



## Commune d'Aubagne

### Synthèse de l'audit financier

- septembre 2014 -

L'audit financier de début de mandat, réalisé par le Cabinet Michel Klopfer, fait ressortir la situation financière très dégradée de la commune d'Aubagne à la fin de l'année 2013 :

- la commune ne dégage pas un niveau suffisant d'épargne pour rembourser les 161 M€ de dette accumulée fin 2013 ; la solvabilité de la commune est ainsi 4 fois supérieure au seuil limite acceptable de 15 années.

- par ailleurs, sur les exercices 2011 à 2013, le respect des règles d'équilibre budgétaire n'a pu être assuré que grâce à l'anticipation des reports des excédents des exercices précédents : cette solution est non pérenne et ne fait que retarder la nécessité de dégager des ressources propres suffisantes pour couvrir les amortissements et l'annuité en capital de la dette.

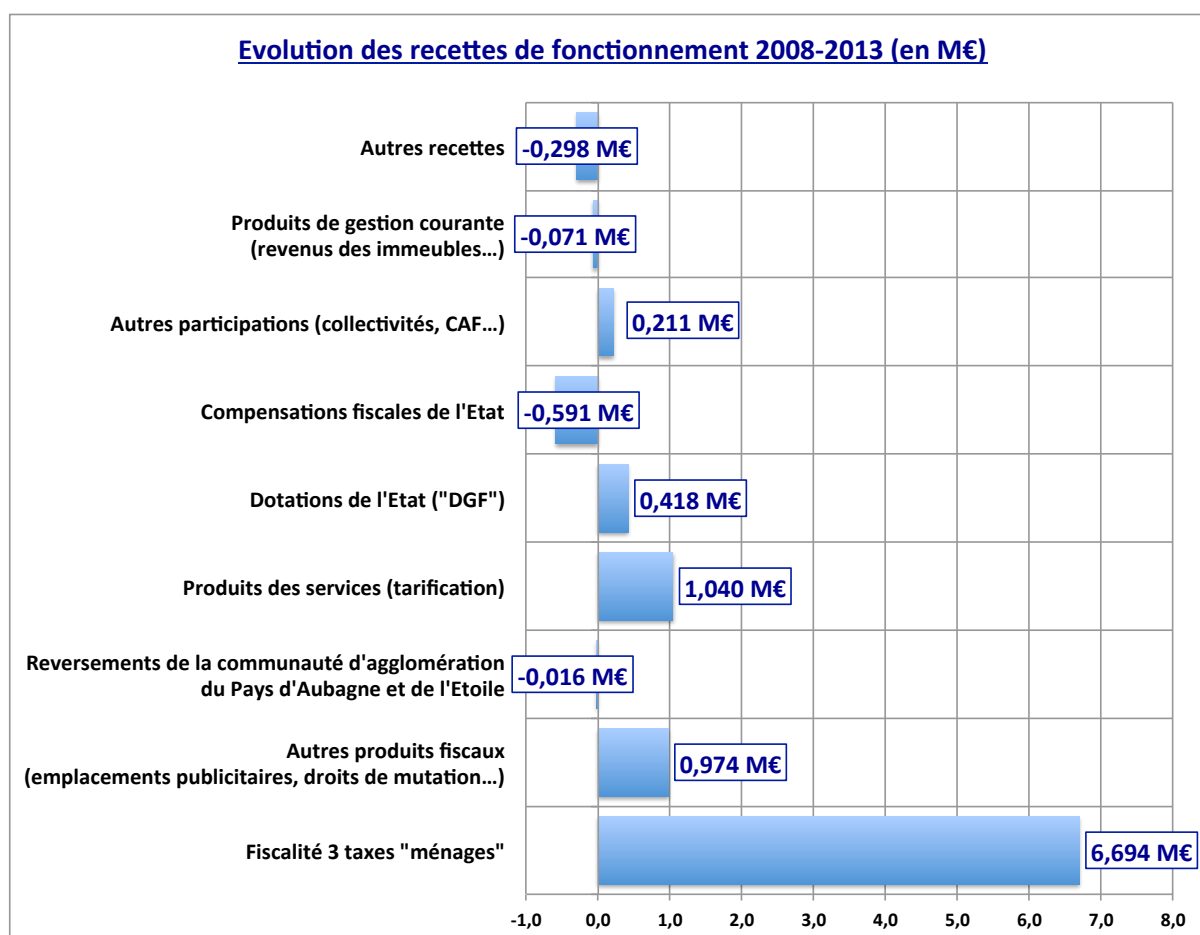
En comptabilité publique locale, cette règle est primordiale puisqu'une collectivité ne peut pas recourir à l'emprunt pour rembourser sa dette (ce qui s'apparenterait à de la « cavalerie budgétaire »), contrairement à ce qui est autorisé pour l'Etat.

