



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE FONTIGNAN (Hérault)

Exercices 2011 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 7 novembre 2017

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE DE FRONTIGNAN	8
1.1. Une commune porteuse de projets de transformation	8
1.2. Des contraintes liées aux risques majeurs	8
1.3. Une intercommunalité en cours de reconfiguration.....	9
2. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET BUDGÉTAIRE DE LA COMMUNE DE FRONTIGNAN	9
2.1. Des erreurs d'imputation des dépenses de personnel, sur l'exercice 2015, en lien avec le changement du système d'information	10
2.2. Le suivi des immobilisations	11
2.2.1. Une actualisation de l'inventaire rendue efficace par le système d'information financier	11
2.2.2. Le rapprochement de l'inventaire de l'ordonnateur et de l'état de l'actif du comptable.....	11
2.3. Les provisions	12
2.3.1. L'absence de provisions pour risque avant 2015.....	12
2.3.2. L'absence de provisionnement des comptes épargne-temps	12
2.4. La conception et l'exécution budgétaire.....	13
2.4.1. Un processus structuré de conception du budget.....	13
2.4.2. La transparence des orientations budgétaires	13
2.4.3. La sincérité de l'exécution budgétaire	13
3. LA SITUATION FINANCIÈRE	17
3.1. Une trajectoire financière marquée par une dégradation tendancielle, suivie d'une amélioration encore insuffisante.....	17
3.2. Les performances financières annuelles de la section de fonctionnement	18
3.2.1. L'excédent brut de fonctionnement et le résultat de la section de fonctionnement	18
3.2.2. L'évolution des produits de gestion.....	20
3.2.3. L'évolution des charges courantes.....	23
3.2.4. Le financement des investissements	33
3.3. L'analyse du bilan et du patrimoine	38
3.3.1. Un endettement élevé.....	38
3.3.2. Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	39
3.3.3. Le rythme de renouvellement du patrimoine	39
3.4. La situation financière du port de plaisance	40
4. LES MARGES DE MANŒUVRE DE LA COMMUNE	42
4.1. Un budget 2017 structurant mais qui ne confirme pas le redressement de 2016.....	42

4.1.1. Le lancement d'un chantier marges de manœuvres et le développement d'une culture financière au sein de la collectivité.....	42
4.1.2. Un fort risque de dégradation des indicateurs financiers sur l'exercice 2017.....	44
4.2. Les actions de redressement nécessaires	45
4.2.1. L'amplification de la dynamique du chantier « marges de manœuvre ».....	45
4.2.2. D'autres pistes de travail à ne pas omettre.....	47
ANNEXES.....	50
GLOSSAIRE.....	61

SYNTHÈSE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Frontignan a été inscrit au programme 2017 de la chambre régionale des comptes Occitanie, pour les exercices 2011 et suivants.

Dans un contexte de stagnation démographique et de reconfiguration de son intercommunalité, la commune de Frontignan s'efforce de dépasser les conséquences du démantèlement de ses activités industrielles, en portant et en finançant des projets créateurs de valeur économique et de transformation environnementale, tout en faisant face à plusieurs contraintes : diminution des ressources liées aux activités économiques, coût de réaffectation de l'emprise foncière des friches à de nouveaux emplois, traitement des pollutions rémanentes.

Entre 2011 et 2015, la stratégie de la commune a consisté à maintenir, voire à faire progresser des services à la population assurés essentiellement en régie, dans un contexte de régression des recettes institutionnelles et intercommunales : cette dynamique défavorable des charges et des produits a dégradé sa capacité d'autofinancement, qui demeure insuffisante pour soutenir des projets d'investissement pourtant raisonnés. Ces projets ont ainsi été financés pour plus de la moitié par le recours à l'emprunt, avec pour conséquence une aggravation continue de l'endettement. En 2016, la situation s'est améliorée significativement, mais insuffisamment, sous l'effet de deux facteurs principaux : d'abord, la progression significative des recettes fiscales, par l'augmentation des taux et la suppression de l'abattement général à la base, ensuite la diminution du programme d'investissement, amorcée en 2015.

Prenant la mesure de cette situation financière dégradée, la commune a lancé un chantier « marges de manœuvre » en se fixant une ligne de conduite financière jusqu'en 2020. Les prévisions budgétaires pour l'exercice 2017 n'en traduisent cependant pas encore tous les effets : au contraire, après l'embellie de 2016, la capacité d'autofinancement brute reviendrait à son niveau de 2015, soit 1,5 M€, le maintien d'un programme d'investissement majoré par les reports contraindrait de continuer à recourir à l'emprunt pour couvrir désormais plus de 90 % des dépenses d'équipement, et la capacité de désendettement approcherait des 20 ans. La faible contribution de la section de fonctionnement à l'investissement demeure le principal facteur de déstabilisation financière.

La commune a donc besoin de structurer la mise en œuvre des propositions issues du chantier « marges de manœuvre » et d'explorer de surcroît les hypothèses de gain pouvant découler d'une amélioration de la performance de ses achats et de la poursuite de la démarche de mutualisation engagée au sein de l'intercommunalité. Elle doit également reconsidérer son plan pluriannuel d'investissement, et ce dès 2017, compte tenu de son caractère peu soutenable au regard de son fort endettement.

RECOMMANDATIONS

1. Mettre en cohérence l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable. *Non mise en œuvre.*

2. Élaborer un règlement et un suivi des autorisations de programme et crédits de paiement. *Non mise en œuvre.*

3. Formaliser une procédure de rattachement des charges et des produits. *Non mise en œuvre.*

4. Signer une convention d'engagement partenarial avec la direction générale des finances publiques. *Non mise en œuvre.*

5. Organiser des formations individuelles et collectives à l'achat public pour les services et les élus. *Non mise en œuvre.*

6. Motiver toute subvention à un service public industriel et commercial par une délibération conforme aux dispositions de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

7. Décliner le chantier « marges de manœuvre » dans un plan détaillant pour chaque action le gain attendu, le niveau de priorité, le pilotage et le calendrier de mise en œuvre. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Frontignan a été ouvert le 14 mars 2017 par lettre de la présidente de la deuxième section adressée à M. Pierre Bouldoire, ordonnateur en fonction.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 12 juillet 2017.

Lors de sa séance du 25 juillet 2017, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Pierre Bouldoire.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 7 novembre 2017, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE DE FRONTIGNAN

1.1. Une commune porteuse de projets de transformation

La commune de Frontignan comptait 23 176 habitants au 1^{er} janvier 2016, ce qui en fait la sixième ville de l'Hérault et la seconde de la communauté d'agglomération du bassin de Thau. Depuis 2011, le nombre d'habitants de la commune stagne néanmoins (- 0,2 % en moyenne par an), par comparaison avec la progression de la communauté d'agglomération du bassin de Thau (+ 0,7 %). La population de Frontignan comprenait 61,2 % de foyers non imposables en 2016, bien au-dessus de la moyenne nationale (54,5 %).

Frontignan compte 32 km² de superficie, dont 50 % classés en zone naturelle, et 7 km de plages, dont elle a obtenu la concession par arrêté préfectoral du 10 novembre 2013. Elle met en valeur son patrimoine naturel, au travers de la participation au réseau Natura 2000 de conservation de la nature (depuis 2002) et l'obtention du label Ramsar pour la préservation des zones humides (2009).

Sur le plan économique, la ville a connu une forte décroissance de son activité industrielle à partir des années 80 : l'arrêt de l'activité de la raffinerie pétrolière Mobil (1985), remplacée par une activité résiduelle de distribution (BP-GDH), la fermeture de la raffinerie de soufre (1989), et la cessation définitive d'activité de la cimenterie Lafarge (2014) ont eu pour conséquences, non seulement de supprimer environ 600 emplois directs, mais aussi de réduire les recettes tirées de ces activités et de laisser des friches au sein de l'espace urbain.

Frontignan met en avant 600 entreprises et commerces. D'après l'INSEE (2013), l'activité économique se déploie pour 61,7 % dans le commerce, le transport et les services, 5,4 % dans l'industrie, 14,4 % dans la construction, 14,5 % dans l'administration publique et 4 % dans l'agriculture. Ainsi, si la culture du muscat est un enjeu de réputation, elle ne représente pas un enjeu de développement économique. Frontignan promeut notamment l'activité touristique : l'office de tourisme, en catégorie 1, est labellisé Qualité tourisme et Tourisme handicap ; le port de plaisance et les plages ont obtenu le label Pavillon bleu biodiversité ; la ville est classée station de tourisme depuis le 1^{er} juin 2015. Pour autant, le développement communal n'est pas centré sur le tourisme et son objectif demeure de renforcer un réseau d'entreprises, petites et moyennes, en veillant à l'attractivité de la ville. Les investissements réalisés dans le port n'y ont pas encore contribué ; le projet de déplacement de la gare sur l'ancien site de la raffinerie de pétrole est destiné à dynamiser la liaison avec Montpellier et à attirer des activités autour de cette nouvelle plateforme multimodale.

Frontignan s'est également lancée dans la démarche agenda 21, structurant une stratégie locale de développement durable. Elle a obtenu le label Villes Internet. Elle mène enfin plusieurs grands projets d'aménagement urbain, en particulier la création de nouveaux quartiers et la requalification de la RN 2112 en boulevard urbain.

1.2. Des contraintes liées aux risques majeurs

L'ordonnateur met en avant les contraintes spatiales et environnementales liées aux risques majeurs, sur lesquelles il communique largement auprès de la population, entravent sa stratégie de développement d'activités économiques créatrices de valeur.

Pour ce qui est des friches industrielles, si l'ancien site de la raffinerie de soufre a été réaménagé en éco-quartier, en revanche, des enjeux de dépollution demeurent prépondérants pour les deux autres sites historiques : pollution de l'air pour l'ancien site Lafarge, pourtant concerné par un projet de réoccupation par un parc public et un bâtiment dédié aux sports ; pollution des sols pour le site de GDH, auquel un plan de prévention des risques technologiques est dédié.

Le risque d'inondation rend par ailleurs inexploitable une partie du territoire communal, comme indiqué par la carte en annexe 1.

Outre ces contraintes spatiales, des coûts spécifiques peuvent être associés aux risques majeurs. Un professionnel de catégorie A est dédié à cette problématique, dont le coût chargé annuel est de 64,5 k€. La collectivité prend en outre conseil auprès d'avocats pour attirer les industriels à leurs obligations en matière de dépollution, pour un montant annuel moyen de 44 k€ sur la période.

1.3. Une intercommunalité en cours de reconfiguration

La commune de Frontignan appartient à la communauté d'agglomération du bassin de Thau (Thau Agglo), qui a fusionné au 1^{er} janvier 2017 avec la communauté de communes du nord du bassin de Thau (CCNBT). À compter de cette date, la nouvelle entité, baptisée communauté d'agglomération du bassin de Thau (CABT), regroupe 14 communes et 125 000 habitants et constitue la seconde agglomération de l'Hérault après Montpellier.

La commune a transféré en 2016 une série de compétences à Thau Agglo, dont en particulier la gestion d'une piscine et d'une école de musique, dont le transfert de charges a été évalué à 706 k€. Thau Agglo a adopté en mai 2015 un schéma de mutualisation définissant les pistes à travailler. D'ores et déjà, la commune de Frontignan a signé des conventions de mutualisation relatives au ramassage des encombrants, à la constitution d'un observatoire fiscal, à la création d'un système d'information géographique, ainsi qu'une convention de mise à disposition des services municipaux et financière de remboursement des charges de gestion de contrats d'entretien relative à des zones d'activité.

La préparation par Thau Agglo et la CCNBT de leur fusion au 1^{er} janvier 2017 a cependant ralenti ce processus de mutualisation, dans laquelle l'ordonnateur indique s'engager avec volontarisme.

2. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET BUDGÉTAIRE DE LA COMMUNE DE FRONTIGNAN

L'analyse de l'exactitude et de la fiabilité des comptes, mais aussi des conditions de conception et d'exécution du budget sont des préalables à l'analyse de la situation financière de la commune.

2.1. Des erreurs d'imputation des dépenses de personnel, sur l'exercice 2015, en lien avec le changement du système d'information

Entre 2014 et 2015, la rémunération du personnel (- 2,25 M€) et les charges sociales afférentes (+ 2,67 M€) inscrites au compte de gestion ont connu des variations contradictoires et incohérentes.

tableau 1 : Évolution de la rémunération et des charges sociales

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rémunérations du personnel	10 419 756	10 597 039	10 951 296	11 590 751	9 334 809	11 391 235
Charges sociales	4 450 606	4 448 572	4 655 525	4 847 874	7 422 604	5 076 423

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

L'ordonnateur a indiqué qu'au 1^{er} janvier 2015, le logiciel de gestion des carrières, de la paie et des finances Nemausic avait été remplacé par Ciril : des erreurs sur le paramétrage des rubriques de paie ont conduit à de mauvaises imputations comptables du budget de la ville. Si ces erreurs n'affectent pas le montant global des charges de personnel et n'altèrent par conséquent pas l'analyse des équilibres financiers de la commune, des rectifications ont néanmoins été intégrées aux données détaillées analysées dans le présent rapport, à partir du certificat administratif établi par la commune. Les rectifications sont présentées dans le tableau 2.

tableau 2 : Rectification des montants imputés à la rémunération et aux charges sociales en 2015

en €	2015 CDG	Rectifications	2015 rectifié
Rémunération principale	6 551 333	-1 731 709	8 283 042
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	1 545 091	-141 638	1 686 729
+ Autres indemnités	272 871	0	272 871
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	8 369 295	-1 873 347	10 242 642
Rémunération principale	1 096 486	-195 368	1 291 853
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	0	0	0
+ Autres indemnités	0	0	0
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	1 096 486	-195 368	1 291 853
Autres rémunérations (c)	1 073 655	-239 863	1 313 518
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	10 539 436	-2 308 577	12 848 013
- Atténuations de charges	1 204 627	0	1 204 627
= Rémunérations du personnel	9 334 809	-2 308 577	11 643 386
+ Charges sociales	7 422 604	2 273 059	5 149 545
+ Impôts et taxes sur rémunérations	340 772	35 372	305 399
+ Autres charges de personnel	145 146	146	145 000
= Charges de personnel interne	17 243 331	0	17 243 331
+ Charges de personnel externe	0	0	0
= Charges totales de personnel	17 243 331	0	17 243 331

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion, certificat administratif

2.2. Le suivi des immobilisations

2.2.1. Une actualisation de l'inventaire rendue efficace par le système d'information financier

Pour ce qui regarde les entrées, le système d'information financier de la commune de Frontignan alimente automatiquement l'inventaire : les informations saisies pour chaque mandat relevant de la section d'investissement sont ajoutées à l'inventaire. Pour ce qui regarde les sorties, elles sont réalisées au fil de l'eau et en fonction des faits générateurs (décision, délibération, déclaration d'assurance, etc.).

Sur la fiche inventaire apparaissent les renseignements requis : numéro d'inventaire, numéro d'immobilisation, description du bien, valeur et date d'acquisition, type d'amortissement, durée, date de première échéance, imputations initiale et définitive.

2.2.2. Le rapprochement de l'inventaire de l'ordonnateur et de l'état de l'actif du comptable

Comme il avait été observé lors du précédent rapport de la chambre, le rapprochement de l'inventaire de l'ordonnateur avec l'actif du comptable montre les écarts récapitulés dans le tableau 3, sur l'ensemble des données à suivre : valeur brute, amortissements antérieurs, amortissements 2016 et valeur nette comptable.

tableau 3 : Écart global entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'actif du comptable à fin 2016

en €	Valeur brute	Amortissements antérieurs	Amortissements 2016	Valeur nette
Actif comptable	161 146 875,92	3 412 783,01	4 309,76	157 729 783,15
Inventaire commune	161 010 307,99	4 297 488,47	610 086,42	156 102 732,80
Écart	- 136 567,93	884 705,46	605 776,66	- 1 627 050,35

Source : Inventaire de l'ordonnateur et actif du comptable

La comptabilisation des immobilisations en cours au chapitre 23, en particulier, présente un écart de 1,2 M€ entre l'inventaire (16,6 M€) et l'état de l'actif (17,9 M€). Surtout, les immobilisations en cours sont en progression constante sur la période, passant de 2,3 % à 13,2 % des immobilisations corporelles, du fait d'un retard d'intégration des immobilisations achevées dans le patrimoine et non d'une augmentation ponctuelle des projets d'investissement. Pour sa part, la commune évalue les immobilisations non achevées à 3,1 M€.

Depuis 2015, les états de l'actif proposés par la DGFIP ne sont plus signés par l'ordonnateur, qui indique qu'un travail de rapprochement entre l'inventaire et l'état de l'actif a été planifié pendant l'été 2017 avec le comptable ayant pris ses fonctions en avril. Ce travail doit impérativement inclure une harmonisation des méthodes de comptabilisation des immobilisations. Il revient à l'ordonnateur d'établir précisément, à partir de son inventaire physique et de son inventaire comptable, les certificats administratifs nécessaires aux opérations d'ordre non budgétaires du comptable, précisant la désignation des biens et le numéro d'inventaire. Par conséquent, la chambre réitère les observations faites dans son précédent rapport et recommande à l'ordonnateur de mettre en cohérence son inventaire avec l'état de l'actif du comptable.

Recommandation

1. Mettre en cohérence l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable. *Non mise en œuvre.*

2.3. Les provisions

2.3.1. L'absence de provisions pour risque avant 2015

La commune de Frontignan n'a commencé à constituer des provisions qu'en 2015 et, selon l'ordonnateur, sur demande du comptable pour faire face au risque d'admission en non-valeur de certaines créances, dont une partie a commencé à être apurée. Le montant annuel provisionné est de 30 k€ en 2015, 2016 et 2017. Il va de soi que l'absence de dotation aux provisions sur les années antérieures a contribué à améliorer marginalement le résultat de la section de fonctionnement. Le montant total à provisionner sur plusieurs exercices a été évalué à partir de la moyenne du montant mandaté sur cinq exercices écoulés. L'ordonnateur indique avoir prévu, d'ici 2019 ou 2020, de commencer à reprendre cette provision à concurrence du montant provisionné chaque année.

Il est à noter qu'entre 2012 et 2016, le montant des admissions en non-valeur à la demande du comptable s'établit à 203 k€, entre 26 et 78 k€ par an, pour un motif toujours identique : « contentieux infructueux ». Aussi, si le provisionnement mis en œuvre est de bonne gestion, la chambre invite également à contrôler, et à contredire le cas échéant, les demandes d'admissions en non-valeur présentées par le comptable. L'ordonnateur fait valoir qu'il opère bien ce contrôle. Pour autant, la chambre considère que l'action menée par ses services peut être améliorée.

Une provision a enfin été constituée, à hauteur de 100 k€, pour faire face à un contentieux relatif au port de plaisance. Dans ce cas, le montant correspond à la moitié du risque estimé ; le montant de la provision est susceptible d'évoluer selon l'analyse juridique du contentieux.

2.3.2. L'absence de provisionnement des comptes épargne-temps

D'après les données de la commune, 5 167 jours sont actuellement détenus par ses agents au titre du compte épargne-temps (CET). À partir des montants forfaitaires par jour précisés dans l'arrêté du 28 août 2009 pris pour l'application du décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 modifié portant création du CET dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, on peut évaluer à 370 k€ le montant de cette dette pour la collectivité.

L'instruction budgétaire et comptable M14 précise que « des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels. Elles sont reprises pour couvrir le coût que le service supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique, etc.) ».

