

Le président

Bordeaux, le 07 DEC. 2021

à

Dossier suivi par Joanna Boury, greffière de la 4^e section
T. : 05 56 56 47 00
Mél. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr
Contrôle n° 2020-0237
Nos références à rappeler : KSP GD210576 CRC
Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au
contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Marmande
P.J. : 1 rapport

Monsieur Joël Hocquelet
Maire de la commune de Marmande
Hôtel de ville
Place Clémenceau – BP 313
47207 MARMANDE CEDEX

jhocquelet@mairie-marmande.fr

Envoi dématérialisé avec accusé de réception
(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la Chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Marmande depuis l'exercice 2016 jusqu'à la période la plus récente ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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

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

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

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques du Lot-et-Garonne.

.../...

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

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

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



Paul Serre



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE MARMANDE (Département de Lot-et-Garonne)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Chambre le 5 octobre 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	7
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE ET DE SON ENVIRONNEMENT	8
1.1 Une démographie déclinante qui témoigne d'un manque d'attractivité	8
1.2 Un contexte socio-économique fragile au devenir incertain.....	9
1.3 Des alternances municipales successives.....	10
1.4 Une gouvernance intercommunale à réinventer	10
2 LA SINCERITE ET LA FIABILITE DES COMPTES	11
2.1 Les comptes de régularisation.....	11
2.2 La gestion des immobilisations.....	11
2.2.1 La tenue de l'inventaire, globalement satisfaisante, requiert des rectifications.....	11
2.2.2 Les amortissements : actualiser les modalités d'amortissement des subventions d'équipement versées.....	12
2.2.3 Les comptes d'avances	13
2.3 La constitution des provisions se limite aux litiges majeurs mais tend à se renforcer .	13
3 L'ANALYSE FINANCIERE.....	16
3.1 La dégradation de la capacité d'autofinancement, résultat de l'atonie des produits et d'une reprise des charges de gestion.....	17
3.1.1 Les recettes de fonctionnement : une croissance limitée, contrainte par de faibles marges de manœuvre	18
3.1.2 Des choix de gestion intervenus en fin de période compromettent la maîtrise des charges courantes.....	21
3.1.3 L'autofinancement et la dégradation de la CAF	33
3.2 Des projets d'investissement ambitieux, qui supposent de se doter d'outils en matière de pilotage physico-financier	34
3.2.1 Le financement de l'investissement est porté par l'emprunt et une forte mobilisation du fonds de roulement	34
3.2.2 Une forte ambition en investissement qu'il convient de renforcer par un pilotage adéquat.....	37
3.3 Les budgets annexes	39
3.3.1 Le budget annexe CESAme.....	39
3.3.2 Le budget annexe Comoedia	40
3.3.3 Le budget annexe production d'énergie renouvelable	41
3.3.4 Le budget annexe stationnement.....	42
3.3.5 Le budget annexe assainissement	42
3.3.6 Le budget annexe du SPANC (service public de l'assainissement non-collectif).....	43
3.4 La gestion de la dette	43

4	LES RELATIONS AVEC VAL DE GARONNE AGGLOMERATION : UNE IMBRICATION DES INTERVENTIONS QUI RENFORCE LA CHARGE DE CENTRALITE	44
4.1	Le poids des charges de centralité sur Marmande, marqué notamment par l'absence de pacte fiscal et financier.....	44
4.1.1	Un positionnement financier au sein de Val de Garonne Agglomération qui n'est pas favorable à la commune.....	44
4.1.2	Des équipements utilisés par les populations extérieures à la commune et qui pèsent sur son budget.....	45
4.1.3	L'absence d'un pacte fiscal et financier ou de la dotation de solidarité communautaire	46
4.1.4	La mutualisation de services avec VGA nécessite de poser des objectifs de pilotage communs.....	47
4.2	Le cadre d'intervention de la commune et celui de Val de Garonne Agglomération éludent le principe de spécialité.....	48
4.2.1	Un intérêt communautaire de consistance assez résiduelle	48
4.2.2	L'exercice de ses compétences par la commune démontre un volontarisme important sur des champs d'intervention partagés, voire exclusifs de l'intercommunalité	49
5	LA PROSPECTIVE FINANCIERE IDENTIFIE LES ZONES DE RISQUE ET LES LEVIERS DE LA COLLECTIVITE.....	52
5.1	Des hypothèses prudentielles	52
5.2	Les principaux enseignements de la prospective 2021-2025.....	53

SYNTHÈSE

Marmande est une sous-préfecture du département de Lot-et-Garonne, située à équidistance entre Bordeaux et Agen, ainsi que le siège de la communauté d'agglomération Val de Garonne Agglomération. D'une population de plus de 18 000 habitants en 2019, la commune a vu parallèlement cette population s'amenuiser et s'appauvrir au cours des dernières années (taux de chômage de 20 % et taux de pauvreté de 21,5 % en 2017).

L'audit financier conduit dans ce rapport a été décidé par la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, après la demande en ce sens du nouvel exécutif élu en 2020.

Les constats établis par la Chambre en 2015, lors de son précédent contrôle restent en partie d'actualité. La situation financière de la commune à fin 2020 est saine, avec une capacité de désendettement de 7,5 ans. Pour autant, la tendance à la dégradation des principaux agrégats doit constituer un point de vigilance.

En effet, en ce qui concerne les principales recettes, la commune souffre toujours d'un levier fiscal très limité, du fait des caractéristiques de sa population et du niveau des taux. Par ailleurs, elle a subi, comme les autres collectivités, l'impact de la baisse des dotations de l'Etat.

Si de 2016 à 2018, on constate que les efforts de gestion proposés par la Chambre lors de son dernier contrôle ont été particulièrement bien menés, le constat d'une accélération très notable des dépenses de fonctionnement en 2019 est évident : accélération des charges à caractère général de 17 % (restauration scolaire, externalisation du nettoyage), mais également des charges de personnel. Par ailleurs, le volume des subventions augmente de 4,6 % sur la période, dont 9,3 % sur les associations et plus spécifiquement sur la fin de période.

Enfin, l'accélération de la masse salariale semble se confirmer en 2020. Depuis 2016, celle-ci ne semble avoir que faiblement profité des transferts de compétences et de la mutualisation avec l'agglomération. En outre, les choix de gestion dont l'impact aurait dû permettre de contenir son évolution sont difficiles à lire.

Ces progressions se traduisent par un effet ciseau entre produits et charges de fonctionnement qui génère une diminution de la capacité d'autofinancement (CAF). Malgré le maintien du niveau d'endettement, l'accroissement de cet effet ciseau se traduit par une CAF nette négative en 2019 ; celle-ci se redresse néanmoins en 2020 à hauteur de 530 000 €, en raison d'une baisse des frais financiers (conséquence d'une renégociation d'emprunts en 2019).

Parallèlement, Marmande a accru le volume de ses investissements : les crédits de paiement passent de 3,3 M€ à 4,25 M€/an entre les deux périodes ; il s'agit d'une croissance très rapide, qui concerne des projets de grande ampleur de requalification du centre-ville et de modernisation des équipements sportifs et culturels, ainsi que le lancement du projet CESAme de tiers-lieu dans la friche industrielle de l'usine CESA. Cet accroissement des investissements ne s'est pas traduit par un renforcement de leur pilotage financier. Pourtant, il s'agit d'un enjeu fondamental pour renforcer la visibilité du projet du territoire adossé au cap financier qui y contribue. En effet, la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) mise en œuvre au moment du passage de la Chambre n'est pas utilisée par la collectivité comme un outil de pilotage financier. En outre, le suivi budgétaire pluriannuel d'opérations majeures mériterait d'être renforcé par un passage en autorisations de programmes / crédits de paiement (AP/CP), qui

conduirait également à faciliter la gestion financière prévisionnelle. Mais la commune a depuis ce contrôle commencé à utiliser de tels outils.

Le travail de prospective auprès de la commune a ainsi été rendu plus difficile du fait de la faible pertinence de la PPI. Néanmoins, celle-ci permet de dégager quelques enseignements : l'impact de l'évolution de la masse salariale dans les années à venir sera majeur dans la capacité à dégager de l'épargne permettant de financer les investissements. En outre, cette capacité d'investissement devra être ajustée, en lien avec l'environnement institutionnel de la commune.

En effet, le contrôle a mis en exergue une intégration intercommunale relativement réduite, à commencer par l'absence de dotation de solidarité communautaire qui aurait dû être versée à Marmande et Tonneins entre 2016 et 2020, du fait de la co-signature d'un contrat de ville en juillet 2015 par ces communes et par Val de Garonne Agglomération. Par ailleurs, le poids de l'intercommunalité sur le territoire reste marqué par une très grande subsidiarité, laissant une place importante à l'action des communes, voire même imposant aux communes d'intervenir via des fonds de concours. Enfin, la commune semble s'être saisie elle-même de compétences qui, de par la loi, relèvent de Val de Garonne Agglomération.

C'est notamment le cas du projet CESAme, dont l'objectif reste confus, bien que semblant relever de la compétence développement économique, en responsabilité de Val de Garonne Agglomération. Pour Marmande, l'impact financier de ce projet en investissement, mais également les charges qu'il peut représenter en fonctionnement, invitent à la prudence et à prendre un temps de cadrage renforcé sur ce projet.

RECOMMANDATIONS

Suivi des recommandations du contrôle précédent

Recommandation n° 1 : Procéder, selon une périodicité qu'il appartient à la commune de déterminer, à des contrôles réguliers des régies pour s'assurer de leur bon fonctionnement **[recommandation totalement mise en œuvre]**.

Recommandation n° 2 : Actualiser la délibération sur le temps de travail pour supprimer le bénéfice des deux jours de congés supplémentaires, en rapport aux règles applicables aux fonctionnaires territoriaux, ou les convertir en jours RTT **[recommandation en cours de mise en œuvre]**.

Recommandation n° 3 : Mettre en cohérence les diverses délibérations relatives à l'attribution des véhicules de service ou de fonction avec remisage à domicile et prendre les arrêtés individuels manquants, y compris s'agissant du véhicule de fonction mis à la disposition du maire **[recommandation totalement mise en œuvre]**.

Recommandation n° 4 : Améliorer le pilotage des investissements en mettant en place un programme prévisionnel d'investissement **[mise en œuvre incomplète]**.

Recommandation n° 5 : Mettre en place un plan d'action visant à réduire l'absentéisme des non-titulaires **[recommandation totalement mise en œuvre]**.

Recommandation n° 6 : Régulariser la situation en matière de congés exceptionnels, soit en supprimant le bénéfice de ces jours et/ou ponts, soit en les déduisant du nombre de journées de réduction du temps de travail (RTT) dont bénéficient les agents **[recommandation en cours de mise en œuvre]**.

Recommandation n° 7 : Maîtriser l'évolution des charges à caractère général **[recommandation en cours de mise en œuvre]**.

Recommandations issues du contrôle en cours

Recommandation n° 1 : Identifier la responsabilité du suivi de la masse salariale au sein des équipes et mettre en place les outils adéquats tant en exécution qu'en projection, en coordination renforcée avec le pilotage des effectifs déjà initié **(mise en œuvre en cours)**.

Recommandation n° 2 : Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences réaliste (identification des postes, process d'ouverture et de suppression des postes, identification des compétences...) et permettant de suivre et maîtriser l'impact des choix de gestion sur la masse salariale **(mise en œuvre en cours)**.

Recommandation n° 3 : Renforcer le cadre d'usage de la PPI, en procédant à des mises à jour régulières permettant de conduire le pilotage de la prospective financière de la commune **(mise en œuvre en cours)**.

Recommandation n° 4 : Adapter les outils de pilotage physico-financier des investissements, en mettant en place une gestion en AP/CP (au moins sur les grosses opérations) (**mise en œuvre en cours**).

Recommandation n° 5 : Clarifier les obligations de service public qui reposent sur le budget annexe Comoedia (**non mis en œuvre**)

Recommandation n° 6 : Rattacher l'ensemble des dépenses et recettes qui relèvent de l'activité de la salle de spectacle Comoedia au budget annexe (**mise en œuvre en cours**).

Recommandation n° 7 : Se rapprocher de la commune de Tonneins et de Val de Garonne Agglomération pour l'élaboration des projets de services et les évaluer annuellement en même temps que l'évaluation financière, dans le cadre du schéma de mutualisation (**mise en œuvre en cours**).

Recommandation n° 8 : Clarifier et préciser l'objet du projet CESAme et, s'il s'inscrit effectivement dans le champ de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, organiser son transfert à Val de Garonne Agglomération (**non mise en œuvre**).

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes a inscrit à son programme 2020 (arrêté n° 2020-36 du 23 septembre 2020 portant modification du programme des travaux de contrôle de la chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine), l'audit des finances de la ville de Marmande à la demande de son maire, nouvellement élu, à l'occasion des élections municipales de mars et juin 2020.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à M. Joël HOCQUELET, ordonnateur en fonctions, et à M. Daniel BENQUET, son prédécesseur, par courriers du 9 octobre 2020, réceptionnés respectivement les 12 octobre (dématérialisé) et 22 octobre 2020.

Un entretien de début de contrôle a été conduit à Marmande le 27 octobre 2020 avec l'ordonnateur en fonctions et par téléphone le 29 octobre 2020 avec l'ordonnateur précédent. En cours d'instruction, trois questionnaires (13 octobre, 30 octobre, 7 décembre) ont successivement été adressés à l'ordonnateur ; certains points de ces questionnaires, malgré les relances, n'ont pas eu de réponse. Les questions relatives aux ressources humaines ont fait l'objet d'un ré-envoi (le 7 janvier). Des échanges plus informels, par téléphone et courriels, ont également eu lieu. Par ailleurs, l'équipe de contrôle s'est déplacée à Marmande le 15 décembre 2020 et les 7 et 15 janvier 2021, notamment pour visiter le site du CESAme, projet d'investissement majeur de la commune, et échanger avec les services financiers et ressources humaines de la commune.

L'entretien préalable à la formulation d'observations provisoires prévu par le code des juridictions financières s'est déroulé sur place le 15 janvier 2021 avec l'ordonnateur en fonctions et le 8 janvier 2021 avec l'ancien ordonnateur.

Lors de la phase contradictoire écrite, la Chambre a réceptionné des courriers de Monsieur le maire de Marmande (enregistré le 12 juillet 2021) et de Monsieur le président de Val de Garonne Agglomération (enregistré le 12 juillet 2021). Elle a en outre été destinataire du courrier adressé le 9 août 2021 par la comptable publique à l'ordonnateur pour témoigner des démarches engagées suite à la communication administrative décidée en délibéré par la Chambre.

Le dernier examen de la gestion de la commune a porté sur les années 2009 à 2015. La chambre régionale des comptes avait à l'époque souligné une situation financière qui s'améliorait, tout en recommandant une grande vigilance sur les dépenses de personnel et en soulignant la faiblesse des marges de manœuvre fiscales.

Ce nouveau contrôle, limité principalement à la situation financière et à ses déterminants, porte sur l'exercice 2016 jusqu'à la période la plus actuelle.

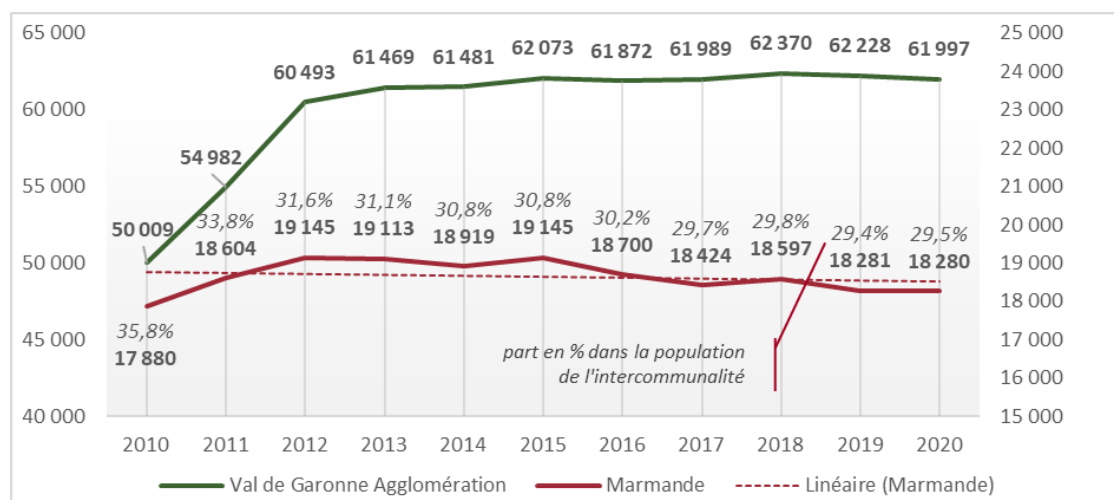
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE ET DE SON ENVIRONNEMENT

Sous-préfecture et troisième ville du département de Lot-et-Garonne, située à équidistance entre Bordeaux et Agen, Marmande est le siège de la communauté d'agglomération Val de Garonne Agglomération, regroupant 43 communes et 62 000 habitants. La commune représente 29,5 % de la population (18 300 habitants) de la communauté d'agglomération en 2020¹ et 6,7 % de sa superficie.

1.1 Une démographie déclinante qui témoigne d'un manque d'attractivité

Après un pic en début de décennie, la population municipale est en déclin depuis 2013, tandis que la population de l'intercommunalité continue de progresser. Selon les dernières données de recensement publiées par l'Insee, le taux d'évolution annuel de la population marmandaise sur la période 2012-2017 était de - 0,85 % (contre + 0,13 % sur le périmètre de Val de Garonne Agglomération), dont 0,25 % dû au solde naturel (- 0,22 % pour l'agglomération) et 0,6 % au solde migratoire apparent (+ 0,35 % pour l'agglomération)².

Graphique n° 1 : Evolution comparée de la population légale de Marmande et de Val de Garonne Agglomération de 2010 à 2020



Sources : Ccl-Loc - DGFIP, comptes individuels des collectivités, fiches détaillées de la commune et de la communauté d'agglomération - valeurs au 1^{er} janvier n de 2010 à 2019 / Insee, RP - population légale en vigueur en 2020 – millésimée 2017

En conséquence, l'équilibre entre les personnes âgées et jeunes est défavorable et le ratio de dépendance démographique de la commune est élevé.

¹ Source : Insee, RP - respectivement 18 280 et 61 997 habitants en population légale en vigueur en 2020 – millésimée 2017.

² Source : Insee, RP 2012-2017.

1.2 Un contexte socio-économique fragile au devenir incertain

Territoire touristique et pôle d'emploi, Marmande bénéficie d'une bonne desserte routière, autoroutière et ferroviaire.

Historiquement, trois filières structurent le tissu économique local : la production agricole et l'industrie agro-alimentaire (ST Dalfour SAS, Lucien Georgelin, Les Jus de Marmande, SAS Rougeline), l'aéronautique, avec l'implantation de plusieurs sous-traitants sur le périmètre de l'agglomération (Lisi-Creuzet, SAS Asquini MGP), ainsi que la transformation du bois (C2R, Righini). Cependant, le secteur tertiaire, et plus spécifiquement public, occupe une place prédominante en nombre d'établissements et d'emplois (76,1 % des emplois en 2017³).

Tableau n° 1 : Établissements situés à Marmande employant 250 personnes et plus

Etablissement ⁴	Secteur d'activité
Centre hospitalier intercommunal Marmande Tonneins	Activités hospitalières
Val de Garonne Agglomération	Administration publique générale
Commune de Marmande	Administration publique générale
Creuzet Aéronautique	Construction aéronautique et spatiale
Jeandis SA	Hypermarchés

Sources : Insee, SIRENE au 30 janvier 2017 – Cap Métiers Nouvelle-Aquitaine

La commune est éligible au zonage d'aides à finalité régionale et bénéficiaire du plan national « Action cœur de ville ». Son quartier Baylac-Gravette est classé quartier prioritaire de la ville et comptait, en 2013, 9,4 % de la population municipale⁵.

Eu égard aux constats établis lors du précédent contrôle, la situation socio-économique de la ville reste sensible et la zone d'emploi vulnérable. La ville cumule des facteurs de fragilité : déclin et dépendance démographiques, faible qualification de la population active (30,6 % de la population non scolarisée de 15 ans et plus n'avaient aucun diplôme ou un certificat d'études primaires en 2017⁶), taux de chômage et taux de pauvreté élevés (respectivement 20 %⁷ et 21,5 % en 2017⁸).

³ Source : Insee, RP 2017, exploitation principale, géographie au 1^{er} janvier 2020.

⁴ L'établissement est une unité de production géographiquement individualisée, mais juridiquement dépendante de l'entreprise.

⁵ Source : Insee, base de données « quartiers de la politique de la ville 2015 » - fiche démographie. Les données sur la population municipale au niveau QPV sont issues du recensement de la population 2013. Ces populations, en date de référence statistique du 1^{er} janvier 2013, sont authentifiées par un arrêté du 17 juin 2016.

⁶ Source : Insee, RP 2017, exploitation principale, géographie au 1^{er} janvier 2020.