		Compte administratif		
		DEPENSES	RECETTES	
FONCTIONNEMENT		Dépenses de gestion	Recettes de gestion	
		Frais financiers		
		<b>EPARGNE BRUTE</b>		
INVESTISSEMENT		Remboursement capital de la dette	<b>EPARGNE BRUTE</b>	} Ressources propres
			FCTVA, cessions	
			Subventions	
		Dépenses d'équipement	Emprunts	

## A. Pourquoi la commune d'Aubagne se trouve aujourd'hui dans une telle situation ?

### 1 - un héritage de la mandature précédente

Entre 2008 et 2013, les recettes de fonctionnement ont augmenté de 8,4 M€. L'origine de cette augmentation provient essentiellement de la fiscalité sur les 3 taxes « ménages » (+6,7 M€) puis, de moindre mesure, sur la fiscalité indirecte (+1,0 M€) et les produits de tarification (+1,0 M€).



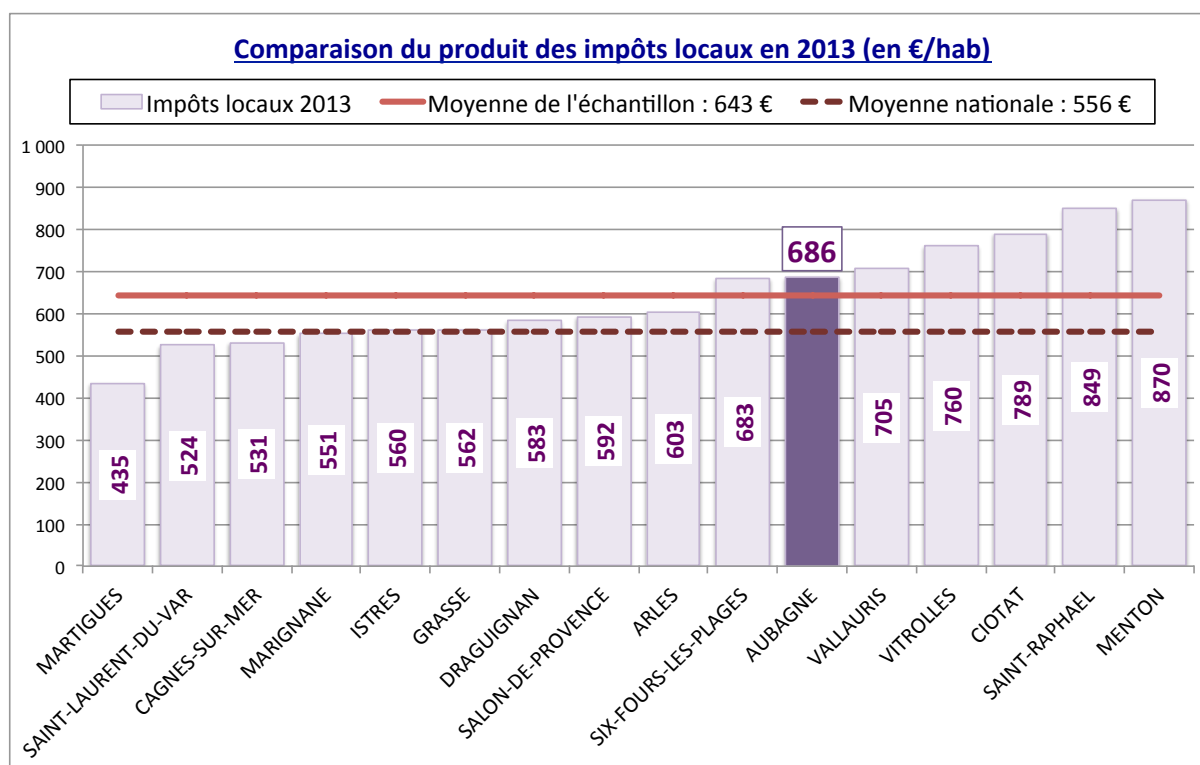
- L'augmentation de 6,7 M€ du produit de fiscalité « ménages » résulte pour partie des décisions de la commune : l'augmentation des taux chaque année entre 2008 et 2013 a généré 2,0 M€ cumulés sur la période 2008-2013 (soit 30% de l'augmentation totale du produit sur les 3 taxes « ménages »).

Le solde (les 4,7 M€ restant) relève de la dynamique des bases fiscales : évolution physique des bases et revalorisation forfaitaire décidée chaque année en loi de finances.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taux TH	20,58%	20,79%	21,04%	21,36%	21,68%	22,01%
		1,0%	1,2%	1,5%	1,5%	1,5%
Taux TFB	31,87%	32,19%	32,58%	33,07%	33,57%	34,08%
		1,0%	1,2%	1,5%	1,5%	1,5%
Taux TFNB	47,38%	47,86%	48,43%	49,16%	49,90%	50,65%
		1,0%	1,2%	1,5%	1,5%	1,5%

En 2013, le produit des impôts locaux à Aubagne (taxe d'habitation et taxes foncières) atteint un niveau 7% au-dessus de la moyenne des communes comparables\*, et 23% au-dessus de la moyenne nationale.