Ainsi, bien que le règlement du CET prévoit une « utilisation uniquement sous forme de congé », la chambre invite l'ordonnateur à évaluer le montant des dépenses de remplacement qui pourraient être occasionnées par le solde des congés issus des CET et, le cas échéant, à constituer une provision. Le stock des jours de CET a en effet progressé d'un millier de jours par an en moyenne depuis cinq ans et la créance pourrait continuer à s'alourdir.

2.4. La conception et l'exécution budgétaire

2.4.1. Un processus structuré de conception du budget

La ville de Frontignan a organisé le processus de conception de son budget :

- chaque année, en septembre, un point d'exécution budgétaire de l'année en cours est réalisé avec les élus, permettant un partage des constats et l'identification de pistes d'orientations ;
- en octobre, le directeur général des services adresse aux gestionnaires une note de cadrage budgétaire relative à l'exercice à venir. Cette note rappelle le contexte, ainsi que les orientations et efforts attendus, et rappelle les modalités de préparation et le calendrier du budget. Les services doivent faire leurs propositions dans un cadre donné, en lien avec leur direction et leur élu de rattachement ;
- les propositions formulées sont débattues lors de rencontres entre gestionnaires et services financiers jusqu'en janvier ; s'ensuivent des arbitrages avec le maire et le groupe majoritaire, préalablement au débat d'orientation budgétaire.

2.4.2. La transparence des orientations budgétaires

Conformément à l'obligation faite aux communes de plus de 3 500 habitants, précisée à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la ville de Frontignan tient chaque année (à l'exception de l'année d'élections 2014) un débat d'orientation budgétaire, pour le budget principal comme pour le budget annexe du port de plaisance. L'information produite est de qualité et conforme aux dispositions de la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), comprenant un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés et la gestion de la dette, ainsi qu'une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs.

La ville communique également des informations relatives aux budgets adoptés sur son site internet, sur lequel une page très illustrative est consacrée au budget municipal, dans son journal local, voire dans le cadre de réunions publiques d'information.

2.4.3. La sincérité de l'exécution budgétaire

2.4.3.1. En section de fonctionnement

Le tableau 4 récapitule l'exécution budgétaire en section de fonctionnement pour la période sous revue.

tableau 4 : Exécution budgétaire en section de fonctionnement

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne
Recettes de fonctionnement							
Prévisions budgétaires (BP + DM + RAR N-1 + R002)	31 281 775	33 053 947	34 877 855	32 012 177	32 047 355	33 178 176	32 741 881
Réalisation CA	31 891 284	31 076 185	30 988 862	31 440 324	31 802 842	33 184 351	31 730 641
<i>Pourcentage d'exécution</i>	101,95 %	94,02 %	88,85 %	98,21 %	99,24 %	100,02 %	96,91 %
Dépenses de fonctionnement							
Prévisions budgétaires (BP + DM + RAR N-1 + D002)	31 281 775	33 053 947	34 877 855	32 012 177	32 047 355	33 178 176	32 741 881
Réalisation CA	29 713 609	28 753 772	29 117 335	30 230 487	30 927 097	30 548 422	29 881 787
<i>Pourcentage d'exécution</i>	94,99 %	86,99 %	83,48 %	94,43 %	96,50 %	92,07 %	91,26 %
Solde d'exécution	2 177 675	2 322 414	1 871 527	1 209 837	875 745	2 635 929	1 848 854

Source : Comptes administratifs et comptes de gestion

Entre 2011 et 2016, le taux de réalisation des recettes de fonctionnement a été en moyenne de 96,91 % des prévisions, supérieures à ces prévisions sur deux exercices. En dehors de l'année 2016, les réalisations en recettes ont été stables, variant entre 30,9 et 31,8 M€. Le taux de réalisation des dépenses est en moyenne de 91,26 %, avec des variations plus marquées, entre 28,7 et 30,9 M€. En recettes comme en dépenses, le taux d'exécution tend à se dégrader en 2012 et 2013 lorsque les prévisions sont majorées.

2.4.3.2. En section d'investissement

Le tableau 5 récapitule l'exécution budgétaire en section d'investissement pour la période sous revue.

tableau 5 : Exécution budgétaire en section d'investissement

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne
Recettes d'investissement							
Prévisions budgétaires (BP + DM + RAR N-1 + R001)	22 019 969	18 661 188	21 597 113	19 121 506	14 149 485	14 456 847	18 334 351
Réalisation CA	15 244 863	9 379 414	10 959 481	14 183 447	7 405 567	6 692 209	10 644 163
Restes à réaliser	4 167 249	3 241 114	1 808 240	604 494	607 846	2 194 626	2 103 928
Crédits annulés	2 607 857	6 040 660	8 829 392	4 333 565	6 136 073	4 946 777	5 482 387
<i>Pourcentage d'exécution</i>	69,23 %	50,26 %	50,75 %	74,18 %	52,34 %	46,29 %	58,06 %
Dépenses d'investissement							
Prévisions budgétaires (BP + DM + RAR N-1 + D001)	22 019 969	18 661 188	21 597 113	19 121 506	14 149 485	14 456 847	18 334 351
Réalisation CA	14 540 427	11 831 714	13 029 133	9 704 325	5 270 043	7 947 652	10 387 215
Restes à réaliser	3 097 682	1 198 723	1 223 037	845 744	1 974 402	3 293 883	1 938 912
Crédits annulés	2 207 965	4 161 292	3 423 184	2 580 026	5 392 751	3 215 313	3 496 755
<i>Pourcentage d'exécution</i>	66,03 %	63,40 %	60,33 %	50,75 %	37,25 %	54,97 %	56,65 %
Solde d'exécution	704 435	- 2 452 300	- 2 069 652	4 479 122	2 135 524	- 1 255 443	256 948

Source : Comptes administratifs et comptes de gestion

La section d'investissement se signale par de faibles taux d'exécution en moyenne, en dépenses (56,65 %) comme en recettes (58,06 %), et en dégradation tendancielle. En dépit d'une baisse tendancielle des dépenses et des recettes, l'écart entre prévision et réalisation se maintient sur la période, comme en attestent les illustrations en annexe 2. La réalisation plus importante en

dépenses qu'en recettes a été à l'origine de soldes d'exécution négatifs en 2012, 2013 et 2016, occasionnant des reports à nouveau en dépenses les années suivantes.

En moyenne, le reliquat du programme non réalisé de l'année est reporté environ au tiers (27,73 % en recettes et 35,67 % en dépenses), en restes à réaliser, et annulé environ aux deux tiers (72,27 % en recettes et 64,33 % en dépenses). Le solde des restes à réaliser est devenu déficitaire à compter de 2014, pesant d'autant sur la section d'investissement. Ces chiffres signalent un écart constant entre la programmation inscrite au budget et la capacité technique et financière de l'ordonnateur à la réaliser, qui s'accompagne d'une gestion lourde des restes à réaliser.

Bien que la commune utilise les autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) censés améliorer les taux d'exécution, elle n'a pas structuré cette pratique. Elle ne dispose en effet ni d'un règlement, ni d'un suivi spécifique. Par ailleurs, le plan pluriannuel d'investissement (PPI) ne fait pas la distinction entre les opérations relevant d'AP/CP et les autres opérations, et un même numéro d'opération ou un même intitulé peut s'appliquer à ces deux catégories. En réponse, l'ordonnateur prévoit de rendre plus lisible la présentation des AP/CP dans le PPI. Enfin, les montants portés dans les délibérations et aux annexes des budgets primitifs et comptes administratifs peuvent être discordants ; en 2016 comme en 2017, l'annexe au budget primitif mentionne même des CP évalués sur les années n, n+1 et suivantes, sans référence à une AP ; le budget primitif 2017 fait état de CP sans référence à une AP et pour des opérations n'ayant pas fait l'objet d'une délibération. L'ordonnateur a attribué ces incohérences à une anomalie du logiciel financier, qu'il s'engage à faire corriger.

Ainsi, la pratique des AP/CP de la commune ne contribue pas à articuler la programmation du PPI avec la programmation budgétaire. Dépourvue de valeur ajoutée dans la gestion pluriannuelle des investissements, elle peut être source de confusion sur le plan budgétaire. C'est pourquoi la chambre recommande à l'ordonnateur d'élaborer un règlement et un suivi spécifique des AP/CP. L'ordonnateur a indiqué avoir mis en œuvre une nouvelle procédure de gestion des AP-CP, ainsi qu'un calendrier pour leur suivi et leur actualisation.

Recommandation

2. Élaborer un règlement et un suivi des autorisations de programme et crédits de paiement. *Non mise en œuvre.*

Pour rappel, aux termes de l'article L. 2311-3 du CGCT, « les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement. Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes. L'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement ».

2.4.3.3. Le rattachement des charges et des produits

L'ordonnateur a indiqué qu'à la fin de chaque année, dans le cadre des opérations de fin de gestion décrites dans une note de clôture, l'état des engagements non mandatés, en recettes comme en dépenses de fonctionnement, est visé par les gestionnaires avant rattachement ou annulation. Le tableau 6 récapitule les montants concernés sur la période.

Rapportés respectivement aux charges et produits de l'exercice, les charges rattachées (2,7 % au maximum) et produits rattachés (1,5 % au maximum) sont peu significatifs. Le montant des charges rattachées est très variable d'une année à l'autre (jusqu'à 83 % de variation), mais l'évaluation en est précise d'année en année ; la variation des produits rattachés est importante (jusqu'à 80 % de variation) ; l'année 2011 ne comprenait aucun rattachement. Ces variations témoignent de difficultés dans l'application des consignes détaillées *supra* concernant la définition des engagements non mandatés à prendre en compte.

tableau 6 : Évolution des charges et produits rattachés

Rattachements	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total des charges rattachées	571 557	631 489	395 685	724 970	588 949	740 353
Charges de gestion	25 620 307	26 258 586	26 705 439	27 893 254	28 186 408	27 814 166
Charges rattachées en % des charges de gestion	2,2 %	2,4 %	1,5 %	2,6 %	2,1 %	2,7 %
Total des produits rattachés	0	628 969	450 000	450 000	90 000	84 525
Produits de gestion	29 103 660	29 860 777	29 933 381	30 424 701	30 443 835	31 771 671
Produits rattachés en % des produits de gestion	0,0 %	2,1 %	1,5 %	1,5 %	0,3 %	0,3 %
Différence (produits - charges rattachées)	- 571 557	- 2 520	54 315	- 274 970	- 498 949	- 655 828
<i>Différence produits et charges rattachés/(produits + charges de gestion/2)</i>	<i>0,1 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,1 %</i>	<i>0,1 %</i>	<i>0,0 %</i>
Résultat de l'exercice	2 177 675	2 322 414	1 871 527	1 209 837	875 745	2 635 929
Différence en % du résultat	- 26,2 %	- 0,1 %	2,9 %	- 22,7 %	- 57,0 %	- 24,9 %

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Il en résulte une forte variation du solde des rattachements, laquelle altère significativement (entre 25 et 57 %) le résultat de plusieurs exercices (2011, 2014, 2015 et 2016). Cela est vrai également pour les exercices 2012 à 2016 du port de plaisance (entre 25 et 160 %). Aussi, la chambre recommande à l'ordonnateur de formaliser une procédure spécifique de rattachement des charges et des produits pour limiter les aléas constatés.

Recommandation

3. Formaliser une procédure de rattachement des charges et des produits. *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les observations faites quant à la fiabilité des comptes ne sont pas de nature à remettre en cause la validité des données financières analysées ; seules les erreurs d'imputation entre rémunération et charges sociales, en 2015, ont fait l'objet de rectifications aux fins de lisibilité de l'analyse financière.

En revanche, la chambre réitère les observations faites lors du précédent contrôle relatives au suivi des immobilisations et recommande vivement une démarche de rapprochement entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'actif du comptable. De même, elle invite la commune à intensifier son contrôle sur le processus d'admission en non-valeur. De manière générale, les relations avec la trésorerie pourraient être renforcées. Certes, l'indicateur de la qualité des comptes locaux (IQCL) de la commune présente des valeurs satisfaisantes depuis 2011, comprises entre 17,8 et 19,5 sur 20. Toutefois, la commune n'a pas signé de convention de services comptables et financiers, ni de convention d'engagement partenarial avec la direction générale des finances

publiques, en dépit d'un engagement dans la dématérialisation des informations. La chambre recommande à l'ordonnateur de s'engager dans cette démarche, en profitant de la prise de fonction d'un nouveau comptable, de manière à élaborer un diagnostic conjoint et des actions d'amélioration communes.

Recommandation

4. Signer une convention d'engagement partenarial avec la direction générale des finances publiques. *Non mise en œuvre.*

Par ailleurs, si le processus annuel de conception du budget est structuré et transparent, la comptabilisation des rattachements en section de fonctionnement et la gestion des autorisations de programme et crédits de paiement en section d'investissement peuvent être améliorées et font l'objet de recommandations. Bien que la loi ne l'y oblige pas, la commune peut envisager de traiter ces questions par l'élaboration d'un règlement budgétaire et financier. En réponse, l'ordonnateur a indiqué envisager la mise en place d'un règlement budgétaire et financier et annonce avoir proposé au comptable une convention d'engagement partenarial.

3. LA SITUATION FINANCIÈRE

3.1. Une trajectoire financière marquée par une dégradation tendancielle, suivie d'une amélioration encore insuffisante

Les indicateurs d'analyse financière listés dans le tableau 7 révèlent une nette dégradation de la situation financière de la commune de Frontignan, entre 2011 et 2015 : une dynamique défavorable des charges et des produits a affecté l'excédent brut de fonctionnement et, par suite, la capacité d'autofinancement, qui est demeurée insuffisante pour soutenir la politique d'investissement et la charge de la dette.

Tous ces indicateurs se sont améliorés sur l'exercice 2016 et sont revenus à des valeurs proches de celles de l'exercice 2011, voire meilleures.

tableau 7 : Évolution de la situation financière entre 2011 et 2016

Indicateurs	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Excédent brut de fonctionnement : recettes-dépenses en % des produits de gestion	12,0 %	12,1 %	10,8 %	8,3 %	7,4 %	12,5 %
Taux d'épargne brut : capacité d'autofinancement en % des produits de gestion	9,2 %	9,5 %	8,0 %	5,8 %	5,0 %	10,3 %
Couverture des investissements par du financement propre : financement propre disponible / dépenses d'équipement	44,7 %	58,6 %	37,8 %	25,9 %	59,2 %	73,0 %
Capacité de désendettement (en années) : encours de dette / capacité d'autofinancement du budget principal	8,5	8,1	11,3	16,1	17,6	7,9

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

L'amélioration procède de deux causes : la première est la progression significative des recettes, essentiellement d'origine fiscale, accompagnée d'une modération des dépenses ; la seconde est la diminution du programme d'investissement, amorcée en 2015.

Pour autant, ces valeurs demeurent insuffisantes et en retrait par comparaison avec la moyenne des communes de taille comparable (15 000 à 30 000 habitants), témoignant à la fois de la relative fragilité et des marges d'amélioration de la situation financière de la commune.

tableau 8 : Situation financière en 2016

Indicateurs 2016	Frontignan	Communes 15-30 k habitants	Valeurs recherchées
Excédent brut de fonctionnement : recettes-dépenses en % des produits de gestion	12,5 %	16,0 %	> 20 %
Taux d'épargne brut : capacité d'autofinancement en % des produits de gestion	10,3 %	14,0 %	> 15 %
Couverture des investissements par du financement propre : financement propre disponible / dépenses d'équipement	73,0 %	90,4 %	> 75 %
Capacité de désendettement (en années) : encours de dette / capacité d'autofinancement du budget principal	7,9	3,6	< 6

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

3.2. Les performances financières annuelles de la section de fonctionnement

3.2.1. L'excédent brut de fonctionnement et le résultat de la section de fonctionnement

Sur la période 2011-2016, les produits ont progressé de 1,8 % en moyenne par an et les charges de 1,7 %, l'excédent brut de fonctionnement de 2,6 % par an. Cette dynamique globale positive nivelle les variations intervenues au cours de la période. Ainsi entre 2011 et 2015, ces mêmes indicateurs montraient des produits en progression de 1,1 %, des charges en progression de 2,4 % et un excédent brut en régression de 10,3 %, soit une dynamique très négative.

Il convient de remarquer, à partir des données de la direction générale des collectivités locales arrêtées à 2015, que la commune Frontignan a des produits et des charges inférieurs à ceux de la moyenne de sa strate, non seulement en 2015, mais sur toute la période 2011-2015. En outre, si les charges de la commune ont progressé dans les mêmes proportions que celles de la moyenne de la strate, ses produits, en revanche, ont progressé huit fois moins, de sorte que le résultat comptable de la commune s'est détérioré dans des proportions trois fois supérieures.

tableau 9 : Résultat rapporté aux données de la strate

En € par habitant	2015		Moyenne 2011-2015		Variation 2011-2015	
	Frontignan	Moyenne strate	Frontignan	Moyenne strate	Frontignan	Moyenne strate
Produits de fonctionnement	1 331	1 481	1 325,8	1 457,8	6	50
Charges de fonctionnement	1 293	1 358	1 252,2	1 334,8	61	68
Résultat	38	123	73,6	123	-55	-18

Source : Direction générale des collectivités locales

L'inflexion intervenue sur l'exercice 2016 est sensible, après une érosion de l'excédent brut de fonctionnement entre 2011 et 2015. Ainsi, entre 2015 et 2016, les charges ont légèrement

régressé, à hauteur de 372 k€ (- 1,3 %) et les produits nettement progressé, à hauteur de 1,3 M€ (+ 4,4 %).

tableau 10 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement

<i>en €</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Produits de gestion (A)	29 103 660	29 860 777	29 933 381	30 424 701	30 443 835	31 771 671	1,8 %
Charges de gestion (B)	25 620 307	26 258 586	26 705 439	27 893 254	28 186 408	27 814 166	1,7 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 483 353	3 602 191	3 227 941	2 531 447	2 257 427	3 957 505	2,6 %
en % des produits de gestion	12,0 %	12,1 %	10,8 %	8,3 %	7,4 %	12,5 %	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Rapporté aux produits de gestion, l'excédent brut de fonctionnement est demeuré à un niveau modeste, n'excédant pas les 12,5 % en 2016, sa plus haute valeur de la période.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute a suivi une trajectoire similaire à celle de l'excédent brut de fonctionnement, à savoir une dégradation tendancielle jusqu'en 2015 suivie d'une amélioration en 2016 ; cette tendance est marginalement améliorée par la légère décroissance des charges financières (- 1,9 % en moyenne par an), en dépit de la variation des subventions versées aux services publics industriels et commerciaux. De même, rapportée aux produits de gestion, la CAF brute est demeurée à un niveau modeste, n'excédant pas 10,3 % en 2016, sa valeur maximale sur la période.

tableau 11 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute

<i>en €</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Excédent brut de fonctionnement	3 483 353	3 602 191	3 227 941	2 531 447	2 257 427	3 957 505	2,6 %
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 735 408	- 722 671	- 799 056	- 702 928	- 622 728	- 667 052	- 1,9 %
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	41 655	42 361	22 882	14 667	88 571	10 629	- 23,9 %
+/- Autres produits et charges excès. réels	- 21 380	1 589	2 139	- 42 333	- 20 693	- 21 777	0,4 %
= CAF brute	2 684 911	2 838 748	2 408 142	1 771 520	1 525 435	3 258 047	3,9 %
en % des produits de gestion	9,2 %	9,5 %	8,0 %	5,8 %	5,0 %	10,3 %	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Enfin, le résultat de la section de fonctionnement a connu également une dégradation jusqu'en 2015, suivie d'un redressement en 2016 ; la progression des amortissements et provisions a conduit à un abaissement remarquable du résultat en 2015, à 875 745 €.

tableau 12 : Évolution du résultat de la section de fonctionnement

<i>en €</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Var. annuelle moyenne</i>
CAF brute	2 684 911	2 838 748	2 408 142	1 771 520	1 525 435	3 258 047	3,9 %
- Dotations nettes aux amortissements	510 182	519 281	546 643	569 000	630 067	622 037	4,0 %
- Dotations nettes aux provisions	0	0	- 2 000	0	30 000	30 000	N.C.
+ Quote-part des subventions d'inv. Transférées	2 947	2 947	8 028	7 317	10 377	29 918	59,0 %
= Résultat section de fonctionnement	2 177 675	2 322 414	1 871 527	1 209 837	875 745	2 635 929	3,9 %

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

3.2.2. L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion sont en progression constante sur la période (+ 1,8 % par an en moyenne) : entre 2011 et 2016, ils ont augmenté de 2,5 M€. La progression des produits de la fiscalité locale et de l'exploitation (+ 4,1 M€ entre 2011 et 2016), marquée sur 2016 en particulier, a compensé la diminution des produits d'origine institutionnelle ou intercommunale (- 1,7 M€ entre 2011 et 2016), en particulier la dotation globale de financement.

