'exercice 2015. Elle a analysé la qualité de ses comptes, sa situation financière ainsi que sa gouvernance et la valorisation de son patrimoine.

Comptant un peu plus de 17 000 habitants, Digne-les-Bains est le chef-lieu du département des Alpes-de-Haute-Provence. Station de tourisme, elle dispose d'atouts touristiques indéniables autour du thermalisme notamment.

Depuis 2015, la commune a réussi à diminuer sa dette, tout en investissant davantage. L'amélioration de la situation financière reste néanmoins fragile en raison de marges de manœuvre limitées en matière fiscale et de l'importance des charges de personnels.

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion, de la commune de Digne-les-Bains à compter de l'année 2015. Par lettre en date du 19 mars 2021, le président de la chambre a informé Madame Patricia Granet-Brunello, unique ordonnateur sur la période sous revue, de l'ouverture du contrôle.

L'entretien de fin de contrôle prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu le 26 octobre 2021.

Les observations provisoires arrêtées par la chambre, dans sa séance du 27 janvier 2022 ont été transmises le 26 avril 2022 à Mme Granet-Brunello qui y a répondu par courrier enregistré au greffe le 20 juin 2022. Des extraits ont été envoyés à des personnes explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites qui lui sont parvenues, la chambre a, dans sa séance du 14 septembre 2022, arrêté ses observations définitives reproduites ci-après.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Digne-les-Bains, chef-lieu du département des Alpes-de-Haute-Provence, comptait 17 240 habitants au dernier recensement de l'INSEE de 2018. Elle appartient depuis le 1^{er} janvier 2017 à la communauté d'agglomération Provence-Alpes Agglomération qui regroupe 46 communes et totalise environ 47 300 habitants¹.

La population municipale est vieillissante avec une proportion de personnes âgées de 60 ans ou plus de 33 % en 2018. La commune enregistrait en 2018 un taux de chômage de 9,8 % inférieur au taux de chômage au niveau départemental (10,5 %) et régional (10,3 %) mais le taux de pauvreté y était ainsi de 19 % contre 16,6 % pour le département et 14,5 % au niveau national. Le revenu annuel médian était d'environ 20 390 €, inférieur de 7 % au revenu médian français de 21 930 €. Environ 48 % des foyers fiscaux n'étaient pas imposables soit plus de 5 points qu'au niveau national (42,4 %).

Située à 600 mètres d'altitude sur le bassin versant de la Bléone, affluent de la Durance, la commune est classée « station de tourisme » depuis 2014. Elle bénéficie de ressources touristiques (avec en particulier le Géoparc², le plan d'eau des Ferréols, un centre ancien de caractère et des départs de ballades depuis le centre-ville) et exploite les sources d'eaux chaudes des affluents de la Durance dans le cadre d'une activité thermale médicale et de loisirs. La volonté de dynamisation du tourisme reste limitée au regard d'une activité commerciale du centre-ville réduite et d'une offre hôtelière particulièrement limitée (la commune comptait à fin 2020, sept hôtels pour une capacité de 116 Chambres).

2 LA SINCERITE ET LA FIABILITE DES INFORMATIONS BUDGETAIRES ET COMPTABLES

En avril 2014, la commune a opté pour le régime des provisions de droit commun qui consiste à inscrire à son budget une dépense de fonctionnement égale au montant estimé du risque, sans contrepartie. Durant la période sous revue, les provisions inscrites au bilan par la commune ont évolué de 336 000 € à 1,195 M€. Un contrôle de cohérence avec l'évolution du poste « frais d'acte et de contentieux » figurant au compte administratif montre que la commune a utilisé de façon régulière la procédure. Au 31 décembre 2020, le montant des provisions figurant au bilan est clairement identifié et correspond au contentieux relatif au casino (235 000 €), à la gestion des comptes épargne - temps (100 000 €) et aux impayés des budgets annexes eau et assainissement (860 000 €).

Le taux de réalisation du budget est, en 2020, d'environ 83 % notamment en raison du taux élevé de réalisation des dépenses de gestion (96 %). En revanche, la section

¹ Avant d'intégrer la communauté d'agglomération Provence-Alpes Agglomération créée au 1^{er} janvier 2017, Digne-les-Bains était membre de la communauté de communes Asse Bléone Verdon (créée quant à elle le 1^{er} janvier 2013) qui regroupait 17 communes soit environ 23 000 habitants.

² L'UNESCO Géoparc de Haute-Provence est un territoire rural auquel a été attribué un label pour la richesse de son patrimoine géologique, naturel et culturel.

d'investissement affiche, en moyenne, des taux inférieurs à 50 % : 55 % pour les dépenses d'équipement stricto sensu, 12 % pour les subventions d'équipement versées. La prise en compte des restes à réaliser conduit à des taux de réalisation de plus de 99 % ce qui n'est pas envisageable. Au-delà de l'affichage que laisse supposer les prévisions « maximalistes » en investissement, la mise en place d'un programme pluriannuel d'investissement permettrait probablement d'améliorer les estimations pour éviter de mobiliser des crédits de manière excessive, d'autant que les dépenses d'équipement sont suivies par opération.