\* *Echantillon* : communes de 30.000 à 60.000 habitants (population « DGF »), membres d'une communauté levant une fiscalité professionnelle unique, dans les départements « méditerranéens » limitrophes (Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône et Var)



La pression fiscale sur les ménages aubagnais est davantage concentrée sur le foncier bâti que sur la taxe d'habitation. Cette répartition s'explique par la politique fiscale décidée par la commune :

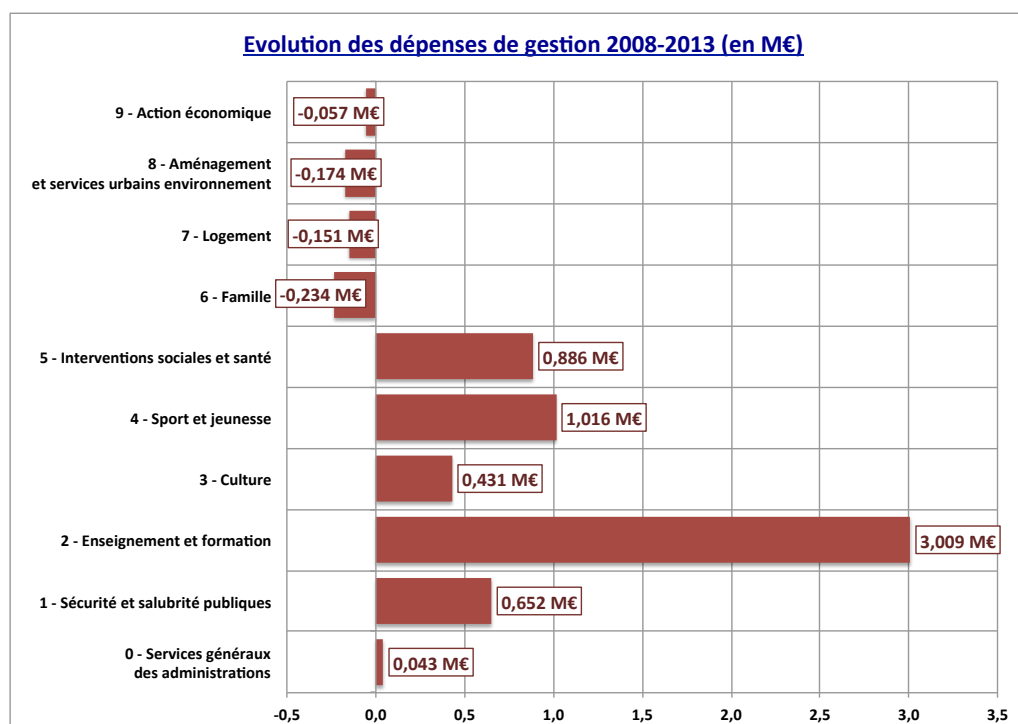
- d'une part, le niveau de taxe d'habitation se situe dans la moyenne nationale, en raison de la politique d'abattements décidée par la commune (abattements sur les résidences principales et sur les personnes à charges), dont le coût s'élève à plus de 2 M€
- et d'autre part, le niveau de taxe sur le foncier bâti est 39% supérieur à la moyenne nationale, lié au niveau élevé du taux voté par la commune (taux de 34,08%, supérieur de 46% à la moyenne nationale).

• L'augmentation des autres produits fiscaux provient essentiellement de la taxe locale sur la publicité extérieure (soit les emplacements publicitaires) pour laquelle la commune a décidé de lisser le tarif de base afin d'atteindre le tarif de droit commun fixé au niveau national.

Quant à l'augmentation de +1,0 M€ sur les produits de tarification, elle trouve son origine dans le développement des activités périscolaire et de restauration scolaire.