3.2.2.1. La régression des produits de gestion d'origine institutionnelle ou intercommunale

Les produits de gestion d'origine institutionnelle ou intercommunale et dont les montants s'imposent à la commune peuvent être qualifiés de « rigides », dans la mesure où l'ordonnateur ne dispose pas de marge de manœuvre pour les faire varier.

Sur la période, ces produits ont diminué tendanciellement (- 2,9 % par an en moyenne), sous l'effet principalement de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 4,3 % par an en moyenne. La DGF de la commune de Frontignan était de 210 € par habitant en 2016, contre 211 pour la moyenne de la strate.

tableau 13 : Évolution des produits « rigides »

<i>en €</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Ressources institutionnelles	8 220 089	8 547 162	8 096 701	8 062 101	7 062 471	6 963 805	- 3,3 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	4 023 171	3 839 988	3 972 567	4 094 675	4 213 324	3 613 411	- 2,1 %
= Produits « rigides »	12 243 260	12 387 150	12 069 268	12 156 776	11 275 795	10 577 216	- 2,9 %

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

Par comparaison avec les communes de même strate, la DGF par habitant (237 €) était très proche de la moyenne (235 €) en 2015. En revanche, elle a diminué moins fortement entre 2011 et 2015 pour Frontignan (- 23 € par habitant) que pour la moyenne de la strate (- 32 € par habitant), dans le cadre de leur contribution à la réduction des déficits publics.

La fiscalité versée par l'intercommunalité à travers l'attribution de compensation, stable entre 2011 et 2015, a diminué sensiblement en 2016 de 706 716 € (- 18,9 %), en lien avec les transferts de compétences relatifs à une piscine et une école de musique. Ces transferts avaient en effet été évalués par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) de novembre 2016 à 706 711 €, comme récapitulé dans l'annexe 3.

3.2.2.2. La progression des produits de la fiscalité locale et de l'exploitation

Les produits de la fiscalité locale et de l'exploitation peuvent être qualifiés de flexibles, dans la mesure où l'ordonnateur dispose d'une marge de manœuvre pour en influencer la variation. Ils sont en progression constante sur la période (4,5 % par an), compensant la régression des produits « rigides ».

tableau 14 : Évolution des produits « flexibles »

<i>en €</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Ressources fiscales propres	15 233 147	15 880 782	16 197 940	16 579 283	17 480 032	19 209 669	4,7 %
+ Ressources d'exploitation	1 477 253	1 513 910	1 538 199	1 558 642	1 538 225	1 626 264	1,9 %
= Produits « flexibles »	16 710 400	17 394 693	17 736 139	18 137 925	19 018 257	20 835 933	4,5 %

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Des produits de la fiscalité locale dynamiques en dépit d'une stabilité des taux

Les impôts locaux représentent la principale ressource fiscale de la commune. Ils connaissent également la variation la plus sensible, progressant de 4 M€ entre 2011 et 2016, au rythme de 5,3 % par an.

tableau 15 : Évolution des ressources fiscales

<i>en €</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Impôts locaux nets des restitutions	13 551 701	14 183 690	14 672 968	15 042 922	15 824 562	17 550 267	5,3 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	304 797	383 644	304 696	299 638	346 439	349 231	2,8 %
+ Taxes sur activités industrielles	453 803	461 255	489 769	480 396	459 629	481 813	1,2 %
+ Autres taxes	922 846	852 193	730 507	756 326	849 403	828 358	- 2,1 %
= Ressources fiscales propres	15 233 147	15 880 782	16 197 940	16 579 283	17 480 032	19 209 669	4,7 %

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

Cette progression a eu lieu dans un contexte de grande stabilité des taux d'imposition entre 2011 et 2015, du fait d'un manque de marges de manœuvre en la matière : les taux d'imposition sont constamment très supérieurs à la moyenne nationale de la strate, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de la commune avoisinant les 140 % entre 2011 et 2015.

tableau 16 : Évolution des taux d'imposition

Taux des taxes en %	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Taux de la taxe d'habitation	24,44 %	24,44 %	24,44 %	24,44 %	24,44 %	25,42 %
Moy. nationale de la strate	17,95 %	17,98 %	18,00 %	18,15 %	18,41 %	19,98 %
Taux de la taxe sur le foncier bâti	33,33 %	33,33 %	33,33 %	33,33 %	33,33 %	34,66 %
Moy. nationale de la strate	23,61 %	23,66 %	23,37 %	23,18 %	23,42 %	24,68 %
Taux de la taxe sur le foncier non bâti	121,22 %	121,22 %	121,22 %	121,22 %	121,22 %	121,22 %
Moy. nationale de la strate	59,08 %	59,04 %	58,48 %	57,46 %	59,04 %	59,18 %
Taux moyen global de la fiscalité directe	28,83 %	28,80 %	28,79 %	28,85 %	28,79 %	36,20 %
Coefficient mobilisation du potentiel fiscal	139,53 %	139,18 %	139,97 %	140,09 %	138,30 %	134,20 %

Source : Fiches AEF de la commune et direction générale des collectivités locales

Avant 2016, l'ordonnateur indique avoir suivi les recommandations à la fois de la DGFIP, de la préfecture et du précédent rapport de la chambre, en travaillant essentiellement sur les bases imposables, par des diagnostics physiques et techniques réalisés par des agents de la ville. Un travail a également été réalisé sur les logements vacants. Chaque année la commission des impôts directs demande des corrections. Les bases nettes imposées ont ainsi progressé continuellement entre 2011 et 2015 (+ 7 M€), avant une forte augmentation entre 2015 et 2016 (+ 4,2 M€), liée à la suppression d'un abattement.

tableau 17 : Évolution des bases nettes imposables

<i>en €</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Taxe d'habitation	25 601 000	26 695 000	27 474 000	27 656 000	29 160 000	32 765 359
+ Foncier bâti	21 117 000	22 121 000	22 982 000	23 793 000	24 525 000	25 188 646
+ Foncier non bâti	189 000	173 000	164 000	169 000	170 000	163 977
= Bases nettes totales imposées	46 907 000	48 989 000	50 620 000	51 618 000	53 855 000	58 117 982

Source : Fiches AEF de la commune

La commune a également mis en place la majoration de 20 % de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, par délibération du 27 février 2015.

En 2015, Thau Agglo a mis en commun un observatoire fiscal, auquel la commune participe par convention. Un diagnostic a été réalisé sur les exercices 2015 et précédents par le prestataire FININDEV, au moyen d'un outil de traitement de données permettant notamment la vérification des déclarations de surface. L'observatoire a produit un diagnostic physique et démographique, poursuivant le travail initié en isolant une série de situations à traiter : application du coefficient de majoration des propriétés bâties, inclusion des habitations sans raccordement à l'assainissement, changements de catégorie possibles. La mise en œuvre de ces pistes de travail est en cours, en lien avec l'administration fiscale.

Le diagnostic de la politique fiscale relevait également une « politique d'abattement relativement généreuse pour le contribuable » et des marges de manœuvre en conséquence. L'abattement général à la base était en effet à son maximum légal de 15 %, l'abattement pour les deux premières personnes à charge à 15 %, soit le taux médian et l'abattement pour la troisième personne à charge et les suivantes à 25 %, soit le taux maximum. Par délibération du 22 septembre 2015, la commune a supprimé, à compter de l'exercice 2016, l'abattement général à la base de 15 % pour la taxe d'habitation, qui portait sur 4,05 M€ de bases et datait de 1978. En revanche, les abattements à 15 % pour les deux premières personnes à charge et 25 % pour les personnes supplémentaires ont été maintenus.

Par délibération du 27 septembre 2015, la commune a supprimé l'exonération des deux ans sur les constructions nouvelles à usage d'habitation. Par délibération du 12 avril 2016, elle a également augmenté les taux d'imposition, sans que cela ne majore son coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, lequel demeure en dessous de la moyenne de la période, à 134,2 %. Elle escompte disposer d'une évaluation détaillée des gains générés par ces différentes mesures courant septembre 2017.

Des produits d'exploitation peu développés et en faible progression

En 2016, les ressources d'exploitation, détaillées dans le tableau 18 représentaient 1,6 M€, soit 5 % des produits de gestion, contre 9 % en moyenne pour les communes de 15 à 30 000 habitants. La moitié provient des prestations de services à la population.

tableau 18 : Évolution des ressources d'exploitation

<i>en €</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	0	845	1 419	709	1 251	449	<i>N.C.</i>
+ Domaine et récoltes	86 649	98 022	96 055	137 287	142 662	172 346	<i>14,7 %</i>
+ Travaux, études et prestations de services	751 679	785 058	801 097	793 003	835 731	785 687	<i>0,9 %</i>
+ Remboursement de frais	75 137	60 056	56 564	54 201	45 432	192 762	<i>20,7 %</i>
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	913 465	943 981	955 135	985 199	1 025 077	1 151 244	<i>4,7 %</i>
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	563 788	569 929	580 898	573 443	513 148	475 020	<i>- 3,4 %</i>
= Autres produits de gestion courante (b)	563 788	569 929	583 063	573 443	513 148	475 020	<i>- 3,4 %</i>
= Ressources d'exploitation (a+b)	1 477 253	1 513 910	1 538 199	1 558 642	1 538 225	1 626 264	<i>1,9 %</i>

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Leur montant a progressé modérément sur la période (1,9 % en moyenne par an) ; l'année 2016 a été marquée par une régression des revenus des immeubles, compensée par une progression des remboursements de frais. Ces derniers correspondent à des refacturations : de l'investissement et de la maintenance du logiciel Ciril, au CCAS et au SIVOM notamment ; d'agents mis à disposition du CCAS et de la caisse des écoles ; de frais liés à des conventions de mutualisation, à Thau Agglo.

3.2.3. L'évolution des charges courantes

Entre 2011 et 2016, les charges courantes ont été contenues : elles ont progressé modérément, de 2,1 M€, soit 1,6 % en moyenne par an, l'ensemble des catégories de dépenses connaissant une progression comparable, à l'exception des charges financières, en régression de 1,9 % par an en moyenne.

tableau 19 : Évolution des charges courantes

<i>en €</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Var. ann. moy.</i>
Charges à caractère général	5 137 428	5 196 400	5 034 432	5 292 555	5 271 899	5 390 415	<i>1,0 %</i>
+ Charges de personnel	15 306 128	15 500 079	16 072 035	16 911 158	17 243 331	16 825 652	<i>1,9 %</i>
+ Subventions de fonctionnement	2 859 021	3 212 498	3 195 389	3 283 200	3 197 840	3 082 854	<i>1,5 %</i>
+ Autres charges de gestion	2 317 730	2 349 609	2 403 583	2 406 341	2 473 338	2 515 245	<i>1,6 %</i>
+ Charges d'intérêt, pertes de change	735 432	722 671	799 100	702 982	622 728	667 052	<i>- 1,9 %</i>
= Charges courantes	26 355 739	26 981 257	27 504 539	28 596 236	28 809 136	28 481 218	<i>1,6 %</i>

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

La structure des charges de la commune, comparée à la moyenne des communes de même strate, révèle une part des dépenses de personnel toujours supérieure et en progression plus rapide, mais aussi et *a contrario* une part des achats et charges externes toujours inférieure à la moyenne.

tableau 20 : Charges courantes rapportées aux données de la strate

Part dans la structure en %	2015		Moyenne 2011-2015		Variation 2011-2015	
	<i>Frontignan</i>	<i>Moy. strate</i>	<i>Frontignan</i>	<i>Moy. Strate</i>	<i>Frontignan</i>	<i>Moy. strate</i>
Charges de personnel	58,1	55,9	56,3	54,7	4,94	1,88
Achats et charges externes	17,4	20,7	17,7	21,5	-0,08	-0,86
Charges financières	2,1	3,8	2,5	3,2	-0,45	0,69
Autres charges, contingents	7,0	2,2	7,1	2,2	0,19	-0,09
Subventions versées	10,8	8,3	11,0	8,8	0,84	-0,77

Source : Direction générale des collectivités locales

Ces deux éléments confirment l'absence d'externalisation, la régie étant privilégiée, y compris pour des fonctions fréquemment sous-traitées : nettoyage, téléphonie, accueil, etc. Si les charges financières pèsent toujours moins que dans les autres communes de la strate et sont en contraction, en revanche, la commune consacre une part conséquente et croissante de son budget aux autres charges (trois fois plus que la moyenne en 2015), et aux subventions versées (de 30 % supérieure), à rebours de l'évolution des autres communes.

3.2.3.1. Des charges à caractère général maîtrisées, en dépit d'une absence de structuration de la fonction achats

Les charges à caractère général sont contenues sur la période, progressant de 1 % par an. Si les dépenses d'achats et charges externes rapportées à l'habitant demeurent en dessous de la moyenne des communes de la strate, en revanche, elles ont progressé trois fois plus vite dans la période 2011-2015.

tableau 21 : Achats et charges externes rapportés aux données de la strate

En € par habitant	2015		Moyenne 2011-2015		Variation 2011-2015	
	<i>Frontignan</i>	<i>Moy. strate</i>	<i>Frontignan</i>	<i>Moy. Strate</i>	<i>Frontignan</i>	<i>Moy. strate</i>
Achats et charges externes	225	281	221,6	286,6	9	3

Source : Direction générale des collectivités locales

La fonction achats apparaît par conséquent peu structurée.

L'organigramme des services de la commune identifie deux services gérant des procédures administratives de marchés publics : le service « achats », d'une part, composé de deux agents, pour les marchés à procédure adaptée (MAPA), le service « juridique », d'autre part, pour les procédures formalisées en appels d'offre. Il n'y a pas de pilotage de la fonction achats, aucun de ces deux services ne comprenant une compétence experte en achat public, mais étant seulement en charge d'un accompagnement administratif des procédures. Ce sont les techniciens des services, non formés à l'achat, qui définissent les besoins et les cahiers des charges, en lien avec leur responsable de service et l' élu compétent, et qui réalisent l'analyse des offres. Aussi et afin de faire progresser la maîtrise de cette matière, la chambre recommande à l'ordonnateur d'organiser des formations collectives et individuelles à l'achat public, tant pour les services gestionnaires que pour les élus suivant leur action. L'ordonnateur a indiqué en réponse que des formations complémentaires à l'achat public seraient conduites.

Recommandation

5. Organiser des formations individuelles et collectives à l'achat public pour les services et les élus. *Non mise en œuvre.*

Le cadre d'exercice est fixé par un règlement intérieur relatif aux MAPA et datant de 2010, n'ayant fait l'objet d'une actualisation relative à la nomenclature qu'en 2013. Il est obsolète, compte tenu des réformes successives du code des marchés publics, notamment celle du 1^{er} avril 2016. La commune est invitée à rendre accessible aux services une information à jour sur la réglementation des marchés publics, sans qu'il soit nécessaire qu'elle la bâtit.

Par ailleurs, ce règlement limite l'achat public à la prise en compte des seuils de dépenses et néglige la question de la définition d'une stratégie d'achat permettant de mettre la procédure au service d'un objectif de qualité ou de gain financier. Un guide pratique, décomposant les phases clé d'un achat réussi, pourrait lui être substitué. En réponse, l'ordonnateur a mis en avant ce choix assumé d'une approche juridique de l'achat, reposant sur une mise en concurrence formalisée quasi systématique et un recours permanent à la dématérialisation, de nature à limiter le risque de mise en cause administrative et pénale.

Chaque technicien est sollicité trois mois avant l'échéance du marché, pour mettre à jour ses besoins, en lien avec le responsable de service et l' élu compétents : cette démarche tend à une reconduction du besoin à l'identique, sans réflexion préalable sur le regroupement de MAPA dans un appel d'offres alloti. La commune recourt à des groupements de commandes, en tant que pouvoir adjudicateur ou en tant qu'adhérent, mais pas à des centrales d'achats. L'absence de cartographie des achats ne favorise pas ces démarches de rationalisation et de massification, pourtant de nature à réduire les coûts.

De fait, la répartition des marchés passés sur la période confirme la prépondérance des marchés à procédure adaptée, dans un rapport de 1 à 10 par rapport aux appels d'offres :

tableau 22 : Nombres de procédures d'achats

Nombre de marchés	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne
MAPA	43	53	43	29	47	48	43,9
Appels d'offres	5	7	3	3	6	4	4,6

Source : Tableaux de suivi des procédures de la commune

Mais le recours au MAPA ne s'assortit jamais des négociations censées permettre un gain financier. De manière générale, la préoccupation de performance est absente. En témoigne l'absence de recours à des procédures innovantes telles que l'accord cadre ou le dialogue compétitif, de même que l'absence d'évaluation des gains éventuels réalisés au cours d'une procédure.

3.2.3.2. L'évolution des charges de personnel

Entre 2011 et 2016, les charges de personnel ont progressé en moyenne de 1,9 % par an ; cette augmentation est continue jusqu'en 2015 (+ 2 M€) et suivie d'un repli en 2016 (- 420 k€), en lien avec un transfert de compétences évalué à 600 k€ par la CLECT et venu compenser l'effet des progressions indiciaires.

tableau 23 : Évolution des charges de personnel

<i>en €</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Var. Ann. mo.</i>
Rémunérations du personnel	10 419 756	10 597 039	10 951 296	11 590 751	11 643 386	11 391 235	1,8 %
+ Charges sociales	4 450 606	4 448 572	4 655 525	4 847 874	5 149 545	5 076 423	2,7 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	302 767	315 718	331 815	333 783	305 399	322 116	1,2 %
+ Autres charges de personnel	133 000	138 750	133 400	138 750	145 000	33 211	- 24,2 %
= Charges de personnel interne	15 306 128	15 500 079	16 072 035	16 911 158	17 243 331	16 822 985	1,9 %
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	29,1 %	28,7 %	29,0 %	28,7 %	43,0 %	30,2 %	
+ Charges de personnel externe	0	0	0	0	0	2 667	<i>N.C.</i>
= Charges totales de personnel	15 306 128	15 500 079	16 072 035	16 911 158	17 243 331	16 825 652	1,9 %

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion, après rectifications

De 2011 à 2015, les dépenses de personnel de la commune, rapportées à l'habitant, ont été systématiquement en dessous de la moyenne des communes de même strate. En revanche, ces dépenses et leur part dans le budget ont nettement plus progressé à Frontignan que dans les autres communes. En l'absence d'externalisation, ces données caractérisent une efficacité dans la gestion des ressources, en regard du niveau de prestations fourni à la population, mais aussi une rigidité croissante de la dépense et une réduction des marges de manœuvre en conséquence.

tableau 24 : Charges de personnel rapportées aux données de la strate

	2015		Moyenne 2011-2015		Variation 2011-2015	
	<i>Frontignan</i>	<i>Moy. strate</i>	<i>Frontignan</i>	<i>Moy. Strate</i>	<i>Frontignan</i>	<i>Moy. strate</i>
Charges de personnel En € par habitant	751	758	705,6	730	96	62
Ratio de structure En %	58,09	55,85	56,306	54,692	4,94	1,88

Source : Direction générale des collectivités locales

Les facteurs d'évolution de la masse salariale

L'ordonnateur a mis en avant, pour rendre compte de l'augmentation de 2 M€ entre 2011 et 2016, d'une part, les effets de coût occasionnés par les évolutions réglementaires, d'autre part, les variations d'effectifs. Le glissement vieillesse-technicité, d'abord, a été évalué à 335 000 €, soit une évolution de 0,44 % par an. L'alignement progressif des cotisations à la CNRACL, à partir de 2012, aurait représenté au total environ 447 000 €, la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) 80 150 € et, les mesures de reclassement statutaire des agents de catégories A, B et C 241 400 €, soit un total évalué à 1,1 M€.