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public. Le premier étant plus spécifiquement chargé de la tenue de l'inventaire physique des biens, lequel permet d'établir l'inventaire comptable qui représente l'expression financière de la réalité physique du patrimoine. Au 1^{er} janvier 2021, la valeur brute de l'actif immobilisé s'élevait à 192,5 M€ en comptabilité (budget principal). L'ordonnateur a communiqué à la chambre deux fichiers, l'un intitulé « actif au 31/12/2020 », l'autre « inventaire au 31 décembre 2020 ». Si le premier correspond pour partie à l'actif du compte de gestion, il n'en n'est pas de même pour le second qui affiche un écart significatif de 11 M€. Un contrôle de cohérence entre le fichier actif et le fichier inventaire montre que sur 1669 biens référencés à l'actif, 55 % d'entre eux seulement sont repris à l'inventaire, pour un montant d'environ 22 M€. Par ailleurs, les informations concernant les biens figurant à l'actif (36,3 M€) et à l'inventaire, notamment les terrains, sont lacunaires : elles n'indiquent aucune référence cadastrale, aucune superficie. De surcroît, comme l'ont précisé les services de l'ordonnateur, l'actif détaillé n'est pas croisé avec des fichiers complémentaires issus du logiciel métier utilisé par la commune qui pourraient contenir ces données substantielles. À titre d'exemple, le conseil municipal du 22 juin 2020, a approuvé la vente de deux biens dont il n'a pas été possible de retrouver la valeur vénale.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE

3.1 Le budget principal

Au 1^{er} janvier 2020 la commune de Digne-les-Bains comportait un budget principal et un budget annexe « Parking ».

Concernant le budget principal, les impôts et taxes représentaient 67 % des recettes de fonctionnement, les produits des services et du domaine 5 % ; les dépenses d'équipement ne constituaient que 57 % des dépenses réelles d'investissement. L'emprunt demeurait la principale ressource d'investissement. Par ailleurs, l'analyse de la présentation fonctionnelle des comptes fait apparaître pour 2020 que les services généraux, avec 38 % des dépenses, l'aménagement urbain (28 %), l'enseignement et le sport avec chacun 9 %, ont été les domaines d'intervention les plus importants d'un point de vue financier.

Si comparativement à la période 2009-2014, la commune a davantage investi tout en se désendettant, sa situation financière, bien qu'en amélioration reste fragile du fait d'un autofinancement disponible déficitaire sur la période, d'un poids important des charges de

personnel et des marges de manœuvre réduites résultant d'une pression fiscale élevée et de la perte d'un pouvoir de taux. Comme le montre le tableau n° 1 ci-après, les soldes de gestion ont en effet enregistré à partir de 2018 une amélioration tenant à des dépenses de gestion contenues et un moindre impact des frais financiers corrélatif au désendettement.

L'amélioration de la situation financière constatée en 2020 s'explique pour partie par des facteurs conjoncturels du fait que les dépenses liées au fonctionnement des activités et manifestations culturelles ont fortement baissé en raison de la crise sanitaire alors que la commune a bénéficié de subventions de fonctionnement exceptionnelles pour celles-ci.

Tableau n° 1 : Soldes de Gestion

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Excédent brut de fonctionnement ou Epargne de gestion	4 185 365	3 974 484	3 625 409	3 862 199	3 911 956	4 766 775
CAF brute ou Epargne brute	3 325 615	3 139 513	2 784 740	3 276 004	3 367 476	3 590 049
CAF nette ou Epargne nette	91 994	-126 060	-607 225	-232 676	-196 526	333 122

Source : CRC d'après comptes de gestion

3.1.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion ont connu une baisse de 0,8 M€ (- 0,6 %) : alors qu'ils s'élevaient à 25,71 M€ en 2015, ils ne représentent plus que 24,93 M€ en 2020³. Sur la période 2015-2019, la baisse moyenne constatée était de 0,9 %. Entre 2019 et 2020, cette diminution a été « paradoxalement » atténuée en dépit de la crise sanitaire. Entre 2015 et 2019, la baisse constatée tient aux ressources dites institutionnelles, résultant principalement de la diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) suite à la décision prise par l'État en 2014⁴ de faire contribuer les collectivités territoriales au redressement des comptes publics, au reversement moindre de la fiscalité reversée en provenance de l'intercommunalité en contrepartie des charges transférées.

Composées à plus de 94 % par les impôts locaux, les ressources fiscales se sont élevées à 15,5 M€ fin 2020, en progression de 4,6 % sur la période sous revue, soit 0,9 % par an. Les taux d'impositions (21,65 % pour la taxe d'habitation, 44,42 % pour le foncier bâti ; 79,23 % pour le foncier non bâti) étant gelés depuis 2013, cette augmentation tient donc à celle des bases nettes d'imposition.

La loi de finances pour 2020 a prévu la suppression intégrale de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales pour l'ensemble des foyers fiscaux d'ici à 2023. Afin de garantir à chaque commune une compensation à hauteur du produit de TH perdu, un coefficient correcteur est mis en place. Le versement au titre de ce coefficient (0,54 M€ en 2021) a permis de garantir pour la commune une compensation à l'euro près.

³ Les produits de gestion se sont élevés à 24,7 M€ en 2016, 23,9 M€ en 2017, 24,2 M€ en 2018 et 24,8 M€ en 2019.

⁴ Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour 2014-2019.

Avec une progression moyenne de 2,1 % (4,2 % sur la période 2015 - 2019), les autres ressources fiscales enregistrent une croissance soutenue, bien que stoppée en 2020, passant de 0,85 M€ à 0,95 M€. Cet accroissement tient pour l'essentiel à celui des droits de mutation, cette augmentation relevant davantage de changement d'habitation « intra-muros » que d'accueil de nouveaux citadins dignois. Chaque année, 10 % du produit sur la taxe sur l'électricité est reversé au syndicat d'énergie des Alpes-de-Haute-Provence en contrepartie de la maîtrise d'ouvrage des travaux d'électrification que ce syndicat assure sur le territoire « dignois » au sens large.⁵ En 2020, la crise sanitaire a eu pour conséquence la suspension des marchés ou leur organisation restreinte entraînant une baisse de 5,7 % des droits de place.