### => A quoi ont été utilisés ces 8,4 M€ de recettes supplémentaires entre 2008 et 2013 ?

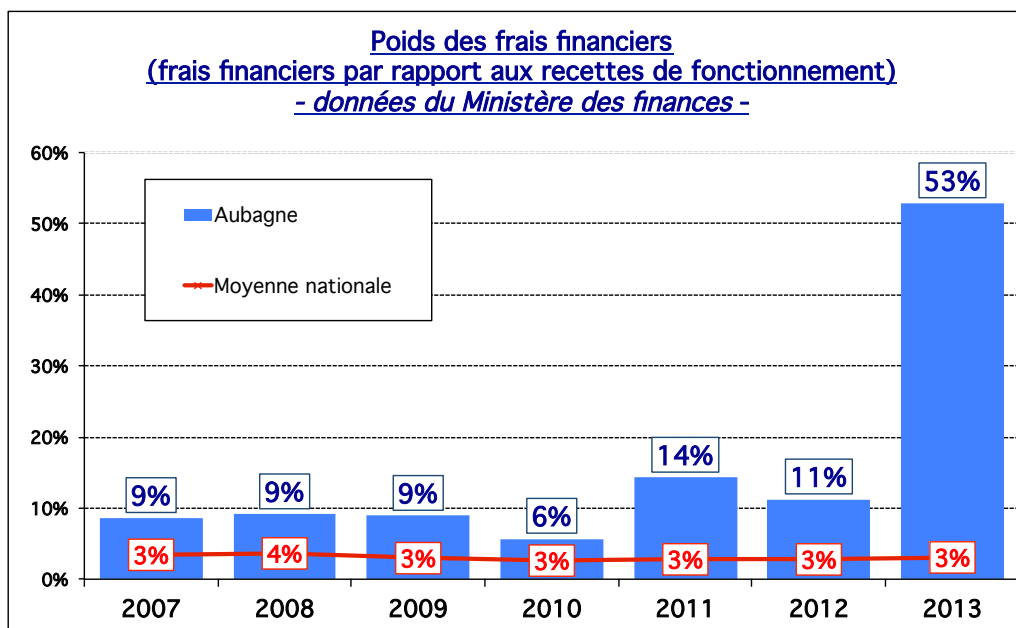
- 5,4 M€ sur les dépenses de gestion ;
- 0,5 M€ sur les frais financiers, hors coût des réaménagements de dette ;
- 2,5 M€ sur l'épargne brute (quasiment inexistante en 2008 -> 2,8 M€ en 2013, après re-traitements).



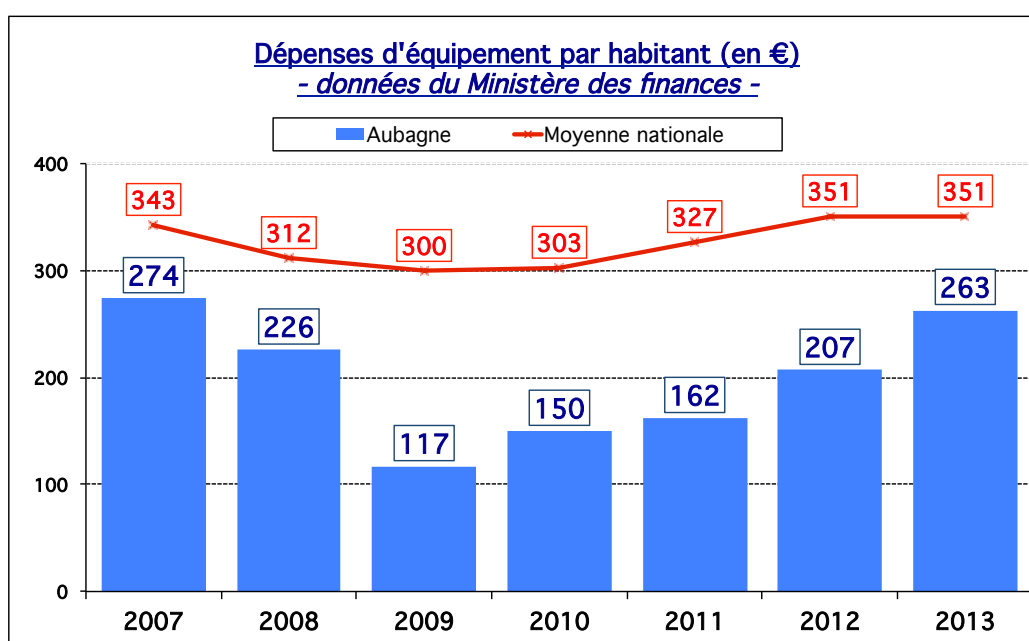
Certains services publics ne sont pas gérés directement par la commune. Pour autant, elle intervient par le biais de participations financières, ce qui pèse donc également sur son budget. Il s'agit notamment de :

- 0,680 M€ d'interventions financières pour la MJC en 2013, dont la situation financière dépend étroitement du niveau de la subvention octroyée par la ville et de son encaissement précoce en début d'année ;
- la gestion des parkings, déléguée à l'entreprise Qpark ; la commune verse chaque année une subvention d'exploitation de 1 M€. Le contrat signé en 2001, pour une durée de 33 ans, prévoit une révision quinquennale en 2015, l'occasion pour la commune de demander l'application de clauses contractuelles (versement de redevances à la ville) et le renforcement de la transparence du suivi de la délégation.

• C'est également la gestion de la dette qui a grevé les marges de manoeuvre de la commune : le niveau des frais financiers payés par la commune est 3 fois supérieur à la moyenne nationale, ce qui découle, d'une part du niveau de dette très élevé de la commune, et d'autre part des réaménagements successifs de la dette ; chaque année, les réaménagements de dette qui reportaient la charge de la dette sur les exercices ultérieurs, ont engendré des frais financiers supplémentaires, particulièrement élevés en 2011 et surtout en 2013 lorsque le protocole avec la banque RBS a été conclu (cf ci-après).