Quant à la variation des effectifs, elle serait imputable au renforcement de ceux de la police municipale à compter de 2010, à la réforme des rythmes scolaires à partir de 2013, la création d'une direction de la jeunesse et de la cohésion sociale avec du personnel réaffecté, celle d'un pôle valorisation et développement durable ; en contrepartie, le transfert à la Thau Agglo des compétences piscine et enseignement de la musique a occasionné une diminution des effectifs. Le solde des variations a été estimé à 800 k€.

Les tableaux de suivi des prévisions de dépenses du chapitre 012 attestent de la prise en compte au cours de chaque exercice de ces paramètres de variations des dépenses et justifient les évaluations rétrospectives de l'ordonnateur.

Un pilotage de la masse salariale par les effectifs

La direction des ressources humaines pilote ses effectifs avec rigueur. Le budget est bâti sur la base d'un tableau détaillé des variations pouvant être anticipées et chiffrées, dont le suivi est réalisé ligne à ligne dans le cours de l'année.

En cours et en fin d'année, des tableaux de bord précis et lisibles retracent l'évolution de la situation : un tableau de suivi mensuel récapitule les effectifs et la masse salariale pour les emplois permanents, non permanents et d'insertion, titulaires, non titulaires, de la ville et du port de plaisance ; un tableau mensuel de suivi budgétaire mesure l'écart entre la prévision mensualisée et la réalisation, ainsi que le taux de réalisation cumulé. Ces données consolidées traduisent la capacité de l'ordonnateur à tenir la prévision de dépense, avec un taux de réalisation moyen du chapitre 012 de 99,44 % sur la période sous revue. Ces tableaux de bord pourraient utilement comprendre une mesure de l'évolution des effectifs et de la masse salariale rapportée, non seulement au prévisionnel de l'année, mais également aux réalisations de l'année antérieure.

tableau 25 : Réalisation des prévisions de dépenses de personnel

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne
Crédits ouverts chapitre 012	16 500 000	16 364 000	17 117 830	17 835 000	18 491 000	18 080 000	17 397 972
Mandats émis ou rattachés	16 130 040	16 359 104	17 000 346	17 834 848	18 487 141	17 992 986	17 300 744
Taux de réalisation	97,76 %	99,97 %	99,31 %	100,00 %	99,98 %	99,52 %	99,44 %

Source : Comptes administratifs

À partir de ces éléments de suivi, le tableau des effectifs est mis à jour deux fois par an et l'information à l'assemblée délibérante est exacte (à l'exception d'une erreur dans la version du 12 avril 2016), précise (mention des filières et corps) et motivée quant aux variations. Le taux d'occupation des postes est en moyenne de 87,2 % et stable sur la période, comme récapitulé en annexe 5.

La direction des ressources humaines prévient ainsi efficacement le risque de dérive des effectifs, en intervenant notamment au stade de la préparation budgétaire. En revanche, elle n'initie, ni n'accompagne de réflexion relative au dimensionnement des effectifs ou à l'efficience des organisations, voire à l'éventuelle concession de missions à d'autres acteurs publics ou privés.

Une moindre maîtrise des dépenses liées à la gestion du temps de travail

Le protocole d'accord relatif au temps de travail

L'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail, pris par délibération du 20 décembre 2001 et mis à jour par celle du 25 novembre 2008 pour tenir compte de la journée de solidarité, prévoit une durée hebdomadaire unique de 36 heures, au lieu de 35, et en contrepartie 35 jours de congés annuels hors-jours de fractionnement, pour un total de 1 577 heures, au lieu des 1 607 prévues dans la loi. Le dispositif préexistant avait été reconduit, par délibération du 28 décembre 2001, comme le permettait la loi du n° 2001-2 du 3 janvier 2001. Pour le reste, il

n'appelle pas de commentaire, compte tenu de sa conformité à la réglementation, récapitulée dans le tableau 26.

tableau 26 : Paramètres du protocole d'accord relatif au temps de travail

Indicateurs	Réglementation	Frontignan
Durée annuelle	1 607	1 577
Durée hebdomadaire	35	36
Durée hebdomadaire maximale	48	48
Durée maximale de la journée	10	10
Amplitude maximale par jour	12	12
Repos quotidien minimal	11	11
Nombre de jours de congés	27	37

Source : Protocole d'accord relatif au temps de travail de la commune

Toutefois, la charte de fonctionnement prévue dans le protocole et censée décliner les aspects organisationnels service par service, n'a pas été élaborée à ce jour. Cette absence de définition, combinée à l'existence d'une durée hebdomadaire unique en dépit de la variété des missions exercées en régie, est génératrice d'un risque de régulation informelle du temps de travail, par les heures supplémentaires et l'épargne-temps notamment. Aussi, la chambre invite l'ordonnateur à remédier à cette lacune, en élaborant cette charte.

La progression des heures supplémentaires

La gestion des heures supplémentaire est encadrée par un règlement fixant les règles applicables au 1^{er} mai 2010, ainsi que le circuit de validation : les nuits, dimanches et fériés sont comptabilisés en heures supplémentaires, les samedis en temps de travail ; les heures supplémentaires ne peuvent dépasser 25 heures par mois ; elles sont validées par le supérieur hiérarchique, le directeur de rattachement et le directeur général des services ; un état informatisé permet ce traitement ; priorité est donnée à la récupération des heures, qui sont majorées d'un quart en semaine, de moitié le dimanche, de 1,5 la nuit ; le paiement est plafonné à 10 heures par mois pour les catégories C et B et non titulaires et la majoration est de 25 % pour les 14 premières heures, 27 % au-delà, 100 % de nuit, 66 % les dimanches et fériés.

Que ce soit en heures (+ 12,3 % en moyenne par an) ou en montant (+ 5,2 % en moyenne par an), les heures supplémentaires sont en nette augmentation sur la période. Pour expliquer la progression en volume, la DRH a mis en avant, mais sans l'étayer, une augmentation des manifestations publiques mobilisant les agents en dehors de leurs horaires habituels et dans un contexte de plan Vigipirate, en 2015 et 2016 ; quant à la progression des paiements, a été mise en avant une faible tolérance des services à l'absence pour récupération de leurs agents, en particulier de nuit.

tableau 27 : Évolution des heures supplémentaires

Heures	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle
Nombre d'heures supplémentaires							
Semaine	1 949	2 143	1 702	3 847	2 563	3 262	10,8 %
Nuit	485	496	564	704	650	851	11,9 %
Dimanche et fériés	1 736	4 184	3 584	3 776	3 267	3 327	13,9 %
TOTAL	4 170	6 823	5 850	8 327	6 480	7 440	12,3 %
Montant des heures supplémentaires							
Semaine	25 319 €	28 193 €	22 499 €	51 707 €	35 095 €	47 557 €	13,4 %
Nuit	12 172 €	12 963 €	14 612 €	18 675 €	17 449 €	23 759 €	14,3 %
Dimanche et fériés	78 227 €	88 772 €	77 245 €	83 114 €	74 420 €	77 573 €	- 0,2 %
TOTAL	115 718 €	129 928 €	114 356 €	153 496 €	126 964 €	148 889 €	5,2 %

Source : Statistiques de l'ordonnateur

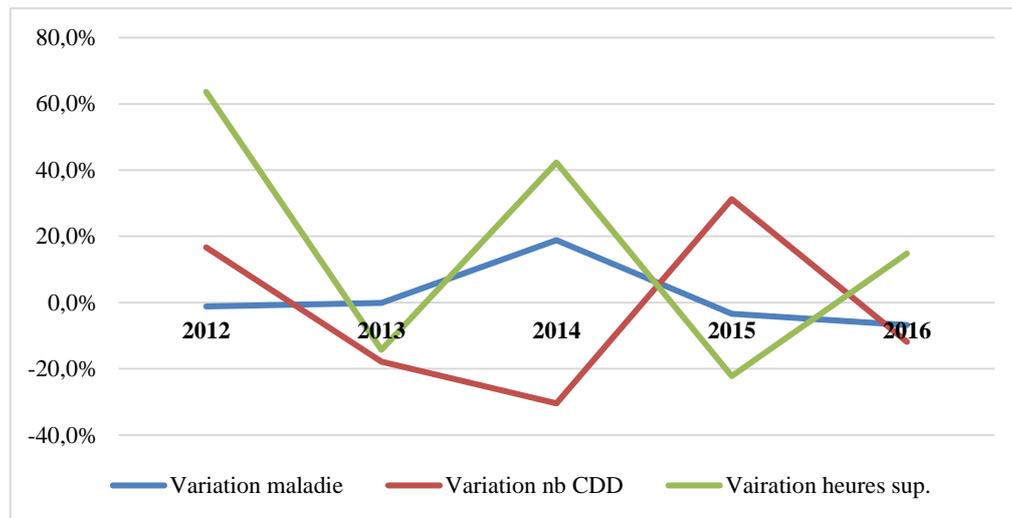
Ces facteurs explicatifs, qu'un suivi détaillé des heures supplémentaires par service ou catégorie professionnelle ne vient pas étayer, sont insuffisants pour justifier une telle augmentation de la créance des agents sur la collectivité.

La prévention de l'absentéisme

La compensation des absences courtes pour maladie ne fait pas partie des facteurs invoqués pour justifier des heures supplémentaires. De fait, le tableau 28 et le graphique 1 montrent l'absence de proportion entre progression des jours d'absence pour maladie et progression des heures supplémentaires.

tableau 28 : Évolution des jours de maladie, des CDD de remplacement et des heures supplémentaires

Année	Maladie		CDD remplaçants		Heures supplémentaires	
	Jours	Variation	Jours	Variation	Jours	Variation
2011	6 091	-	48	-	4 170	-
2012	6 018	-1,2%	56	16,7%	6 823	63,6%
2013	6 010	-0,1%	46	-17,9%	5 850	-14,3%
2014	7 143	18,9%	32	-30,4%	8 327	42,3%
2015	6 900	-3,4%	42	31,3%	6 480	-22,2%
2016	6 432,5	-6,8%	37	-11,9%	7 440	14,8%

graphique 1 : Évolution des maladies, remplacements, heures supplémentaires

Source : Statistiques de l'ordonnateur

Il en est de même du nombre de contractuels de remplacement recrutés chaque année. Leur variation n'est pas corrélée à celle des jours d'absence pour maladie, le remplacement se limitant aux absences longues, non comptabilisées ici. Il n'existe pas de procédure indiquant les critères de remplacement d'un agent absent : la démarche procède d'une négociation entre services et DRH et ne peut être évaluée.

À l'exception d'un pic en 2014, attribué par l'ordonnateur à la suppression du jour de carence, le nombre de jours d'absence pour maladie est assez stable sur la période, entre 6 000 et 7 000 jours par an. Des actions de prévention de l'absentéisme existent, en lien avec la médecine préventive. Surtout, un dispositif incitatif de modulation de la prime de fin d'année a été validé par le comité technique paritaire du 27 février 2004, qui prévoit une décote d'un trentième du montant touché par jour d'absence.

La gestion des congés et la charge des comptes épargne-temps

L'ordonnateur suit les comptes épargne-temps de chaque agent bénéficiaire, à travers un tableau précis, contenant néanmoins des erreurs de totaux, ainsi que des champs vides, concernant les catégories professionnelles : ces données témoignent du nombre de jours cumulés (5 167), du rythme de progression du stock (en moyenne un millier par an) et du coût élevé de cette dette pour la collectivité (370 k€).

L'ordonnateur n'a pas pu produire d'explication sur la progression continue du nombre de jours épargnés, en dehors du souhait des agents de quitter leur poste avant leur départ effectif en retraite : entre 2011 et 2016, 5 754 jours ont été épargnés, contre 921 utilisés. Il souligne néanmoins que le rythme de progression des CET décroît d'année en année et estime que les agents de la ville passent d'un réflexe d'épargne à une utilisation plus fluide des jours stockés.

tableau 29 : Évolution du nombre de jours de CET épargnés

Année	Congés versés	Heures versées (en jours)	Congés pris	Variation	Solde
2012	1 649	125	-91	+ 1 683	1 683
2013	1 167	83	-77	+ 1 173	2 856
2014	1 100	53	-144	+ 1 009	3 865
2015	1 118	52	-282	+ 888	4 753
2016	721	21	-329	+ 413	5 167
Total	5 754	334	-921		

Source : Tableau de suivi des CET de la commune

Le nombre d'heures déposées étant marginal, au total l'équivalent de 334 jours sur six ans, c'est une régulation défailante de la prise de congés, et non une accumulation d'heures supplémentaires qui est à l'origine de cette créance des agents sur la collectivité. Aussi, la chambre invite l'ordonnateur à optimiser la planification des congés dans les services, en lien avec l'élaboration d'une charte de fonctionnement du temps de travail précité.

La forte progression du régime indemnitaire

Tandis que les charges de personnel ont progressé globalement de 1,9 % par an entre 2011 et 2016, les dépenses liées au régime indemnitaire ont augmenté plus rapidement, de 5,3 % par an, en tout de 367 k€. La baisse des effectifs en 2016 a eu pour effet une diminution du montant des indemnités.

Cette augmentation tendancielle est consécutive à deux décisions de l'ordonnateur : l'élargissement en 2013 du régime indemnitaire à l'ensemble des agents de catégorie C et l'harmonisation par le haut du régime indemnitaire des catégories A et des B, en 2015. Ces décisions ont eu pour effet d'augmenter progressivement la base des effectifs budgétaires éligibles et par conséquent les enveloppes, comme le montre l'annexe 6.

En vertu de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale, la commune a pris une délibération le 30 octobre 1986 autorisant le maintien, pour les agents titulaires et contractuels de la commune d'une prime annuelle, dont les enveloppes sont également récapitulées en annexe 6.

3.2.3.3. Les subventions de fonctionnement

La commune de Frontignan a connu une augmentation de ses dépenses de subventions de fonctionnement (1,5 % en moyenne par an) dans la période 2011-2016, marquée par une progression jusqu'en 2014, suivie d'une régression 2016 à un niveau proche de 2013.

tableau 30 : Évolution des dépenses de subventionnement

<i>en €</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. ann. moy.
Subventions de fonctionnement	2 859 021	3 212 498	3 195 389	3 283 200	3 197 840	3 082 854	1,5%
Aux établissements publics rattachés	1 640 006	1 681 691	1 661 839	1 659 689	1 583 230	1 594 000	-0,6%
Aux autres établissements publics	565 647	867 947	852 863	939 236	932 237	819 663	7,7%
Aux personnes de droit privé	653 368	662 860	680 687	684 275	682 373	669 192	0,5%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Cette progression, détaillée en annexe 7, correspond à des projets de développement de syndicats à vocation multiple, pour la restauration scolaire, la gestion technique des contrôles et la maintenance courante, ainsi qu'au développement de l'office de tourisme.

Rapportées à l'habitant, les dépenses de la commune en la matière sont toujours supérieures d'environ 20 % à la moyenne de la strate ; elles sont également en croissance, tant en montant (+ 17 € par habitant) qu'en part relative (+ 0,84 %), contrairement aux autres communes de la strate (- 4 € et - 0,77 %).

3.2.3.4. Les autres charges de gestion

Les dépenses diverses listées dans le tableau 31 ont progressé modérément, de 1,6 % en moyenne par an. Parmi les facteurs influençant cette variation, l'augmentation de la contribution au service incendie et la variabilité des admissions en non-valeur.

tableau 31 : Évolution des autres charges de gestion

<i>en €</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	2 317 730	2 349 609	2 403 583	2 406 341	2 473 338	2 515 245	1,6%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	1 871 306	1 912 474	1 952 636	1 970 210	1 978 091	1 978 091	1,1%
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	95 550	95 631	97 988	102 979	101 653	101 187	1,2%
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires</i>	0	0	0	0	2 925	0	-100,0%
<i>Dont indemnités des élus</i>	297 070	297 447	296 278	279 628	294 459	304 274	0,5%
<i>Dont autres frais des élus</i>	9 512	9 140	11 449	12 236	11 792	17 602	13,1%
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables</i>	39 691	29 998	40 862	28 198	77 821	21 084	-11,9%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Ces postes de dépenses se caractérisent moins par leur variation que par leur poids relatif, trois fois supérieur à la moyenne des communes de même strate entre 2011 et 2015.

tableau 32 : Autres charges rapportées aux données de la strate

En € par habitant	2015		Moyenne 2011-2015		Variation 2011-2015	
	<i>Frontignan</i>	<i>Moy. strate</i>	<i>Frontignan</i>	<i>Moy. Strate</i>	<i>Frontignan</i>	<i>Moy. strate</i>
Autres charges - contingents	91	29	88,60	28,80	7,00	-
Ratio de structure en %	7,02	2,16	7,078	2,166	0,19	- 0,09

Source : Direction générale des collectivités locales

Les deux principaux postes de dépenses sont la contribution au service incendie, d'une part, les indemnités des élus, d'autre part.

Le coût élevé de la contribution au service incendie s'explique par le fait qu'au moment de la départementalisation des services incendie initiée par loi n° 96-369 du 3 mai 1996, les pompiers du centre de secours de Frontignan intervenaient au-delà du périmètre de la commune, majorant la consommation de ressources et la dépense. La convention de transfert a figé un niveau de dépense qui, depuis, n'a pas été revu et a continué de progresser. L'ordonnateur a indiqué que le département avait été saisi du calcul de cette contribution des communes au service incendie.

Les indemnités des élus, versées en vertu des articles L. 2123-22 et R. 2123-23 du CGCT, sont stables dans la période contenues dans une enveloppe globale, en dépit du nombre conséquent de délégations de fonctions, données à dix adjoints et 17 conseillers municipaux. L'annexe 8 détaille les objets parfois peu compréhensibles de ces délégations. Cet éparpillement des délégations occasionne des chevauchements de compétences et un défaut de coordination.

3.2.3.5. Les charges financières

Le montant et les variations des charges financières liées à l'emprunt (- 1,9 % en moyenne par an témoignent d'une maîtrise.