⁷ Source : Insee, RP 2017, exploitation principale, géographie au 1^{er} janvier 2020. Taux de chômage au sens du recensement des 15-64 ans : les chômeurs au sens du recensement de la population sont les personnes de 15 ans ou plus qui se sont déclarées chômeurs (inscrits ou non à Pôle Emploi) sauf si elles ont, en outre, déclaré explicitement ne pas rechercher de travail ; et d'autre part les personnes âgées de 15 ans ou plus qui ne se sont déclarées spontanément ni en emploi, ni en chômage, mais qui ont néanmoins déclaré rechercher un emploi.

⁸ Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-Ccmsa, Fichier localisé social et fiscal (FiLoSoFi) en géographie au 1^{er} janvier 2020. Champ : ménages fiscaux - hors communautés et sans abris. Taux de pauvreté : proportion d'individus (ou de ménages) dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, soit 1 041 € en 2017.

En dépit des projets de revitalisation adossés à des plans nationaux (Territoires d'industrie, Action cœur de ville), le territoire pourrait souffrir durablement des conséquences de la crise sanitaire de 2020, notamment du fait de l'importance de la sous-traitance aéronautique (près de 200 suppressions de postes sur 850 annoncées en 2021 par Lisi-Creuzet, premier employeur privé local⁹) et de la fragilité des commerces du centre-ville que la municipalité peine à redynamiser.

Il reste à mesurer quels seront les effets durables et les changements profonds éventuellement induits par la crise sanitaire.

1.3 Des alternances municipales successives

Sur le plan politique, la commune a connu des alternances successives lors des renouvellements de 2014 (avec l'élection de M. Daniel Benquet) et de 2020 (avec l'élection de M. Joël Hocquelet), mettant un terme aux mandats de M. Gérard Gouzes, maire depuis 1983.

La direction de l'administration a également subi des changements successifs durant cette dernière période : aussi, le renouvellement du management constitue pour le nouvel exécutif un enjeu avéré. Un organigramme ancien a pu être transmis à l'équipe de contrôle, mais ne reflète pas l'organisation réelle de l'administration. La stabilisation de l'organisation des équipes devait se poursuivre en 2021.

1.4 Une gouvernance intercommunale à réinventer

La communauté de communes du Marmandais est créée en 1993, et se transforme en communauté de communes du Val de Garonne en 1996, en regroupant alors 14 communes. Après de nouvelles intégrations de communes elle devient communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2011. Puis en janvier 2012, une fusion avec la communauté de communes du Trec et de la Gupie crée la nouvelle Val de Garonne Agglomération.

Marmande est la ville-centre de l'agglomération. Toutefois, Tonneins est une commune importante de par sa taille (environ 9 000 habitants) et qui pèse dans les décisions de l'agglomération. L'ensemble des 41 autres communes, à dominante rurale ont des populations inférieures à 3 500 habitants, mais représentent 88 % de la surface de l'agglomération. Dans ce contexte, la gouvernance de l'intercommunalité est rendue plus sensible.

Au 1^{er} janvier 2016, les services ressources humaines (RH), informatiques et juridiques de Val de Garonne Agglomération, Tonneins et Marmande sont mutualisés.

La mandature 2020-2026 instaure une situation inédite dans laquelle le maire de la ville-centre n'est pas le président de la communauté d'agglomération, ce qui modifiera nécessairement les relations entre les deux collectivités, et va également nécessiter la construction d'une nouvelle gouvernance. À cet égard, un premier séminaire de travail avait été programmé en novembre 2020, mais a dû être annulé du fait du second confinement.

⁹ Plan de sauvegarde de l'emploi présenté fin septembre 2020 par la direction de Lisi-Creuzet Aéronautique et largement commenté dans la presse.

2 LA SINCERITE ET LA FIABILITE DES COMPTES

Engagée dans une démarche d'attestation de fiabilité et inscrite dans le dispositif expérimental du compte financier unique, la commune de Marmande a été auditée par la direction départementale des finances publiques (DDFiP) de Lot-et-Garonne dans le cadre d'une convention partenariale, en vue d'évaluer la qualité comptable de ses états financiers. Le rapport d'audit établi en octobre 2019 émettait un avis favorable, « *sous réserve de formaliser le contrôle interne comptable et financier afin de sécuriser l'ensemble de la chaîne comptable et d'enregistrer les provisions nécessaires, ces écritures participant à la sincérité comptable des états financiers* ».

Dans le prolongement de cet audit, la commune et la trésorerie municipale de Marmande ont contractualisé leurs engagements réciproques pour la période 2020-2021. Le bilan de la première période annuelle n'était pas disponible au moment de la clôture de l'instruction. En raison du contexte sanitaire de 2020, l'expérimentation du compte financier unique et l'engagement partenarial avec la DDFiP subissent de fait un décalage d'un an¹⁰.

Une analyse complémentaire de la fiabilité des comptes a été réalisée sur le budget principal, et la plupart des documents comptables et des états financiers sont fiables et de bonne qualité. Quelques régularisations ou améliorations à apporter ont néanmoins été identifiées.

2.1 Les comptes de régularisation

Fin 2019, le rapport d'audit de la DDFiP constatait une maîtrise de la régularité des écritures comptables, tout en concluant son examen du cycle relatif aux produits et créances sur la nécessité d'ouvrir des comptes 486 et 487 pour les produits à recevoir et les charges à payer en miroir « *afin d'avoir l'information complète au sein des états financiers* ».

La recommandation reste valable en 2019 et en 2020, la commune n'ayant pas ouvert de comptes 486 et 487. L'inscription de charges et produits constatés d'avance permet d'exclure du résultat annuel les éléments qui ont donné lieu à l'émission d'un mandat ou d'un titre mais se rapportent à l'exercice suivant, améliorant ainsi la sincérité comptable.

2.2 La gestion des immobilisations

2.2.1 La tenue de l'inventaire, globalement satisfaisante, requiert des rectifications

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, « *la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable* ». Le premier doit recenser les biens quand le second est responsable de leur suivi dans l'actif du bilan.

¹⁰ Deux avenants ont été approuvés par délibération du conseil municipal réuni le 16 novembre 2020 pour tenir compte de ce décalage.

Les immobilisations concernées par le recensement sont celles enregistrées en classe 2, c'est-à-dire :

- les immobilisations incorporelles (subdivisions du compte 20) ;
- les immobilisations corporelles (subdivisions des comptes 21, 22, 23 et 24) ;
- les immobilisations financières (subdivisions des comptes 26 et 27).

La balance du compte de gestion et l'état de l'actif tenus par le comptable concordent, tant en ce qui concerne les immobilisations et les participations que les amortissements.

En revanche, des écarts sont constatés entre les documents établis par le comptable et l'inventaire tenu par l'ordonnateur, à proportion de 2,4 % hors amortissement (soit 3 029 534,14 €) et 15 % pour les seuls amortissements (soit 1 426 280,59 €). Ces discordances relatives au budget principal sont détaillées dans les annexes n° 1 et 2 du présent rapport.

Bien que les écarts soient modérés, des corrections et des régularisations complémentaires doivent être effectuées sur les documents comptables. L'ordonnateur et le comptable sont en conséquence invités à se rapprocher afin de les ajuster, ainsi que proposé par ailleurs par la comptable dans un courrier adressé à la commune en date du 9 août 2021.

Les documents relatifs au patrimoine de l'ensemble des budgets annexes concordent, à l'exception de travaux réalisés en 2019 sur la station d'épuration de Thivras qui n'ont été enregistrés qu'au seul inventaire pour un montant de 373 404,26 €. Le budget annexe assainissement a cependant été clôturé par la commune au 31 décembre 2019 et transféré à Val de Garonne Agglomération, désormais compétente.

2.2.2 Les amortissements : actualiser les modalités d'amortissement des subventions d'équipement versées

Par délibération du 16 décembre 2019, la commune a actualisé sa méthode d'amortissement dans le cadre de la mise en place de l'instruction budgétaire et comptable M57. A compter du 1^{er} janvier 2020, l'ensemble des immobilisations corporelles et incorporelles sont amortissables selon la méthode linéaire avec application du prorata temporis pour les biens acquis à compter de cette même date, à l'exclusion des biens de faible valeur qui restent amortis sur un exercice budgétaire. Les durées d'amortissement antérieurement appliquées par la commune dans le cadre de l'instruction M14 correspondent aux durées habituelles d'utilisation des biens concernés effectivement constatées et sont conservées. La commune prévoit d'appliquer l'amortissement par composants au cas par cas, exclusivement pour les immeubles de rapport à enjeu significatif.

Les subventions d'équipement versées par la commune de Marmande sont amorties sur une durée de 5 ans lorsque le bénéficiaire est une personne de droit privé et 15 ans lorsqu'il s'agit d'un organisme public. Conformément jusqu'en 2011, ces modalités ne respectent plus la réglementation en vigueur qui fixe des durées maximales d'amortissement en fonction de la durée de vie du bien financé¹¹. Elles ont pourtant été reprises à l'identique dans la dernière délibération d'actualisation susmentionnée. La commune est invitée à mettre en conformité avec la réglementation en vigueur les modalités et durées d'amortissement des subventions

¹¹ Article R. 2321-1 du CGCT, modifié par les décrets n° 2011-1951 du 23 décembre 2011 et n° 2015-1846 du 29 décembre 2015.

d'équipement versées, ce qu'elle s'est engagé à faire lors de son conseil municipal de septembre 2021.

2.2.3 Les comptes d'avances

La permanence d'un solde débiteur des comptes 237 et 238, qui enregistrent les paiements d'avances aux fournisseurs d'immobilisations et doivent être soldés par transfert au chapitre d'immobilisation définitif, traduit fréquemment des difficultés dans la conduite de l'investissement. Le cas échéant, les dépenses initialement imputées en section d'investissement n'ayant pas permis la constitution d'actifs doivent être apurées par constatation d'une subvention ou d'une charge exceptionnelle en section de fonctionnement, susceptible de modifier la capacité d'autofinancement de la collectivité.

Tableau n° 2 : Utilisation des comptes d'avances

en €	2016	2017	2018	2019	2020 (données provisoires)
C 237 – Avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations incorporelles	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
C 238 – Avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations corporelles	0,00	118 919,56	118 919,56	143 939,04	159 969,19

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les comptes de gestion

Depuis 2017, un montant de 118 919,56 € n'a fait l'objet d'aucune imputation de transfert, auquel s'ajoute en 2019 une nouvelle dépense de 25 019,48 €. Ces sommes recouvrent des avances forfaitaires accordées dans le cadre de marchés de travaux et fixées à 5 % du montant des marchés concernés, en application des dispositions des articles L. 2191-2 et L. 2191-3 du code de la commande publique. Elles concernent des marchés notifiés entre 2016 et 2019, dont l'exécution peut apparaître complétée ou la réception réalisée.

La persistance du solde non apuré est de nouveau constatée au 31 décembre 2020 et complétée pour un montant de 16 030,15 €.

L'ordonnateur doit solder ces écritures par le débit des comptes de classe 2 correspondants, afin de donner une image fiable du bilan, ce qu'il s'est engagé à mettre en œuvre lors de la clôture des opérations.

2.3 La constitution des provisions se limite aux litiges majeurs mais tend à se renforcer

Les provisions permettent de constater une dépréciation, un risque, ou d'étaler une charge (principe de prudence). Depuis 2006, l'article R. 2321-3 du CGCT prévoit qu'en principe, les provisions sont des opérations semi-budgétaires dans la mesure où elles ne donnent pas lieu à inscription de crédits en section d'investissement.

La commune pratique ponctuellement des provisions semi-budgétaires.

Tableau n° 3 : Provisions et risques contentieux

Libellé des comptes	2016	2017	2018	2019	2020 (données provisoires)
15111 - Provisions pour litiges				28 500,00	31 500,00
1541 - Provisions pour compte épargne temps					19 072,50
Total provisions pour risques et charges				28 500,00	50 572,50
4116 - Redevables contentieux (M14)	29 893,62	24 601,07	22 378,69	34 480,51	
4146 - Locataires - acquéreurs contentieux (M14)	823,50	1 872,20	3 281,36	13 964,68	
4161 - Créances douteuses (M14 et M57)					47 042,17
46726 - Débiteurs divers contentieux	34 813,70	16 353,31	18 864,02	19 778,10	30 950,88
Total contentieux et créances douteuses	65 530,82	42 826,58	44 524,07	68 223,29	77 993,05

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après comptes de gestion

Engagée dans diverses procédures contentieuses la mettant en cause devant les tribunaux, la commune estime que le risque financier encouru ne devrait pas être supérieur à 50 000 € et n'a comptabilisé des provisions que pour deux affaires ayant déjà fait l'objet de plusieurs jugements et recours, à hauteur de 28 500 € en 2019¹².

Elle a également procédé à deux reprises sur provisions durant la période examinée :

- une provision de 73 330 € constituée en 2014 au compte 1521 pour risques et charges sur emprunts structurés en application de nouvelles dispositions réglementaires, reprise en 2016 ;
- une provision de 45 510 € constituée en 2018 dans le cadre d'une procédure contentieuse, puis reprise la même année ; compte tenu de l'évolution des poursuites, cette affaire a fait l'objet d'une nouvelle inscription de 25 000 € incluse dans le montant total provisionné en 2019 susmentionné.

Pour l'exercice 2020, la commune annonce avoir comptabilisé une seule provision de 3 000 € au sujet d'un permis de construire de serres photovoltaïques accordé fin 2019 et contesté par les riverains.

Dans le cadre de la mise en place de la nomenclature comptable M57 s'appliquant au budget primitif 2020, la commune a constitué en juillet 2020 une provision de 19 072,50 € pour financer le risque relatif au compte épargne-temps et correspondant aux jours épargnés par ses agents pouvant donner lieu à monétisation, qu'elle ajuste annuellement en fonction du besoin de financement actualisé.

À compter de 2017, le montant des provisions, ainsi que leur évolution et leur emploi ne sont plus retracés sur l'état des provisions joint au budget et au compte administratif.

Par ailleurs, le solde débiteur des comptes de redevables et débiteurs contentieux augmente sensiblement en fin de période. Cette situation pourrait également nécessiter un provisionnement destiné à couvrir le risque d'irrecouvrabilité.

¹² Source : note sur les procédures contentieuses rédigée par la commune en réponse au questionnaire n° 1 dans le cadre de l'instruction.

Somme toute, la procédure de provisionnement est utilisée de manière imparfaite durant la période sous revue, mais le passage en nomenclature M57 à compter de 2020 en vue de la certification des comptes incite la commune à fiabiliser sa gestion tout en la simplifiant¹³. Eu égard aux termes de l'article R. 2321-2 du CGCT, la chambre régionale des comptes relève :

- qu'une délibération détermine les conditions de constitution, de reprise et, le cas échéant, de répartition et d'ajustement de la provision ;
- que la provision donne lieu à reprise en cas de réalisation du risque ou lorsque ce risque n'est plus susceptible de se réaliser ;
- que la constitution de la provision devrait néanmoins intervenir plus systématiquement et plus rapidement, puis être ajustée en fonction de l'évolution du risque¹⁴ ;
- que des provisions pour créances douteuses doivent être envisagées à hauteur de la perte probable, pour couvrir le risque d'insolvabilité et en vertu du principe de prudence¹⁵ ; la chambre régionale des comptes rappelle qu'elles constituent une dépense obligatoire ;
- que les annexes aux documents budgétaires relatives aux provisions devront à nouveau être renseignées conformément aux obligations réglementaires¹⁶.

Fin 2019, l'auditeur de la DDFiP invitait l'ordonnateur à se rapprocher du trésorier pour conduire une analyse concomitante permettant de recenser et comptabiliser les provisions pour risques et charges et dépréciations de créances, de manière à renforcer la qualité et la sincérité comptables. La chambre régionale des comptes partage cette opinion et invite l'ordonnateur à s'y conformer.

SYNTHESE INTERMÉDIAIRE

Le niveau de fiabilité des comptes permet une lecture directe des données ; les anomalies ou écarts relevés ne sont pas susceptibles de fausser l'analyse financière.

¹³ En application des principes de prudence et de sincérité, toute commune appliquant l'instruction budgétaire et comptable M57 a l'obligation de constituer une provision dès l'apparition d'un contentieux, en cas de procédure collective et en cas de recouvrement compromis malgré les diligences effectuées par le comptable. Pour tous les autres risques et dépréciations, la procédure est facultative.

Dans le cadre des trois cas obligatoires, le montant de la provision/dépréciation doit être enregistré dans sa totalité sur l'exercice au cours duquel le risque ou la perte de valeur est constaté. En dehors de ces cas, il est possible d'étaler la constitution d'une provision.

Le traitement des provisions/dépréciations est semi-budgétaire par principe et budgétaire sur option.

¹⁴ « Pour l'application du 29° de l'article L. 2321-2, une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants :

1° Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ; ».

¹⁵ « [...] 3° Lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public. ».

¹⁶ « Le montant de la provision, ainsi que son évolution et son emploi sont retracés sur l'état des provisions joint au budget et au compte administratif. ».

3 L'ANALYSE FINANCIERE

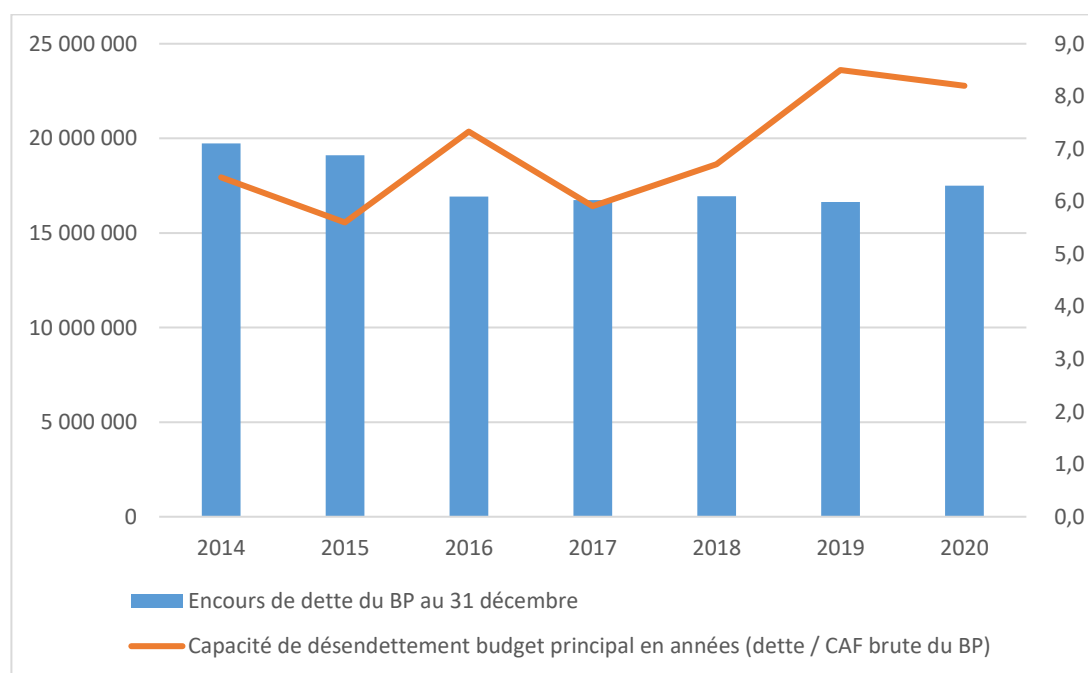
Lors de son contrôle en 2015, la chambre régionale des comptes avait constaté une amélioration de la situation financière de la commune, tout en lui recommandant de veiller à la maîtrise des charges à caractère général et notamment des charges de personnel.

Le budget de la commune de Marmande se compose d'un budget principal et de 5 budgets annexes jusqu'en 2019, puis 3 à partir de 2020. Les ratios consolidés, tous budgets confondus, présentent une capacité de désendettement qui se dégrade (7,5 années en 2020 contre 6 ans en 2018).

Sur le seul budget principal, en 2019, les principaux ratios témoignent d'une santé financière satisfaisante de la collectivité, mais il est observé une tendance à leur dégradation rapide qu'il convient de surveiller. En effet, la capacité de désendettement est de 7,3 ans en début de période, puis baisse en 2017 à 5,9 ans, et remonte en 2019 à 8,5 ans. S'il s'agit d'un ratio qui reste dans les normes, la tendance haussière rapide appelle la vigilance, d'autant que jusqu'en 2019, l'encours de dette se stabilisait, ce qui laisse supposer que l'augmentation de la capacité de désendettement n'est liée qu'à la dégradation de la capacité d'autofinancement nette (CAF nette), qui en 2019 était négative.

En outre, 2020 voit s'accroître l'encours de dette du budget principal, mais la capacité de désendettement se stabilise et atteint désormais 8,2 ans. La chambre régionale des comptes rappelle qu'aux termes de l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018, le plafond de référence est de 12 ans. En outre, la CAF nette est redevenue nettement positive (530 000 €), du fait d'une forte baisse des frais financiers. Il reste toutefois fragile de tirer des conclusions sur l'exercice 2020 tant la crise sanitaire a rendu cet exercice exceptionnel.