Tableau n° 2 : Évolution des ressources fiscales

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne	
							2020-2015	2019-2015
Impôts locaux	13 930 264	13 740 662	13 715 013	13 845 568	14 369 038	14 521 500	0,8%	0,8%
+ Droits de Place	79 839	80 407	80 909	83 159	81 381	30 079	-17,7%	0,5%
+ Taxe locale sur la publicité extérieure	63 061	65 974	64 842	62 773	62 744	65 989	0,9%	-0,1%
+ Taxe sur l'électricité	414 824	405 620	416 350	408 788	388 799	392 003	-1,1%	-1,6%
+ Taxe additionnelle aux droits de mutation	292 823	325 805	400 136	481 659	468 969	456 886	9,3%	12,5%
= Ressources fiscales propres	14 780 811	14 618 468	14 677 250	14 881 947	15 370 930	15 466 457	0,9%	0,6%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Les ressources institutionnelles (dotations et participations) quant à elles, représentent 6,1 M€ fin 2020, soit le quart des produits de gestion. Ces recettes affichent une baisse de 10 % par rapport à 2015 (2,1 % en moyenne) résultant principalement de la diminution de la DGF évoquée supra. En 2020, la forte hausse (71 %) constatée des participations est imputable pour l'essentiel à une aide de l'État (55 000 €) au titre de l'achat de masques lié à la crise sanitaire et aux subventions « exceptionnelles » reçues dans le cadre des expositions temporaires des musées dignois.

Tableau n° 3 : Évolution des recettes institutionnelles

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle	
							2020-2015	2019-2015
Dotations Globales de Fonctionnement	5 505 002	4 921 262	4 663 823	4 690 746	4 706 372	4 814 355	-2,6%	-3,8%
+ Dotation spéciale au titre des instituteurs	5 616	5 616	2 808	2 808	2 808	2 808	ns	0,0%
+ FCTVA				10 543	3 828	11 347	ns	
+ Participations	616 729	570 775	479 163	453 720	300 471	513 236	-3,6%	-16,5%
+Autres attributions et participations	672 060	575 059	734 532	762 538	771 327	773 131	2,8%	3,5%
= Ressources institutionnelles	6 799 407	6 072 712	5 880 326	5 920 355	5 784 806	6 114 877	-2,1%	-4,0%

Source : CRC d'après comptes de gestion.

La période est également marquée par une révision de l'attribution de compensation (AC) et une montée en puissance du fonds de péréquation intercommunal et communal.

⁵ Outre Digne-les-bains, les communes de Barcelonnette, Château-Arnoux, Forcalquier, les Mées, Manosque, Oraison, Peyruis, Pierrevert, Sainte Tulle, Sisteron, Villeneuve, Volonne et Volx abondent le syndicat.

L'évolution de l'AC est liée aux transferts de compétences à la communauté d'agglomération (en 2017, transfert du contingent incendie, de la participation à la mission locale au dispositif relatif au conseil local ou intercommunal de prévention de la délinquance, de la politique de la ville, de la cotisation au pays dignois et de l'aire d'accueil des gens du voyage ; en 2018 : transfert de la compétence GEMAPI et reprise de la compétence : subventions aux associations ; en 2019 reprise de la compétence gestion du chenil, en 2020 transfert de la compétence eau, induisant la reprise par la commune du loyer des locaux abritant l'ancienne régie).

Tableau n° 4 : Évolution de la fiscalité reversée

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle	
							2020-2015	2019-2015
Attribution de compensation brute	2 008 975	2 007 779	1 017 399	999 381	1 062 819	1 093 972	-11,4%	-14,7%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	74 156	-16 582	83 674	137 764	132 324	180 261	19,4%	15,6%
=Fiscalité reversée	2 083 131	1 991 197	1 101 073	1 137 145	1 195 143	1 274 233	-9,4%	-13,0%

Source : CRC d'après comptes de gestion.

Les recettes d'exploitation représentent pour leur part, 8 % des produits de gestion. Elles s'élèvent à 2,07 M€ en 2020 et sont quasi constantes sur la période (2 M€ en 2015). Cette stabilité n'est qu'apparente puisque la crise sanitaire et les fermetures administratives qui ont en découlées ainsi que les décisions du conseil municipal pour en amortir les conséquences sur le tissu local (gratuité du stationnement durant sept mois et exonération de loyer sur quatre mois), a interrompu une tendance dynamique (4,2 % l'an sur la période 2015-2019) portée pour l'essentiel par les recettes de stationnement et de la fréquentation des musées. La baisse conséquente en 2020 des postes « remboursement de frais » et « mise à disposition du personnel » tient à une moindre refacturation de carburant à l'agglomération du fait d'une activité ralentie et de la fermeture du parking Gassendi pour travaux. Par ailleurs il est à noter que les exonérations de loyers ont été contrebalancées par une forte augmentation des locations de salles en 2020 (+ 266 000 €).

Tableau n° 5 : Évolution des ressources d'exploitation

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle	
							2020-2015	2019-2015
Redevance et utilisation du domaine	235 248	246 565	283 391	255 357	245 239	136 183	-10,4%	1,0%
+ Prestations de services	125 408	115 434	121 974	125 565	154 977	75 986	-9,5%	5,4%
+ Mise à disposition de personnel facturée	666 690	643 754	729 084	754 879	779 828	760 309	2,7%	4,0%
+ Remboursement de frais	369 426	373 015	427 413	486 681	528 801	365 977	-0,2%	9,4%
+ Autres produits du domaine	31 922	35 965	56 130	45 491	138 915	52 368	10,4%	44,4%
+ Revenus des Immeubles et location de salles	517 271	509 951	550 349	512 182	428 203	615 416	3,5%	-4,6%
+ Redevances versées par les fermiers, concessionnaires, distributeurs de boisson	57 900	9 692	33 323	25 476	48 133	25 109	-15,4%	-4,5%
+ Autres produits de gestion courante	4 464	14 855	30 900	24 935	39 281	44 145	58,1%	72,2%
= Ressources d'exploitation	2 008 330	1 949 231	2 232 564	2 230 565	2 363 377	2 075 493	0,7%	4,2%

Source : CRC d'après comptes de gestion.