Les charges financières, en montant comme en poids relatif dans le budget, pèsent 1,5 à 2 fois moins à Frontignan que dans les autres communes de la strate.

tableau 33 : Charges financières rapportées aux données de la strate

	2015		Moyenne 2011-2015		Variation 2011-2015	
	<i>Frontignan</i>	<i>Moy. strate</i>	<i>Frontignan</i>	<i>Moy. Strate</i>	<i>Frontignan</i>	<i>Moy. strate</i>
Charges financières en € par habitant	27	52	31,20	43,20	- 4,00	12,00
Ratio de structure en %	2,1	3,81	2,494	3,232	-0,45	0,69

Source : Direction générale des collectivités locales

3.2.4. Le financement des investissements

En dépit des observations du précédent rapport de la chambre, la commune a maintenu un plan d'investissement ne pouvant être soutenu par un autofinancement insuffisant et par conséquent dépendant des ressources de l'emprunt. En 2016, l'amélioration de la CAF a corrigé partiellement la trajectoire.

3.2.4.1. Le plan pluriannuel d'investissement

Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) est programmé sur six ans, pour un montant de 30 à 31 M€ environ. Il est mis à jour une à deux fois par an. Deux plans sont sous revue, pour les périodes 2009-2014 et 2015-2020. Les opérations planifiées sont réparties en trois catégories : « espace public », « équipements publics » et « travaux courants », cette dernière catégorie étant utilement identifiée comme peu éligible à des financements externes.

Deux évolutions majeures caractérisent la planification des investissements : la progression de la proportion des travaux courants, qui est passée de 22 % en moyenne dans le PPI 2009-2014 à 30,1 % dans le PPI 2017, et la progression de la part subventionnée de l'investissement, le reste à charge théorique de la commune passant de 84,1 % sur le plan 2009-2014 à 72,5 % dans le PPI 2017.

tableau 34 : Paramètres du plan pluriannuel d'investissement

Types de travaux	2009-2014	2015-2020	PPI 2017
Travaux courants	22,0 %	25,3 %	30,1 %
Espaces publics	43,6 %	40,1 %	37,7 %
Équipements publics	34,4 %	34,6 %	32,2 %
Reste à charge commune	84,1 %	78,1 %	72,5 %

Source : PPI 2011 à 2017 de la commune

Le budget, voté par opération à partir du PPI, donne une lisibilité de la planification à l'assemblée délibérante. Cependant, le PPI ne fait pas suffisamment la distinction entre les opérations réalisées en AP/CP et les opérations hors AP/CP. En lien avec la recommandation relative à l'élaboration d'un règlement des AP/CP, la chambre invite l'ordonnateur à formaliser précisément cette information dans son PPI.

3.2.4.2. La réalisation du programme d'investissements

Entre 2011 et 2016, soit six ans, la commune a réalisé 30 M€ de dépenses d'équipement, ce qui correspond à la cible du PPI, avec néanmoins des variations interannuelles de plus du simple au double.

tableau 35 : Évolution des dépenses d'équipement

2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
5 305 264	5 243 739	8 239 744	4 665 392	2 929 105	3 688 497	30 071 741

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

D'après les données transmises par l'ordonnateur cependant, une fois rapportées aux prévisions budgétaires, les dépenses d'équipement par opération, tout comme les subventions d'investissement reçues, présentent des taux de réalisation faibles, respectivement 63,7 % et 41,8 %.

tableau 36 : Réalisation des prévisions de dépenses d'équipement et de recettes des subventions

Année	BP	DM	Report	Budget total	Réalisé	% Réalisé	Report / Réalisé
Dépenses d'équipement							
2011	4 599 980	-242 709	4 609 869	8 967 140	5 128 987	57,2 %	89,9 %
2012	6 102 511	-114	2 636 895	8 739 292	5 154 800	59,0 %	51,2 %
2013	7 955 600	1 050 797	880 942	9 887 339	7 871 317	79,6 %	11,2 %
2014	4 131 745	268 331	1 773 784	6 173 860	4 315 093	69,9 %	41,1 %
2015	4 009 319	450 451	716 619	5 176 389	2 827 040	54,6 %	25,3 %
2016	4 626 380	149 620	1 587 766	6 363 767	3 568 350	56,1 %	44,5 %
Total ou moyenne	31 425 535	1 676 376	12 205 875	45 307 787	28 865 587	63,7 %	42,3 %
2017	4 552 118		2 935 766	7 487 883			
Recettes des subventions							
2011	1 015 410	110 012	2 031 013	3 156 435	1 100 941	34,9 %	184,5 %
2012	1 040 188	-8 355	1 628 504	2 660 337	1 208 748	45,4 %	134,7 %
2013	1 085 166	62 000	1 023 147	2 170 313	1 048 259	48,3 %	97,6 %
2014	1 247 731	89 331	193 240	1 530 302	580 599	37,9 %	33,3 %
2015	1 390 644	77 300	365 816	1 833 760	1 136 634	62,0 %	32,2 %
2016	2 049 000	125 600	368 468	2 543 068	732 017	28,8 %	50,3 %
Total ou moyenne	7 828 139	455 888	5 610 188	13 894 215	5 807 198	41,8 %	96,6 %
2017	1 301 504		1 495 248	2 796 752			

Source : Commune, retraitement CRC

Si les décisions modificatives en cours d'année sont marginales, en revanche les reports sont importants : ils représentent 42,3 % du montant des réalisations en dépenses et 96,6 % en recettes, ce qui confirme les limites techniques rencontrées par la commune pour réaliser ses programmes dans le calendrier prévu.

Enfin, la réalisation des opérations, récapitulée en annexe 9, correspond globalement aux orientations du PPI : en cumul, entre 2011 et 2016, les dépenses relevant de l'entretien courant (« travaux courants ») y ont représenté 27,6 % et les dépenses relevant d'opérations d'aménagement (« espaces publics » et « aménagements publics ») 72,4 %. La sur-réalisation des travaux courants par rapport à la prévision (entre 22 et 25,3 %) explique le réajustement à la hausse de l'objectif dans ce domaine. D'après ces constats, la chambre invite l'ordonnateur à améliorer la qualité de ses prévisions budgétaires en matière de dépenses d'équipement et de recettes des subventions.

3.2.4.3. La couverture de l'investissement par des financements propres

L'évolution de la capacité d'autofinancement nette, c'est-à-dire disponible pour l'investissement une fois remboursée l'annuité en capital de la dette, est affectée par les variations de la CAF brute, exposées *supra*, mais aussi par le niveau de l'annuité en capital de la dette, qui est en moyenne de 2 M€ à compter de 2012, suite au transfert d'un emprunt à Thau Agglo.

tableau 37 : Évolution de la capacité d'autofinancement nette

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul
CAF brute	2 684 911	2 838 748	2 408 142	1 771 520	1 525 435	3 258 047	14 486 802
- Annuité en capital de la dette	3 902 150	1 966 842	1 682 968	2 115 770	2 223 987	2 347 692	14 239 409
= CAF nette	-1 217 239	871 905	725 174	-344 250	-698 552	910 355	247 393

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

La CAF nette cumulée entre 2011 et 2016 s'est établie à 247 k€. Trois exercices sur six ont présenté une CAF nette négative. Au total, elle n'a contribué qu'à hauteur de 0,8 % à la couverture des dépenses d'équipement de la période. La faiblesse de la contribution aux dépenses d'équipement de la CAF nette de Frontignan est confirmée par la comparaison avec celle des communes de 15 à 30 000 habitants, qui est de 30,2 % en moyenne entre 2012 et 2016.

tableau 38 : Couverture moyenne des dépenses d'équipement

Financement propre	Frontignan 2011-2016	Communes 15-30 k habitants 2012-2016	Frontignan 2016
CAF nette ou disponible (C)	0,8 %	30,2 %	25 %
TLE et taxe d'aménagement	5,1 %	3,3 %	8 %
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	16,1 %	13,6 %	19 %
Subventions d'investissement reçues	19,6 %	22,1 %	20 %
Produits de cession	5,5 %	10,7 %	0 %
Autres recettes	0,1 %	1,8 %	0 %
Financement propre disponible	47,2 %	81,7 %	73 %

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les autres sources de financement (FCTVA et subventions d'investissement en particulier) ne présentent pas la même atypie : c'est la faiblesse de la CAF nette, traduisant l'insuffisante contribution de la section de fonctionnement, qui est à l'origine du faible taux de couverture des dépenses d'équipement par des ressources propres.

En 2016, le doublement de la CAF brute, évoqué *supra*, associé à la faible progression du montant des investissements, a corrigé la composition du financement des dépenses d'équipement, le rapprochant du profil des autres communes de taille comparable.

3.2.4.4. Le recours à l'emprunt et le prélèvement sur le fonds de roulement

30 M€ de dépenses d'équipement et 680 k€ de subventions d'investissement versées étaient à financer entre 2011 et 2016. Les financements propres ont représenté 14,2 M€, soit 47,2 %. Le besoin de financement restant de 16,5 M€ a été couvert par 16,9 M€ d'emprunts, le surcroît ayant généré une reconstitution marginale du fonds de roulement.

tableau 39 : Évolution du besoin de financement et du recours à l'emprunt

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul
Besoin de financement	-2 911 709	-2 610 045	-5 144 502	-3 612 249	-1 012 270	-1 315 391	-16 606 166
Nouveaux emprunts de l'année	3 619 925	2 080 267	3 065 009	3 895 000	2 300 000	2 000 000	16 960 201
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	708 215	-529 778	-2 079 493	282 751	1 287 730	684 609	354 035

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

L'année 2013 s'est caractérisée par un besoin de financement très important de 5,1 M€, financé pour 3 M€ par l'emprunt et 2,1 M€ par un prélèvement sur le fonds de roulement.

3.2.4.5. Un programme d'investissement courant non soutenable dans la durée

Le faible niveau d'autofinancement constaté, accompagné d'un important recours à l'emprunt, est habituellement caractéristique d'un effort lourd d'investissement, ponctuel et non soutenable dans la durée. Or, les dépenses d'équipement de la commune rapportées à l'habitant, sur la période 2011-2015, ne confirment pas cette hypothèse : au contraire, elles n'apparaissent pas excessives, mais toujours nettement en retrait (237,20 € en moyenne entre 2011 et 2015) par rapport à la moyenne des communes de même strate (332,60 € en moyenne).

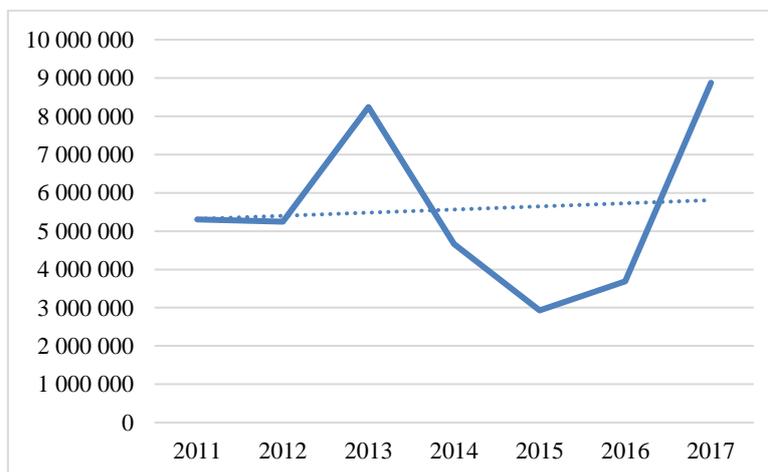
tableau 40 : Dépenses d'équipement rapportées aux données de la strate

	2015		Moyenne 2011-2015		Variation 2011-2015	
	<i>Frontignan</i>	<i>Moye. strate</i>	<i>Frontignan</i>	<i>Moy. Strate</i>	<i>Frontignan</i>	<i>Moy. strate</i>
Dépenses d'équipement en € par habitant	128	278	237,20	332,60	- 100,00	- 49,00
Ratio de structure en %	56,46	60,4	51,222	65,168	19,59	-4,03

Source : Direction générale des collectivités locales

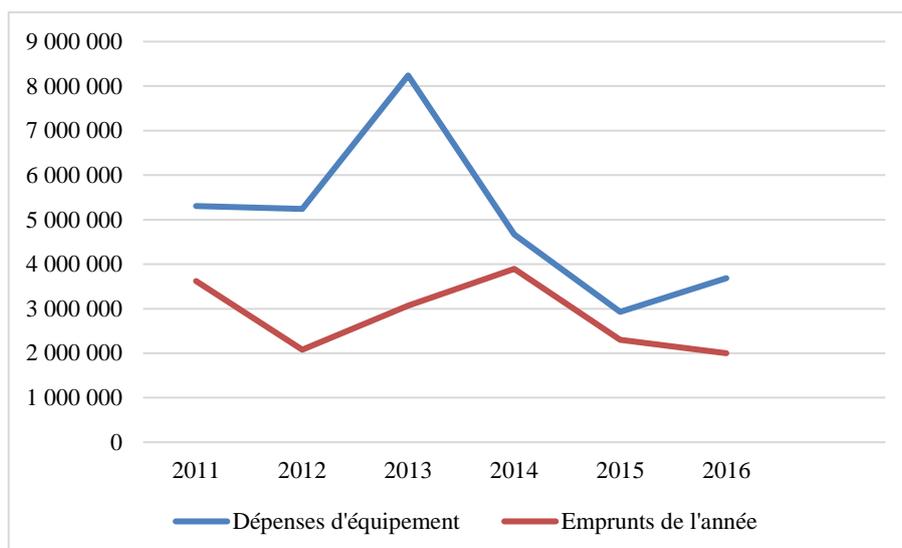
La courbe de tendance des dépenses d'équipement, incluant la prévision 2017 (8 875 397 €), illustre également la régularité de la dépense d'équipement dans la durée, en dépit de variations cycliques.

graphique 2 : Tendance pluriannuelle des dépenses d'équipement



Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

On peut en conclure que l'ordonnateur a maintenu un programme d'investissement n'ayant pas de caractère exceptionnel, en dépit de l'insuffisance de la capacité d'autofinancement nette, et que le recours à l'emprunt a servi d'ajustement. Cette stratégie est illustrée au graphique 3 par la corrélation manifeste entre dépenses d'équipement et emprunts nouveaux.

graphique 3 : Évolution comparée des dépenses d'équipement et du recours à l'emprunt

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion, budget primitif 2017

Or, elle n'a pu et ne peut être poursuivie qu'au risque de l'aggravation de l'endettement, qui en est la conséquence.

3.3. L'analyse du bilan et du patrimoine

3.3.1. Un endettement élevé

3.3.1.1. La capacité de désendettement

Le financement à plus de 50 % du programme d'investissement par l'emprunt a conduit à un accroissement moyen annuel de l'encours de la dette de 2,6 % sur la période ; la variation de l'encours de dette est cohérente avec celle des dépenses d'équipement et du recours à l'emprunt (graphique 3), en progression jusqu'en 2014 (+ 5,8 M€), puis diminuant jusqu'en 2016 (- 2,7 M€).

tableau 41 : Évolution de la capacité de désendettement

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. ann. moy.
Encours de dettes du budget principal	22 722 288	22 855 835	27 253 861	28 479 786	26 816 865	25 895 734	2,6 %
Capacité de désendettement du budget principal en années	8,5	8,1	11,3	16,1	17,6	7,9	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Dans un contexte de contraction de la CAF brute jusqu'en 2015, la capacité de désendettement de la commune s'est dégradée jusqu'à atteindre 17,6 années, bien au-delà du seuil d'alerte de 9 années.

En 2016, l'amélioration de la CAF brute a ramené la capacité de désendettement à 7,9 années, soit un niveau inférieur à l'exercice 2011.

tableau 42 : Évolution du ratio de désendettement

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du budget principal	22 722 288	22 855 835	27 253 861	28 479 786	26 816 865	25 895 734	2,6%
							Moyenne
Ratio de désendettement Frontignan	88,6%	86,9%	91,3%	95,8%	95,9%	90,5%	91,5%
Ratio de désendettement communes 15-30 k habitants		71,4%	71,1%	71,1%	69,2%	67,4%	70,0%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Le ratio de désendettement, qui rapporte l'encours de la dette aux produits de fonctionnement, a connu la même évolution que la capacité de désendettement. En dépit de l'amélioration constatée en 2016, l'encours de la dette représentait encore 90,5 % de ces produits, contre 71,2 % pour les communes de 15 à 30 000 habitants.

Cette situation traduit un niveau d'endettement constamment élevé, excessif sur certains exercices.

3.3.2. Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement et la trésorerie en fin d'année ont été fragilisés en 2013 et 2014, passant sous les 30 jours de charges courantes, sous l'effet conjoint de la dégradation du résultat et de la mobilisation d'investissements nouveaux.

tableau 43 : Évolution du fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie

au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	2 937 323	2 407 545	328 052	610 803	1 898 533	2 565 698	- 2,7 %
en nombre de jours de charges courantes	40,7	32,6	4,4	7,8	24,1	32,9	
- Besoin en fonds de roulement global	- 291 282	- 939 274	- 35 287	- 337 962	- 1 014 807	- 908 138	25,5 %
= Trésorerie nette	3 228 605	3 346 819	363 339	948 764	2 913 340	3 473 836	1,5 %
en nombre de jours de charges courantes	44,7	45,3	4,8	12,1	36,9	44,5	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

La situation s'est améliorée dès 2015, en lien avec l'augmentation des dotations et la diminution du besoin en fonds de roulement : la baisse des créances, la hausse de l'encours fournisseurs et la contribution du budget annexe du port de plaisance à la trésorerie du budget principal en ont été cause.

3.3.3. Le rythme de renouvellement du patrimoine

Le rythme apparent de renouvellement des immobilisations est élevé en moyenne (29 ans) et s'est accru en fin de période, compte tenu de la réduction des dépenses d'équipement. Il a dépassé les 30 ans à partir de 2014. On comptabilise ici également les immobilisations en cours inscrites au chapitre 23, compte tenu du retard d'intégration constaté *supra*. En moyenne, sur la période, ce rythme est plus de deux fois supérieur à celui des communes de 15 à 30 000 habitants.

tableau 44 : Évolution du rythme apparent de renouvellement des immobilisations (y compris en cours)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne
Frontignan	24,9	25,5	17,5	32,0	52,8	42,3	28,85
Communes 15-30 k habitants		11,9	11,6	13,8	16,8	12,9	13,23

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Au rythme actuel, le programme courant d'investissement ne suffirait pas à éviter la détérioration du patrimoine communal. Il ne s'est pourtant pas avéré soutenable jusqu'en 2016, compte tenu de la faiblesse de l'autofinancement. Cependant, une augmentation des dépenses d'équipement supposerait non seulement d'améliorer les capacités de réalisation de la commune, mais surtout ne saurait se concevoir sans dégager des marges de manœuvre en section de fonctionnement.