Graphique n° 2 : Capacité de désendettement



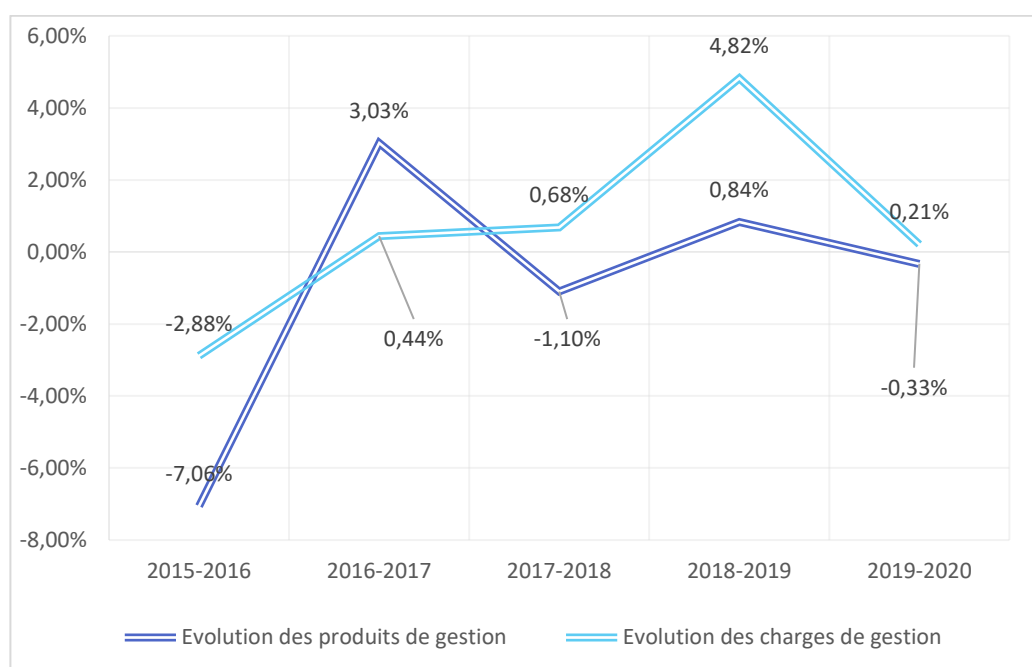
Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

L'objet du présent titre sera de mesurer les causes et les éventuels impacts immédiats de la dégradation de la capacité d'autofinancement¹⁷, en analysant plus spécifiquement les résultats du budget principal, une analyse plus succincte étant réservée aux budgets annexes.

3.1 La dégradation de la capacité d'autofinancement, résultat de l'atonie des produits et d'une reprise des charges de gestion

Sur la période considérée, la capacité d'autofinancement (CAF) brute diminue de 1,8 %. La CAF nette s'établit à - 120 331 € en 2019, obérant la capacité de la collectivité à assurer le service de la dette. La dégradation de la CAF est le résultat d'un effet de ciseau entre les recettes et les dépenses ; en effet, dès 2017, la croissance des charges de gestion est plus rapide que celle des produits de même nature.

Graphique n° 3 : Evolution interannuelle des produits et des charges de gestion



Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Il s'agit donc d'analyser, d'une part, l'évolution réelle des produits de gestion, et de comprendre, d'autre part, ce qui conduit à une croissance des charges de gestion depuis 2015.

¹⁷ Le fichier exploité pour l'analyse de la situation financière de la commune de Marmande (budget principal) sur la période 2016-2020 est exporté de l'outil ANAFI utilisé par les juridictions financières. La plupart des tableaux présentés dans le rapport sont extraits de ce fichier.

3.1.1 Les recettes de fonctionnement : une croissance limitée, contrainte par de faibles marges de manœuvre

Tableau n° 4 : Les produits de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne 2016-2020
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	13 255 944	13 636 284	13 906 989	14 242 048	14 384 225	2,1%
+ Fiscalité reversée	3 542 977	3 528 494	3 525 208	3 523 642	3 529 028	-0,1%
= Fiscalité totale (nette)	16 798 922	17 164 778	17 432 198	17 765 691	17 913 254	1,6%
+ Ressources d'exploitation	1 172 381	1 166 371	1 216 743	1 390 479	1 068 754	-2,3%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 649 112	4 821 619	4 406 270	4 136 249	4 194 756	-2,5%
+ Production immobilisée, travaux en régie	196 424	354 379	192 955	150 085	188 656	-1,0%
= Produits de gestion (A)	22 816 839	23 507 147	23 248 166	23 442 503	23 3365 419	0,6%
<i>Variation</i>	-7,06%	3,03%	-1,10%	0,84%	-0,33%	

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion

Les produits de gestion progressent faiblement sur la période considérée (0,6 %/an), et confirment leur tassement en 2020 (- 0,33 %). Ils sont constitués par de la fiscalité à 75 %. La baisse des dotations de l'Etat a impacté le volume des ressources de la commune (baisse annuelle de 2,7 %/an).

3.1.1.1 Les recettes fiscales

- Les impôts locaux (contributions directes)

Le contexte démographique et socio-économique délicat de la commune a pour conséquence des bases fiscales relativement faibles, et potentiellement fragilisées dans un contexte de crise économique, à la suite de la crise sanitaire. En effet, outre la décroissance démographique de la commune au profit des communes périphériques, la population marmandaise est composée à 65,8 % de ménages non imposés. Par ailleurs, le tissu économique s'est affaibli ces dernières années, et le taux de chômage est proche de 20 %. Territoire industriel de sous-traitants aéronautiques, la commune de Marmande pourrait connaître un nouvel affaiblissement de ses bases fiscales si certaines entreprises devaient fermer des établissements.

Sur la période analysée, les bases ont évolué de 2,4 % l'an en moyenne, mais ce taux recouvre néanmoins une variation physique assez faible, tirée par le coefficient de revalorisation national (cf. annexe 3). Toutefois, il est à noter une variation physique de + 3,9 % sur le foncier bâti entre 2016 et 2017, ce qui explique l'évolution des produits de gestion de 2017. Cette variation significative pourrait trouver sa source dans une convention de partenariat avec la DGFIP ayant permis de fiabiliser les bases des valeurs locatives des propriétés bâties.

Toutefois, et sous l'effet de la baisse de population, le produit fiscal par habitant continue d'évoluer et reste, en 2019, supérieur à la moyenne nationale, voire régionale (708 €/habitant pour Marmande, 563 € pour la strate au niveau national, 669 € au niveau régional¹⁸):

Tableau n° 5 : Potentiels fiscal et financier

2019	Marmande	Moyenne de la strate
Potentiel fiscal	939 €/hab.	1 073 €/hab.
Potentiel financier	1 015 €/hab.	1 176 €/hab.

Source : DGCL

Le potentiel fiscal de la commune est inférieur à la moyenne de sa strate, ce qui dénote une moindre capacité de mobilisation des principales taxes locales (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et non bâti). En 2015, considérant que la pression fiscale était trop importante, le conseil municipal a procédé à une baisse des taux de 0,9 point sur le foncier bâti et de 2,64 points pour le foncier non bâti. En 2014, la chambre régionale des comptes identifiait un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de 121 %. En 2019, celui-ci est de 134 %, ce qui signifie que l'appel à la fiscalité effectué par la collectivité, par rapport à la moyenne nationale, s'est accru, malgré l'action du conseil municipal sur les taux.

Par conséquent, les taxes locales offrent de faibles marges de manœuvre, qu'il s'agisse des bases ou des taux.

- Les autres impôts et taxes

Les autres impôts et taxes (cf. annexe 4) représentent 27 % de la fiscalité et démontrent également une certaine rigidité (évolution de 0,7 % entre 2016 et 2019), voire une tendance à la baisse pour certaines de ces recettes. Ils sont majoritairement composés par l'attribution de compensation.

L'absence de dotation de solidarité communautaire est notable. Les relations avec Val de Garonne Agglomération et leurs conséquences sur la situation financière de la commune sont étudiées dans la partie 4 du rapport.

En 2017, la décision de rendre le stationnement sur voirie gratuit a conduit à la perte d'une recette comprise entre 150 000 € et 170 000 € par an, tout en venant fragiliser en parallèle le modèle économique du budget annexe stationnement.

La taxe sur la consommation locale d'électricité constitue une part conséquente (8 %) de ces autres recettes fiscales, mais s'amenuise (- 2 % sur la période considérée). La taxe locale sur la publicité extérieure instaurée à partir du 1^{er} janvier 2011 reste dynamique.

Enfin, la croissance conséquente de la taxe additionnelle aux droits de mutation (soit + 36,6 % sur la période) relève néanmoins d'une dynamique incertaine, soumise à l'évolution du marché immobilier. Fin 2020/début 2021, la commune semblait pouvoir bénéficier d'un regain de cette recette.

¹⁸ Source : DGFIP, fiches AEF 2019.

Ainsi, constituant les trois quarts des produits de gestion de la collectivité, les recettes fiscales directes connaissent une croissance limitée, du fait d'une évolution lente des bases et d'une capacité réduite sur les taux.

3.1.1.2 Les recettes institutionnelles de fonctionnement

Durant la période contrôlée, les ressources institutionnelles (4,1M€ en 2020) diminuent régulièrement, hormis un rebond exceptionnel constaté en 2017. Elles restent le deuxième poste des produits de gestion, mais leur poids relatif passe de 20,4 % en 2016 à 17,6 % en 2019 du fait de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) notamment (- 10,9 %).

Au sein de la DGF, principale ressource institutionnelle, l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine et, dans une moindre mesure, de la dotation de solidarité rurale ne compense pas la baisse de la dotation forfaitaire et de la dotation nationale de péréquation. Pour autant, le montant de la DGF est de 137 €/habitant en 2019 ; s'il est inférieur à la moyenne nationale (177 €/hab.) pour cette catégorie de communes, il est plus élevé que la moyenne régionale qui se situe à 120 €/habitant¹⁹. Il convient de noter qu'en 2020, la DGF est maintenue au niveau de 2019 (2,518 M€).

La collectivité a activé le dispositif de travaux en régie, qui lui permet de restituer à la section de fonctionnement le montant des charges qu'elle a supportées au cours de l'année pour des travaux effectués par les agents communaux et ayant le caractère de travaux d'investissement ; ceux-ci apparaissent en recettes pour compenser les charges de la section de fonctionnement.

En conclusion, la conjonction de la baisse des participations institutionnelles et d'une croissance affaiblie des produits fiscaux permet d'expliquer la quasi-stagnation des produits de gestion. Les réformes fiscales en cours pourraient renforcer cet effet. La limitation du levier fiscal direct invite donc à interroger le levier de la solidarité et de la péréquation intercommunale, d'autant que la commune de Marmande, outre sa position de ville-centre, est signataire d'un contrat de ville. La faible latitude d'action sur les taux ne permet pas d'envisager une évolution favorable de la CAF qui repose, dès lors, sur une gestion rigoureuse des charges, en vue de leur contraction.

¹⁹ Source : DGFIP - fiches AEF 2019.

3.1.2 Des choix de gestion intervenus en fin de période compromettent la maîtrise des charges courantes

Tableau n° 6 : Evolution des charges courantes

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne 2016-2020	Variation 2016-2020
Charges à caractère général	4 015 826	4 149 187	4 272 003	5 012 903	4 542 287	3,1%	13,1%
Charges de personnel	12 760 282	12 891 916	12 683 993	12 848 621	13 188 514	0,8%	3,4%
Aides directes à la personne (M57)					6 550		
Subventions de fonctionnement	1 971 619	1 805 230	1 990 896	2 062 034	2 266 101	3,5%	14,9%
Autres charges de gestion	886 783	873 929	907 339	888 530	852 596	-1,0%	-3,9%
Charges de gestion	19 634 510	19 720 261	19 854 231	20 812 088	20 856 048	1,5%	6,2%
Charges d'intérêt et pertes de change	627 182	567 014	523 332	1 077 247	353 631	-13,3%	-43,6%
Charges courantes	20 261 692	20 287 275	20 377 563	21 889 334	21 209 679	1,1%	4,7%
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	63,0%	63,5%	62,2%	60,4% ²⁰	62,2%		
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	3,1%	2,8%	2,6%	2,1% ²³	1,7%		

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après logiciel ANAFI et comptes de gestion (BP)

Avec une variation annuelle moyenne de 1,5 % sur la période, les charges de gestion connaissent une évolution modérée entre 2016 et 2018, suivie d'une hausse significative en 2019 principalement due à l'alourdissement des charges à caractère général. Les recommandations de la Chambre effectuées en 2015 sont à ce titre partiellement mises en œuvre.

Les ratios de rigidité²¹ présentés en fin de tableau s'améliorent progressivement sur la période pour atteindre, en 2019, un niveau équivalent à celui des communes de la même strate de population²².

L'année 2020, du fait de la crise sanitaire, connaît une stabilité des charges de gestion. Seuls 200 000 € pour les équipements individuels des agents et une prime pour l'activité pendant la période de crise de 66 000€ ont généré un coût supplémentaire (soit 1,3 % des charges de fonctionnement). Toutefois, l'exercice se caractérise par des disparités d'évolution significatives entre les différents postes : une forte baisse des charges à caractère général (- 9,4 %), alors que la croissance des charges de personnel se poursuit (+ 2,6 %).

²⁰ Ratios 2019 retraités de l'indemnité de remboursement anticipé d'emprunt.

²¹ Retraités d'une indemnité de remboursement anticipée d'emprunt en 2019.

²² Source CRC Nouvelle-Aquitaine d'après Anafi : 59,8 % pour les charges de personnel et 2 % pour les frais financiers, ratios obtenus par agrégation des données des comptes de gestion des communes de 10 000 à 19 999 habitants (3 580 communes).

3.1.2.1 Les charges à caractère général grèvent le budget de fonctionnement en 2019

On observe à partir de 2018 une croissance des charges à caractère général et notamment une augmentation de 740 900 € en 2019. La plupart des postes sont concernés, mais des décisions d'externalisation intervenues en 2018 sur les prestations de services de restauration et de nettoyage dans les écoles pèsent particulièrement sur le budget de fonctionnement, sans que celles-ci ne soient compensées par des baisses de la masse salariale. L'analyse relative à ces postes n'a pas été complétée des données définitives 2020, compte-tenu de l'atypie de l'année, du fait de la crise sanitaire notamment.

- Un nouveau mode de gestion de la restauration scolaire coûteux pour la commune

Avec un montant en 2019 supérieur de 415 759 € à celui de 2018, le poste achats connaît la plus forte augmentation en volume, spécialement sur les prestations de services (+ 349 649 €).

En 2017, la commune a mis en place une expérimentation d'externalisation partielle du service de restauration dans deux écoles, qui l'a conduite à décider l'externalisation complète du service de restauration (fourniture de repas et service dans l'ensemble des écoles) à la rentrée de septembre 2018, pour une durée initiale de 12 mois renouvelable trois fois par tacite reconduction par période de 12 mois, dans le cadre d'un groupement de commandes porté par Val de Garonne Agglomération.

L'objectif de ce groupement de commandes, affiché dans la délibération du 14 mai 2018, est de « réaliser des économies importantes et une optimisation du service » ; pour autant, aucune étude préalable ne semble avoir été menée, avec pour objectif d'identifier et de chiffrer les économies potentielles.

Auparavant, seule la fourniture des repas était externalisée au moyen d'un groupement de commandes, le service étant assuré par des agents communaux, représentant 19,48 ETP. Parmi ces derniers, seul un agent a été repris en détachement par la société Elios, titulaire du marché, et cinq autres mis à disposition à 70 %, contre remboursement, pour l'année scolaire 2018/2019. Au total, l'équivalent de 9,48 ETP ont été supprimés, soit à la suite d'un départ à la retraite non remplacé, soit par fin de contrat à durée déterminée ou contrat aidé sans reconduction, et sur les 10 ETP restant dans les effectifs municipaux, 5,5 ont été réaffectés sur le service nettoyage²³. En 2019, la prestation a coûté environ 870 000 €, déduction faite des remboursements de personnel mis à la disposition du prestataire par la commune. Les données disponibles se sont avérées partielles et peu exploitables, la commune restant dans l'incapacité d'évaluer le bilan coût-avantage de l'extension de la prestation. Eu égard aux éléments recueillis, il semble néanmoins que la compensation sur les charges salariales soit insuffisante, ce qui laisse supposer que l'externalisation est en définitive coûteuse pour la commune.

²³ Sources : Val de Garonne Agglomération – direction des ressources humaines mutualisées, tableau « externalisation » / pièces contractuelles de l'accord-cadre n° 2018V22A.

Tableau n° 7 : Coût de la restauration scolaire pour les prestations réalisées en 2019

Achat de prestations de services auprès d'Elior (c/6042)	Mise à disposition de personnel facturée par la commune à Elior (c/70848)	Coût net de la prestation pour la commune
990 145 €	119 606 €	870 538 €

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après comptes de gestion BP et commune de Marmande (achat de prestations de services pour le mois de décembre 2019)

- L'impact de l'externalisation du nettoyage des bâtiments scolaires sur les charges à caractère général

En janvier 2019, la commune a notifié un accord-cadre multi-attributaires de nettoyage comprenant trois lots²⁴, dont le premier, prépondérant, a pour objet le nettoyage des bâtiments scolaires, avec un recours à des renforts ponctuels dans le cadre du deuxième lot, attribué à une association d'insertion et de services.

Le paiement des trois premiers mois d'exécution du lot n° 1 est comptabilisé dans les achats de prestations de services à hauteur de 41 914 €, auxquels s'ajoutent 125 936 € inscrits comme « autres services extérieurs » à partir du second trimestre, soit un coût total annuel de 175 850 € pour le nettoyage des bâtiments scolaires auparavant réalisé en interne. Cette nouvelle imputation explique en partie le doublement des services extérieurs en 2018 par rapport aux trois années précédentes.

Quant à l'impact sur la masse salariale, sur 21,8 ETP initialement affectés au nettoyage des locaux municipaux, 4 agents partis à la retraite n'ont pas été remplacés. Le restant de l'effectif, soit 17,8 ETP, a été conservé et renforcé par 5,5 ETP réaffectés du service de restauration scolaire²⁵, malgré un périmètre de nettoyage fortement réduit. Il n'a pas été possible d'obtenir des informations plus précises sur le devenir des agents préposés au nettoyage des locaux scolaires ni sur l'organisation du service entretien après l'externalisation d'une partie de ses missions. Au reste, insatisfaite des prestations fournies par l'attributaire, la commune étudiait en janvier 2021 une reprise en gestion directe à la rentrée scolaire de septembre suivant.

La chambre régionale des comptes fait ainsi le constat que les nouveaux modes de gestion de la restauration scolaire et du nettoyage des locaux ont finalement conduit à une augmentation des coûts nets estimée à plus de 470 000 €, sans que rien n'atteste d'une amélioration du service.

²⁴ L'accord-cadre est conclu pour une durée initiale de deux ans à compter de sa notification, renouvelable une fois par tacite reconduction pour une nouvelle période de deux ans.

²⁵ Source : Val de Garonne Agglomération – direction des ressources humaines mutualisées, tableau « externalisation ».

Tableau n° 8 : Analyse de l'externalisation des services de restauration et entretien des écoles de Marmande

<i>en €</i>	Coût 2017 avant externalisation	Coût 2019 après externalisation	Ecart 2019/2017	ETP avant externalisation	ETP après externalisation
Restauration scolaire ²⁶	595 698	839 152	+ 243 454	19,48	4,50 ²⁷
Nettoyage des locaux municipaux ²⁸	663	189 346	+ 188 684	21,80	23,30
Entretien et restauration ALSH refacturés à VGA ²⁹	51 590	12 044	- 39 546		
Total net des remboursements	544 771	1 016 454	+ 471 684	41,28	27,80

Sources : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après comptes de gestion BP (données comptables) / Commune de Marmande – tableau « externalisation » (données ETP)

Plusieurs dépenses nouvelles viennent en outre expliquer la hausse des autres services extérieurs. Ainsi, une dépense exceptionnelle a été inscrite en 2019 pour l'organisation du départ d'une étape du Tour de l'avenir (35 000 € et des dépenses connexes dont 3 550 € d'animation et structures gonflables)³⁰. Enfin, la redevance spéciale versée à Val de Garonne Agglomération à partir de 2017 augmente chaque année et plus fortement en 2019 (+ 9 097 € en 2018 par rapport à l'année précédente et + 16 383 € en 2019).

- D'autres postes de charges alourdis en 2019

En 2019, les remboursements de frais ont été majorés par des rattrapages de charges faisant suite au déplacement du conservatoire de musique et de danse dans le bâtiment du palais de justice, après une période de travaux comprise entre septembre 2017 et mars 2018. L'occupation partielle du bâtiment par le ministère de la justice est consentie à titre gratuit par la commune, qui en est propriétaire. Depuis l'installation du conservatoire en avril 2018, les consommations de fluides, la maintenance des équipements communs et les contrôles réglementaires sont pris en charge à 50 % par chacune des parties. Les surconsommations constatées par le ministère de la justice après identification d'une fuite en 2017 puis à l'issue des travaux réalisés en vue de l'installation du conservatoire, ont été intégralement refacturées à la commune en 2019. Le montant des remboursements relatifs au palais de justice (46 794 € en 2019) devrait par suite diminuer, d'autant que les flux relatifs aux coûts de maintenance et de contrôles réglementaires s'inversent à partir de 2019.

²⁶ Les coûts de restauration scolaire sont établis à partir des flux comptables constatés entre la commune de Marmande et Elior Restauration Enseignement sur chaque exercice considéré (comptes 6042, 6218 et marginalement 6288 et 6459 en dépenses et compte 70848 en recettes). Il s'agit des montants comptabilisés sur chaque exercice, qui diffèrent des coûts globaux des prestations effectivement réalisées dans l'année tout en restant comparables.