3.1.2 Les charges

Les charges courantes de gestion s'élevaient à 20,9 M€ en 2020, contre 22,7 M€ en 2015, soit une diminution annuelle moyenne de 1,6 %. Toutefois l'essentiel de la baisse constatée tient pour le quart au désendettement et pour la moitié, au transfert à l'agglomération en 2017 de la contribution de la commune au service départemental d'incendie et de secours (0,9 M€), contribution jusqu'alors comptabilisée en « autres charges de gestion » avec comme conséquence, une diminution de l'AC en provenance de la communauté d'agglomération.

Par ailleurs, la crise sanitaire a occasionné, outre des pertes de recettes analysées supra, des dépenses moindres (fluides, carburant, combustibles, fêtes et spectacles, frais de réception, heures supplémentaires liées aux manifestations...) chiffrées à 0,33 M€. Ces économies viennent quasiment compenser les charges supplémentaires inhérentes à la pandémie (achats de masques, écrans de protection gels, matériel médical, tests antigéniques, primes « Covid », subventions aux associations de commerçants). L'examen de la comptabilité d'engagement fait apparaître, au titre des charges à caractère général, des dépenses en lien avec la crise sanitaire d'un montant de 247 000 €.

En neutralisant l'effet contingent « incendie » et crise sanitaire, la diminution constatée sur la période ressort à 0,8 %. Avec une inflation annuelle moyenne de l'ordre de 0,9 %, les charges en euro constant ont donc baissé de 1,7 %.

Tableau n° 6 : Évolution des charges courantes de fonctionnement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle	
							2020-2015	2019-2015
Charges à caractère général	5 296 027	4 584 247	4 735 549	4 969 023	5 103 700	4 749 097	-2,2%	-0,9%
+ Charges de personnel	12 616 687	12 671 769	12 914 618	12 706 306	12 911 159	12 584 607	-0,1%	0,6%
+ Subventions de fonctionnement	2 265 307	2 212 961	2 191 242	2 230 423	2 340 087	2 384 612	1,0%	0,8%
+ Autres charges de gestion	1 346 772	1 277 461	424 396	402 062	499 807	445 969	-19,8%	-21,9%
= Charges de gestion	21 524 794	20 746 439	20 265 805	20 307 814	20 854 753	20 164 285	-1,3%	-0,8%
+ Charges nettes d'intérêt et pertes de change	1 208 169	1 079 046	1 006 649	927 938	835 783	774 772	-8,5%	-8,8%
= Charges courantes	22 732 963	21 825 485	21 272 454	21 235 751	21 690 536	20 939 057	-1,6%	-1,2%

Source : CRC d'après comptes de gestion.

La structure moyenne des coûts montre un poids moins important des charges de personnel que pour les communes de taille comparable, mais à l'inverse une quote-part des frais financiers plus importante, laquelle tend toutefois à se réduire suite au désendettement constaté sur la période.

Les charges à caractère général (4,75 M€ en 2020) ont diminué à un rythme annuel moyen de 2.2 % (5,30 M€ en 2015) mais cette baisse tient aux effets induits de la crise sanitaire. Si l'on neutralise l'exercice 2020, il est constaté une quasi-stagnation en valeur mais une baisse en euros constants. Elles représentent en moyenne 23 % des charges courantes et 2 % des produits de gestion. Ce type de dépenses représente en moyenne environ 284 €/hab. contre 241 € pour les communes comparables. En 2020, quasiment tous les postes de dépenses ont diminué suite à une activité « ralentie » du fait de la crise sanitaire. La baisse constatée entre 2015 et 2020 (- 547 000 €) est essentiellement concentrée sur les postes rémunérations d'intermédiaires et honoraires, entretien et réparation, et frais postaux et télécommunications. À ce titre l'ordonnateur a indiqué que la commune s'était engagée dans une démarche d'achats

coordonnés avec l'agglomération sur la « téléphonie et la restauration des structures liées à l'enfance et à la petite enfance. »

Au 31 décembre 2020, les charges totales de personnel s'élevaient à 12,58 M€ et représentaient 50,5 % des produits de gestion et 55,9 % des dépenses réelles de fonctionnement (22,57 M€). Ces charges ont connu une légère augmentation sur la période 2015-2019 (+ 0,6 % en moyenne annuelle), elles ont ensuite baissé de 2,5 % en raison de la crise sanitaire, notamment son impact sur les heures supplémentaires et les vacations de contractuels, ainsi que des effets de transferts à l'agglomération du personnel de la régie « eau et assainissement ». Entre 2015 et 2020, les effectifs physiques ont baissé de 13 % (- 42 agents).

Tableau n° 7 : Évolution des charges nettes de personnel

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne	
							2020-2015	2019-2015
Charges nettes de personnel	12 616 687	12 671 769	12 914 618	12 706 306	12 911 159	12 584 607	-0,1%	0,6%

Source : CRC d'après comptes de gestion.

Charges nettes = charges totales de personnels, déduction faite des remboursements s'y rapportant.

3.1.3 Les subventions de fonctionnement versées

Avec un montant de 2,38 M€ en 2020, les subventions de fonctionnement versées représentaient 11,8 % des charges de gestion. Environ un tiers d'entre elles concernent les aides aux associations locales, un autre tiers, les redevances versées aux deux concessionnaires de délégation de service public et le dernier tiers, le soutien au centre communal d'aide social. Le solde constitue la subvention d'équilibre versée au budget annexe du parking Gassendi.

Tableau n° 8 : Évolution des subventions de fonctionnement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation	
							Annuelle moyenne	2020/2019
Associations	873 829	727 925	698 541	698 764	808 832	811 611	-1,5%	0,3%
CCAS	635 853	635 853	635 853	655 853	655 853	667 853	1,0%	1,8%
Redevances versées aux délégataires	561 125	678 430	686 848	775 806	775 402	805 148	7,5%	3,8%
Parking	175 000	170 000	170 000	100 000	100 000	100 000	-10,6%	0,0%
Autres organismes	19 500	754						
Total	2 265 307	2 212 961	2 191 242	2 230 423	2 340 087	2 384 612	1,0%	1,9%

Source : CRC d'après comptes de gestion.