3.4. La situation financière du port de plaisance

La situation financière du port de Frontignan ne présente pas de risque particulier.

tableau 45 : Situation financière du budget annexe du port de Frontignan

Indicateurs	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. ann. moy. Ou cumul
Excédent brut d'exploitation	128 425	288 817	145 492	47 163	137 997	128 567	0,0 %
<i>en % du produit total</i>	11,2 %	23,6 %	12,5 %	4,1 %	11,5 %	10,1 %	
CAF brute	- 28 503	229 242	23 731	59 631	129 082	113 052	N.C.
Résultat section d'exploitation	- 136 305	142 092	- 55 451	- 21 781	46 677	- 67 762	- 13,0 %
CAF nette ou disponible	- 100 339	176 362	16 391	51 847	120 828	104 300	369 389
= Financement propre disponible	- 100 339	176 362	16 391	51 847	120 828	104 300	369 389
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	- 247,6 %	313,8 %	41,8 %	80,0 %	348,2 %	306,2 %	
- Dépenses d'équipement	40 529	56 199	39 236	64 846	34 705	34 067	269 583
Besoin de financement propre	- 140 869	120 164	- 22 846	- 12 999	86 123	70 232	99 806
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	0,9	0,2	0,5	0,6	0,3	0,3	
Fonds de roulement net global	149 212	269 376	246 531	231 233	317 357	387 589	21,0 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	56,1	110,5	92,2	86,8	123,3	136,2	
Trésorerie nette	24 860	163 196	195 701	227 821	453 608	440 665	77,7 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	9,3	67,0	73,2	85,5	176,2	154,9	

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Ce budget ne dispose pas d'un compte au Trésor, comme le permet l'instruction M4 applicable aux services publics industriels et commerciaux (SPIC) gérés en budget annexe : ses opérations de trésorerie sont retracées dans un compte de rattachement au budget principal, lequel contribue positivement à la trésorerie du budget principal sous forme de créance, comme évoqué *supra*.

Le budget annexe reçoit du budget principal une subvention en nette régression sur la période. Cette subvention à un SPIC est récurrente, bien que non nécessaire à l'équilibre du budget annexe.

tableau 46 : Évolution du montant de la subvention versée du budget principal au budget annexe

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Subvention de la commune au budget du port	41 655	42 361	22 882	14 667	11 663	10 629	-23,9%

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Une délibération du 19 juin 2008 la justifie comme une mesure de soutien à la pêche locale, la commune prenant en charge tout ou partie des dépenses que le port devrait facturer aux pêcheurs pour leur activité : elle invoque la dérogation prévue au premier alinéa de l'article L. 2224-2 du CGCT, permettant aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des SPIC, « lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ». Comme le précédent rapport de la chambre l'avait observé, cette justification est discutable.

A fortiori et en contradiction avec les termes de l'article précité, ce dispositif censé être exceptionnel a été maintenu chaque année, y compris en 2017 (15 k€). Aussi la chambre recommande-t-elle à l'ordonnateur de respecter strictement les dispositions de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, en prenant pour ce type de subvention une délibération motivant la prise en charge, fixant les règles de calcul, les modalités de versement de la subvention ainsi que le ou les exercices concernés.

Recommandation

6. Motiver toute subvention à un service public industriel et commercial par une délibération conforme aux dispositions de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Entre 2011 et 2015, la stratégie de la commune a consisté à maintenir, voire à faire progresser les services à la population, assurés en régie, dans un contexte de régression des recettes institutionnelles et intercommunales : cette dynamique défavorable des charges et des produits a dégradé l'excédent brut de fonctionnement et, par suite, la capacité d'autofinancement, qui demeure insuffisante pour soutenir des projets d'investissement pourtant raisonnés. Ces programmes étant maintenus par la collectivité, le besoin de financement, supérieur à la moitié des dépenses d'équipement, est couvert par un recours excessif à l'emprunt, avec pour conséquence un doublement de la capacité de désendettement. En 2016, la situation s'est améliorée significativement, mais insuffisamment, sous l'effet de deux facteurs principaux : d'abord, la progression importante des recettes fiscales par l'augmentation des taux et la suppression de l'abattement général à la base s'est accompagnée d'une modération des dépenses ; ensuite, la diminution du programme d'investissement, amorcée en 2015, s'est poursuivie, faisant peser un risque de détérioration du patrimoine communal.

Compte tenu de son niveau d'endettement et du besoin de renouvellement de son patrimoine, la commune est confrontée à la nécessité de faire progresser la performance de sa section de fonctionnement, afin qu'elle contribue à la soutenabilité du financement de l'investissement.

4. LES MARGES DE MANŒUVRE DE LA COMMUNE

Si la commune de Frontignan a opéré un redressement ponctuel de ses comptes en 2016, du fait, en particulier, de mesures fiscales, elle a également pris la mesure de la situation en initiant, à l'occasion de la conception du budget 2017, une démarche plus durable, baptisée « chantier marges de manœuvre ».

4.1. Un budget 2017 structurant mais qui ne confirme pas le redressement de 2016

Le budget primitif 2017 a été conçu sur le fondement d'une analyse de la trajectoire financière et au regard d'indicateurs de performance financière ; il s'est accompagné d'une démarche d'affirmation de la fonction financière, mais il ne traduit pas encore un redressement durable.

4.1.1. Le lancement d'un chantier marges de manœuvres et le développement d'une culture financière au sein de la collectivité

4.1.1.1. L'amorce d'un pilotage financier

À compter de la rentrée 2016, un « comité de pilotage budget marges de manœuvre » a été constitué, composé du maire et de cinq élus , ainsi que du directeur général des services et du directeur des finances. Il s'est réuni deux fois par mois pour étudier et hiérarchiser, chapitre par chapitre et sur proposition des services, les pistes d'amélioration de l'équilibre financier, lesquelles ont été intégrées progressivement au travail préparatoire du budget primitif 2017.

Dans le même temps, le maire a validé des objectifs financiers pour la période 2017-2020, lesquels ont été adoptés en comité de pilotage du 3 mai 2017 :

- un investissement avoisinant les 5 M€, dont 4 M€ à la charge de la commune ;
- une capacité de désendettement inférieure à 10 ans ;
- un taux d'épargne brut (CAF brute / produits) autour de 10 % ;
- une augmentation de la fiscalité limitée à la variation annuelle de l'inflation.

L'ordonnateur a indiqué poursuivre également un cinquième objectif, de limitation du recours à l'emprunt au montant remboursé sur l'année. Il a aussi précisé que la commune chercherait à financer ses investissements, à parts égales, par l'autofinancement, les subventions et l'emprunt.

Enfin, le directeur des finances a commencé à développer des outils financiers fondés sur les données du logiciel Ciril pour servir de base à un suivi budgétaire bimensuel depuis le début de 2017. Pour la section de fonctionnement, les dépenses sont suivies par nature et par gestionnaire, aux fins de conception du budget de l'année, tout comme la CAF et la capacité de désendettement, ainsi que les ratios des soldes intermédiaires de gestion ou l'évolution de la fiscalité et des dotations ; une analyse prospective se construit même concernant la fiscalité, les dotations et les soldes intermédiaires de gestion. Pour la section d'investissement, il s'agit pour l'instant d'un suivi rétrospectif des dépenses servant de base à la construction du budget de l'année, sans vocation prospective en lien avec le PPI. Un projet de fiche de demande d'investissement est

en cours de validation, destinée à faciliter les arbitrages au terme d'une analyse des coûts et des bénéfices.

Si ces outils ne sont pas encore tous aboutis, ils constituent néanmoins une démarche positive et que la chambre encourage.

4.1.1.2. Une démarche d'analyse financière pour la conception du budget 2017

Le directeur des finances de la commune a conçu un projet de budget 2017 à partir des données d'exécution des exercices 2015 et 2016 et en instruisant trois hypothèses de travail pour la section de fonctionnement :

- une hypothèse « au fil de l'eau » correspondant à la reconduction de l'exercice 2016, majorée de mesures nouvelles prévisibles ;
- une hypothèse « arbitrage maximum », fondée sur une diminution des dépenses et une augmentation des recettes, du fait de la mise en œuvre d'actions de gain ciblées ;
- une hypothèse conclusive, « décisions après CoPil », correspondant aux arbitrages rendus en amont du débat d'orientation budgétaire et reprenant une partie des actions de gains ciblées. C'est l'hypothèse inscrite au budget primitif.

Ces hypothèses sont évaluées au regard de critères de performance financière, à savoir le « résultat » et l'« épargne brute », ce dernier indicateur étant rapporté à la valeur réalisée en 2016. Dans le tableau fourni par l'ordonnateur, les données de réalisation 2016 ne sont pas conformes au compte administratif, mais marginalement ; en outre, les modalités de calcul du résultat et de l'épargne ou CAF brute diffèrent des méthodes de la chambre. Le tableau 47, qui récapitule les écarts d'appréciation entre la commune et la chambre, montre néanmoins que l'évaluation pouvant être faite des trois hypothèses est convergente, pour l'évaluation de la CAF brute.

tableau 47 : Comparaison des hypothèses de conception du budget primitif 2017

Indicateurs	Réalisé 2015	Réalisé 2016	2017 au fil de l'eau	2017 arbitrage maximum	2017 décisions après CoPil
Évaluation Commune					
Résultat	1 450 083	1 371 543	795 681	222 319	49 985
Épargne brute	1 352 282	2 884 227	624 590	1 724 590	1 470 256
Écart à l'épargne brute 2016			- 2 259 637	- 1 159 637	- 1 413 971
Évaluation CRC					
Excédent brut de fonctionnement	2 257 427	3 960 076	1 639 705	2 739 705	2 485 372
CAF brute	1 525 435	3 258 047	654 590	1 754 590	1 500 256
Écart à l'épargne brute 2016			- 2 229 637	- 1 129 637	- 1 383 971

Source : Comptes de gestion, comptes administratifs, comptabilité de la commune

Cette méthode de travail a utilement permis de faire ressortir le risque de dégradation d'un budget de reconduction, ainsi que les marges de manœuvre à rechercher .

4.1.1.3. Un souci de pédagogie vis-à-vis des élus et de la population

Afin d'accompagner les démarches engagées, un effort a été fait en direction des élus comme des citoyens, afin de les sensibiliser à la mécanique financière. Des formations ont ainsi été réalisées, en lien avec le CNFPT, à l'intention des élus comme des agents des services,

concernant « la gestion financière et comptable des marchés publics » et « l'élaboration et l'exécution du budget ».

Une présentation pédagogique et orientée sur la performance financière a été effectuée lors du débat d'orientation budgétaire, pour exposer les résultats de l'exercice 2016 et les orientations de l'exercice 2017.

Vis-à-vis de la population de Frontignan, des présentations ont été réalisées lors des assemblées générales des comités de quartier, relayées par le magazine municipal.

4.1.2. Un fort risque de dégradation des indicateurs financiers sur l'exercice 2017

En dépit de ces efforts, et compte tenu des prévisions du budget primitif 2017, la capacité d'autofinancement brute peut être évaluée à 1,5 M€ et l'annuité d'emprunt à 2,75 M€ ; la CAF nette serait négative (- 1,25 M€).

Avec une prévision de dépenses d'équipement, établie à 8,875 M€, dont 3,3 M€ de restes à réaliser, et compte tenu des sources de financement récapitulées dans le tableau 48, le besoin de financement s'établirait à 8,2 M€ et serait couvert notamment par un emprunt nouveau de 3,762 M€. L'ordonnateur a indiqué que les recettes provenant de l'emprunt comportaient 400 k€ de restes à réaliser et que 600 k€ de dépenses pourraient ne pas être mobilisés ; il a indiqué par ailleurs qu'un emprunt « revolving » prévu pour 3,5 M€ ne devrait pas être mobilisé.

Surtout, le financement des investissements nécessiterait un prélèvement massif sur le fonds de roulement de près de 5 M€. Le fonds de roulement deviendrait négatif, à hauteur de - 2,4 M€, entraînant des difficultés de trésorerie.

tableau 48 : Principaux indicateurs du budget primitif 2017

	BP 2017 en €	Couverture des dépenses d'équipement
CAF brute	1 500 256	
- Annuité en capital de la dette	2 750 000	
= CAF nette ou disponible (C)	- 1 249 744	-14,1%
TLE et taxe d'aménagement	210 000	2,4%
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	380 000	4,3%
+ Subventions d'investissement reçues	1 321 504	14,9%
+ Produits de cession	-	0,0%
+ Autres recettes	-	0,0%
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	661 760	7,5%
Dépenses d'équipement (vote et RAR)	8 875 397	
Besoin de financement	8 213 637	
Emprunt de l'année	3 262 000	
Prélèvement sur le fonds de roulement	- 4 951 637,42	
Encours de dette au 31-12-17	28 927 834	
Annuité	2 750 000	

Source : budget primitif 2017

Ces évolutions particulièrement défavorables dégraderaient très sensiblement l'ensemble des indicateurs financiers passagèrement améliorés au cours de l'exercice 2016.

tableau 49 : Évolution de la situation financière entre 2011 et 2017

Indicateurs	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Excédent brut de fonctionnement : recettes-dépenses En % des produits de gestion	12,00 %	12,10 %	10,80 %	8,30 %	7,40 %	12,50 %	7,9 %
Taux d'épargne brut : capacité d'autofinancement en % des produits de gestion	9,20 %	9,50 %	8,00 %	5,80 %	5,00 %	10,30 %	4,8 %
Couverture des investissements par du financement propre : financement propre disponible / dépenses d'équipement	44,70 %	58,60 %	37,80 %	25,90 %	59,20 %	73,00 %	7,5 %
Capacité de désendettement (en années) : encours de dette / capacité d'autofinancement du budget principal	8,5	8,1	11,3	16,1	17,6	7,9	19,5

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les mêmes causes sont ici à l'œuvre que lors des exercices précédents 2016 : les marges dégagées par la section de fonctionnement demeurent limitées, le chantier marges de manœuvre n'ayant pas encore produit ses effets, et la prévision de dépenses d'équipement s'établit bien au-delà des capacités financières de la commune ; elle dépasse en outre l'objectif de 5 M€ annuels que la collectivité s'est assignée. Le taux de couverture des investissements par du financement propre n'est plus que de 7,5 % et nécessite un recours massif à l'emprunt. Par suite, la capacité de désendettement fait également plus que doubler, pour atteindre 19,5 années.

Ainsi, sauf à admettre l'insincérité du budget en sa section d'investissement en matière de dépenses d'équipement, le niveau d'investissement de la commune de Frontignan s'avère une nouvelle fois insoutenable, notamment du fait du poids des restes à réaliser. Compte tenu de l'aggravation prévisible de l'endettement et de la détérioration du fonds de roulement qui en découleraient, la chambre invite l'ordonnateur à reconsidérer le niveau de ses investissements dès l'exercice 2017.

4.2. Les actions de redressement nécessaires

Le chantier « marges de manœuvre » a vocation à être poursuivi et approfondi pour permettre à la commune de financer ses projets à moyen terme.

4.2.1. L'amplification de la dynamique du chantier « marges de manœuvre »

4.2.1.1. De nombreuses pistes déjà identifiées, qui restent à approfondir

Suite au travail de son comité de pilotage, la collectivité a identifié et validé, le 3 mai 2017, une trentaine de pistes pour tenir l'objectif d'un maintien de la progression des charges courantes au rythme de l'inflation. Elles sont présentées par chapitre, dans un document récapitulatif, et concernent tout autant les dépenses que les recettes.

Les propositions peuvent être réparties selon la typologie suivante :

tableau 50 : Propositions issues du chantier marges de manœuvre

Type de proposition	Proposition
Prescription budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> • Contenir le budget des manifestations à N-1 • Contenir les dépenses de personnel au maximum aux seules augmentations légales (GVT...), soit 1,5 à 2 % • Poursuivre l'objectif de réduction des heures supplémentaires dans la propreté • Augmentation des recettes des régies
Efficienc e au quotidien	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction de temps d'éclairage des voies publiques • Nettoyage des locaux par associations utilisatrices à usage exclusif • Ne plus fournir de goûters sur l'ensemble des dispositifs à compter de septembre 2017
Efficienc e organisationnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Affecter un budget global par manifestation à un seul service • Relancer les carnets d'entretien véhicules • Mise en place de quotas d'heures supplémentaires par direction
Efficienc e structurelle	<ul style="list-style-type: none"> • Réflexions sur l'alignement du temps de travail actuel sur le temps de travail légal • Étudier la mise en œuvre de l'annualisation du temps de travail dans certains services • Étudier l'organisation du travail dans la direction • Étude en cours sur l'intérêt que la ville soit son propre assureur • Sortie du centre de gestion 34
Amélioration des pratiques de gestion	<ul style="list-style-type: none"> • Travailler sur l'optimisation des taux d'emprunt • Diminuer les frais financiers, en augmentant le taux de réalisation de nos budgets d'investissement, en diminuant les reports et en modifiant les CP annuels (AP/CP) • Optimisation de la fiscalité locale (travail sur les bases) • Optimisation par cabinet externe pour FCTVA, TLPE, taxes foncières et patrimoine
Gain de parts de marché	<ul style="list-style-type: none"> • Service du coursier à proposer à d'autres villes
Amélioration de la tarification et de la facturation	<ul style="list-style-type: none"> • Restauration scolaire : rééquilibrer le coût du repas refacturé aux familles en conservant la facturation au taux d'effort (étude en cours) ; repas adultes raison de service, et repas adultes tarifs commensaux (étude en cours) ; réservation cantine en prépaiement (idem vacances) ; fermeture le mercredi midi du restaurant scolaire les Lavandins • Augmentation des recettes du patrimoine (droits de places, droits d'occupation domaine public, salles) • Tarification des parkings • Augmentation des taux de fiscalité locale

Source : Commune, retraitement CRC

Compte tenu du lancement récent de la démarche, une seule proposition est chiffrée à ce stade : la sortie du centre départemental de gestion, qui pourrait permettre 85 k€ de gain. Une seule fait l'objet d'un calendrier prévisionnel de mise en œuvre : la fin de la distribution des goûters en septembre 2017. Enfin, l'ensemble n'est pas hiérarchisé en fonction de critères de performance (montant du gain) et de faisabilité (durée et difficulté de l'action) : des actions susceptibles de générer un gain important mais posant des problèmes d'acceptation, comme la remise en question de la gratuité des parkings du centre-ville et des plages, atypique sur le littoral, ne sont pas à mettre sur le même plan que des actions simples à mettre en œuvre mais générant peu de gain.

Pour ce qui est de l'alignement du temps de travail actuel sur le temps de travail réglementaire, on peut notamment évaluer le temps de travail perdu par la commune du fait de son protocole d'accord à 15 414 heures, pour 514 équivalents temps-plein (moyenne rémunérée de 2016). Cela représentait 9,59 équivalents temps-plein et 332 529 €, pour un coût moyen 2016 évalué à 34 668 €.

tableau 51 : Évaluation de la perte financière occasionnée par 1 577 heures annuelles

Effectif moyen 2016 en ETP	514
Nb d'heures perdues par agent et par an	30
Perte en heures	15 414
Perte en équivalents temps plein	9,59
Coût moyen de l'ETP en 2016	34 668 €
Perte en €	332 529 €

Source : Protocole d'accord relatif au temps de travail de la commune, tableaux de bord RH

4.2.1.2. La nécessité de structurer, formaliser et partager les objectifs

La commune a accompli un travail conséquent en moins d'un an, en s'appropriant la démarche de recherche de marges de manœuvre, en y associant élus et agents et en dégagant un consensus sur des objectifs généraux et des pistes d'amélioration.

Afin de passer efficacement à la mise en œuvre de ces orientations, la chambre invite l'ordonnateur à organiser la communication la plus large possible aux agents de la collectivité des documents, supports et compte-rendu du chantier « marges de manœuvre », mais aussi et surtout lui recommande d'élaborer un plan formalisé détaillant pour chaque action le gain attendu, le niveau de priorité, le pilotage et le calendrier de mise en œuvre, de manière à en assurer le suivi de réalisation et l'évaluation. En réponse, l'ordonnateur indique que des comités de pilotage continuent de se tenir. Il annonce également avoir planifié une seconde phase du chantier.

Recommandation

7. Décliner le chantier « marges de manœuvre » dans un plan détaillant pour chaque action le gain attendu, le niveau de priorité, le pilotage et le calendrier de mise en œuvre. *Non mise en œuvre.*

4.2.2. D'autres pistes de travail à ne pas omettre

Pour finir, la chambre suggère à la commune de considérer plusieurs propositions susceptibles de lui fournir des marges de manœuvre, qui lui sont connues mais qui ont été omises à ce stade.