²⁷ Dont un ETP en position de détachement employé par le prestataire.

²⁸ Les coûts de nettoyage des locaux municipaux sont établis principalement à partir du compte 6283 et de montants additionnels constatés dans les comptes 6042, 6218 et 6288. Il s'agit des montants comptabilisés sur chaque exercice, qui diffèrent des coûts globaux des prestations effectivement réalisées dans l'année tout en restant comparables.

²⁹ Les coûts refacturés à Val de Garonne Agglomération correspondent à des mises à disposition de personnel par la commune de Marmande comptabilisées au compte 70846.

³⁰ La commune estime le coût total de l'opération entre 120 000 et 130 000 €.

En matière de publicité, publications et relations publiques, la progression est de 41 700 €, avec des dépenses festives plus importantes en 2019.

Malgré une étude interne qui concluait en faveur d'une acquisition pour remplacer un équipement vieillissant, la municipalité a validé en septembre 2018 un contrat de location d'une balayeuse aspiratrice sans chauffeur, qui pèse sur les dépenses de location en 2019 (48 378 €). Plafonné à 1 000 heures d'utilisation, ce contrat pourrait engendrer des surcoûts en cas d'interventions ponctuelles en dehors du nettoyage ordinaire ou de l'entretien courant de la machine. Evaluant le coût total de l'opération à 263 880 € au terme du marché, fixé au 31 octobre 2023, la commune s'interrogeait, en octobre 2020, sur l'opportunité de résilier le marché moyennant l'indemnisation du titulaire.

3.1.2.2 Des subventions de fonctionnement qui, bien que contenues en début de période, augmentent en 2018-2019

Tableau n° 9 : Evolution des subventions

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne 2016-2020	Variation 2016-2020
Subventions de fonctionnement (c/657)	1 971 619	1 805 230	1 990 896	2 062 034	2 266 101	3,5%	14,9%
Dont subv. aux ébtbs publics rattachés : CCAS (c/657362)	550 000	550 000	600 000	600 000	600 000	2,2%	9,1%
Dont subv. autres ébtbs publics : EPA Cité de la formation professionnelle (c/65737)	450 000	300 000	380 000	400 000	400 000 ³¹	-2,9%	-11,1%
Dont subv. aux personnes de droit privé (c/6574)	971 619	955 230	1 010 896	1 062 034	1 016 120	1,1%	4,6%
Dont subv aux SPIC (c/657364)					249 982 ³²		
Subventions exceptionnelles versées aux SPIC (c/6744)³³	190 030	229 021	203 040	74 025			
Total subventions comparaison 2016-2019 / 2020	2 161 649	2 034 251	2 193 936	2 136 059	2 266 101	1,2%	4,8%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après logiciel ANAFI et comptes de gestion BP

Les subventions de fonctionnement augmentent en fin de période principalement sous l'effet des subventions aux associations sportives et culturelles.

Pour ces établissements, en 2018, à contresens d'une baisse engagée depuis plusieurs années, la commune a augmenté son soutien et l'a maintenu en 2019 pour contribuer à des projets exceptionnels, à savoir la création de la Maison des Marmandais (centre social) par le CCAS et l'aménagement de la salle de sport de la Cité de la formation professionnelle. S'agissant de

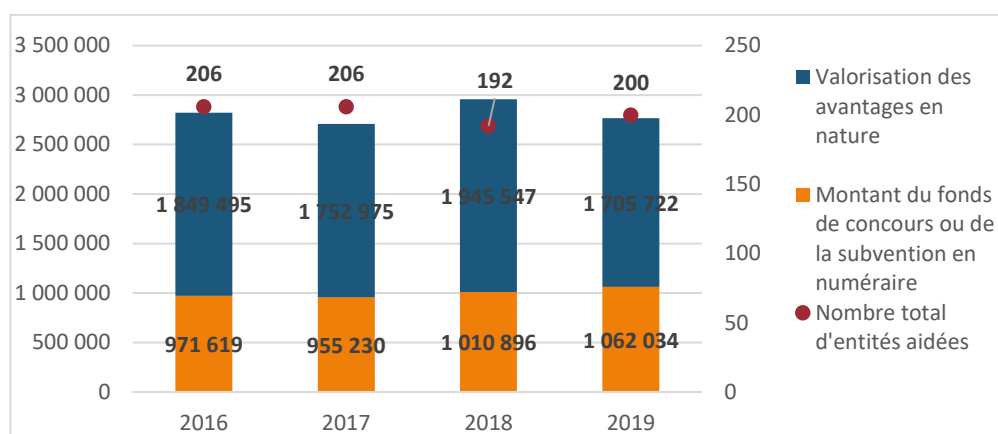
³¹ En M57, compte 657381 - Autres établissements publics locaux.

³² En M57, compte 657364 - Subventions de fonctionnement aux établissements et services rattachés à caractère industriel et commercial, en substitution des comptes 6744 - Subventions de fonctionnement exceptionnelles aux SPIC en M14.

projets d'investissement pour les deux structures, le versement de subventions en fonctionnement, qui semble par ailleurs se pérenniser, doit être revu.

L'attribution de subventions en numéraire aux personnes de droit privé s'intensifie en fin de période ; selon l'ancien ordonnateur, ce rebond était devenu nécessaire pour redonner un souffle à la dynamique associative, notamment sportive, du fait de l'effort de rationalisation réalisé en début de mandat. Le montant total des subventions accordées aux personnes de droit privé s'accroît successivement de 55 665,50 € et 51 138,69 € en 2018 et 2019 par rapport à l'année précédente. Cette hausse s'explique en partie par la majoration de certaines subventions annuelles contribuant au financement global de l'activité des entités concernées, mais surtout par des attributions exceptionnelles plus fréquentes et importantes en fin de période : 51 400 € en 2018 et 42 800 € en 2019. Elle profite prioritairement aux associations sportives et culturelles recevant plus de 23 000 €³³. Quant aux concours apportés en nature, ils sont variables selon les années.

Graphique n° 4 : Evolution du volume total des subventions aux personnes de droit privé



Sources : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après comptes de gestion BP et grands livres comptables - subventions en numéraire / commune de Marmande, annexe budgétaire B1.7 au compte administratif - avantages en nature, nombre d'entités aidées

En 2019, le volume de subventions accordées s'élève ainsi à 113 € par habitant pour la commune, très au-dessus des ratios régional (106 €/habitant) et communal (89 €/habitant) de même strate.

³³ Sources : Commune de Marmande - grands livres comptables / CRC Nouvelle-Aquitaine d'après comptes de gestion, document de synthèse « subventions_associations_2016-2019 ».

Subventions exceptionnelles accordées notamment aux associations suivantes :

- Amicale des agents territoriaux : 3 325 € pour l'arbre de Noël 2018 ;
- Club cycliste : 5 849,960 € pour l'organisation d'événements en 2018 ;
- Club de football : 10 000 € pour la création d'une équipe féminine et 1 000 € pour l'organisation d'un loto en 2018 ;
- Office marmandais du sport : 6 300 € et 6 800 € pour l'organisation du Forum des sports, relancé en 2018 puis en 2019, après avoir été abandonné en 2016 et 2017 ;
- Club de rugby : 10 000 € pour la montée puis 5 000 € pour le maintien en fédérale 1, respectivement en 2018 et 2019, 3 113,68 € d'aide à l'emploi en 2018 auxquels s'ajoutent 4 000 € par le biais d'une association mettant un remplaçant à la disposition du club ;
- Festival lyrique : 22 000 € d'aide à l'emploi en 2019.

Les autres charges de gestion sont stables.

3.1.2.3 Après une phase de contraction, les charges de personnel repartent à la hausse et révèlent une gestion des ressources humaines peu lisible

- Des données RH relatives à la masse salariale et aux effectifs peu lisibles qui traduisent un suivi insuffisant

La difficulté à obtenir des données d'effectifs complètes, cohérentes et comparables sur l'ensemble de la période rend délicates la caractérisation de leur évolution et leur comparaison aux charges de personnel. Eu égard à la confusion des données recueillies, il a été décidé, en concertation avec la direction des ressources humaines mutualisées, de se référer à un seul tableau reconstruit par ladite direction à partir des données les plus homogènes dont elle disposait³⁴. Lors de la migration vers le nouveau logiciel du service mutualisé, les données de Marmande et de Tonneins n'ont pas fait l'objet d'une reprise intégrale et, bien qu'un travail d'harmonisation ait été entrepris, les données ne peuvent être considérées comme véritablement fiables qu'à partir de 2018. Ainsi, les documents communiqués aux élus dans une optique rétrospective, ne sont pas suffisants pour traduire une information solide et exploitable.

Par ailleurs, l'équipe de contrôle a également noté une difficulté dans le suivi financier de la masse salariale globale : en effet, il semble que lors de la mise en place de la mutualisation, cette fonction n'ait pas été correctement réaffectée dans les équipes. Elle fait l'objet d'un seul suivi en exécution par les équipes de la commune qui ne se connecte pas avec un suivi projeté des effectifs réalisé par l'équipe RH mutualisée.

À cet égard, la chambre régionale des comptes note que des mesures de suivi sont en cours de mise en œuvre afin d'améliorer le suivi prospectif agent par agent lors du dialogue budgétaire, ainsi que mensuellement pour assurer un suivi de l'exécution sur ce chapitre, et doivent être consolidées dans la durée.

Recommandation n° 1 : Identifier la responsabilité du suivi de la masse salariale au sein des équipes et mettre en place les outils adéquats tant en exécution qu'en projection, en coordination renforcée avec le suivi des effectifs déjà initié. [En cours de mise en oeuvre]

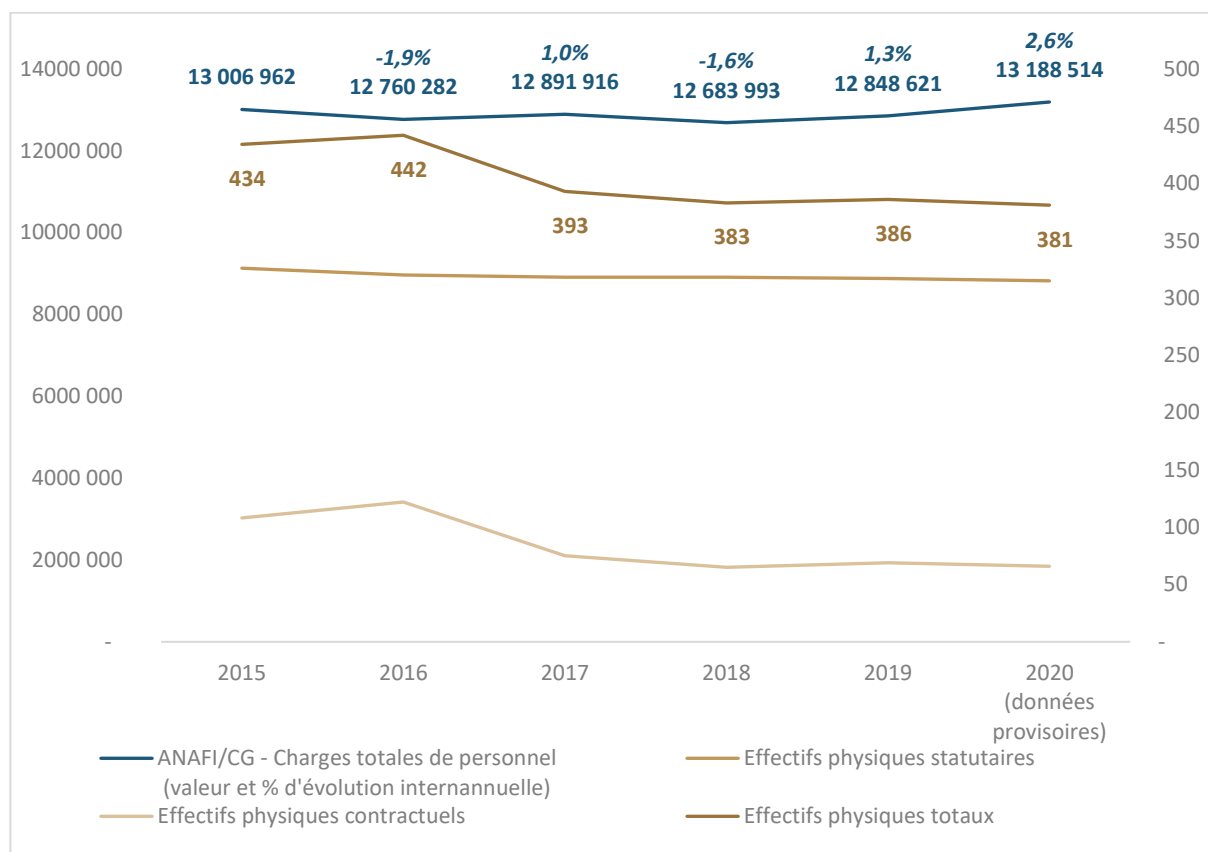
Quelques évolutions significatives (retracés dans l'annexe n° 5) sont à souligner concernant la masse salariale :

- l'évolution des charges totales de personnel est particulièrement contenue sur la période (+ 3 % entre 2016 et 2020 en solde net de la masse salariale), mais semble contrebalancée par une moindre maîtrise entre 2019 et 2020. En effet, la masse salariale nette se dégrade entre 2019 et 2020 (+ 3,7 %), augmentation qui ne trouve pas sa source dans le montant de la prime Covid (accordée pour un volume de 66 000 €). En réalité, cette augmentation de la masse salariale prend effet en solde brut (c'est-à-dire hors remboursement de personnel mis à disposition auprès de VGA) dès 2019 avec une première augmentation de 1,3 %, puis de 2,6 % en 2020, alors même que les effectifs diminuent.

³⁴ Fichier intitulé « Tableau des effectifs globaux 2015-2020 ».

- les emplois aidés se raréfient à partir de mi-2017, expliquant en grande partie la baisse des rémunérations observée en 2018 ; en compensation, la commune mène une politique de pérennisation en transformant certains de ces emplois aidés en emplois contractuels ou en nommant stagiaires les agents les plus méritants³⁵, malgré la perte du financement de l'Etat sur les postes correspondants.

Graphique n° 5 : Evolution comparée des charges de personnel et des effectifs



Sources : Val de Garonne Agglomération – direction des ressources humaines mutualisées, tableau des effectifs globaux 2015-2020 / CRC Nouvelle-Aquitaine d'après logiciel ANAFI et comptes de gestion BP

Si les effectifs de la collectivité semblent maîtrisés, force est de constater que les efforts réalisés depuis 2016 n'ont eu que peu d'impact financier, notamment sur les deux derniers exercices. Ainsi, la masse salariale représente en 2019 un ratio de 703 €/habitant, alors que la moyenne nationale de la strate se situe à 655 €/habitant³⁶.

La commune a indiqué que le budget 2021 devrait s'efforcer de contenir l'évolution de la masse salariale autour de 1 %, ce qui sera particulièrement délicat au vu des éléments transmis.

³⁵ Source : Val de Garonne Agglomération - direction des ressources humaines mutualisées, tableau « pérennisation » - Sur 64 contrats aidés actifs au 31 août 2017, 27 personnes ont été employées en CDD sur emploi non permanent, 1 personne en CDD sur emploi permanent et 16 personnes mises en stage sur le grade d'adjoint d'animation.

³⁶ Source : Ccl-Loc - DGFIP, comptes individuels des collectivités, fiche détaillée de la commune / Strate de référence : communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (FPU).

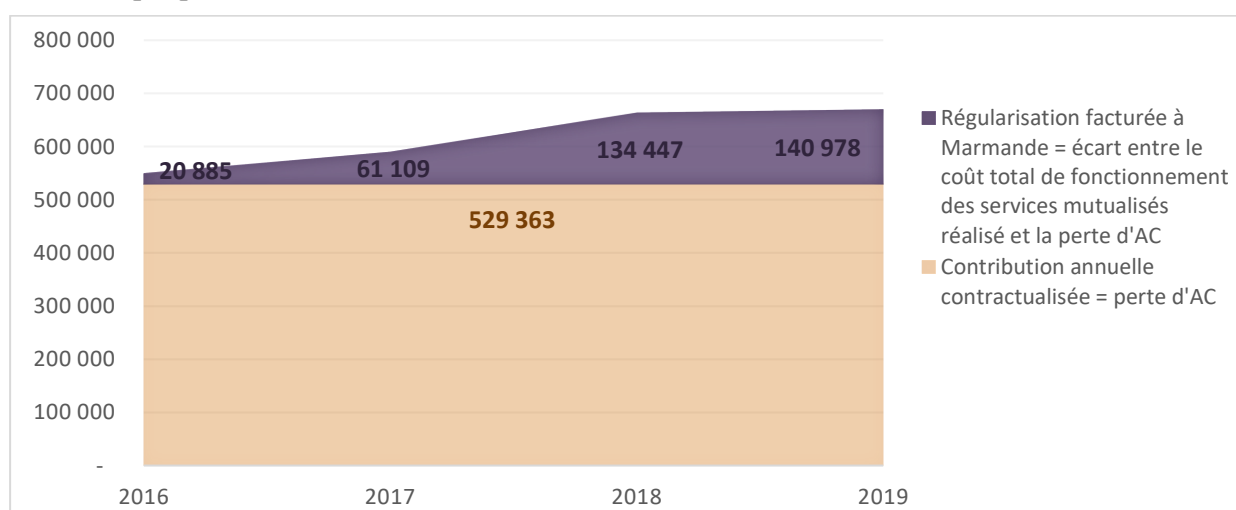
- Les changements organisationnels intervenus sur la période 2016-2019 ont eu peu d'effets sur la masse salariale.

Au 1er janvier 2016, les communes de Marmande, Tonneins et Val de Garonne Agglomération procèdent à une première étape de mutualisation ; celle-ci apparaît à cette date comme pouvant être un moyen de contenir la masse salariale globale à partir de 2018 comme indiqué dans le rapport de la CLECT du 1er février 2016.

Néanmoins, la création de trois services communs, fonctionnant avec 35 agents représentant 33,5 ETP dont 10 agents représentant 9 ETP transférés de la commune de Marmande principalement vers la DRH mutualisée, n'a pas généré d'économies pour la ville-centre³⁷. Le coût annuel des services communs est intégré dans le calcul de l'attribution de compensation, avec un ajustement ultérieur positif ou négatif en fonction du coût réel constaté. Tandis que la prise en compte de la mutualisation entraînait une baisse de 529 363 € de l'attribution de compensation entre 2015 et 2016, les charges totales de personnel ne diminuaient que de 246 679 € (hors remboursement de personnel mis à disposition et 127 506 € déduction faite des remboursements au profit de la commune). Sur cette même période, les effectifs de la ville passent de 434 à 442.

Par ailleurs, la participation financière de régularisation exigée de la commune³⁸ augmente régulièrement les années suivantes, alors que le schéma de mutualisation prévoyait une diminution de la contribution annuelle de la commune à partir de 2018 par l'effet du non remplacement d'agents admis à la retraite.

Graphique n° 6 : Evolution de la charge de mutualisation pour la commune de Marmande



Sources : Val de Garonne Agglomération, direction des ressources humaines mutualisées et CRC Nouvelle-Aquitaine d'après comptes de gestion BP

³⁷ Source : fiches d'impact de la mutualisation pour les services communs annexées à la convention financière pour la création de services communs entre Val de Garonne Agglomération et les communes Marmande et de Tonneins - 7 agents représentant 6,5 ETP pour la direction des ressources humaines et 3 agents représentant 2,5 ETP pour la direction des affaires juridiques et de l'achat public. Les effectifs de la direction des systèmes d'information n'ont pas été alimentés par Marmande, un service commun informatique préexistant entre la commune et Val de Garonne Agglomération.

³⁸ Imputée au compte 6216 – personnel affecté par le groupement de communes à fiscalité propre de rattachement.

L'augmentation résulte principalement des dépenses de la direction des ressources humaines dont la mutualisation s'est effectuée péniblement. L'effectif pris en compte pour l'établissement de la convention de mutualisation et le transfert de charges associé était sous-calibré par rapport au périmètre réel du service ressources humaines de Marmande avant mutualisation : 6,5 ETP contre 8,6 auparavant, du fait de la non comptabilisation d'un poste vacant suite à mutation et de demi-postes conservés dans les effectifs de la commune³⁹. Le personnel, en sous-effectif notamment sur la gestion de la paye, a été transféré sans direction, sans organigramme et sans objectif. Il s'est retrouvé simultanément soumis à des exigences élevées et à de fortes contraintes de gestion, avec en particulier de nouveaux outils à maîtriser, des pratiques à harmoniser, un contexte législatif et réglementaire très évolutif, ainsi qu'une surdensité dans les bureaux. La fonction d'assistance à maîtrise d'ouvrage du système d'information RH n'a pas été transférée, créant un contexte difficile lors du déploiement du réseau d'information RH commun. Après une première phase réputée douloureuse en 2016-2017⁴⁰, la situation s'est stabilisée depuis 2018 : une directrice des ressources humaines mutualisées a été nommée, les effectifs ont été renforcés en nombre⁴¹ comme en compétences, le service a repris la main sur ses objectifs et propose des services plus développés aux équipes des trois collectivités. La complexité de ce processus explique en grande partie les surcoûts de fonctionnement des services mutualisés constatés par rapport au prévisionnel estimé dans la convention de mutualisation.