➤ Les subventions aux associations

Avec un montant de 0,8 M€ en 2020, l'aide aux associations locales a légèrement diminué comparativement à 2015. Cette baisse n'est qu'apparente puisqu'en 2015 une subvention non reconductible versée à une association en particulier, d'un montant de 127 000 €, avait « gonflé » le montant des subventions versées. En la neutralisant, il est constaté une augmentation du soutien financier aux associations locales de 1,7 % en moyenne sur la période.

Le tissu associatif est composé d'environ 120 associations en 2020, en baisse de 20 % depuis 2010 (152 associations). L'aide consentie par la municipalité est toutefois concentrée sur une dizaine d'associations lesquelles reçoivent 60 % du total soit en moyenne 40 000 € chacune, les 40 % restant (une centaine) se répartissant en moyenne une aide de l'ordre de 3 000 €.

L'attribution des subventions aux associations relève de la commission vie associative qui se réunit une fois par an. Un règlement d'attribution des subventions a été mis en place disponible sur le site internet de la commune ainsi que les imprimés à remplir par les associations. En application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et de l'article 1^{er} du décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2001, une convention est en effet obligatoire pour tout financement public aux associations supérieur à 23 000 €. Toute subvention inférieure ou égale à 23 000 € peut faire l'objet d'un simple arrêté attributif de subvention. Sept associations qui ont bénéficié d'une subvention supérieure ou égale à 23 000 € en 2020 ont été conventionnées conformément à la réglementation. Ces conventions sont formulées sur la base de conventions types par domaine d'activité. Leurs objectifs sont formulés de manière succincte, ne sont pas chiffrés et sont difficilement mesurables - ou évaluables. En substance, il est demandé aux associations d'utiliser les fonds dans le cadre d'actions s'inscrivant dans leur objet statutaire, ce qui leur laisse une importante marge de liberté. Le soutien aux associations se manifeste également par la mise à disposition de locaux à titre gratuit qui font l'objet de conventions complémentaires.

➤ **Les redevances versées aux concessionnaires**

La commune a confié par délégation de service public (DSP)⁶, la gestion du complexe aquatique « les Eaux Chaudes » et celle du golf ou « U-golf ». Ces deux DSP prévoient, outre les recettes tirées de l'exploitation, « une compensation pour sujétion de service public » révisable annuellement. Cette compensation représentait en 2020 la somme de 693 000 € pour le complexe aquatique et la somme de 112 000 € pour le golf.

Les concessions peuvent, le cas échéant, prévoir une rémunération mixte composée de redevances payées par les usagers et de sommes versées par la personne publique concédante (subventions ou autres sources de financement). Toutefois le Conseil d'État a estimé que de tels contrats demeurent des délégations de service public pour autant que le complément de rémunération reste limité (CE, 30 juin 1999, Smitom, n° 198147), ou qu'il est lié aux résultats d'exploitation du service ou de l'ouvrage (CE, 7 novembre 2008, Département de la Vendée, n° 291794). À défaut, des subventions plus conséquentes, constituant une garantie d'équilibre financier au bénéfice de l'exploitant, sont susceptibles d'entraîner une requalification en marché public. La chambre constate qu'en 2019, la compensation versée par la commune au titre du complexe des Eaux chaudes représentait plus de 60 % de ses produits d'exploitation (82 % en 2020). Cette compensation représentait 16 % pour le golf. (20 % en 2020). Selon l'ordonnateur, concernant le complexe aquatique, cette compensation serait justifiée par les sujétions imposées par la commune (réservation pour les écoles par exemple).

⁶ Une DSP est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service.

➤ Le budget annexe du parking

Inauguré en 1988, avec une capacité initiale de 280 places, le parking Gassendi se voit amputer de son deuxième sous-sol dès sa première année d'existence à la suite d'infiltrations d'eau. L'ouvrage est construit sur un ruisseau sujet à débordements. Depuis 2013, seules 70 places étaient utilisables. En juin 2021, après deux ans de travaux, le parking a de nouveau été ouvert dans son intégralité et compte désormais 224 places (122 au niveau -2 et 102 au niveau -1).

En vertu de l'article L. 2224-2 du CGCT, les communes ne peuvent pas prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics industriels et commerciaux (SPIC). Le principe veut que seul l'utilisateur doive contribuer au financement du service et assurer l'équilibre économique de cette activité. Mais le même article prévoit que la commune peut prendre à sa charge une partie du coût pour trois raisons limitatives : lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement, lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs et lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs. La subvention d'équilibre versée au budget annexe du parking, 100 000 € depuis 2018, se justifie donc au regard de l'importance de l'investissement réalisé qui ne peut être financé par les utilisateurs, un emprunt de 1,5 M€ ayant été souscrit et imputé sur ce budget engendrant une charge annuelle de 21 000 € durant 20 ans. La chambre relève toutefois que lors du débat d'orientation budgétaire de l'exercice 2021, l'ordonnateur indiquait : « l'objectif recherché dans le cadre de son fonctionnement sera que les recettes d'exploitation couvrent les charges d'exploitation et le remboursement de l'annuité de la dette ».

Tableau n° 9 : Section d'exploitation du budget annexe du parking

en €	2017	2018	2019	2020
Recettes d'exploitation (1)	22 933	20 600	11 150	0
Charges d'exploitation (2)	123 935	119 189	106 690	50 308
dont personnel	82 290	78 955	72 809	30 000
Solde exploitation (3=1-2)	-101 002	-98 589	-95 541	-50 308
Subvention versée par le budget principal (4)	170 000	100 000	100 000	100 000
Résultat d'exploitation ou CAF (5=3+4)	68 998	1 411	4 459	49 692

Source : CRC d'après comptes de gestion.