La première est l'abaissement des abattements à 15 % pour les deux premières personnes à charge et 25 % pour les personnes supplémentaires, sur lesquels l'observatoire fiscal a attiré l'attention de la commune. En réponse, l'ordonnateur a annoncé que l'abaissement de ces abattements avait été voté lors du conseil municipal du 12 septembre 2017.

La seconde est la recherche de gains dans la fonction achats, en priorité par la formation de ses professionnels à l'achat public et le recours aux groupements de commandes ou centrales d'achat. La commune peut à cet égard s'inspirer de la revue des dépenses relatives à la fonction achats dans des collectivités territoriales réalisée par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration en avril 2016.

La troisième est la poursuite de la démarche de mutualisation engagée en 2015 au sein de l'intercommunalité, susceptible de constituer un volet à part entière du chantier « marges de

manœuvre ». Le schéma de mutualisation prévoit notamment des hypothèses de mutualisation de fonctions support administratives qui méritent d'être approfondies.

La dernière concerne la valorisation du domaine public, en particulier la concession des plages. La commune a prévu dans son cahier des charges la sous-concession de sept lots, détaillés en annexe 4. Suite à un appel d'offres lancé en 2013, trois sous-concessions ont été accordées en 2014 (lots 2, 3 et 7) ; un second appel d'offres en 2016 a permis d'attribuer la quatrième (lot 4) en mai 2017 ; les autres lots sont demeurés infructueux. Compte tenu de la redevance due à l'État pour la concession et du produit de la redevance versée à la commune par les sous-concessionnaires, l'exploitation de la concession dégage un excédent à hauteur de 30 k€ par an.

tableau 52 : Dépenses et recettes annuelles liées à la concession des plages

DEPENSES		RECETTES	
<i>Redevance état</i>		<i>Recettes sous-concessions</i>	
Terme A	3 419 €	-	Lot 1
Terme B	13 056 €	6 000 €	Lot 2
Terme C	8 650 €	10 000 €	Lot 3
		9 000 €	Lot 4
		-	Lot 5
		-	Lot 6
		30 000 €	Lot 7
TOTAL DEPENSES	25 125 €	55 000 €	TOTAL RECETTES
Excédent	29 875 €		Déficit

Source : Commune

Le manque à gagner lié à l'absence d'attribution de trois lots peut être estimé à 9 000 € au minimum, aux termes du règlement de consultation. En outre, la commune a toujours à charge 41 k€ de dépenses d'entretien des plages. Aussi, la chambre invite l'ordonnateur à poursuivre une réflexion sur la valorisation du domaine des plages, en particulier sur l'allotissement des sous-concessions infructueuses. En réponse, l'ordonnateur a mis en avant la difficulté à valoriser un littoral à la fois urbanisé et proche de zones fragiles, en dépit de trois mises en concurrence successives. Il estime que les sous-concessions portant sur les activités d'animation nécessiteraient une activité complémentaire pour assurer leur viabilité économique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune s'est engagée dans une démarche nécessaire en lançant un chantier « marges de manœuvre » en amont de l'adoption du budget 2017 et en se fixant une ligne de conduite financière jusqu'en 2020. Si ce choix procède d'une analyse pertinente de sa situation financière, les prévisions budgétaires pour l'exercice 2017 n'en traduisent cependant pas encore les effets : au contraire, après une embellie en 2016, la CAF brute reviendrait à son niveau de 2015, soit 1,5 M€ ; le maintien d'un programme d'investissement majoré par les reports contraindrait de nouveau à recourir à l'emprunt pour couvrir désormais plus de 90 % des dépenses d'équipement, et la capacité de désendettement approcherait des 20 ans. La faible contribution de la section de fonctionnement à l'investissement demeure le principal facteur de déstabilisation financière.

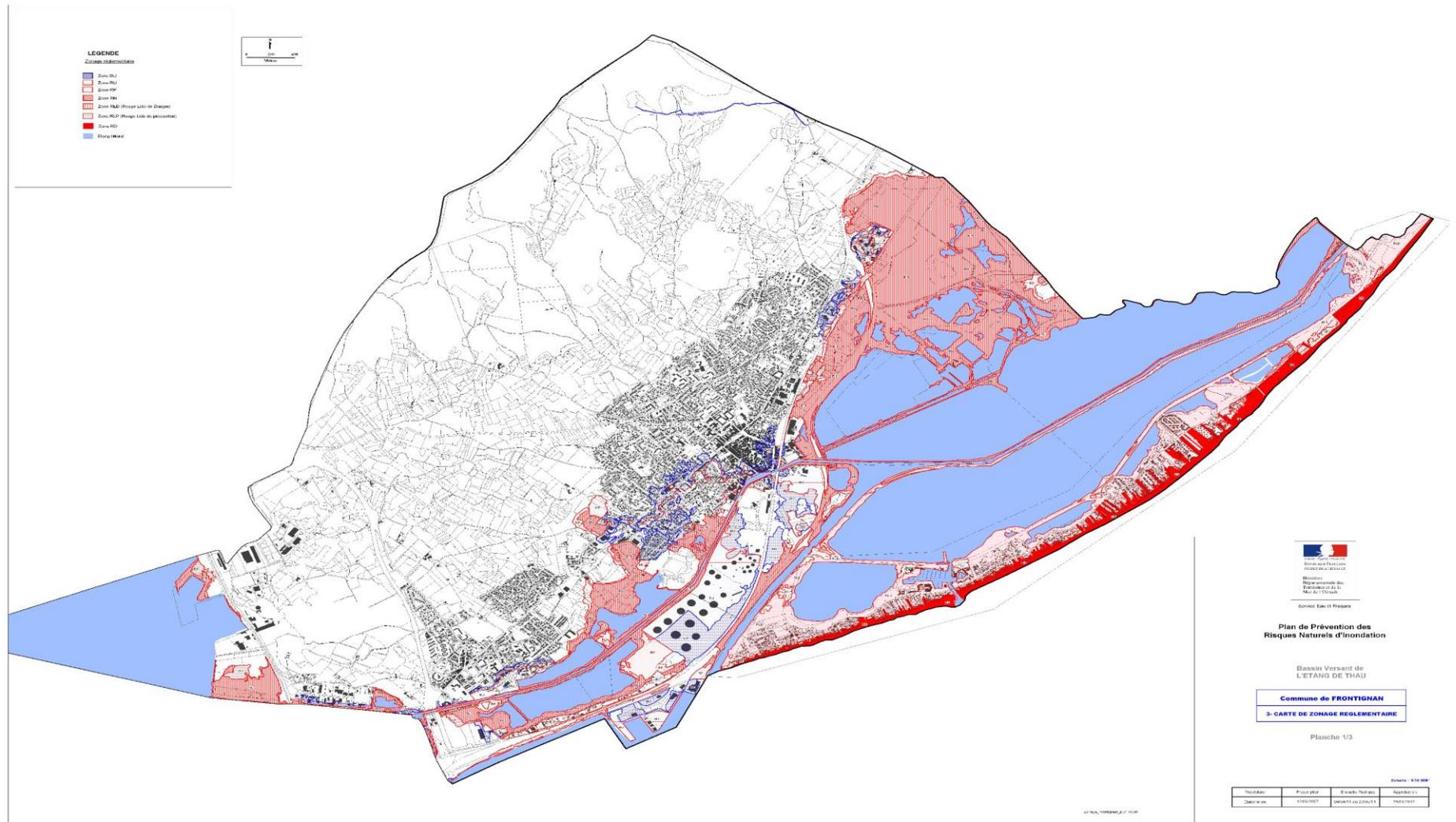
D'après ces constats, la chambre encourage l'ordonnateur à structurer la mise en œuvre des propositions issues du chantier « marges de manœuvre » et à explorer les hypothèses de gain

pouvant notamment découler d'une amélioration de la performance de ses achats et de la poursuite de la démarche de mutualisation engagée au sein de l'intercommunalité. La chambre invite également la collectivité, compte tenu de son endettement élevé et malgré le besoin de renouvellement du patrimoine, à revoir à la baisse sa cible pluriannuelle de dépenses d'équipement (5 M€ par an), qui s'est avérée insoutenable jusqu'à présent.

ANNEXES

annexe 1 : Carte du risque inondation	51
annexe 2 : Variation des taux d'exécution budgétaire 2011-2016	52
annexe 3 : Transferts de compétences de Frontignan à Thau Agglo	54
annexe 4 : Détail des lots en sous-concession pour les plages.....	55
annexe 5 : Évolution du tableau des effectifs.....	56
annexe 6 : Évolution du régime indemnitaire 2011-2016.....	57
annexe 7 : Subventions de fonctionnement - comptes 657358 et 657358	58
annexe 8 : Détail des délégations aux élus	59
annexe 9 : Détail des opérations d'investissement.....	60

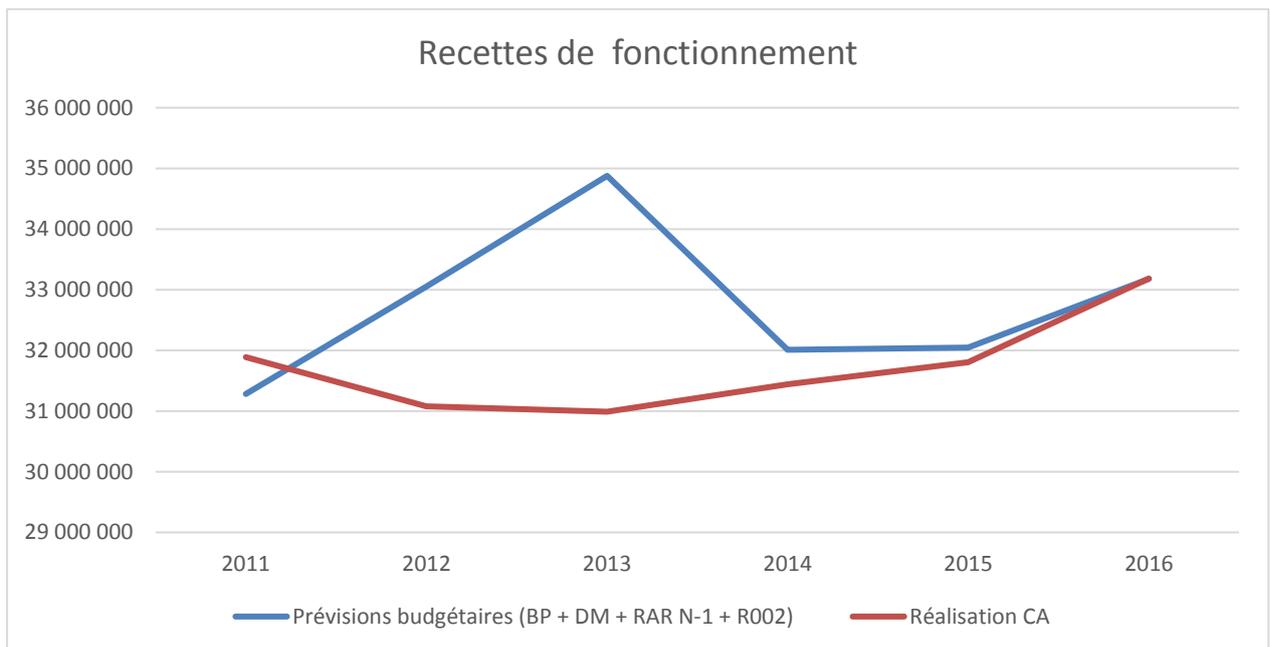
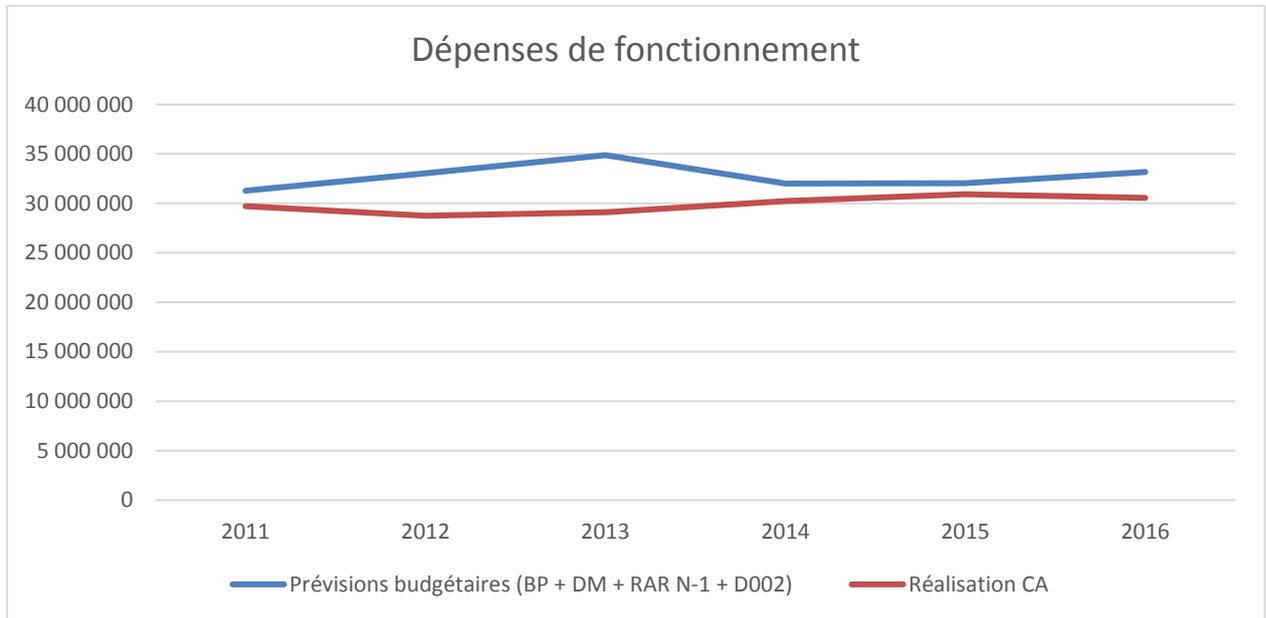
annexe 1 : Carte du risque inondation



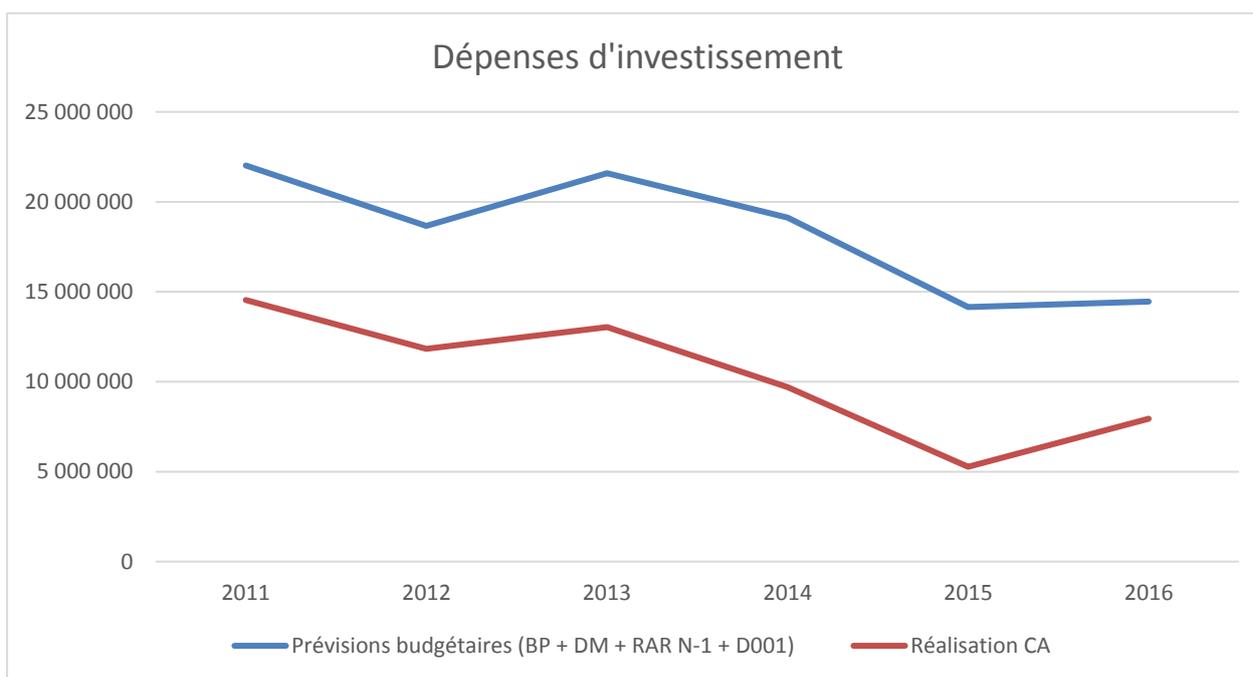
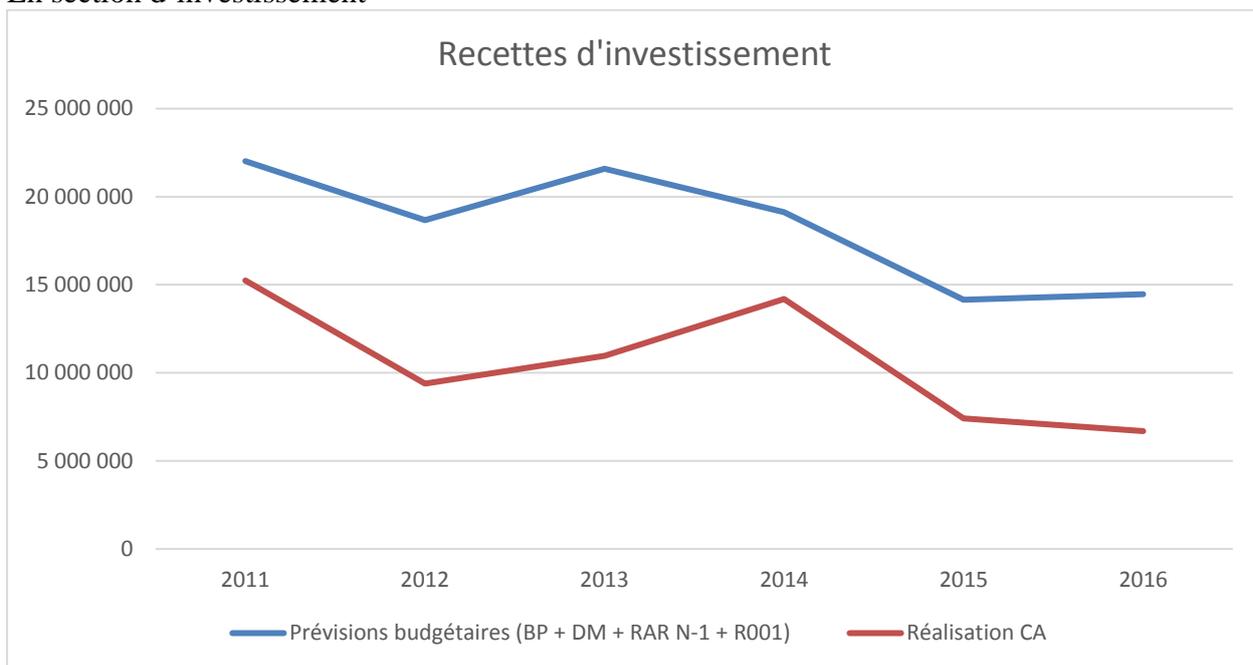
Source : Plan de prévention du risque d'inondation de Frontignan