Bien que la commune ne soit pas en mesure de dresser un bilan précis des opérations, l'externalisation de la restauration scolaire et du nettoyage des bâtiments scolaires en 2018-2019 influe sur les charges de personnel, le personnel initialement affecté à ces missions étant majoritairement redéployé en interne tandis que le coût des prestations augmente notablement. L'absence d'étude de coût préalable et la difficulté à obtenir des données chiffrées démontrent l'impréparation de la commune au moment de la prise de décision et l'insuffisance du suivi après la mise en œuvre des nouveaux modes de gestion⁴².

- D'autres facteurs concourent à la hausse des charges de personnel internes.

Les nominations s'intensifient en fin de période, en particulier les avancements de grade au choix de l'autorité territoriale (en 2019, 23 agents ont bénéficié d'un avancement de grade par voie d'inscription à un tableau d'avancement annuel établi par appréciation de leur valeur professionnelle et des acquis de leur expérience professionnelle, soit 7,6 % de l'effectif fonctionnaire titulaire et stagiaire, contre 1,4 % en 2017, ratio déjà supérieur à la moyenne des collectivités territoriales et à celle des communes et établissements communaux de 10 000 à 20 000 habitants, toutes deux égales à 0,8 % en 2017)⁴³.

³⁹ Source : Val de Garonne Agglomération - direction des ressources humaines mutualisées – « Rapport de gestion - mutualisation des services pour l'année 2016 » - ETP exclus du transfert : 1 ETP suite à mutation, 2 * 0,5 ETP + 0,1 ETP restés dans les effectifs de la commune.

⁴⁰ Difficultés décrites dans le « Rapport de gestion – mutualisation des services pour l'année 2016 ».

⁴¹ 15 agents représentant 14 ETP au 1^{er} janvier 2016 (source : fiches d'impact de la mutualisation pour les services communs annexées à la convention financière pour la création de services communes entre Val de Garonne Agglomération et les communes Marmande et de Tonneins) / 27 agents, dont 2 en congé de longue maladie et congé de longue durée, et 23 ETP en décembre 2020 (source : Val de Garonne Agglomération – direction des ressources humaines mutualisées, organigramme de la DRHM au 31/12/2020).

⁴² Voir aussi l'analyse de ces opérations dans le paragraphe relatif aux charges à caractère général.

⁴³ Sources : CNFPT/DGCL - Synthèse nationale des rapports au comité technique sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2017 (données comparatives) / commune de Marmande - Rapports sur l'état de la collectivité au 31/12/2017 et au 31/12/2019 (données de Marmande, y compris pour les effectifs considérés).

La mise en place progressive du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) à compter de 2019 induit des surcoûts relatifs à l'indemnité principale (IFSE - indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise) estimés à 50 000 € par an pour les catégories C et 10 000 € pour les catégories B⁴⁴, sans compter l'application du complément indemnitaire annuel (CIA) à partir de fin 2020.

Selon la commune, la revalorisation du régime indemnitaire conjuguée à l'avancement automatique d'échelon au minimum⁴⁵ et à l'avancement de grade au choix de tous les agents qui réunissent les conditions, en vigueur en fin de période, représente un surcoût pérenne de 200 000 € en année pleine.

En 2020, deux facteurs ponctuels ont un impact négatif sur les dépenses de personnel, à savoir l'attribution d'une prime Covid pour un montant total de 65 854 € et un surcoût de rémunération lié à une situation individuelle entraînant un doublon de postes de direction générale et à des absences longues sur des postes d'encadrement⁴⁶.

Plus globalement, bien que l'absentéisme des agents de la commune reste à un niveau inférieur au niveau moyen constaté dans l'ensemble des collectivités territoriales (un plan d'action a été mis en œuvre, conformément aux recommandations de la Chambre lors de son précédent contrôle) comme dans les communes de sa strate de population⁴⁷, il s'accroît entre 2017 et 2019, avec des arrêts moins nombreux mais plus longs qui pourraient s'expliquer en partie par le rétablissement de la journée de carence à partir du 1^{er} janvier 2018⁴⁸. Les absences longues, génératrices de coûts élevés, représentent un risque pour la collectivité.

- Une recherche d'optimisation mise à mal à partir de 2019

La vigilance affichée par la commune quant à la maîtrise de ses effectifs, qui atteignent leur niveau le plus bas en 2020, est contrariée en fin de période par une augmentation des charges associées supérieure à la trajectoire de 1 % d'évolution annuelle que la commune se fixe (pour mémoire, + 1,3 % de dépenses au chapitre 012 entre 2018 et 2019 et + 2,6 % entre 2019 et 2020, hors remboursements pour mise à disposition de personnel)⁴⁹. Compte tenu des efforts déjà

⁴⁴ Source : note sur le suivi des effectifs et dépenses de ressources humaines rédigée par la commune en réponse au questionnaire n° 2 adressé dans le cadre de l'instruction.

⁴⁵ Avec l'application du protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), les avancements d'échelon s'appliquent selon un cadencement unique, avec une mise en œuvre progressive entre 2016 et 2020 selon les catégories et cadres d'emploi.

⁴⁶ Source : commune de Marmande et Val de Garonne Agglomération, direction des ressources humaines mutualisées - 2 directeurs en maladie professionnelle représentant un coût annuel total de 142 607,16 € pris en charge à 50 % par l'assurance maladie, 1 directeur en longue maladie entièrement rémunéré par la commune.

⁴⁷ Sources : CNFPT/DGCL - Synthèse nationale des rapports au comité technique sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2017 (données comparatives 2017, effectif fonctionnaire : 28,9 jours d'absence pour tout motif en moyenne pour l'ensemble des collectivités, 31,2 pour les communes et établissements communaux de 10 000 à 20 000 habitants et 17,1 pour Marmande) / commune de Marmande - rapports sur l'état de la collectivité au 31 décembre 2017 et au 31 décembre 2019 (données de Marmande).

⁴⁸ Source : commune de Marmande, rapports sur l'état de la collectivité au 31 décembre 2019 et 31 décembre 2017 : 20,9 journées d'absence pour tout motif en moyenne par agent occupant un emploi permanent en 2019 contre 14,7 en 2017, dont 14,8 jours pour motif médical compressible (maladie ordinaire et accident du travail) en 2019 contre 11,5 en 2017 / effectif fonctionnaire : 25 jours d'absence pour tout motif en moyenne par arrêt ayant donné lieu à une absence en 2019 contre 13 jours en 2017, dont 18 jours d'absence pour motif médical compressible en moyenne par arrêt ayant donné lieu à une absence en 2019 contre 11 jours en 2017.

⁴⁹ Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après les comptes de gestion BP, « charges totales de personnel » = chapitre 012 « charges de personnel et frais assimilés » diminué du solde créditeur des comptes 64 (remboursements sur

réalisés, la commune considère ne plus disposer de marge de manœuvre en matière d'effectifs ; pour autant, le déficit de suivi sur les effectifs et sur la masse salariale laisse à penser qu'un exercice de pilotage fin, en lien avec une gestion prévisionnelle des emplois et compétences, peut encore être réalisé pour identifier des pistes à moyen terme.

Fin 2020-début 2021, des évolutions semblaient s'amorcer en matière de gestion :

- la réorganisation de la direction de l'administration qui fait suite à une période de carence préjudiciable et qui se traduit en particulier par un travail de clarification et de refonte de l'organigramme ;
- la consolidation du suivi prévisionnel des effectifs, à accompagner d'un suivi budgétaire et comptable partagé entre la direction des ressources humaines mutualisées et la direction des finances de Marmande ;
- la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), définie comme objectif prioritaire pour 2021.

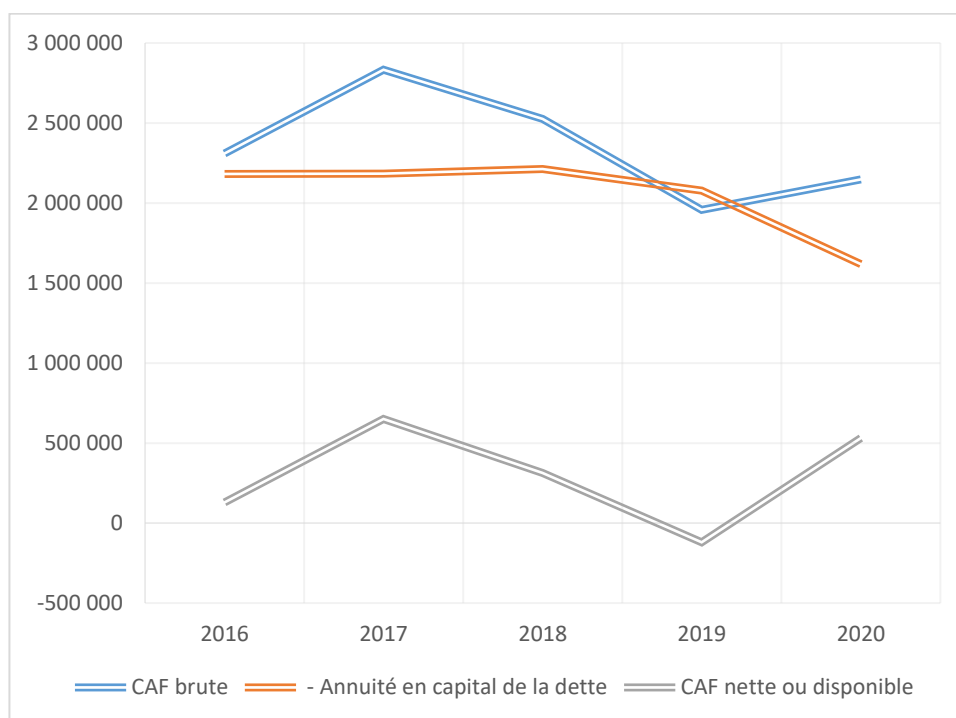
La maîtrise des ressources humaines et charges afférentes passe par la conception d'une politique RH cohérente guidée par une vision pluriannuelle et soutenue par un portage interne fort. À ce titre, la chambre régionale des comptes recommande un travail en amont plus fin dans les choix de gestion et d'organisation, qui doit en particulier prendre en compte les impacts des décisions sur les effectifs et sur la masse salariale. Une première étape semble avoir été actée par la commune, dans le cadre d'une démarche visant à mettre en adéquation les grades et les fonctions.

Recommandation n°2 : Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences réaliste (identification des postes, process d'ouverture et de suppression des postes, identification des compétences...) afin de permettre de suivre et maîtriser l'impact des choix de gestion sur la masse salariale. [En cours de mise en oeuvre]

salaires et charges sociales), expliquant l'écart avec les dépenses du chapitre 012 telles que figurant aux comptes administratifs de la commune (mandats émis + charges rattachées).

3.1.3 L'autofinancement et la dégradation de la CAF

Graphique n° 7 : La capacité d'autofinancement



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après logiciel ANAFI

Comme démontré précédemment, la CAF régresse du fait de l'évolution plus rapide des charges par rapport aux recettes ; toutefois, les résultats de l'année 2017 sont exceptionnels, conjonction d'une évolution favorable des recettes et de la maîtrise des charges de gestion qui a prévalu entre 2016 et 2018.

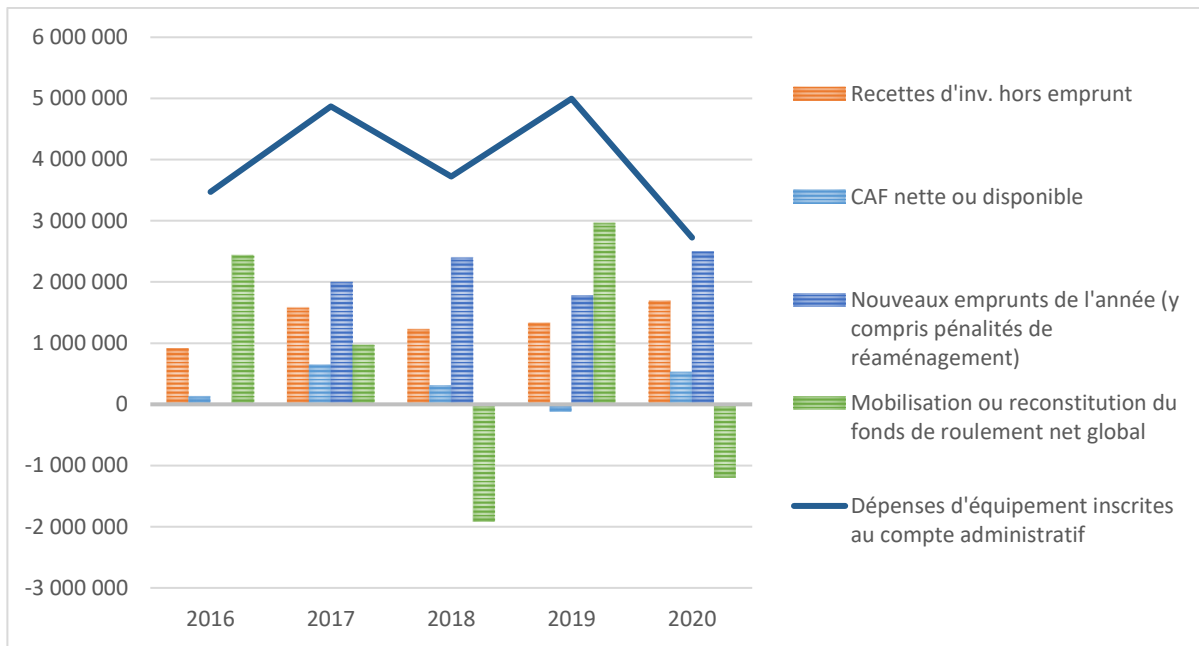
L'augmentation des dépenses de gestion entre 2018 et 2019 a pour conséquence une baisse de la CAF brute de 23 % ; compte tenu du volume de l'annuité de la dette (qui reste stable sur l'ensemble de la période considérée), cette baisse se traduit par un autofinancement négatif en 2019. 2020 a permis de reconstituer une CAF nette de 530 577 € du fait notamment de la baisse des frais financiers sur 5 emprunts, en 2019.

La dégradation de l'un des principaux ratios de santé financière trouve ainsi sa source dans l'évolution très rapide des charges en fin de période, confrontée à une stagnation des ressources, et un service de la dette élevé pour la strate, tiré par une ambitieuse stratégie d'investissement.

3.2 Des projets d'investissement ambitieux, qui supposent de se doter d'outils en matière de pilotage physico-financier

3.2.1 Le financement de l'investissement est porté par l'emprunt et une forte mobilisation du fonds de roulement

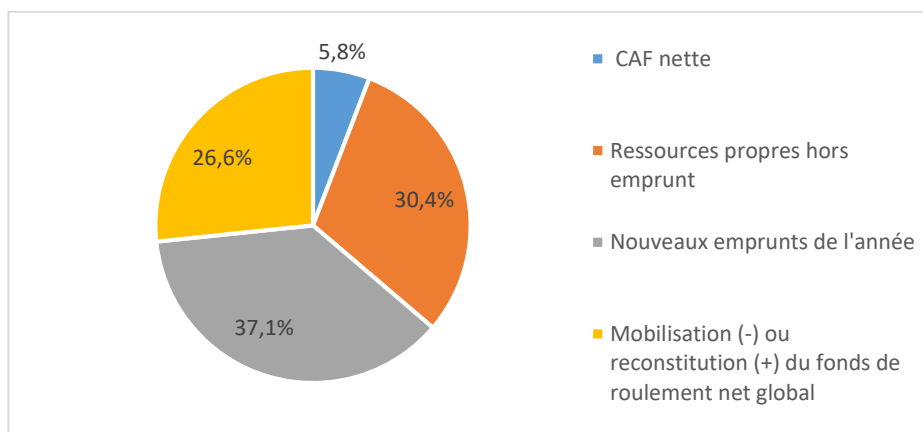
Graphique n° 8 : Le financement de l'investissement



Source : document réalisé sur la base d'ANAFI (comptes de gestion) et des CA 2016 à 2020 de l'ordonnateur

Entre 2016 et 2019, la CAF nette ne représente que 5,8 % du financement de l'investissement sur la période. Les autres recettes propres restent relativement stables et en représentent 30 %. Le financement de l'investissement est ainsi prioritairement porté par l'emprunt. En outre, sur la période, le fonds de roulement a été largement mobilisé (4,4 M€).

Graphique n° 9 : Répartition globale 2016-2019 du financement de l'investissement



Source : ANAFI, selon les comptes de gestion

3.2.1.1 Les ressources propres

Malgré l'affaiblissement de la CAF nette en 2019, le volume des ressources d'investissement propres (cf. annexe 6) oscille entre 1 M€ et 2,5 M€. Au global, le ratio de financement propre disponible rapporté aux seules dépenses d'équipement est de 35,4 % sur la période 2016-2019. Pour mémoire, lors du précédent contrôle de la Chambre, ce ratio était de 88 %, dans le cadre de dépenses d'investissement plus faibles.

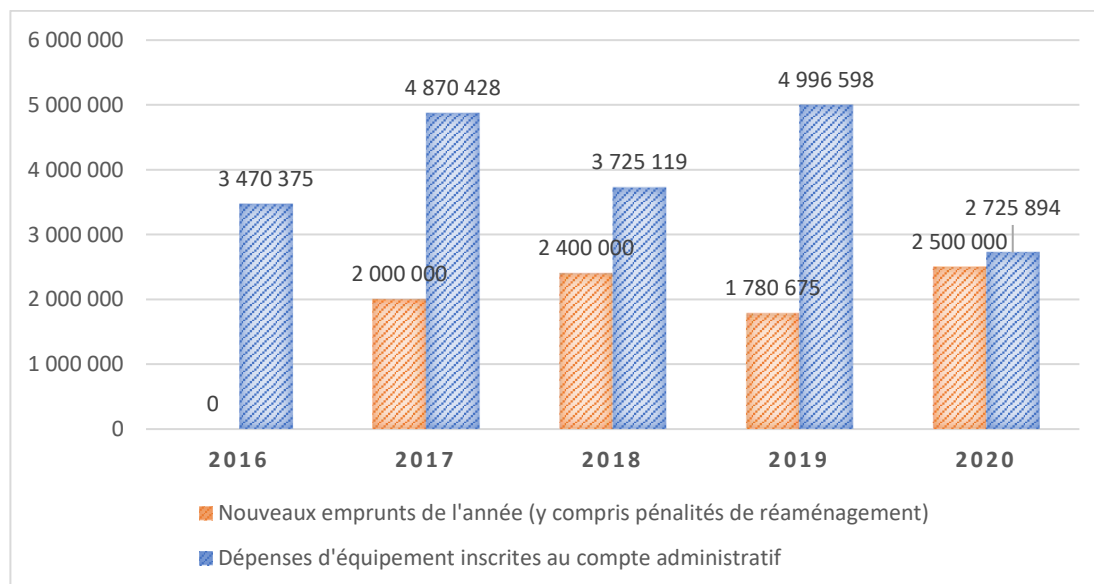
Les ressources propres sont essentiellement constituées de taxes affectées et de recettes du fonds de compensation de la TVA (FCTVA). L'absence de FCTVA en 2016 serait due à un retard de traitement en sous-préfecture, situation qui semble se reproduire également en 2020.

Le volume des subventions perçues varie évidemment en fonction des projets. Un gros travail de rattrapage a permis en 2020 de procéder au titrage de plusieurs subventions liées à des opérations antérieures.

Autre source de financement de l'investissement, le produit des cessions varie sur la période ; lors de son dernier contrôle, la Chambre avait par ailleurs encouragé la démarche d'optimisation du patrimoine communal. Le bilan global des cessions et acquisitions témoigne néanmoins d'un solde de - 85 000 €. En effet, le volume des acquisitions a été tiré par le rachat du site CESA, pour un volume de 508 625 € entre 2016 et 2019.

3.2.1.2 La mobilisation de l'emprunt et la variation du fonds de roulement sont des leviers majeurs du financement de l'investissement

Graphique n° 10 : L'investissement et la mobilisation de l'emprunt au 31 décembre



Source : document réalisé sur la base d'ANAFI et des CA 2016 à 2020 de l'ordonnateur

Le recours à l'emprunt est la principale source de financement des investissements.

Le graphique précédent montre que les niveaux d'emprunt de l'année sont néanmoins décorrélés du niveau réalisé des investissements, mais s'inscrivent jusqu'en 2020 dans le respect de la stratégie de la commune visant à stabiliser l'encours de dette.

Le fonds de roulement est un élément constitutif important du financement des investissements, du fait d'une mobilisation des emprunts qui semble déconnectée du volume de crédits d'investissement et de la recherche d'un équilibre annuel.