3.2 Le niveau d'endettement

Les principales dépenses d'équipement ont concerné les travaux et en particulier la réhabilitation du palais des congrès (4,1 M€), la rénovation de la place général De Gaulle (1,7 M€), la construction du parking de la grande Fontaine (0,95 M€), le confortement des remparts du centre ancien (0,73 M€), la rénovation de la place du marché (0,57 M€), la maison de la santé (0,55 M€) et la rénovation de la maison Alexandra David Néel (0,53 M€).

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) ou épargne de gestion s'est réduit de 6,5 % entre 2015 et 2019 (- 0,27 M€) sous l'effet d'une baisse des recettes non compensée par une diminution équivalente des charges.

La diminution jusqu'en 2019, moins marquée des charges de gestion résulte essentiellement du caractère dynamique des dépenses de personnel (+ 0,3 M€) qui interfèrent la diminution des produits de gestion (+ 0,9 %). Cela s'explique par le recrutement d'une vingtaine d'agents contractuels supplémentaires, la diminution des effectifs titulaires ayant été « neutralisée » par des mesures générales et individuelles. En 2020, sous l'effet de la crise sanitaire, les dépenses de personnel (contractuels ; heures supplémentaires) liées au fonctionnement des activités et manifestations culturelles notamment ont fortement baissé d'où un impact positif sur l'EBF.

Tableau n° 10 : Évolution décomposée de l'EBF

en €	2019-2015	2020-2019
Effet Recettes	-153 585	25 960
+Effet charges de gestion courante	164 882	98 980
+ Effet charges de personnel	-284 707	729 880
= Variation globale	-273 410	854 819

Source : CRC d'après comptes de gestion.

Malgré un EBF en baisse de près de 0,3 M€ sur la période 2015-2019, la capacité d'autofinancement (CAF brute) ou épargne brute est restée stable à 3,3 M€. Cela s'explique par la diminution du montant des charges financières, qui résulte conjointement de la stratégie de désendettement (- 7,6 M€) et du contexte de baisse des taux d'intérêts offerts par le marché financier (taux d'intérêt obtenu : 2.88 % en 2015 ; 1,21 % en 2019 et 0,82 % en 2020). Un tel niveau de CAF ne suffit toutefois pas à couvrir le remboursement en capital de la dette qui s'élève en moyenne à 3,37 M€ par an. Ainsi la CAF nette, équivalant à la CAF brute diminuée des remboursements d'emprunts, a été, à l'exception de l'exercice 2020, pour des raisons structurelles, négative tout au long de la période.

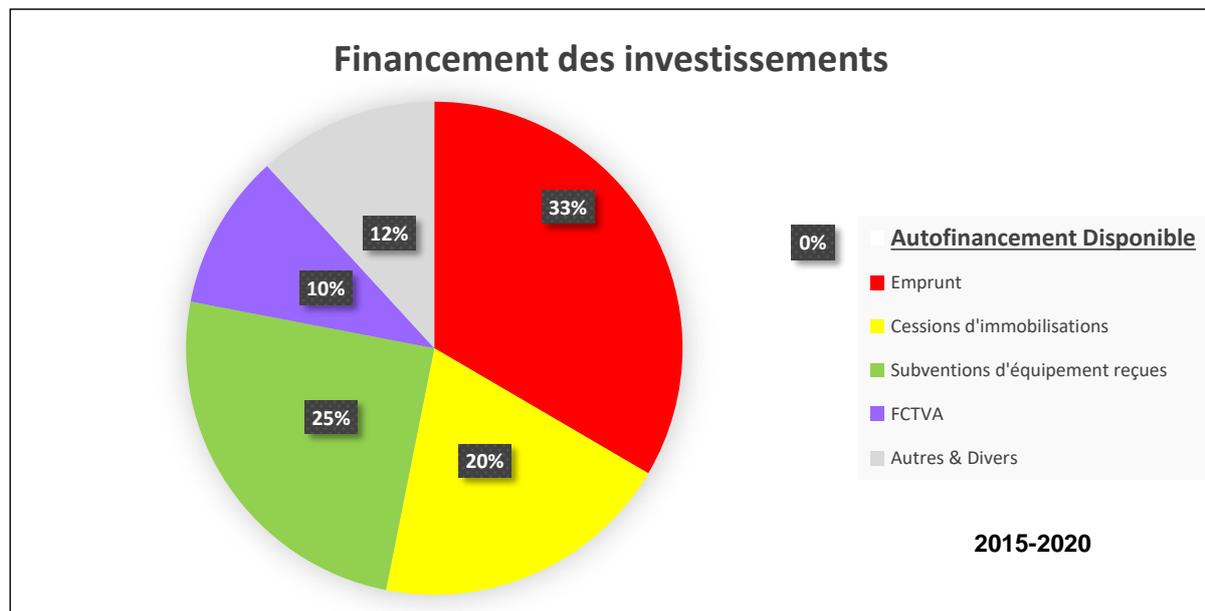
Tableau n° 11 : Évolution de la capacité d'autofinancement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne	
							2020-2015	2019-2015
Produits de gestion (A)	25 710 159	24 720 923	23 891 213	24 170 012	24 766 709	24 931 060	-0,6%	-0,9%
dont Ressources fiscales	14 780 811	14 618 468	14 677 250	14 881 947	15 370 930	15 466 457	0,9%	1,0%
Charges de gestion (B)	21 524 794	20 746 439	20 265 805	20 307 814	20 854 753	20 164 285	-1,3%	-0,8%
dont charges de personnel	12 616 687	12 671 769	12 914 618	12 706 306	12 911 159	12 584 607	-0,1%	0,6%
Excédent brut de fonctionnement	4 185 365	3 974 484	3 625 409	3 862 199	3 911 956	4 766 775		
en % des produits de gestion	16,3%	16,1%	15,2%	16,0%	15,8%	19,1%		
+/- Résultat financier	-1 127 315	-1 038 192	-965 795	-887 084	-794 929	-733 918		
+/- Autres produits et charges exce	267 565	203 220	125 127	300 889	250 450	-442 807		
= CAF brute	3 325 615	3 139 513	2 784 740	3 276 004	3 367 476	3 590 049		
en % des produits de gestion	12,9%	12,7%	11,7%	13,6%	13,6%	14,4%		
- Annuité en capital de la dette	3 233 621	3 265 573	3 391 966	3 508 680	3 564 002	3 256 928		
= CAF nette ou disponible (C)	91 994	-126 060	-607 225	-232 676	-196 526	333 122		

Source : CRC d'après comptes de gestion.