• Côté investissement, les dépenses d'équipement de la commune sur la période 2008-2013 sont restés à un niveau inférieur de 40% à la moyenne : 37,3 M€ sur 6 ans



Par ailleurs, la commune souffre d'une absence de programmation pluriannuelle des investissements, lui empêchant de disposer d'une identification, d'une lisibilité et d'une vision prévisionnelle sur les besoins en investissement de la commune.

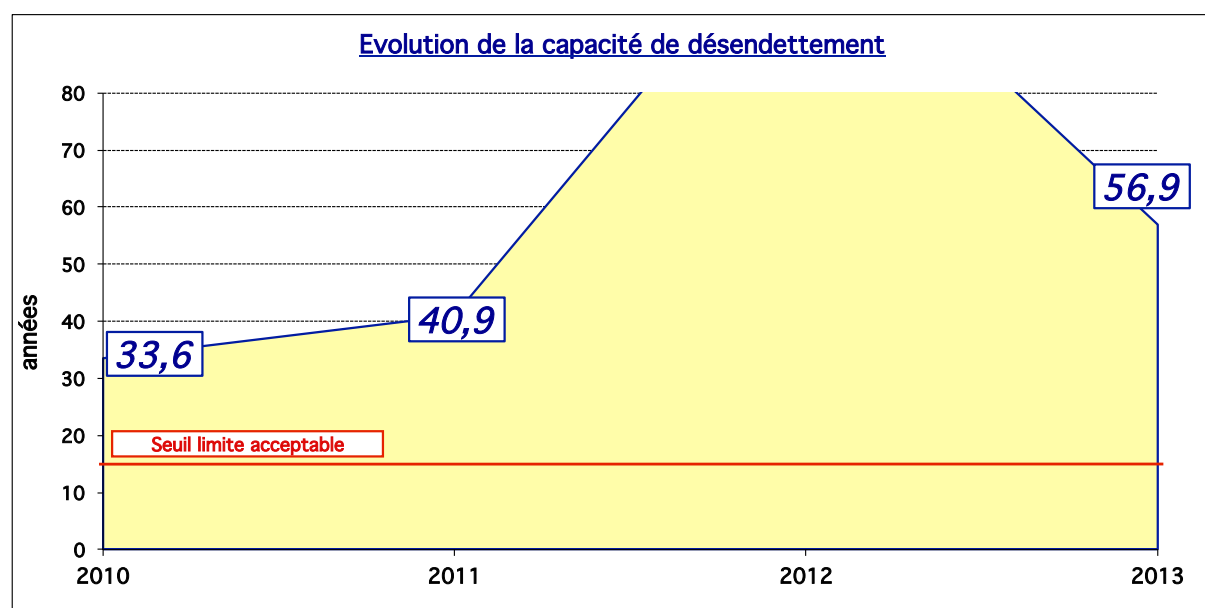
Une réelle programmation des investissements permettrait un meilleur adossement à la capacité d'investissement de la commune.

- Dans ce contexte, l'épargne dégagée n'a pas dépassé 5,5% des recettes de fonctionnement entre 2010 et 2013 ; ce faible niveau d'épargne a limité les capacités d'investissement de la commune et ne lui permettait pas d'avoir un financement équilibré de ses investissements sans avoir recours à de nouveaux emprunts.

Ainsi, le volume de dette, déjà conséquent en 2010 (120 M€) a été augmenté de 41 M€, le portant à 161 M€ fin 2013.

La "capacité de désendettement" de la collectivité permet de connaître le potentiel de remboursement de la dette, en mesurant le nombre d'années qu'il faudrait à la commune pour rembourser son encours de dette en y affectant la totalité de l'épargne brute, considérée comme la source de remboursement la plus saine.

La commune d'Aubagne affiche fin 2013 une capacité de désendettement de 57 années, près de 4 fois supérieure au seuil limite acceptable de 15 années qui correspond à la durée de vie moyenne des investissements. Il faut en effet que la commune soit capable de se désendetter au pire sur la durée de vie des équipements afin d'être à même de réemprunter au moment du réinvestissement.