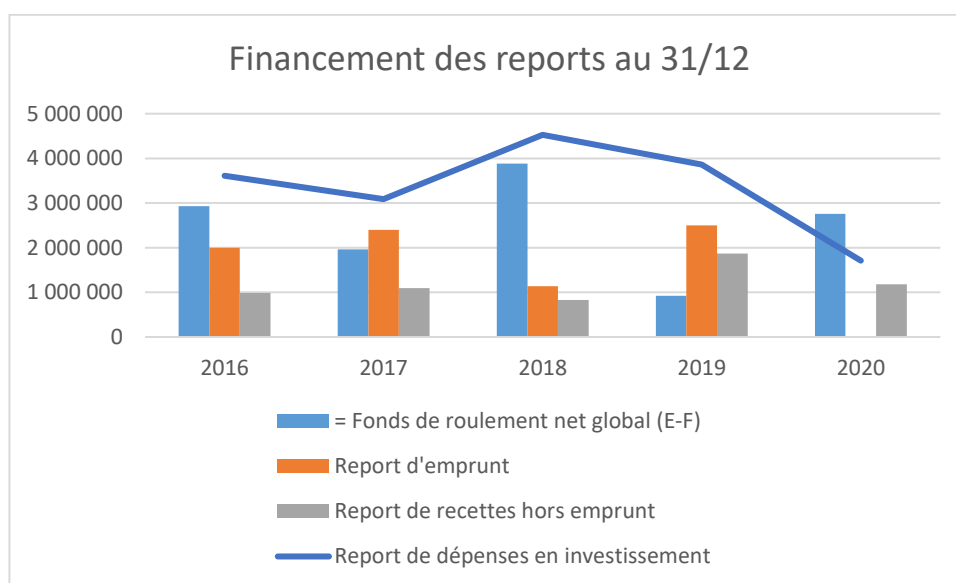
Tableau n° 10 : Mobilisation / reconstitution du fonds de roulement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-2 431 191	-967 673	1 922 258	-2 960 923	1 201 535	-3 235 994
= Fonds de roulement net global (E-F)	2 931 228	1 963 555	3 885 813	924 890	2 757 160	-1,5%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	52,8	35,3	69,6	15,4	48,3	

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Le fonds de roulement a baissé de 31,9 % sur la période 2016-2019, après avoir été très largement reconstitué sur la période 2010-2015. L'année 2020 a permis une reconstitution conséquente de celui-ci.

Graphique n° 11 : Financement des reports au 31 décembre



Source : document réalisé sur la base des CA 2016 à 2019 de l'ordonnateur

L'analyse des modes de financement des RAR 2019 indique un niveau de report des recettes propres qui doit en théorie permettre de compenser l'assèchement du fonds de roulement, conjointement à un report d'emprunt de 2,5 M€. De fait, la commune enregistre environ 1 M€ annuellement au compte 13, ce qui tend à confirmer que la stratégie de croissance des investissements par la commune s'accompagne d'une recherche de financements stables, afin de protéger sa structure financière.

En outre, sur l'exercice 2020, la constitution d'un fonds de roulement de 2,7 M€ lui permet au plan financier, de couvrir les restes à réaliser du fait de l'emprunt contracté en janvier 2020 pour 2,5 M€, et compte tenu du moindre niveau d'investissement réalisé sur l'année.

3.2.2 Une forte ambition en investissement qu'il convient de renforcer par un pilotage adéquat

Tableau n° 11 : Les ouvertures de crédits d'investissement

Dépenses (hors dépenses pour comptes de tiers et hors tx en régie)	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Crédits ouverts (hors dépenses pour comptes de tiers)	8 962 034 €	9 377 403 €	9 631 039 €	9 433 925 €	5 327 097 €	42 731 498 €
dont RAR n-1	2 075 116 €	3 608 148 €	3 086 645 €	4 527 168 €	3 863 232 €	17 160 309 €
dont crédits nouveaux	6 886 918 €	5 769 255 €	6 544 394 €	4 906 757 €	1 463 865 €	25 571 189 €
Mandats émis (hors travaux en régie)	3 470 375 €	4 870 428 €	3 725 119 €	4 996 598 €	2 725 894 €	19 788 414 €
RAR en n	3 608 146 €	3 086 645 €	4 527 168 €	3 863 232 €	1 710 074 €	16 795 265 €
Taux de réalisation hors RAR	38,72%	51,94%	38,68%	52,96%	51,17%	46,31%
Volume de crédits annulés	1 883 510 €	1 420 330 €	1 378 751 €	574 094 €	891 129 €	6 147 814 €
Volume des engagements nouveaux en n	5 003 408 €	4 348 925 €	5 165 643 €	4 332 663 €	572 736 €	19 423 375 €

Source : document réalisé sur la base des CA 2016 à 2020 de l'ordonnateur

3.2.2.1 Le niveau et la réalisation des investissements

Les volumes d'emprunt et la mobilisation du fonds de roulement sont la conséquence d'une ambitieuse stratégie d'investissement. Sur la période 2009-2014, les dépenses d'investissement étaient de 3,3 M€/an en moyenne. Sur la période 2016-2019, le montant total est de 17 M€, soit un montant annuel substantiellement plus élevé de 4,25 M€/an. 2020, année nécessairement atypique, se solde par un volume d'investissements de 2,9 M€ de crédits de paiement, ramenant la moyenne annuelle de la période à 3,9M€.

Contrainte par la comptabilité d'engagement, la commune ouvre l'ensemble de ses crédits lors des différentes étapes de vote du budget ; néanmoins, compte tenu de leur nature souvent structurante, ceux-ci s'étalent sur plusieurs années. En conséquence, ils font l'objet, en fin d'année, de restes à réaliser conséquents (plus de 15 M€ sur 2016-2019). De ce fait également, les taux de réalisation sur budget (hors RAR) restent assez faibles (entre 38 % et 53 %).

En revanche, c'est bien la comptabilité d'engagement qui permet d'identifier un risque : le volume des engagements sur la période est supérieur à 18 M€. Au 31 décembre 2019, il est de 4,3 M€. C'est-à-dire qu'à cette date, la collectivité a d'ores et déjà ouvert des autorisations à financer de l'investissement équivalentes à une année de dépenses d'investissement. Ce qui ne laisse pas de place à des projets nouveaux ni au renouvellement, sauf à détériorer encore les indicateurs de la collectivité, qu'il s'agisse de l'endettement ou du fonds de roulement.

3.2.2.2 La programmation pluriannuelle des investissements et le pilotage des investissements

Dans son rapport de 2015, la chambre régionale des comptes invitait la commune de Marmande à se doter d'un outil de pilotage physico-financier des investissements, à travers une programmation pluriannuelle des investissements. Un tel outil permet de piloter l'engagement financier des projets au rythme de leur réalisation physique, et assure une meilleure vision des charges d'investissement sur les budgets de manière pluriannuelle, en lien avec la stratégie financière.

La commune s'est dotée de l'outil, via une délibération, lors de sa séance du 20 juin 2016. Dans une note au maire du 25 mai 2016, il est précisé qu'un tel outil doit « être un document dynamique, en permanente actualisation » afin de garantir un suivi fin de la stratégie financière.

Toutefois, le suivi régulier, nécessaire pour mesurer l'impact des engagements sur les exercices suivants, de manière glissante n'est pas réalisé (identification de redondances entre plusieurs opérations et des RAR par exemple). Par conséquent, la Chambre invite la commune à renforcer son pilotage des investissements via un suivi renforcé de sa PPI, ce qu'elle apparaît disposée à faire à partir de son rapport annuel sur les orientations politiques, accompagnant le débat d'orientations budgétaires.

Par ailleurs, compte tenu du volume d'investissements portés par la commune, il apparaît utile de se doter d'un outil de pilotage permettant d'ajuster budgétairement la comptabilité d'engagement et la réalité de l'avancement physique des projets. L'absence d'autorisations de programme est d'autant plus surprenante que la collectivité est très concernée par les évolutions de la gestion comptable (en étant par exemple collectivité expérimentatrice du compte financier unique et ayant procédé au passage en comptabilité M57).

Au vu des projets majeurs d'investissement à venir, tels que l'aménagement des boulevards par exemple, il apparaît nécessaire de renforcer les moyens de pilotage de la commune. La lecture en AP-CP permettrait d'améliorer l'efficacité du pilotage financier des opérations. Depuis juillet 2021, la commune a d'ailleurs fait le choix d'autoriser le lancement d'opérations au travers d'AP/CP, et s'engage à mettre en place cette gestion dès lors qu'une opération se déroule sur plusieurs exercices.

Recommandation n° 3 : Renforcer le cadre d'usage de la PPI, en procédant à des mises à jour régulières permettant de conduire le pilotage de la prospective financière de la commune. [en cours de mise en oeuvre]

Recommandation n° 4 : Adapter les outils de pilotage physico-financier des investissements, en mettant en place une gestion en AP/CP (au moins sur les grosses opérations). [en cours de mise en oeuvre]

3.2.2.3 Quelques opérations majeures réalisées ou en cours de réalisation sur la période étudiée constituent près de 43 % des crédits de paiement

Outre les programmes « classiques » d'intervention sur les écoles, le cimetière et les services à la population, la commune a notamment procédé en 2014 à la rénovation complète de la piste d'athlétisme du stade Dartiailh (coût total de 988 000 € TTC, subventionné à hauteur de 39,5 %), à la construction d'un terrain de football synthétique sur la plaine des sports Michelon

(coût total de 830 000 € TTC, subventionné à hauteur de de 39 %), à l'installation de la Rock School (pour 848 000 € avec un taux de subvention inférieur à 9 %) sur l'ancien site CESA. Cette dernière opération n'est pas comptabilisée dans l'opération CESAme, qui a cependant consommé 626 000 € à fin 2019.

En outre, elle a procédé au déménagement du conservatoire de musique désormais installé dans un bâtiment partagé avec le palais de justice pour un montant total de 631 000 €.

Dans le cadre des opérations Cœur de ville – Cœur de vie, pour la réhabilitation globale du centre-ville, la commune a établi une convention cadre avec Val de Garonne Agglomération, visant à lui transférer la maîtrise d'ouvrage de certains projets, ce qui lui confère un rôle de pilote sur ces dossiers tant en matière de portage physique du projet, que financier. Au 31 décembre 2019, avec un cumul de 4 M€ réalisés, la commune a reçu en contrepartie 2,3 M€ de recettes.

En guise de bilan relatif au budget principal, il convient de retenir que la dégradation de la situation en 2019 s'explique par une augmentation très importante des charges dans un contexte de stagnation des recettes. Corrélée à une programmation lourde des investissements, cette dégradation de l'autofinancement reste un point de vigilance majeur ; en outre, un pilotage fin des projets d'investissement, au plan pluriannuel comme dans leur suivi en mandatement infra-annuel, s'avère nécessaire afin de réguler et ajuster les conditions de leur financement.

3.3 Les budgets annexes

3.3.1 Le budget annexe CESAme

L'ancien site de l'usine CESA est un site du patrimoine industriel de la ville de Marmande. Il représente 4 ha de friche industrielle au sud-est de la commune. Il se compose de plusieurs hangars, dont un hangar principal de 12 000 m².

Les usines CESA (construction de cuisine de moyenne gamme) ont été créées en 1936, et gérées par Monsieur Cesa, figure de l'entreprenariat industriel local. L'entreprise a employé jusqu'à 200 salariés sur le territoire. La mairie en a acheté le terrain en 2016, moyennant un montage financier prévoyant un paiement échelonné jusqu'en 2020, pour un coût global de 640 625 €.

Sur les 4 hangars du site, un seul (hangar principal de 12 000 m²) constitue le projet CESAme.

Avec l'achat de ce site, la mairie espère doter le territoire d'un tiers-lieu, à l'image des sites hébergeant à la fois des incubateurs et pépinières d'entreprises, ainsi que de la formation, très ouverts sur l'économie sociale et solidaire et hébergeant également des activités au profit des citoyens, en lien avec les principaux marqueurs du territoire. Il s'agit d'un projet qui s'inscrit dans le long terme, afin de permettre le déploiement de différents pôles : économique (incubateur, pépinière, coworking...), formation (en lien avec la Cité de la formation professionnelle), patrimonial et culturel (implantation de la Rock School sur le site).

Le projet CESAme fait l'objet d'un budget annexe, dont la création a été décidée par délibération du 17 décembre 2018. Aux termes de cette délibération, la création de ce budget annexe est justifiée par le fait que l'activité générale d'un tiers-lieu n'est pas une opération pouvant être rattachée à une activité classique de service public administratif. La norme

comptable que la collectivité a choisie pour assurer le pilotage comptable de l'équipement est la M14.

Ce budget annexe aurait ainsi dû être ouvert dès l'année 2019 et fonctionner depuis. Mais à ce jour, les dépenses en fonctionnement et en investissement qui devraient être supportées par ce budget le sont par le budget principal.

Le coût de la réhabilitation du site est aujourd'hui estimé à 4,5 M€, et la commune s'apprête à lancer une première tranche du projet pour 1,8 M€, ainsi que présenté au conseil municipal du 14 décembre 2020. Pour cette opération, la ville a obtenu 600 000 € du programme du CGET Territoires d'industrie. Le projet figure également au contrat de ville⁵⁰, ce qui pourrait lui donner des droits sur l'axe 5 du FEDER (la commune cherchant à obtenir 450 000 €).

Ce projet, ambitieux, appelle deux observations : en premier lieu, au plan juridique, la communauté d'agglomération apparaît être la collectivité qui aurait dû prendre en charge cette opération, ainsi qu'il sera développé infra ; en second lieu, la complexité et la lourdeur du projet exige de la part de la commune, à supposer qu'elle en garde la responsabilité, une gestion et un pilotage particulièrement rigoureux.

3.3.2 Le budget annexe Comoedia

Le budget annexe de la salle de spectacle Comoedia (cf. annexe 7) a été créé par la délibération du 29 février 2016, afin, d'assujettir l'activité de la salle de spectacle à la TVA, dans le cadre de travaux de réhabilitation. On constate néanmoins l'absence d'inscription de ces investissements et des opérations afférentes (dont l'emprunt) sur le budget annexe. Par ailleurs, ce budget a conservé un caractère administratif sans que celui-ci n'ait été affirmé.

Le budget se caractérise par son excédent brut de fonctionnement en baisse depuis sa création, le volume des produits ne permettant pas de couvrir celui des charges.

Les produits sont essentiellement tirés des tarifs et dépendent donc de la fréquentation. Une chute importante des produits en 2019 est liée à l'absence de têtes d'affiches dans la programmation ; l'arrêt de l'activité sur l'année 2020 du fait de la crise sanitaire n'apparaît pas visible du fait de la diminution des charges induites. Les charges de gestion concernent pour l'essentiel l'achat de prestations artistiques. Aucune charge de personnel n'est affectée à ce budget annexe alors même que le personnel du service culturel de la ville assure le fonctionnement de l'activité.

Afin de soutenir la CAF de ce budget annexe, le budget principal l'abonde financièrement ; cette intervention financière au profit d'un service public administratif ne pose pas de difficulté ; elle a néanmoins été autorisée par délibérations successives des 16 décembre 2016, 11 décembre 2017, 17 décembre 2018 et 16 décembre 2019.

La CAF nette est proche de zéro à partir de la deuxième année d'existence du budget ; l'équipement étant dans un état neuf, il y a peu d'investissements. Toutefois, l'absence d'autofinancement oblige à rechercher des ressources dans le fonds de roulement net global.

L'absence d'excédent brut d'exploitation exige nécessairement des dotations de plus en plus importantes du budget principal. L'année 2020 est marquée par un faible niveau de dépenses, du fait de l'absence d'achat de prestations artistiques, mais l'absence de recette a été compensée

⁵⁰ Le contrat de ville attribue d'ailleurs l'action relative au CESAme à Val de Garonne Agglomération (page 27).

par la subvention du budget principal, qui a été maintenue, ce qui permet une reconstitution du fonds de roulement du budget annexe.

La chambre régionale des comptes constate l'absence de lisibilité de ce budget annexe, du fait de l'existence de plusieurs dépenses s'y rattachant figurant toujours au budget principal ; elle invite la commune à corriger ce point afin de retranscrire une vision complète et sincère des coûts de cette activité. La commune a répondu positivement sur ce point en vue du budget primitif 2022.

Recommandation n° 5 : Clarifier les obligations de service public qui reposent sur le budget annexe Comoedia (non mise en œuvre).

Corrélativement aux motifs ayant poussé la création d'un budget annexe, la Chambre invite également la commune à préciser les obligations de service public qui reposent sur ce budget, notamment en clarifiant la politique de tarification (ristourne accordée aux scolaires par exemple, ou encore tarification en fonction des revenus) afin de consolider juridiquement le caractère administratif du service, qui justifierait l'intervention du budget principal.

Recommandation n° 6 : Rattacher l'ensemble des dépenses et recettes qui relèvent de l'activité de la salle de spectacle Comoedia au budget annexe (mise en œuvre en cours).

3.3.3 Le budget annexe production d'énergie renouvelable

Le budget annexe créé en 2011 (cf. annexe 8) vise à produire de l'énergie photovoltaïque via des panneaux posés sur trois sites de la commune (gymnase de la Gravette, CT municipal, l'espace expo) et vendue à EDF.

Sur la période, les produits n'ont jamais été inférieurs à 240 000 €/an et la faiblesse des charges induit un EBE stable sur la période autour de 225 000 €/an. Les frais financiers, du fait d'un amortissement constant de la dette, s'amenuisent sur la durée, permettant à l'activité de dégager un autofinancement conséquent et probablement durable.

La CAF permet le remboursement de la dette inscrite à ce budget, laquelle sera éteinte en 2030. Les excédents contribuent aujourd'hui à alimenter le fonds de roulement. Cette ressource de la collectivité pourra, au besoin, permettre d'assurer le renouvellement à terme des panneaux vers des technologies évolutives, et d'étendre, le cas échéant, son parc de production.

Toutefois, la chambre régionale des comptes observe, aux termes des articles L. 1412-1 et L. 2221-4 du CGCT, que les services à caractère industriel et commercial (SPIC) exploités en régie sont dotés soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, soit de la seule autonomie financière autrement dit d'un compte au Trésor conformément à l'instruction comptable M4. La stricte autonomie financière exigible pour les SPIC, résultant aussi de la nécessité d'équilibre posée par les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT, conduit à ce que les éventuels excédents de trésorerie d'un service ne puissent pas être mobilisés pour réduire le recours à l'emprunt de budgets déficitaires en trésorerie.

Enfin, aux termes de l'article R. 2221-3 du CGCT, la régie dotée de la seule autonomie financière doit être administrée par un conseil d'exploitation.

Dans ces conditions, le budget annexe de la production d'énergie renouvelable doit disposer d'un compte individualisé au Trésor et être administré par un conseil d'exploitation.

3.3.4 Le budget annexe stationnement

Le chiffre d'affaires de ce budget (cf. annexe 9) est intégralement composé des tarifs d'occupation du parking, et donc très corrélé à sa fréquentation. Celle-ci a subi deux aléas majeurs sur la période examinée : en effet, en 2018, outre la fermeture du parking pour travaux, la mise en place de la zone bleue sur le stationnement de surface (qui offre une gratuité partielle à l'usager) a eu un impact sur les recettes du budget. La baisse du chiffre d'affaires est ainsi de 27 %.

Cette baisse de la fréquentation est néanmoins concomitante à une baisse importante des charges de personnel qui permet une augmentation notable de l'EBE en 2019 qui atteint 18 000 €. Si le niveau des charges de personnel restait désormais stable, et que la fréquentation du parking se maintenait durablement, cela pourrait augurer de niveaux d'EBE plus significatifs. Pour l'instant, une contribution du budget principal au budget annexe, autorisée par une délibération annuelle, permet de maintenir un autofinancement net positif. Cette contribution est inscrite dans les produits exceptionnels, mais celle-ci ayant été « institutionnalisée », le produit n'a finalement d'exceptionnel que son classement comptable. Toutefois, la fin du remboursement d'un emprunt en 2019 permet un redressement notable de la CAF nette. Celle-ci pourrait encore s'améliorer après 2025 et le remboursement du dernier emprunt.

L'année 2020 est marquée par un recul du chiffre d'affaires, du fait des deux confinements successifs, entraînant des résultats d'exploitation dégradés.

Enfin, l'enjeu pour ce budget est d'anticiper ses perspectives et de structurer ses prévisions de dépenses en investissement ; un parking souterrain génère des frais d'entretien et d'amélioration des matériels, ainsi que d'adaptation aux normes de sécurité, condition de son exploitation. L'autofinancement aujourd'hui reste trop faible pour répondre à ces enjeux.

Le budget annexe du stationnement doit également disposer d'un compte individualisé au Trésor et être administré par un conseil d'exploitation, selon le même raisonnement que celui exposé au point 3.3.3.

3.3.5 Le budget annexe assainissement

Le budget annexe assainissement (cf. annexe 10) a été transféré à Val de Garonne Agglomération au 1^{er} janvier 2020 afin de permettre au territoire de gérer la politique de l'eau dans sa globalité, conformément à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales. Il est par conséquent clôturé dans les comptes de la commune au 31 décembre 2019.

A la date du transfert, le budget présentait un niveau de ressources stable (à l'exception de l'année 2018 qui a bénéficié d'un rattrapage de redevance de la part de l'exploitant de 319 371 €). La progression des charges de personnel reste dynamique, à 2,4 %. Ainsi, l'excédent brut d'exploitation oscille entre 400 000 € et 500 000 € selon les années (hors rattrapages).

Si la CAF brute progresse, la CAF nette connaît des variations liées au volume du remboursement de l'annuité des emprunts. Il est à noter que ce volume de remboursement s'est accru à partir de 2015 du fait de la mise en place de deux emprunts (1,3 M€ en 2015 et 800 000 € en 2016).

Cette stratégie d'emprunt a notamment permis à partir de 2015, puis 2016, de reconstituer le fonds de roulement (négatif en 2014) tout en maintenant le volume des investissements. En outre, le volume des investissements augmente fortement en 2019 (+ 171 %), juste avant le transfert à Val de Garonne Agglomération. Cette opération a été financée par prélèvement sur le fonds de roulement.