annexe 2 : Variation des taux d'exécution budgétaire 2011-2016

En section de fonctionnement



En section d'investissement



Source : Comptes administratifs

annexe 3 : Transferts de compétences de Frontignan à Thau Agglo

Entrée en vigueur	Objet	Destinataire	Décision	Impact financier
1 ^{er} janvier 2012	Déclaration de la bibliothèque de Frontignan d'intérêt communautaire	Thau Agglo	Délibération conseil municipal 8 décembre 2011, citant la délibération du CC (*) du 19 octobre 2011	Effets du transfert des agents de la bibliothèque non évalués
1 ^{er} janvier 2016	Aménagement du pôle d'échange multimodal de Sète	Thau Agglo	Délibération conseil municipal 16 juin 2015, citant la délibération du CC (*) du 28 avril 2015	Dépenses évitées non évaluées
1 ^{er} janvier 2016	Installation, maintenance et entretien des abris de voyageurs	Thau Agglo	Délibération conseil municipal 16 juin 2015, citant la délibération du CC (*) du 28 avril 2015	Dépenses évitées non évaluées
1 ^{er} janvier 2016	Déclaration de la piscine Joseph di Stéfano d'intérêt communautaire	Thau Agglo	Déclaration d'intérêt communautaire par délibération CC (*) du 29 juin 2015	CLECT 2016 : 324 818 € de transfert de charges
1 ^{er} janvier 2016	Déclaration de l'école de musique de Frontignan d'intérêt communautaire	Thau Agglo	Déclaration d'intérêt communautaire par délibération CC (*) du 29 juin 2015	CLECT 2016 : 388 893 € de transfert de charges
1 ^{er} janvier 2016	Enseignement de la musique et de l'art dramatique dans mes équipements déclarés d'intérêt communautaire	Thau Agglo	Délibération conseil municipal 22 septembre 2015, citant la délibération du CC (*) du 29 juin 2015	Dépenses évitées non évaluées
2 juillet 2015	Déclaration de l'équipement « palais des sports intercommunal » d'intérêt communautaire	Thau Agglo	Déclaration d'intérêt communautaire par délibération CC (*) du 29 juin 2015	Dépenses évitées non évaluées
14 avril 2016	Création, entretien et exploitation d'infrastructures de recharges pour véhicules électriques sur le territoire de Thau Agglo	Thau Agglo	Délibération conseil municipal 2 février 2016, citant la délibération du CC (*) du 17 décembre 2015	Engagement à maintenir la gratuité des parkings 2 ans après mise en service : manque à gagner non évalué
31 décembre 2016	Mise en conformité des statuts de Thau Agglo avec les dispositions de la loi Notre, sous réserve de l'entrée en vigueur de la loi Montagne	Thau Agglo	Délibération conseil municipal 29 décembre 2016, citant la délibération du CC (*) du 15 septembre 2015	Dépenses évitées non évaluées, notamment transfert de personnels
TOTAL TRANSFERTS DE CHARGES			2016	706 711€

Source : Délibérations relatives aux transferts de charge

(*) CC : conseil communautaire

annexe 4 : Détail des lots en sous-concession pour les plages

Zones	N°	Surfaces	Activités	Accès
de l'Entrée	1	300 m ² (25m X 12m)	location de matériels nautiques non motorisés	accès public 5 (impasse des Foulques)
de l'Entrée	2	300 m ² (25m X 12m)	location de matériels avec petite buvette	l'accès public 7 (rue Paul Riquet)
de la Bergerie	3	300 m ² (20m X 15m)	location de matériels avec petite buvette	entre les accès publics 22 et 23 (entre impasse Pierre Loti et impasse des Plaisanciers)
des Aresquiers	4	600 m ² (40m X 15m)	location de matériels (matelas, parasols...)	entre les accès publics 26 et 27
des Aresquiers	5	300 m ² (20m X 15m)	location de matériels nautiques non motorisés	limite Est du camping des Tamaris
des Aresquiers	6	980 m ² (35m X 28m)	jeux pour enfants	entre les accès publics 29 et 30 (parking des Aresquiers)
des Aresquiers	7	980 m ² (35m X 28m)	location de matériels avec restauration	entre les accès publics 30 et 31 (parking des Aresquiers)
Total	-	3 760 m ²		

Source : Cahier des charges de la concession des plages de Frontignan

annexe 5 : Évolution du tableau des effectifs

Délibération	Postes	Occupés	Vacants	Suppressions	Créations	Postes actualisés	Contrôle reprise	Contrôle total	Taux d'occupation	Variation occupation
29/03/2011	517	446	71	29	9	497		0	86,3%	
01/09/2011	497	450	47	0	11	508	0	0	90,5%	0,9%
29/03/2012	508	443	65	16	19	511	0	0	87,2%	-1,6%
10/09/2012	511	438	73	0	2	513	0	0	85,7%	-1,1%
28/03/2013	513	449	64	36	37	514	0	0	87,5%	2,5%
08/10/2013	514	459	55	0	14	528	0	0	89,3%	2,2%
17/12/2013	528	467	61	0	1	529	0	0	88,4%	1,7%
15/04/2014	529	466	63	32	31	528	0	0	88,1%	-0,2%
10/07/2014	528	464	64	0	15	543	0	0	87,9%	-0,4%
23/09/2014	543	469	74	56	13	500	0	0	86,4%	1,1%
16/12/2014	500	454	46	0	6	506	0	0	90,8%	-3,2%
13/04/2015	506	446	60	0	37	543	0	0	88,1%	-1,8%
22/09/2015	543	453	90	0	5	548	0	0	83,4%	1,6%
12/04/2016	547	433	114	77	20	490	-1	0	79,2%	-4,4%
15/11/2016	490	437	53	0	6	496	0	0	89,2%	0,9%
MOYENNE	518,3	451,6	66,7	16,4	15,1	516,9	-0,1	0	87,2%	-0,1%

Source : Délibérations relatives au tableau des effectifs de la commune de Frontignan

annexe 6 : Évolution du régime indemnitaire 2011-2016

Indemnités	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indemnité d'administration et de technicité	382	376	377	395	408	410
Indemnité d'exercice des missions	393	391	396	396	429	409
Indemnité forfaitaire de travaux supplémentaires	31	35	37	41	44	49
Indemnité de suivi et d'orientation des élèves					17	
Indemnité supplémentaires d'heures d'enseignement					17	
Indemnité spécifique de service	12	12	13	11	16	18
Prime de service et rendement	12	11	13	11	16	18
Indemnité forfaitaire représentative de sujétions et travaux supplémentaires					1	
Prime de fonctions des personnels affectés au traitement de l'information	1	1				1
Indemnité de sujétions spéciales	2		1			
TOTAL	833	826	837	854	948	905
	<i>Variation</i>	<i>-0,8%</i>	<i>1,3%</i>	<i>2,0%</i>	<i>11,0%</i>	<i>-4,5%</i>

Indemnités	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indemnité d'administration et de technicité	307 961	452 418	457 696	548 132	522 975	597 003
Indemnité d'exercice des missions	78 195	123 653	136 212	181 419	184 304	213 879
Indemnité forfaitaire de travaux supplémentaires	116 291	132 105	172 374	165 694	196 661	219 436
Indemnité de suivi et d'orientation des élèves					56 314	
Indemnité supplémentaires d'heures d'enseignement					8 939	
Indemnité spécifique de service	81 383	75 261	134 989	109 294	148 017	171 903
Prime de service et rendement	22 587	18 530	23 861	19 639	27 465	31 682
Indemnité forfaitaire représentative de sujétions et travaux supplémentaires					5 460	
Prime de fonctions des personnels affectés au traitement de l'information	6 192	6 192				5 460
Indemnité de sujétions spéciales			6 192			
Sous-total indemnités	612 609	808 159	931 324	1 024 178	1 150 136	1 239 362
	<i>Variation</i>	<i>31,9 %</i>	<i>15,2 %</i>	<i>10,0 %</i>	<i>12,3 %</i>	<i>7,8 %</i>
Prime annuelle	538 000	540 000	540 000	547 000	498 000	490 000
TOTAL GENERAL	1 150 609	1 348 159	1 471 324	1 571 178	1 648 136	1 729 362
	<i>Variation</i>	<i>17,2 %</i>	<i>9,1 %</i>	<i>6,8 %</i>	<i>4,9 %</i>	<i>4,9 %</i>

Source : Délibérations relatives au régime indemnitaire

annexe 7 : Subventions de fonctionnement - comptes 657358 et 657358

Détail du compte 657358

Dépenses	<u>657358</u>	<u>Département</u>				
Chapitre	65	AUTRES CHARGES DE GESTION COURANTE				
Nature	Réalisé 2011	Réalisé 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Réalisé 2015	Réalisé 2016
SIVOM (EP G0 et G2)	151 582,56	199 684,94	189 367,11	159 678,54	149 249,40	144 348,36
SIVOM (salle Vattel)	0,00	0,00	0,00	5 455,91	5 499,19	5 499,19
SIVOM Restauration scolaire	74 560,00	73 229,52	74 000,00	107 220,15	114 617,40	131 294,52
SIVOM Éclairage public	43 390,69	44 800,38	45 764,13	75 573,45	64 469,27	45 861,81
SURI	165 367,18	160 888,11	163 850,00	169 920,00	160 722,55	173 013,45
Centre de Formation des Maires et Élus	12 393,74	12 122,33	12 056,06	12 165,80	12 170,57	12 285,60
Adhésion au SIDHEVIC (Syndicat Héraultais de développement de la vidéo communication)	15,00	15,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total Dépenses	447 309,17	490 740,28	485 037,30	530 013,85	506 728,38	512 302,93

Détail du compte 657357

Dépenses	<u>65737</u>	<u>Autres EPL</u>				
Chapitre	65	AUTRES CHARGES DE GESTION COURANTE				
Nature	Réalisé 2011	Réalisé 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Réalisé 2015	Réalisé 2016
SDIS (surveillance plage + feux d'artifice)	66 281,64	70 059,16	72 724,55	74 166,69	73 605,71	420,00
Hérault Habitat (participation OPHLM 19 logements)	426,86	426,86	0,00	0,00	0,00	0,00
Office de Tourisme	50 000,00	283 000,00	272 000,00	311 606,00	307 000,00	285 000,00
Total Dépenses	116 708,50	353 486,02	344 724,55	385 772,69	380 605,71	285 420,00

Source : Logiciel Ciril, commune de Frontignan

annexe 8 : Détail des délégations aux élus

Fonction	Date	Nature	Objet
Conseiller municipal	30/04/2014	Délégation de fonctions	Sécurité et tranquillité publique
Adjoint	23/04/2014	Délégation de fonctions	Sports et loisirs pleine nature
Conseiller municipal	30/04/2014	Délégation de fonctions	Aménagement territoire, habitat
Conseiller municipal	29/08/2014	Délégation de fonctions	Représentation CDAC
Adjoint	23/04/2014	Délégation de fonctions	Éducation et parentalité
Conseiller municipal	30/04/2014	Délégation de fonctions	Festivités et jouets
Conseiller municipal	30/04/2014	Délégation de fonctions	Transports et intermodalité
Conseiller municipal	30/04/2014	Délégation de fonctions	Tourisme, plaisance
Adjoint	23/04/2014	Délégation de fonctions	Citoyenneté, comités de quartier
Conseiller municipal	02/06/2014	Délégation de fonctions	Immeubles menaçant ruine
Conseiller municipal	02/07/2015	Délégation de fonctions	Marchés travaux < seuil, avenants < 15%, MOA
Conseiller municipal	21/08/2015	Suppléance	Suppléance CAO
Conseiller municipal	30/04/2014	Délégation de fonctions	Administration générale, devoir de mémoire, cérémonies
Conseiller municipal	30/04/2014	Délégation de fonctions	Économie, commerce, artisanat...
Conseiller municipal	28/05/2014	Délégation de fonctions	Suppléance ponctuelle CDAC
Conseiller municipal	30/04/2014	Délégation de fonctions	Développement durable
Conseiller municipal	30/04/2014	Délégation de fonctions	Politique de la ville, réussite éducative...
Conseiller municipal	10/10/2016	Délégation de fonctions	Entretien préalable licenciement
Conseiller municipal	30/04/2014	Délégation de fonctions	Personnel communal, évaluation des PP
Adjoint	23/04/2014	Délégation de fonctions	Accès au logement, santé publique, justice sociale
Adjoint	23/04/2014	Délégation de fonctions	Voirie, travaux et cadre de vie
Conseiller municipal	30/04/2014	Délégation de fonctions	Muscat, patrimoine culturel, NTIC et e-administration
Adjoint	23/04/2014	Délégation de fonctions	Finances
Conseiller municipal	30/04/2014	Délégation de fonctions	Emploi et formation professionnelle
Adjoint	07/09/2016	Suppléance	Suppléance adjoint
Adjoint	23/04/2014	Délégation de fonctions	Prévention des risques, lutte contre les pollutions...
Conseiller municipal	30/04/2014	Délégation de fonctions	Égalité des chances, droit des femmes, laïcité
Conseiller municipal	30/04/2014	Délégation de fonctions	Solidarité intergénérationnelle
Adjoint	23/04/2015	Délégation de fonctions	Culture et jumelages
Conseiller municipal	30/04/2014	Délégation de fonctions	Dialogue services publics et publics
Conseiller municipal	30/04/2014	Délégation de fonctions	Lecture publique et festivals
Adjoint	23/04/2014	Délégation de fonctions	Lutte contre les exclusions sociales
Conseiller municipal	30/04/2014	Délégation de fonctions	Handicaps et jardins partagés
Adjoint	23/04/2014	Délégation de fonctions	Jeunesse

Source : Délibérations relatives aux délégations des élus

annexe 9 : Détail des opérations d'investissement

Opérations	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Part
Équipement mobilier	279 018	323 789	414 261	198 062	267 304	292 652	1 775 086	6,1 %
Voirie	392 320	265 144	485 768	254 294	659 055	639 483	2 696 065	9,3 %
Bâtiments communaux	547 965	594 731	483 198	167 835	331 142	590 984	2 715 855	9,4 %
Éclairage public	102 075	75 732	28 600	28 294	16 190	62 242	313 133	1,1 %
Matériel roulant	71 533	108 851	53 661	55 325	35 681	127 896	452 946	1,6 %
ENTRETIEN COURANT	1 392 911	1 368 246	1 465 488	703 811	1 309 372	1 713 257	7 953 085	27,6 %
Aménagement plage	29 985			45 008			74 993	0,3 %
Extension gymnase Ferrari				5 441		5 405	10 845	0,0 %
Réhabilitation cinéma		117 098					117 098	0,4 %
Amélioration réseau pluvial	23 142	1 363	20 082	28 345	124 569	45 800	243 302	0,8 %
Rénovation hôtel de ville	13 090	6 517					19 608	0,1 %
Rénovation gymnase Soubrier	3 636	110 381	66 212	91 306			271 535	0,9 %
Église St Paul	137 719	10 629	144 371	49 315	33 631		375 665	1,3 %
Restructuration école A. France	43 911				62 762		106 673	0,4 %
Réhabilitation hangar		170 980	20 319				191 299	0,7 %
ZAC La Peyrade	4 884						4 884	0,0 %
Maison solidarité		143 919	31 809				175 728	0,6 %
Aire jeux enfants					8 477	5 289	13 766	0,0 %
Stade Lucien Jean		4 709					4 709	0,0 %
Maison des pratiques artistiques		5 500					5 500	0,0 %
École Les lavandins	27 655	439 026	3 060 640	446 895	62 180	111 384	4 147 780	14,4 %
Abords gymnase 2 pins	2 605						2 605	0,0 %
bd urbain (BUC)	2 353 072	1 633 540	1 692 572	2 313 843	94 098	5 220	8 092 345	28,0 %
Piscine Di Stefano	8 393	1 376					9 769	0,0 %
Avenues Carrière et Carrierasse	16 443	304 790	11 873				333 106	1,2 %
Terrain football Esprit Granier		46 644		19 798			66 442	0,2 %
Avenue du stade - Aménag. Haut	1 381						1 381	0,0 %
Mise en conformité salle de l'aire	15 710						15 710	0,1 %
Centre de loisirs les Mouettes	429 683	44 319					474 002	1,6 %
Accessibilité voirie		41 239	24 413	11 040	10 253	9 098	96 044	0,3 %
Réhabilitation tennis La Peyrade	310						310	0,0 %
Terrain football synthétique	297 701	18 861	598				317 161	1,1 %
Réhabilitation tennis Frontignan	225 969						225 969	0,8 %
Les Pielles	21 597	256 220	995 030	129 524	187 170	6 220	1 595 761	5,5 %
Chapelle pénitents					142 497		142 497	0,5 %
Club house		17 451	119 772	144 642	5 911		287 776	1,0 %
Revitalisation du cœur de ville	5 191	169 694	33 180	26 068	649 498	979 440	1 863 070	6,5 %
Bretelles RD612		69 903	35 005	29 115	23 715		157 739	0,5 %
Halte plaisance		139 989	108 759				248 748	0,9 %
Pistes cyclables			41 193	48 738	7 069		97 000	0,3 %
Rue de Belgique				121 087			121 087	0,4 %
Avenue 81ème RI				101 118	10 189		111 306	0,4 %
Travaux majeurs Voltaire						28 254	28 254	0,1 %
Travaux mineurs					15 049	15 123	30 173	0,1 %
Gare marchandises						10 380	10 380	0,0 %
Comité quartier						1 440	1 440	0,0 %
Aire camping-cars						14 243	14 243	0,0 %
45811	74 000						74 000	0,3 %
45812		32 405					32 405	0,1 %
45813					80 600	647	81 248	0,3 %
45814						617 148	617 148	2,1 %
OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT	3 736 076	3 786 553	6 405 829	3 611 283	1 517 668	1 855 093	20 912 502	72,4 %
TOTAL	5 128 987	5 154 800	7 871 317	4 315 093	2 827 040	3 568 350	28 865 587	

Source : Comptabilité ordonnateur

GLOSSAIRE

AP-CP	autorisations de programme – crédits de paiement
BP	budget primitif
CABT	communauté d'agglomération du Bassin de Thau
CAF	capacité d'autofinancement
CAO	commission d'appel d'offres
CCAS	centre communal d'action sociale
CCNBT	communauté de communes du Nord Bassin de Thau
CDAC	commission départementale d'aménagement commercial
CET	compte épargne temps
CGCT	code général des collectivités territoriales
CLECT	commission locale d'évaluation des charges transférées
CNRACL	Caisse nationale de retraités des agents des collectivités locales
DGF	dotation globale de fonctionnement
DM	décision modificative
EBF	excédent brut de fonctionnement
FCTVA	fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
GIPA	garantie individuelle du pouvoir d'achat
GVT	glissement vieillesse technicité
IQCL	indice de qualité des comptes locaux
MAPA	marché à procédure adaptée
MOA	maîtrise d'ouvrage
NOTRe	nouvelle organisation territoriale de la République
NTIC	nouvelles technologies de l'information et de la communication
OPHLM	Office public d'habitations à loyer modéré
PPI	plan pluriannuel d'investissement
RAR	restes à réaliser
SDIS	service départemental d'incendie et de secours
SIDHEVIC	Syndicat héraultais de développement de la vidéo et de la communication
SIVOM	syndicat intercommunal à vocation multiple
SPIC	service public industriel et commercial
TLPE	taxe locale sur les enseignes et publicités extérieures
ZAC	zone d'aménagement concerté

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



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

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

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

occitanie@crtc.ccomptes.fr