Faute d'autofinancement disponible (- 0,73 M€), les dépenses d'équipement ont été financées essentiellement par l'emprunt (33 % des ressources), les subventions reçues (25 %) et les cessions (20 %).

Graphique n° 1 : Présentation des sources de financement des investissements sur l'ensemble de la période 2015-2020



Source : CRC d'après comptes de gestion.

Fin 2020, la dette relative au budget principal atteignait 30,25 M€ en nette diminution de 7,7 M€ sur la période (20 %) à l'instar des communes de taille comparable et de la strate. Le poids de la dette par habitant atteint 1 734 €, ce qui est près de deux fois plus élevé que dans la moyenne des communes de taille comparable (1001 €). Le taux d'intérêt moyen de l'encours de dette est passé de 3,2 % en 2015 à 2,6 % en 2020 mais demeure supérieur de 0,7 point à la moyenne des communes comparables.

Les données relatives à la capacité de désendettement de la commune traduisent un endettement maîtrisé. La commune présente en effet une capacité apparente de désendettement en amélioration depuis 2015, ratio au-deçà de la durée résiduelle moyenne de l'encours (10,3 ans) : la commune rembourse en apparence en huit ans ce qu'elle s'est contractuellement engagée à faire en 10 années⁷. À fin 2020, les communes de taille comparable, présentaient dans leur ensemble une capacité moyenne de désendettement de six ans.

La dette du budget principal comprend 36 emprunts à taux fixe pour un montant de 26,1 M€ et un emprunt à taux structuré d'un montant de 3,9 M€. Ce dernier, l'emprunt 99/00282423/0600361087, présente un niveau de risque peu élevé au regard de la classification établie par la Charte Gissler⁸, dès lors qu'il est classé B-4. Cet emprunt a été contracté en 2008

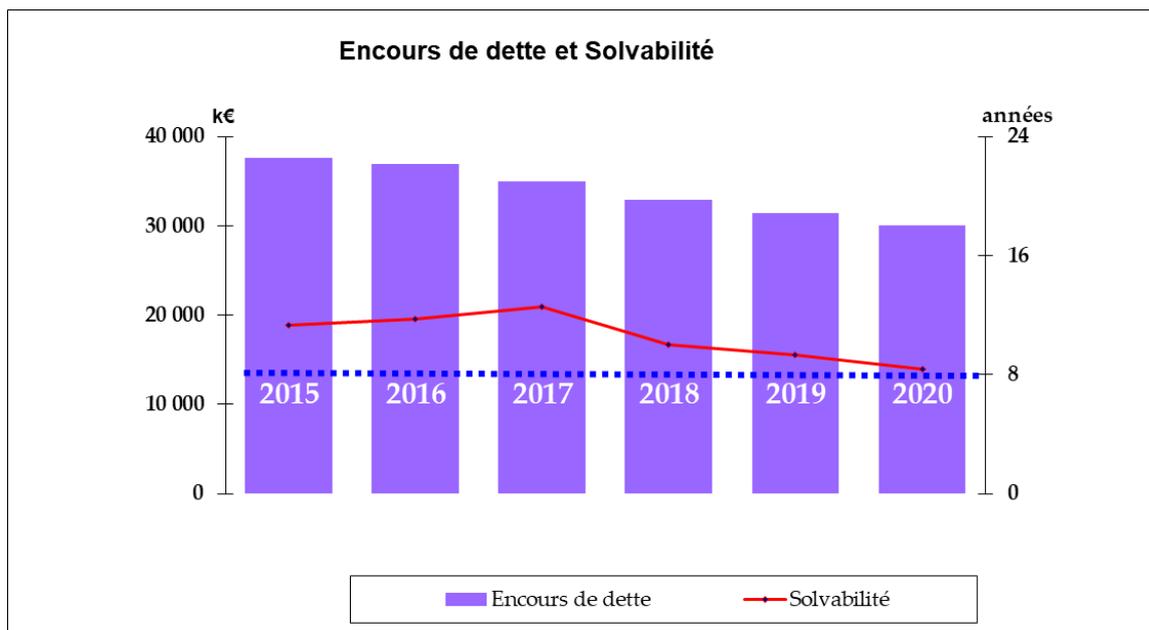
⁷ Le Projet de Loi de Finances 2018 mentionnait que le niveau de désendettement des collectivités devait être inférieur à moins de 12 ans et que généralement les analystes s'accordent à déterminer une solvabilité plafond à 8 ans.

⁸ Destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités, la classification Gissler permet de les ranger selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. Par extension, la circulaire du 25 juin 2010 définit une catégorie « Hors Charte » (F6) qui regroupe tous les produits déconseillés par la Charte et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser. Source : site internet collectivites-locales.gouv.fr .

pour une durée de 20 ans. Il est soumis à des conditions qui, jusqu'en juillet 2020, étaient tributaires de l'évolution de la parité Libor/USD. Elles sont, depuis cette date, indexées sur l'Euribor 12 mois.

Au cours de la période analysée, l'exposition au risque de la dette a été légèrement réduite par la renégociation d'un emprunt à taux fixe contre un emprunt à taux fixe présentant de meilleures conditions. L'opération se soldant par un gain actuariel de 0,21 point.