Malgré cette opération, la commune a obtenu, fin 2020, de conserver 60 000 € de l'excédent de fonctionnement, réaffecté au budget principal.

3.3.6 Le budget annexe du SPANC (service public de l'assainissement non-collectif)

Les recettes du SPANC semblent présenter une légère baisse sur la période (cf. annexe 11). Mais le volume des subventions d'exploitation perçues vient soutenir un excédent brut d'exploitation dynamique.

Budget dépourvu d'emprunt, il trouve son équilibre sur ses recettes d'exploitation, et bien au-delà, puisqu'en l'absence d'investissement, celui-ci présentait un fonds de roulement de 407 894 € à sa clôture, transféré au 1^{er} janvier 2020 à Val de Garonne Agglomération. La commune a pu conserver 222 841 €, affectés à la section de fonctionnement du budget principal.

3.4 La gestion de la dette

Tableau n° 12 : Evolution de la dette

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2016-2020
= Encours de la dette consolidée (tous budgets)	23 049 299	22 227 365	21 774 395	20 956 644	18 844 008	-18,2%
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	7,50	6,07	6,01	7,90	7,51	
= Encours de dette du budget principal au 31 décembre	16 927 821	16 745 057	16 946 147	16 642 322	17 518 323	3,5%
<i>Part de l'encours du budget principal dans l'encours de dette consolidé</i>	<i>73,4%</i>	<i>75,3%</i>	<i>77,8%</i>	<i>79,4%</i>	<i>92,9%</i>	

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

Tous budgets confondus, l'encours global de la dette a baissé de plus de 18 % sur la période 2016-2020. Dans ce cadre, la part du budget principal représentait 73 % de l'encours en 2016 ; en 2020, il est proche de 93 % et connaît une augmentation de 3,5%.

En 2014 et 2015, la commune a renégocié deux emprunts respectivement classés 3-E et 3-F (Charte Gissler) pour les remplacer par des emprunts à taux fixe ; en outre, elle fait preuve d'une gestion active de sa dette qui lui a permis de renégocier (par délibération du 25 mars 2019) 5 emprunts Crédit Agricole dont les taux fixes étaient compris entre 3,6 % et 4,7 %, pour un emprunt de 4,6 M€ au taux de 1,59 %, incluant 630 674,50 € d'indemnités de remboursement anticipé. L'opération a donné lieu à plusieurs opérations d'ordre d'amortissement annuel des pénalités, et leur refinancement par la section d'investissement.

SYNTHÈSE INTERMÉDIAIRE

Le budget principal (auquel s'ajoute le budget annexe Comoedia, en tant que service public administratif) présente des signaux d'alerte qui nécessitent une grande vigilance de la part de la commune, et notamment la mise en œuvre d'une démarche d'optimisation des charges de fonctionnement, pour revenir à des niveaux de croissance moindres et dégager de l'autofinancement.

En outre, le maintien de la politique d'équipement de la commune doit s'astreindre à un renforcement du pilotage physique et financier de ses investissements, à plus forte raison au vu des projets que la commune voudrait mener dans les années à venir.

4 LES RELATIONS AVEC VAL DE GARONNE AGGLOMERATION : UNE IMBRICATION DES INTERVENTIONS QUI RENFORCE LA CHARGE DE CENTRALITE

4.1 Le poids des charges de centralité sur Marmande, marqué notamment par l'absence de pacte fiscal et financier

4.1.1 Un positionnement financier au sein de Val de Garonne Agglomération qui n'est pas favorable à la commune

Tableau n° 13 : Les relations fiscales entre Marmande et Val de Garonne Agglomération

2019	Communes	dont Marmande		VGA	Communes + VGA
Fiscalité	29 616 471 €	12 906 645 €	25%	21 859 272 €	51 475 743 €
AC	6 827 335 €	3 305 616 €	48%	-6 835 053 €	
Fiscalité nette	36 451 524 €	16 212 261 €	31%	15 031 937 €	51 475 743 €
Part AC dans recettes fiscales communes	19%	20%			
Charges de gestion	48 251 163	22 161 642 €	27%	33 507 828	81 758 992

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

L'établissement public de coopération intercommunal (EPCI) Val de Garonne Agglomération apparaît correctement intégré : le rapport entre la fiscalité du bloc communal et la fiscalité conservée par l'EPCI (coefficient d'intégration fiscale, qui mesure la charge transférée et donc le volume des compétences exercées par l'EPCI en lieu et place des communes) est de 40,6 % en 2020. La communauté d'agglomération présente une capacité de désendettement comprise entre 2 et 3 années depuis 2017.

Il convient de noter dans le dispositif d'intégration fiscale que le transfert de la voirie en 1996 n'a pas été compensé par l'attribution de compensation (AC), mais a fait l'objet d'une variation des taux de fiscalité (en théorie à la baisse pour la commune / à la hausse ou ajustement pour l'EPCI). En outre, le montant déduit de l'AC en 2011 dans le cadre du transfert des compétences enfance / petite enfance a été minimisé afin, notamment, de ne pas impacter dans les ressources de la commune le poids des enfants accueillis et issus des autres communes.

Dans ce groupement, Marmande représente 25 % de la fiscalité du bloc communal, et bénéficie du plus gros retour fiscal en AC, soit 48 % alors qu'elle représente 29,4 % de la population du territoire communautaire, ce qui semble suggérer une prise en compte du poids de la centralité au moment des transferts de compétences. En outre, Marmande assure 27 % des charges de gestion du bloc communal.

Pour autant, l'AC de Marmande représente 20 % de ses recettes fiscales, soit un poids sensiblement similaire à l'ensemble des communes (19 %). Marmande ne bénéficie donc pas d'un « bonus de centralité » au titre du retour fiscal de Val de Garonne Agglomération ; le constat est d'ailleurs renforcé par l'absence de dotation de solidarité communautaire (voir infra).

4.1.2 Des équipements utilisés par les populations extérieures à la commune et qui pèsent sur son budget

La commune de Marmande dispose d'une offre importante en grands équipements communaux, tant culturels (conservatoire de musique, Rock School, musée, théâtre Comoedia...) que sportifs (stade Dartiailh - 5 terrains de rugby, stade Michelin - 7 terrains de football, un boulodrome de plusieurs pistes ayant vocation à accueillir des compétitions nationales, une piste d'athlétisme...). La plaine de la Filhole dispose également d'équipements sportifs ouverts à tous.

Du fait de leur importance, ou de leur singularité sur le territoire, ces équipements bénéficient à la population non-marmandaise. Les données du conservatoire, témoignent d'une fréquentation d'un peu plus de la moitié par les administrés de la commune (53 % sur l'année scolaire 2019-2020, 56 % sur 2020-2021), alors qu'environ un tiers de la fréquentation concerne des ressortissants de VGA hors Marmande, le reste de la fréquentation provenant de communes hors VGA.

Val de Garonne Agglomération a communiqué des documents au cours de la contradiction dans lesquels elle reconnaît la charge de centralité constituée par certains équipements à caractère unique, avec une forte proportion de population extérieure. La Chambre fait d'ailleurs le constat du caractère communautaire des piscines (ayant conduit en 2003 au transfert d'Aquaval à Marmande, sans compensation par l'AC), relevant des compétences optionnelles des agglomérations. Des équipements intercommunaux sont financés par VGA sur le territoire de la commune : ils représentent 19 % des dépenses de fonctionnement de l'agglomération sur 2018-2020 et 36 % des dépenses d'investissement, alors que la commune

représente près de 30 % de la population, et subit des charges de gestion complémentaires du fait de son positionnement de ville-centre.

L'ancien ordonnateur, également ancien ordonnateur de Val de Garonne Agglomération, a évoqué un dialogue avec les maires de l'agglomération fin 2019 autour d'un pacte financier et fiscal qui devait inclure le transfert à l'EPCI de la Cité de la formation professionnelle⁵¹ (400 000 €/an) et du conservatoire (1,4 M€/an) du fait de leur fréquentation extra-communale. Cependant, ce processus n'a pas été mené à son terme et la charge de ces équipements, rayonnant au-delà de la commune, pèse sur ses finances.

4.1.3 L'absence d'un pacte fiscal et financier ou de la dotation de solidarité communautaire

Une dotation de solidarité communautaire (DSC) a été instaurée en 2000 lors de l'adoption de la TPU afin de restituer aux communes une part de la croissance du produit de la taxe professionnelle, mais celle-ci a été supprimée en 2011, à l'occasion de la réforme fiscale.

Pourtant, aux termes de l'article L. 5211-28-4 du CGCT⁵², un pacte financier et fiscal, ou à défaut une dotation de solidarité communautaire, aurait dû être instauré(e) par délibération. En effet, un contrat de ville a été signé le 16 juillet 2015, avec la commune de Marmande et celle de Tonneins. Celui-ci emportait obligation pour Val de Garonne Agglomération d'instituer un pacte fiscal et financier, dans un objectif de péréquation et d'équité dans la répartition des ressources et des charges au sein du territoire intercommunal. Le texte précise spécifiquement en son III que le dispositif de pacte financier et fiscal, donc à défaut celui de la DSC, a pour vocation de « réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes membres ». Au cours de la contradiction, Val de Garonne Agglomération a précisé qu'il existait un pacte financier et fiscal tacite ; les documents transmis qualifient ce pacte de « non formalisé qui résulte de l'ensemble des décisions prises au fil du temps ». Mais le caractère tacite du dispositif n'apparaît pas suffisant pour répondre aux obligations législatives du CGCT.

Faute d'avoir établi un tel document, l'EPCI aurait dû rétablir, au profit des communes de Marmande et Tonneins, une dotation de solidarité communautaire dont le montant est au moins égal à la moitié de la dynamique fiscale des impositions économiques. Ainsi, aux termes du CGCT, le montant minimal de cette dotation de solidarité communautaire s'établirait à 1 058 710 € à fin 2019, à répartir entre Tonneins et Marmande.

⁵¹ Le rapport de la Chambre en 2015 donne déjà des indications de l'ordonnateur de l'époque concernant une part majeure de non-marmandais qui bénéficient de ce service.

⁵² « III.- Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale soumis aux dispositions fiscales de l'article 1609 nonies C du code général des impôts est signataire d'un contrat de ville tel que défini à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, il doit, par délibération, adopter, en concertation avec ses communes membres, un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières. (...) A défaut d'avoir adopté un pacte financier et fiscal au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre soumis aux dispositions fiscales de l'article 1609 nonies C du code général des impôts ou la métropole de Lyon est tenu d'instituer, au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans ce contrat de ville, et tant qu'aucun pacte financier et fiscal n'a été adopté, une dotation de solidarité communautaire, dont le montant est au moins égal à 50 % de la différence entre les produits des impositions mentionnées au I et aux 1 et 2 du I bis du même article 1609 nonies C au titre de l'année du versement de la dotation et le produit de ces mêmes impositions constaté l'année précédente. Cette dotation est répartie dans les conditions définies au II du présent article. ».

Tableau n° 14 : Calcul de la DSC à répartir 2016-2019

	2015	2016	2017	2018	2019
CFE	4 887 134 €	4 888 773 €	5 870 415 €	6 245 459 €	6 401 358 €
CVAE	2 734 291 €	2 670 260 €	2 794 099 €	2 903 295 €	3 212 527 €
IFER	343 443 €	361 806 €	371 727 €	383 102 €	416 724 €
TAFPNB	88 967 €	91 040 €	91 972 €	94 771 €	98 689 €
Produit fiscal VGA	8 053 565 €	8 011 879 €	9 128 213 €	9 979 397 €	10 129 298 €
Différence n-1		-41 686 €	1 116 334 €	498 414 €	502 671 €
Volume DSC à répartir Tonneins-Marmande		0 €	558 167 €	249 207 €	251 336 €

Source : Val de Garonne agglomération, d'après les états 1386 RC

Le texte précise que cette DSC est active « *tant qu'aucun pacte financier et fiscal n'a été adopté* ». Celle-ci aurait donc dû être mise en œuvre par défaut. La chambre régionale des comptes note que le président de Val de Garonne Agglomération a indiqué vouloir mener à bien la définition d'un pacte financier et fiscal adossé au projet de territoire.

4.1.4 La mutualisation de services avec VGA nécessite de poser des objectifs de pilotage communs

Les services des ressources humaines, des affaires juridiques et de l'achat public, et des systèmes d'information sont mutualisés depuis le 1^{er} janvier 2016.

Le rapport de présentation des orientations budgétaires du 29 février 2016 mentionnait la mutualisation à venir et complémentaire des services financiers (au 1^{er} juillet 2016) et des services techniques (au 1^{er} janvier 2017). La poursuite des mutualisations telle que présentée au DOB n'a finalement pas été mise en œuvre, bien qu'apparemment opérationnelle techniquement.

La première phase de mutualisation relative aux RH, aux affaires juridiques et achat public, et aux systèmes d'information a donné lieu au transfert de 10 agents (9 ETP) compensé par une baisse de l'attribution de compensation⁵³. La convention de mutualisation a été adoptée en conseil communautaire du 17 décembre 2015, préalablement à la CLECT, réunie le 1^{er} février 2016, qui a fait le bilan des charges constatées pour permettre sa répercussion dans l'AC. Elle prévoyait, en complément, des ajustements de charges réalisés annuellement. Cette mutualisation avait pour objectif d'être un levier d'optimisation financière ; or celle-ci a un impact coûteux pour la commune, qui peine à en trouver les bénéfices financiers.

En outre, la convention de mutualisation n'expose pas le cadre et la stratégie RH partagés par VGA et les deux communes participantes. Les problématiques de pilotage sur la masse salariale et de suivi des effectifs présentés dans le paragraphe 3.1.2.3 témoignent des difficultés à structurer une stratégie RH commune. Ainsi, le suivi de la masse salariale est par exemple réalisé pour le compte de VGA, mais pas pour le compte de la commune de Marmande ; la commune de Tonneins assure ce suivi elle-même. Pourtant, aux termes de l'article L. 5211-4-2

⁵³ Au titre de l'article L. 5211-4-2 du CGCT qui autorise à prendre en compte les effets financiers de la mutualisation sur l'AC.

du CGCT, la réalisation de fiches d'impact annexées à la convention de mutualisation doit notamment permettre d'évaluer les effets de la mutualisation sur l'organisation du travail.

Le principe même de la mutualisation induit une mise en commun des ressources, mais elle suppose en amont la mise en commun de la stratégie et la définition d'objectifs partagés. Faute de quoi ledit service mutualisé ne serait alors qu'un centre de services effectuant des missions à la carte et sans pilotage dans la durée. Les résultats de cette mise en commun doivent être appréciés annuellement, en parallèle de leur évaluation financière, à la faveur de la communication du bilan du schéma de mutualisation.

La chambre invite donc la commune à se rapprocher de la commune de Tonneins et de Val de Garonne Agglomération, dans un souci de bonne gestion, pour définir ensemble les objectifs des services mutualisés et à les évaluer annuellement dans le cadre du bilan du schéma de mutualisation. Val de Garonne Agglomération et Marmande soulignent d'ailleurs que plusieurs préalables sont désormais levés (audit organisationnel, stabilisation des organisations et mise en place de lignes directrices de gestion) et doivent conduire à la définition d'un projet d'administration, qui se déclinera à travers des projets de services mutualisés, construits conjointement.

Recommandation n°6 : Se rapprocher de la commune de Tonneins et de Val de Garonne Agglomération pour l'élaboration des projets de services mutualisés, et les évaluer annuellement en même temps que l'évaluation financière, dans le cadre du schéma de mutualisation. [en cours de mise en oeuvre]

4.2 Le cadre d'intervention de la commune et celui de Val de Garonne Agglomération éludent le principe de spécialité

4.2.1 Un intérêt communautaire de consistance assez résiduelle

Déterminer l'intérêt communautaire permet, pour certaines compétences, de conserver au niveau communal la mise en œuvre d'actions de proximité ou la conduite d'opérations intéressant une commune à titre principal, et de confier à l'échelon intercommunal les missions nécessitant d'être exercées sur un périmètre plus large, selon une ligne de partage stable et objective. Cette notion se rattache au principe de subsidiarité : le transfert d'une compétence et le contenu qui lui est donné se justifient par une plus-value communautaire. Étroitement liée à l'existence éventuelle d'un projet de territoire, elle revêt une dimension politique et stratégique : elle traduit l'ambition réelle de la communauté et sa volonté de porter des politiques publiques. Elle s'appuie fréquemment sur un pacte financier et fiscal, qu'il soit tacite ou manifeste, sur des modalités de répartition des charges et des ressources entre l'EPCI et les communes membres, et sur des objectifs de mutualisation des services.

Au titre de l'article L. 5216-5 du CGCT, Val de Garonne Agglomération a défini les compétences relevant de son ressort. Celles-ci résultent ainsi d'une définition de par la loi, traduite dans les statuts de l'EPCI annexés à l'arrêté préfectoral du 3 septembre 2015, mais également de la définition de l'intérêt communautaire, formalisée le 30 septembre 2015. C'est cette définition qui détermine le champ des compétences exercées par l'intercommunalité, et en creux, par les communes.

La mise en valeur et la protection de l'environnement (déchets, cycle de l'eau...), les transports urbains ou encore le très haut débit, ainsi que certaines compétences sociales dont l'agglomération s'est dotée (petite enfance et ALSH) restent des compétences pleines et entières de l'intercommunalité.

En revanche, plusieurs autres compétences sont complétées de mentions relatives à leur intérêt communautaire (zones d'activité économique, aménagement de l'espace, équilibre social de l'habitat, voirie...) qui traduisent un partage impliquant fortement les communes dans leur exercice et leur financement.

Cet exercice partagé des compétences est renforcé par le déploiement réglementé, dans la définition de l'intérêt communautaire, d'un système de fonds de concours au titre de l'article L. 5216-5 (VI) du CGCT. Ces fonds de concours interviennent en dérogation au principe de spécialité et d'exclusivité (une compétence ne peut être détenue que par une seule collectivité) et constituent une charge pour la commune. Le cadre en matière de voirie notamment, contraint dans plusieurs situations⁵⁴ les communes à financer à hauteur de 50 % les projets, ainsi que le cas échéant à s'assurer de la maîtrise foncière induite.

Sur la période 2016-2019, le poids de ces fonds de concours représente plus de 700 000 € pour Marmande (4,1 % des investissements) ; en contrepartie, la commune n'a pas reçu de fonds de concours de l'agglomération.

Cette pratique autorisée constitue une contrainte financière pour la commune.

4.2.2 L'exercice de ses compétences par la commune démontre un volontarisme important sur des champs d'intervention partagés, voire exclusifs de l'intercommunalité

4.2.2.1 Les projets d'attractivité majeurs pour la ville-centre lui sont « délégués » par mandat

Les deux structures ont par ailleurs fait le choix d'aller plus loin dans l'imbrication de leurs actions. Du fait de l'imbrication de leurs compétences sur l'espace public, elles seraient obligées de s'astreindre à une coordination coûteuse dans le cadre des réhabilitations du centre-ville de Marmande (opération Cœur de ville – Cœur de vie, dit CVCV). Aussi, une convention de mandat cadre a été établie, en vertu de l'article L. 2422-12 du code de la commande publique (délibération de décembre 2015 – convention non datée). Modifiée par avenants à plusieurs reprises, elle confie la maîtrise d'ouvrage des projets de réhabilitation de la voirie et l'espace public à la commune de Marmande.

La ville assure le portage physique du projet, ainsi également qu'une part non négligeable du coût financier. Au 31 décembre 2019, sur un montant total supporté de près de 3,5 M€, la commune a reçu en contrepartie 2,3 M€ en remboursement de la part « communautaire » des travaux ; travaux communautaires qu'elle a en outre financés au titre des fonds de concours à hauteur de 539 751 €. À fin 2019, le projet CVCV est ainsi financièrement assumé à environ 49 % par la commune.

⁵⁴ Par exemple, aux termes de la définition de l'intérêt communautaire de VGA du 30/09/2015 : création de voirie, aménagements consistant à améliorer de manière durable la voirie, signalisation verticale, création nouvelle de trottoirs, aménagements de sécurité...

La pratique de la convention de mandat, en vertu de l'article L. 2422-12 du code de la commande publique ne pose pas de difficulté. En revanche, il est à noter que le principe d'une convention cadre n'est pas suffisant pour répondre aux contraintes de l'article L. 2422-7 du code de la commande publique. C'est à ce titre que plusieurs avenants ont été conclus, opération par opération, afin de préciser l'objet des travaux et leur financement ; ceux-ci omettent toutefois nombre de précisions nécessaires sur les modalités de contrôle par le maître d'ouvrage, comme sur les termes de l'approbation des études ou de la réception de l'ouvrage... Ces termes, bien que revus, laissent ainsi à penser que VGA se dégage de ses responsabilités sur la commune, qui en assume près de la moitié du coût.

4.2.2.2 La commune intervient en dehors de son champ de compétences : l'illustration par le projet CESAme

Les interventions de la commune sont par ailleurs importantes dans des champs de compétences pourtant structurants au titre des compétences de Val de Garonne Agglomération.