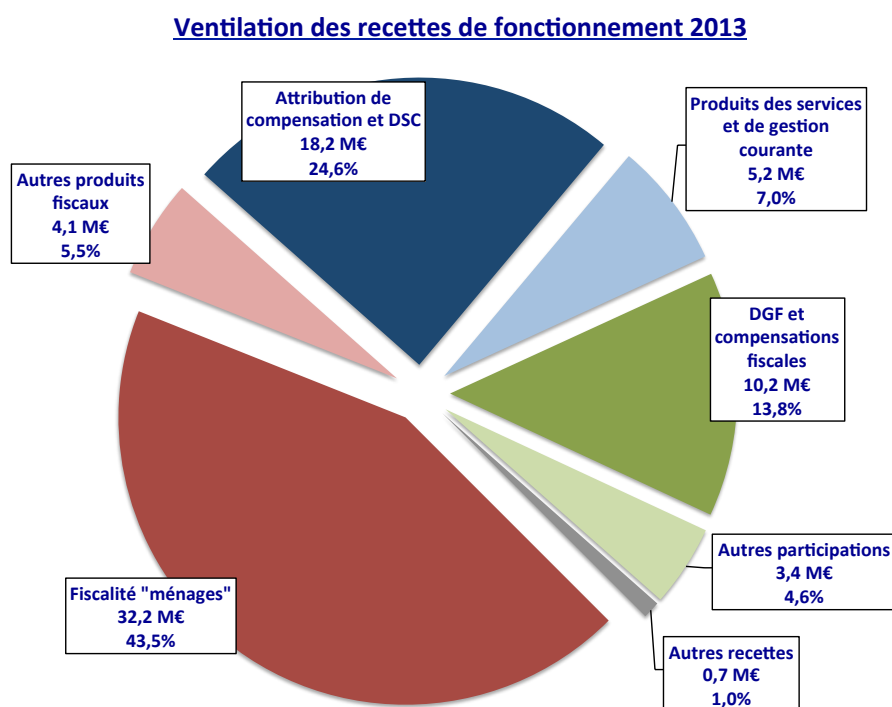
Cet indicateur financier est particulièrement important puisqu'il est utilisé par les services de l'Etat mais aussi par les banques pour déterminer la situation financière de la collectivité et donc les conditions d'emprunt qui seront accordées à la collectivité.

=> Redresser la situation financière de la collectivité revient donc à dégager de l'épargne brute, c'est-à-dire des marges de manoeuvre en fonctionnement : davantage de recettes et/ou moins de dépenses.

## 2 - une structure contraignante des recettes et des dépenses

• Les marges de manoeuvre sur les recettes de fonctionnement ont été largement épuisées : fin 2013, les recettes de fonctionnement dépendent :

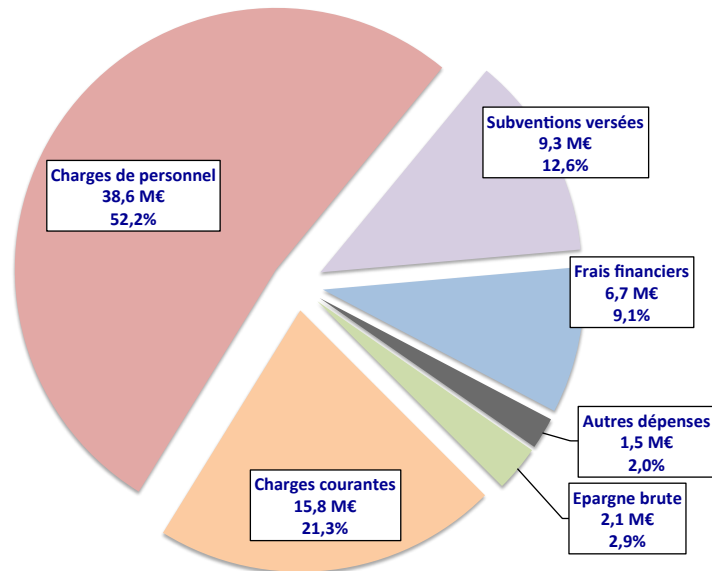
- à 14% de dotations de l'Etat aujourd'hui en berne,
- à 25% de reversements figés de la communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Etoile, dont 2,7 M€ sont assis sur une dotation de solidarité communautaire facultative et dont le niveau, aujourd'hui élevé (57 €/hab), pourrait être remis en cause par la communauté ;
- à 44% sur les 3 taxes « ménages » et 6% sur les produits de tarification ; pour autant, les ménages aubagnais sont déjà soumis à une plus forte imposition que ceux des communes comparables, du fait de la politique fiscale pratiquée par la commune sur le foncier bâti.



• Les marges de manœuvre sur les recettes étant limitées, l'effort doit donc être concentré sur les dépenses de fonctionnement, en tenant compte :