Graphique n° 2 : Évolution de l'encours de la dette et du ratio de désendettement⁹



Source : CRC d'après comptes de gestion & comptes administratifs.

L'ordonnateur a élaboré, en octobre 2020, un document intitulé « prospective financière ». Ce document, qui se borne à présenter les tendances relatives à la capacité d'investissement de la commune est peu exploitable en l'état, dès lors qu'il n'explicite pas les hypothèses qui le sous-tendent et qu'il n'est pas rattaché à une véritable planification par la commune d'un programme d'investissement. De cette prospective, la commune estime pouvoir faire ressortir une capacité d'investissement positive, malgré la diminution tendancielle de ses recettes et l'accroissement de ses dépenses¹⁰. Cette capacité d'investissement globale n'est pas motivée, ni objectivée et s'inscrit en contradiction avec celle analysée sur la période 2015-2020. Ainsi, la commune envisage les capacités d'investissement (épargne nette) suivantes : 1,513 M€ en 2021 ; 1,195 M€ en 2022 ; 984 000 € en 2023 ; 1,094 M€ en 2024. En parallèle à ce document, la commune a fourni un estimatif des projets qu'elle entend mettre en œuvre sans pour autant le relier à sa « prospective financière ». Certains des projets mentionnés ne sont pas chiffrés (comme par exemple la rénovation de l'ilot dit Pied de ville).

⁹ Capital restant dû au 31 décembre de l'année N, rapporté à l'épargne brute (ou capacité d'autofinancement) de la même année.

¹⁰ - 0,44 % pour les recettes, + 0,33 % pour les dépenses.

4 LA GOUVERNANCE

4.1 Le fonctionnement du conseil municipal

Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-2 du CGCT, le conseil municipal, tel qu'issu des élections municipales de 2014, est composé de 33 conseillers municipaux. Il a été installé le 5 avril 2014 et a fixé à neuf le nombre d'adjoints au maire. Il se réunit au moins une fois par trimestre, et en moyenne 5,5 fois par an (moyenne sur les années 2014-2019). La participation des élus aux conseils municipaux est satisfaisante. Les comptes rendus du conseil municipal retracent les débats entre élus et sont mis en ligne sur le site internet de la commune. L'antériorité de ces compte-rendu sur ce site remonte au mois d'avril 2014.

4.2 Délégations de fonctions et de signature

En application des dispositions de l'article L. 2121-22 du CGCT, le conseil municipal a, par délibération du 22 avril 2014, donné une large délégation au maire pour différentes missions. À la suite d'une lettre d'observations de la préfecture des Alpes-de-Haute-Provence, la délégation relative au droit de préemption, notamment sur les secteurs concernés par le droit de préemption a été modifiée par délibération du 9 octobre 2014. Il ressort des comptes rendus des conseils municipaux que la maire rend compte devant son conseil municipal de la mise en œuvre de ces attributions. Ces comptes-rendus sont succincts, dès lors qu'aucun conseiller municipal ne soulève d'observation à leurs égards en séance.

En matière de commande publique, la délégation accordée au maire comprend la possibilité « *de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget* ». Le pouvoir du conseil municipal se limite alors à entériner ou non les crédits afférents aux marchés préparés par la maire.

Les neufs adjoints bénéficient également de délégations de fonction et de signature pour les domaines dont ils ont été missionnés. Les périmètres des délégations consenties aux adjoints sont assez larges, impliquant une responsabilité importante des élus dans les affaires municipales. En 2014, chaque adjoint dispose de la délégation de fonction et de signature en matière de police générale et deux adjoints disposent de la délégation pour l'établissement des listes électorales. Cette répartition a été reportée quasi à l'identique en 2020. Toutefois, les délégations données aux élus disposant de la compétence pour engager les finances de la commune sur délégation du maire ne précisent pas les montants des sommes pouvant être engagées dans l'application de son champ d'attribution.

4.3 Les commissions et autres organismes liés à la vie municipale

Par délibération du 22 avril 2014, la commune a institué quatre commissions thématiques, composées chacune de neuf membres et relatives aux thématiques des finances, de la démocratie participative, de la vie associative et des travaux.

L'exécutif s'appuie sur les organismes de dialogue social (comité d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail et comité technique pour le pilotage des ressources humaines). Ces deux instances ont été mutualisées avec le centre communal d'action sociale.

Enfin, les élus communaux participent à diverses instances d'une trentaine d'organismes tels que les conseils d'administration d'établissements scolaires, le conseil de développement du pays dignois ou encore le syndicat mixte d'aménagement de la Bléone.

ANNEXE

Annexe n° 1. Glossaire.....	22
-----------------------------	----

Annexe n° 1.Glossaire

<i>Abréviation</i>	<i>Correspondance</i>
<i>AC</i>	Attribution de compensation
<i>CAF</i>	Capacité d'autofinancement
<i>CGCT</i>	Code général des collectivités locales
<i>DGF</i>	Dotation globale de fonctionnement
<i>DSP</i>	Délégation de service public
<i>EBF</i>	Excédent brut de fonctionnement
<i>GEMAPI</i>	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
<i>PAA</i>	<i>Provence-Alpes Agglomération</i>
<i>TH</i>	Taxe d'habitation

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Les publications de la chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

pacagreffe@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur



Marseille, le **15 DEC. 2022**

LA PRÉSIDENTE

Dossier suivi par : Bérénice FATELA, greffière

04 91 76 72 65

paca-courrier@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BF/JT/n° *1623*

Contrôle n° 2021-0108

Objet : rapport d'observations définitives

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception
2C 151 920 2788 9

à

Madame Patricia GRANET-BRUNELLO

maire de la commune de Digne-les-Bains

Hôtel de ville

1 bd Martin Bret – BP 214
04000 DIGNE-LES-BAINS

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Digne-les-Bains pour les exercices 2015 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 sera joint 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 au préfet ainsi qu'à la directrice départementale des finances publiques.

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 observations 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.



Nathalie GERVAIS