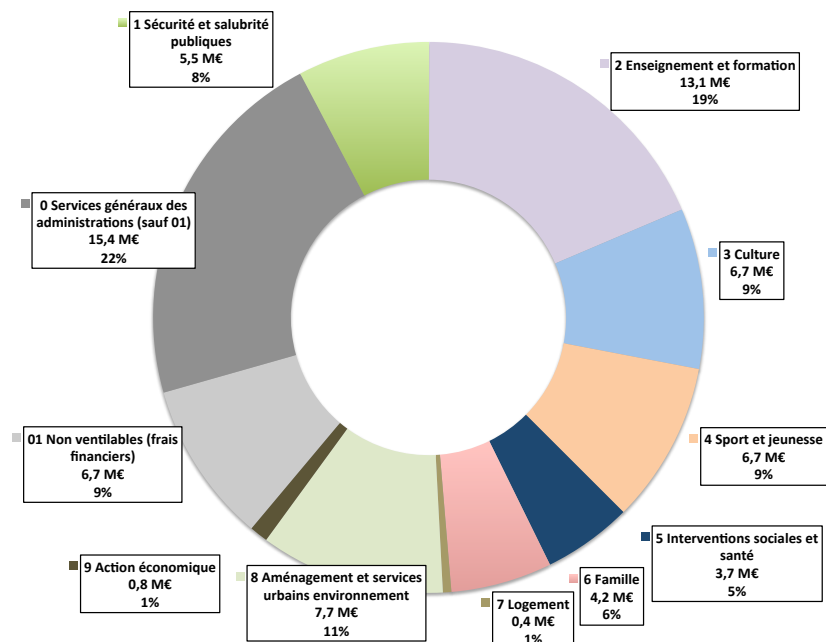
- des contraintes pesant sur chaque catégorie de dépenses (niveau des dépenses obligatoires et incompressibles par rapport aux dépenses pouvant faire l'objet d'arbitrages)

#### Affectation des recettes de fonctionnement 2013



- et des politiques publiques visées

#### Ventilation des dépenses de fonctionnement en 2013





### 3 - la gestion de dette

Avec un encours de dette assis en 2008 à 95% sur des contrats structurés, la commune d'Aubagne était l'une des communes de France dont l'endettement était le plus risqué.

Il y a globalement 3 manières de gérer des produits dont les formules sont déjà déclenchées et qui sont anticipées comme perdants sur leur durée résiduelle :

#### 1) Payer au fil de l'eau

- pas de surcoût lié à la volatilité des indices;
- risque que la formule se dégrade encore plus;
- problématique budgétaire annuelle
- problème d'affichage

#### 2) Payer tout ou partie des anticipations en les recapitalisant et/ou les diluant dans les taux d'emprunts nouveaux

- surcoût car la ville paie la volatilité en plus des anticipations moyennes;
- gain d'affichage budgétaire à court terme;
- oblige la ville à recourir à des montants élevés d'emprunts nouveaux pour diluer la soulte;
- risque financier sur le moyen terme pour les villes déjà fortement endettées.

#### 3) Négociation et/ou contentieux

- en 2012 et 2013, possibilités de mettre la pression sur les prêteurs du fait de TEG erronés ou non mentionnés ou de taux pratiqués au-dessus du taux de l'usure ;
- positionnement délicat en cas de besoin d'emprunts pour le futur

Vis-à-vis de la Caisse d'Epargne et de RBS, la stratégie suivie a consisté à payer l'intégralité du coût de sortie sans engager de véritable négociation. Cette pratique a été d'autant plus dommageable que :

- les formules structurées de RBS consistaient en des produits dérivés (swaps) dont la mise en cause juridique (et donc la négociation en position de force) est plus aisée au regard de la jurisprudence existante ;
- les contrats « Helvetix » de la Caisse d'Epargne étaient juridiquement fragiles au regard du TEG et la banque en étant consciente a manifesté sur nombre d'autres dossiers une position très souple.

Les anciens contrats Dexia n'ont donné lieu qu'à une renégociation à la marge. Tardivement la ville a également assigné RBS qui ne détient plus d'encours ou de swap structuré.

=> La gestion de dette jusqu'en 2013 s'apparente à une « fuite en avant » perpétuelle ; elle est caractérisée par des réaménagements successifs n'ayant fait que reporter le coût de la dette sur les années ultérieures, tout en devant payer des indemnités de réaménagement qui ont largement grevé les marges de manœuvre de la commune.

Facialement, la ville détenait en mai 2014 23% d'emprunts structurés (dont les 2/3 liés aux devises).

Mais dans le reste de son encours, 21% de la dette est assortie de taux fixes progressifs : ceux du protocole RBS, qui sont officiellement à 4,49%.

S'agissant du contrat Dexia exposant au risque franc suisse (9,6 M€ représentant plus de 6% de l'encours), la dernière échéance semestrielle protégée est celle du 1er août 2014 et à compter de celle du 1er février 2015, le taux est anticipé plus que tripler pour un passage de 3,96% à 13%.

=> Une rupture avec ce mode de gestion est mise en œuvre. 2 négociations sont en cours.

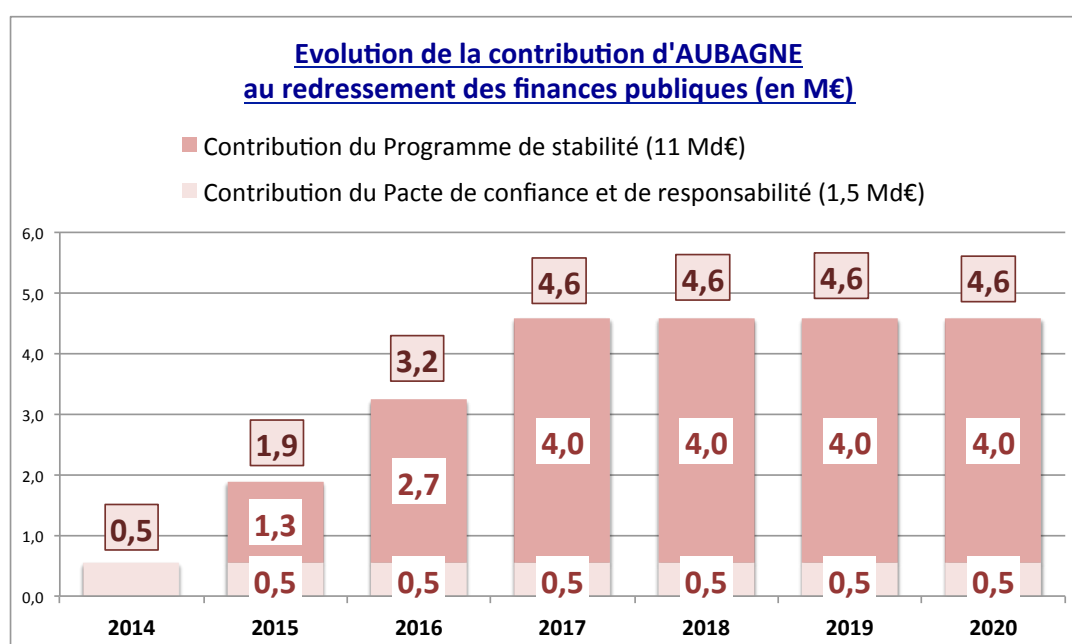
## **B. Quelles sont les perspectives financières de la commune d'Aubagne ?**

Les perspectives financières de la commune d'Aubagne sur la mandature 2014-2020 s'inscrivent dans un double contexte :

### **1 - un contexte national inédit**

Le plan d'économies du Gouvernement inscrit dans le programme de stabilité 2014-2017 se traduit par la participation des collectivités locales à l'effort de redressement des finances publiques. Les collectivités sont donc mises à contribution par une baisse inédite de 11 milliards d'euros de leurs concours financiers entre 2015 et 2017, venant s'ajouter aux 1,5 milliards d'euros déjà prélevés en 2014.

Pour la commune d'Aubagne, la participation s'élèvera à 4,6 M€ à l'horizon 2017, ce qui représente autant d'épargne en moins. Ce prélèvement représente 1,6 fois le montant d'épargne dégagé en 2013.



Si toutes les collectivités sont confrontées à ce contexte national austère, elles ne sont pas toutes sur le même pied d'égalité pour y faire face puisque cela dépend du contexte local et de leur situation financière instantanée.

## **2 - un contexte local contraignant**

La commune d'Aubagne doit également faire face à plusieurs éléments locaux :

- une situation de départ (2013) très dégradée comme cela vient d'être rappelé
- un mode de gestion de la dette qui a renforcé la fragilité de la situation financière de la commune au regard des règles d'équilibre budgétaire : en effet, les réaménagements successifs vont entraîner une augmentation des remboursements en capital de la dette alors même que l'épargne nécessaire pour y faire face est affectée par des frais financiers élevés.
- la commune se devra d'absorber de nouvelles dépenses obligatoires (notamment l'application de la réforme des rythmes scolaires) et de maintenir un programme d'investissements
- l'intégration dans la métropole Aix-Marseille-Provence à compter de 2016 risque d'accroître la dépendance de la commune d'Aubagne à une structure intercommunale et de la déposséder de certaines politiques publiques qui jusqu'alors n'avaient pas été transférées à la communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Etoile.

L'objectif financier prioritaire de la commune d'Aubagne est de retrouver des marges de manœuvre afin de respecter chaque année les règles d'équilibre budgétaire : couverture, par des ressources propres (en diminution), d'un remboursement en capital de la dette (en augmentation). A défaut, la commune serait mise sous tutelle et le budget serait fixé par le Préfet.

Pour éviter cette situation, l'effort financier doit donc être concentré sur la section de fonctionnement (moindres dépenses et/ou davantage de recettes). Mais avec des dotations de l'Etat en chute libre, des recettes figées de la communauté d'agglomération et des recettes fiscales déjà au taquet, ce sont les dépenses de fonctionnement qui devront être ajustées.

Après le budget de transition voté en 2014 qui amorce un premier redressement grâce à un premier train d'économies, des orientations seront définies pour redresser la barre : des efforts de rationalisation, de mutualisation et d'optimisation de la gestion interne seront fixés. Et la politique d'investissement du « projet de ville », entraînant également des nouvelles dépenses de fonctionnement, sera initiée.

Les premières traductions de ces orientations seront inscrites dans le budget 2015, voté en début d'année prochaine.