Compétente en matière économique au titre de l'article L. 5216-5 du CGCT, Val de Garonne Agglomération n'est pas le porteur de l'opération du CESAme, ni ne semble avoir défini d'enveloppe pour son financement. C'est la commune de Marmande qui porte aujourd'hui le projet estimé à 4,5 M€ (et qui a obtenu les financements complémentaires de l'Etat).

En effet, si l'activité projetée pour le tiers-lieu se prête mal au découpage règlementaire par les compétences, la chambre régionale des comptes estime que le caractère essentiellement économique et visant à développer l'emploi et l'attractivité du territoire fragilise le portage d'un tel projet par la commune. Au titre de l'article L. 5216-5 et du code général des collectivités territoriales, ces activités relèvent de Val de Garonne Agglomération, notamment pour le portage d'immobilier d'entreprise tel qu'un incubateur ou une pépinière, ainsi que le développement de l'économie sociale et solidaire. Le projet CESAme s'appuie également sur la mutualisation de l'équipement avec la Cité de la formation professionnelle. Dans son rapport précédent, la chambre régionale des comptes avait suggéré que cet établissement public administratif soit rattaché à Val de Garonne Agglomération du fait de son périmètre de recrutement notamment (auquel le lien avec le développement des compétences nécessaire au développement économique du territoire constitue un argument supplémentaire).

Par ailleurs, la réhabilitation de cette halle constitue une opération d'investissement complexe. L'ordonnateur a indiqué qu'une réflexion était en cours pour confier un mandat de travaux à une société spécialisée dans ce domaine ; il n'en reste pas moins que la préparation d'un tel mandat est un sujet sensible pour lequel la commune ne dispose pas aujourd'hui des compétences en développement économique.

Une délibération en date du 14 décembre 2020 acte le principe d'une étude d'impact économique, et sollicite une subvention du Conseil régional et de la Banque des Territoires. Cette étude apparaît comme un préalable indispensable à la conception de ce lieu à destination des entreprises et à la structuration d'un business plan, comme à la réflexion nécessaire autour de la gouvernance et à l'animation du site. Le lancement des travaux de la première phase de réhabilitation du CESAme devra donc s'adapter aux résultats d'une telle étude, qui pourrait induire une évolution des coûts du projet.

La commune a confirmé, dans le cadre de la contradiction, qu'elle entendait « réorienter dans une dimension économie sociale et solidaire » l'objet du CESAme. Or, il s'agit bien d'un champ qui intègre pleinement celui du développement économique, tel que défini par le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (article

L. 4251-13 du CGCT : « *il (le SRDEII) définit les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire* »).

Dans cette acception, la commune affirme se positionner en simple « *gestionnaire de patrimoine* ». Cela supposerait alors que les loyers pratiqués soient équivalents au prix du marché (ce qui exclut fortement, de fait, des acteurs économiques en émergence et/ou de l'économie sociale et solidaire, qui requièrent classiquement un appui financier à l'immobilier, de type pépinière ou hôtel d'entreprises public), conformément aux termes de l'article L. 1511-3 du CGCT, qui confère une compétence exclusive aux intercommunalités pour l'octroi d'aides à l'immobilier d'entreprises⁵⁵.

Toutefois, le positionnement du projet apparaît encore mal défini : pour VGA, il s'inscrit dans les champs d'intervention relevant de la compétence communale (tels que « *l'ESS, art, solidarité, citoyenneté, ...* »). C'est d'autant plus surprenant que son inscription dans le programme « *Territoire d'Industrie* »⁵⁶, porté par VGA, lui confère un caractère industriel manifeste. L'EPCI indique limiter son intervention auprès de la commune à du « *soutien en ingénierie de projet* », ce qui apparaît restrictif au regard de la définition de son intérêt communautaire, qui porte notamment sur « *le soutien aux initiatives créatrices d'emplois pérennes dans les domaines de l'économie marchande, de l'économie solidaire et de l'économie sociale* ». L'intérêt communautaire vise également « *la création, l'aménagement, la gestion, la promotion et la commercialisation de locaux à usage de pépinières d'entreprises, d'hôtels d'entreprises ou d'équipements relais* ».

En raison de ces observations, la chambre régionale des comptes recommande à la collectivité de travailler à une clarification de l'objet du CESAme et à un transfert de cette opération à Val de Garonne Agglomération si son orientation au profit du développement économique du territoire était confirmée.

Recommandation n° 7 : Clarifier et préciser l'objet du projet CESAme et, s'il s'inscrit effectivement dans le champ de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, organiser son transfert à Val de Garonne Agglomération.

⁵⁵ « *Dans le respect de l'article L. 4251-17, les communes, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont seuls compétents pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles.*

Ces aides revêtent la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché. Le montant des aides est calculé par référence aux conditions du marché, selon des règles de plafond et de zone déterminées par voie réglementaire. »

⁵⁶ Dispositif national porté par le Ministère de l'Economie et des Finances, dont l'objectif est de permettre à travers des initiatives décentralisées et partenariales (public/ privé) afin de relancer les dynamiques industrielles sur le territoire.

Source : https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/secteurs-professionnels/industrie/FAQ-territoires-d-industrie.pdf

SYNTHÈSE INTERMÉDIAIRE

Ville-centre de Val de Garonne Agglomération, Marmande bénéficie d'une intégration intercommunale relative et pâtit de l'absence de pacte de solidarité. En parallèle, la collectivité est amenée à intervenir dans le champ de compétences de l'agglomération, malgré le coût induit de ces interventions.

5 LA PROSPECTIVE FINANCIERE IDENTIFIE LES ZONES DE RISQUE ET LES LEVIERS DE LA COLLECTIVITE

La prospective est un outil de modélisation qui permet de projeter des prévisions de réalisation financière sur plusieurs années. Elle doit ainsi conduire la collectivité à construire son projet de territoire dans le respect durable des équilibres financiers.

La collectivité s'est dotée il y a quelques années de l'outil « Finance Active ». Celui-ci a permis la réalisation de modèles pluriannuels sur 2016-2020. Néanmoins, la collectivité semble ne pas s'être appropriée l'outil dans sa globalité. En outre, l'absence de pilotage de la PPI rend l'exercice théorique.

Fondée sur des données encore provisoires d'exécution de l'exercice 2020 et sur des hypothèses proposées essentiellement par le prestataire de la commune, la prospective livre une série de constats essentiels. Au vu des résultats définitifs de l'exercice 2020, les résultats seraient sensiblement améliorés ; toutefois, la prospective vise davantage à proposer des mesures d'écart entre différentes hypothèses, afin d'accompagner la prise de décision, plutôt qu'à décrire des évolutions anticipées pour la période 2021-2025. C'est ce que proposent les développements qui suivent.

5.1 Des hypothèses prudentielles

Les hypothèses retenues par la collectivité dans le cadre de ses échanges avec le prestataire, et retravaillées pour l'exercice, s'inscrivent dans un cadre prudentiel important, d'autant que les incertitudes sur les prévisions en matière fiscale sont confortées par le contexte de crise économique. Elles sont rappelées dans l'annexe 12.

Ainsi en matière fiscale, l'hypothèse retenue est celle d'une croissance de 0,95 % par an (et intégrant une évolution des bases des impôts directs de 1 %). Or, il est nécessaire de rappeler que la croissance des produits fiscaux (directs et indirects) sur les 4 années précédentes était de 1,7 %.

L'évolution des ressources institutionnelles, et plus spécifiquement des dotations, est quant à elle particulièrement délicate à déterminer : elle est prévue à la baisse entre - 3,5 % et - 0,5 % selon les années. Du fait de son potentiel fiscal supérieur à 75 % du potentiel fiscal moyen national, la DGF devrait être écrêtée de 30 000 €/an, mais une augmentation annuelle de la DSU peut être envisagée du fait des abondements annuels ; en revanche, la dotation de péréquation a également un impact à la baisse sur les ressources institutionnelles de la commune.

L'évolution des ressources d'exploitation en 2021 reste prévue à un niveau plus faible que la tendance des années précédentes (compte tenu de la baisse des recettes anticipée du fait de la prolongation de la crise sanitaire) pour ensuite évoluer de manière très modeste de 0,5 % par an (ici encore, il faut souligner que le rythme de croissance était de 1,3 % les années précédentes). Enfin, la collectivité semble décidée à optimiser les services techniques de la commune afin de procéder à des travaux en régie, et envisage de les faire revenir à 250 000 €/an environ.

En ce qui concerne les dépenses, la commune souhaite faire preuve d'un fort volontarisme. Ainsi, un scénario au fil de l'eau consiste à contenir cet agrégat à une variation de + 1,5 % par an. En outre, une évolution de 1,2 % serait retenue pour les charges à caractère général (alors que leur évolution était de 1 % entre 2015 et 2018). Toutefois, les subventions et autres charges de gestion sont présentées, dans ces hypothèses, à un niveau stable sur les 4 années du modèle.

Les outils PPI n'ayant pas été complétés à l'heure où ce rapport s'écrit, c'est un volume maximaliste d'investissements qui a été inscrit dans le scénario au fil de l'eau, soit 21 M€ entre 2021 et 2025, lissés à 4,2 M€ à partir de 2021, en référence à la moyenne réalisée entre 2016 et 2019. Elle doit s'entendre comme un volume plafond.

5.2 Les principaux enseignements de la prospective 2021-2025

Sur ces bases, la prospective permet soit de déterminer une capacité de désendettement en 2025, soit de déterminer le niveau des inflexions requises en fonctionnement et/ou sur la PPI pour atteindre une capacité de désendettement cible. Pour autant, la prospective n'est qu'une modélisation, par définition différente de la réalisation financière. Ce sont donc les facteurs de variation de celle-ci qu'il est pertinent de regarder, plutôt que la tendance d'un seul scénario. Ces informations doivent permettre à la collectivité de s'en inspirer dans ses choix et dans le pilotage financier qui en découle.

L'analyse ci-dessous est formalisée sous forme de tableau dans l'annexe 13.

Un scénario au fil de l'eau (scénario 1-1), compte tenu de la croissance régulière des charges de gestion et de la baisse progressive des recettes, conduirait la collectivité à une capacité de désendettement s'approchant de 20 ans en fin de période, limitant toutes ses marges de manœuvre.

Un premier enseignement est celui de la sensibilité du modèle à la variation de la masse salariale : l'impact d'une évolution de 1 %/an de la masse salariale, ainsi que le prévoit le DOB de l'année 2020, au lieu de 1,5 %/an se traduit par une baisse de la capacité de désendettement d'environ 5 années par rapport au scénario précédent (scénario 2-1). Toutefois, dans cette hypothèse, la collectivité resterait fortement sous tension pour l'avenir. Ainsi, un effort sur ses charges de l'ordre de 100 000 € supplémentaires tous les ans lui permettrait de réaliser un supplément d'excédent brut de fonctionnement et d'améliorer d'environ 5 années supplémentaires sa capacité de désendettement (scénario 2-2a) ; ce dernier effort sur les charges pourrait toutefois être adouci par une augmentation de la fiscalité reversée de type dotation de solidarité communautaire, dès lors que l'objectif de supplément d'EBF est tenu.

Un second enseignement est celui de l'impact évident du volume d'investissement inscrit à la PPI : tout en conservant une contrainte de 1 % sur la masse salariale, si la collectivité s'applique à tenir un volume d'investissement de 12 M€ (soit 2,4 M€/an), elle peut retrouver une capacité de désendettement d'environ 10 années en 2025 (scenario 2-2b).

Ainsi, un scenario alternatif apparaît plus pertinent ; il consiste en un modèle contraignant plus fortement les charges dès 2021, en imposant un retour à un volume moyen de 2 M€ de subventions stabilisé dès 2021 (en effet, l'analyse rétrospective a démontré une forte augmentation de celles-ci sur la période récente). Ce scenario permet au modèle de revenir à une capacité de désendettement de 13 années (scenario 3-1), voire de rester dans une épure de capacité de désendettement autour de 10 années en 2025, si la collectivité engage des démarches pour un surcroît d'EBF de l'ordre de 40 000 à 50 000 € tous les ans (scenario 3-2a), ou réalise une PPI d'un volume de 15 M€ (3 M€/an).

Par conséquent, ces perspectives semblent inviter la commune à avancer tout à la fois sur le taux d'évolution de sa masse salariale, l'optimisation de ses dépenses de fonctionnement, en recherchant des marges de manœuvre dans la péréquation intercommunale, tout en pilotant un volume raisonnable de PPI entre 12 et 15 M€ sur 5 ans.

ANNEXES

Annexe n° 1. Discordances entre l'inventaire, la balance du compte de gestion et l'état de l'actif au 31 décembre 2019 concernant les comptes d'immobilisations et participations du budget principal (en €)	56
Annexe n° 2. Discordances entre l'inventaire, la balance du compte de gestion et l'état de l'actif au 31 décembre 2019 concernant les comptes d'amortissement du budget principal (en €)	57
Annexe n° 3. Evolution des bases et du produit fiscal de Marmande	58
Annexe n° 4. Autres impôts et taxes	59
Annexe n° 5. Evolution des charges de personnel	60
Annexe n° 6. Les ressources propres d'investissement	61
Annexe n° 7. Les comptes de gestion du budget annexe Comoedia.....	62
Annexe n° 8. Comptes de gestion du budget annexe production d'énergie renouvelable	63
Annexe n° 9. Comptes de gestion du budget annexe stationnement.....	64
Annexe n° 10. Comptes de gestion du budget annexe assainissement	65
Annexe n° 11. Comptes de gestion du budget annexe SPANC.....	66
Annexe n° 12. Les hypothèses de la prospective de base (scenario1-1).....	67
Annexe n° 13. Synthèse des scenarios de la prospective.....	68

Annexe n° 1. Discordances entre l'inventaire, la balance du compte de gestion et l'état de l'actif au 31 décembre 2019 concernant les comptes d'immobilisations et participations du budget principal (en €)

Inventaire au 31/12/2019 transmis par la commune de Marmande le 17/12/2020

N° de compte	Libellé de compte	Balance / Etat de l'actif	Inventaire	Différence entre l'inventaire et la balance	Observations	Action
c/1021	Dotation		2 303 933,37	2 303 933,37	Seuls les comptes d'immobilisations de classe 2 sont recensés à l'inventaire	Régularisation
c/2041582	Subventions d'équipement aux autres groupements de collectivités	262 264,80	273 064,80	10 800,00	Subvention à l'office public de l'habitat Habitalys pour la résidence Tombeloly (6 maisons individuelles débutées en 2018 et livrées en 2019 ; la convention tripartite avec Val de Garonne Agglomération prévoyait une subvention totale de 21 600 € payable en 2 fois, au commencement des travaux et à la mise en location)	Régularisation
c/204172	Subventions d'équipement aux autres établissements publics locaux - bâtiments et installations	10 800,00	0	-10 800,00		
c/205	Concessions et droits similaires, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires	763 349,91	198 912,43	-564 437,48	Niveau de précision de la subdivision	Régularisation
c/2051	Concessions et droits similaires	0,00	564 437,48	564 437,48		
c/21318	Autres bâtiments publics	29 330 160,90	30 022 520,96	692 360,06	Ecart à corriger	Correction
c/2132	Immeubles de rapport	2 920 628,94	2 511 141,86	-409 487,08	Transposition M14 vers M57 au 01/01/2020	Régularisation
c/21321	Immeubles de rapport	0,00	409 487,08	409 487,08		
c/2182	Matériel de transport	1 712 758,68	1 725 931,80	13 173,12	Mise à disposition d'un véhicule (Kangoo 1650TD47)	Régularisation
c/2423	Immobilisations mises à disposition dans le cadre du transfert de compétences d'EPCI	13 882 608,30	13 869 435,18	-13 173,12		
c/27638	Autres créances immobilisées - autres établissements publics	0,00	27 828,58	27 828,58	Dette service assainissement 01/01/2004	Correction
Total immobilisations et participations		127 982 350,91	131 011 885,05	3 029 534,14	Ecart = 2,37 %	

**Annexe n° 2. Discordances entre l'inventaire, la balance du compte de gestion
et l'état de l'actif au 31 décembre 2019
concernant les comptes d'amortissement du budget principal (en €)**

Inventaire au 31/12/2019 transmis par la commune de Marmande le 17/12/2020

N° de compte	Libellé de compte	Balance / Etat de l'actif	Inventaire	Différence entre l'inventaire et la balance	Observations	Action
c/2804151	Subventions d'équipement versées au GPF de rattachement	0,00	3 216,00	3 216,00	Câblage France Télécom rue Jean Mermoz (1 875 €) + participation 10% enfouissement lignes (198 €) + travaux d'effacement réseau électrique 2008 (1 143 €)	Correction
c/280421	Subventions d'équipement versées aux personnes de droit privé - biens mobiliers, matériels et études	7 724,00	12 166,41	4 442,41	Subvention 2013 Kayak Nature	Correction
c/280422	Subventions d'équipement versées aux personnes de droit privé - bâtiments et installations	51 712,00	185 294,70	133 582,70	Subventions d'équipement versées aux associations (102 780 €) et subventions façades (30 802,70 €)	Correction
c/2804422	Subventions d'équipement en nature - personnes de droit privé - bâtiments et installations	0,00	121 350,33	121 350,33	N° inventaire 98BATI166SUBV13 non identifié	Correction
c/2805	Concessions et droits similaires, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires	0,00	226 312,00	226 312,00	Niveau de précision de la subdivision	Régularisation
c/28051	Concessions et droits similaires	600 348,51	374 036,51	-226 312,00		
c/28132	Immeubles de rapport	219 244,73	218 548,17	-696,56		Correction
c/28138	Bâtiments publics - autres constructions	30 028,23	0,00	-30 028,23	Kiosque office de tourisme	Correction
c/281571	Matériel et outillage de voirie - matériel roulant	355 114,77	498 786,07	143 671,30		Correction
c/28182	Autres immobilisations corporelles - matériel de transport	1 151 695,19	1 181 593,96	29 898,77		Correction
c/28183	Autres immobilisations corporelles - matériel de bureau et informatique	1 002 886,78	1 678 513,18	675 626,40		Correction
c/28184	Autres immobilisations corporelles - mobilier	967 718,84	991 512,49	23 793,65		Correction
c/28188	Autres immobilisations corporelles	3 106 556,38	3 427 980,20	321 423,82		Correction
Total amortissements des immobilisations		9 494 425,99	10 920 706,58	1 426 280,59	Ecart = 15,02 %	

Annexe n° 3. Evolution des bases et du produit fiscal de Marmande

	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne 2016-2019
Bases totales (TH, THLV, TFB, TFNB)	45 333 895 €	46 490 821 €	47 361 678 €	48 652 791 €	2,4%
Evolution bases dont :	-1,67%	2,55%	1,87%	2,73%	
<i>coefficient forfaitaire revalorisation bases</i>	1%	0,40%	1,2%	2,2%	
<i>effet variation physique des bases</i>	-2,67%	2,15%	0,67%	0,53%	
Produit global	11 959 157 €	12 315 647 €	12 598 791 €	12 939 353 €	2,66%
<i>évolution produit</i>	-0,31%	2,98%	2,30%	2,70%	
Produit par habitant	640 €	668 €	677 €	708 €	3,4%
Moyenne régionale			660	669	
Moyenne strate			554	563	
Population	18 700	18 424	18 597	18 281	-0,8%

Annexe n° 4. Autres impôts et taxes

Libellé de compte	2016	2017	2018	2019	2020 (données provisoires)	Variation 2016-2019
Attribution de compensation	3 305 616	3 305 616	3 305 616	3 305 616	3 305 616	0,0%
Fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales	237 361	219 394	219 592	218 026	223 412	-8,1%
Droits de place	57 451	62 234	63 343	74 980	55 352	30,5%
Droits de stationnement voie publique	147 109	132 210	0	0		-100,0%
Taxes sur la consommation finale d'électricité	433 150	435 831	428 170	424 298	414 222	-2,0%
Taxes locales sur la publicité extérieure	212 394	213 781	225 797	228 261	214 821	7,5%
Taxes additionnelles aux droits de mutation ou à la taxe de publicité foncière	434 098	528 252	559 397	593 437	646 571	36,7%
Autres impôts et taxes	106 663	143 688	112 646	118 804	<i>non disponible</i>	
Prélèvement au titre de l'art. 55 de la loi SRU	-	-113 021	-	11 177	<i>non disponible</i>	
Total	4 983 056	5 009 438	4 963 864	5 018 423		0,7%

Annexe n° 5. Evolution des charges de personnel

en €	2015 (avant mutua- lisation)	2016 (année de mutua- lisation)	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne 2016-2020	Variation 2016-2020
Rémunérations du personnel c/641	8 735 425	8 632 828	8 622 857	8 335 120	8 467 804	8 487 601	-0,4%	-1,7%
+ Charges sociales c/645 + c/647	3 596 074	3 562 054	3 639 316	3 503 149	3 624 769	3 758 282	1,3%	5,5%
+ Impôts et taxes sur rémunérations c/633	277 099	265 417	275 798	272 379	287 091	466 288	15,1%	75,7%
+ Autres charges de personnel c/648	1 214	380	0	0	0	0	-100,0%	-100,0%
= Charges de personnel interne	12 609 813	12 460 679	12 537 971	12 110 649	12 379 665	12 712 171	0,5%	2,0%
Charges sociales en % des CP interne	28,5%	28,6%	29,0%	28,9%	29,3%	29,6%		
+ Charges de personnel externe c/621	397 148	299 603	353 944	573 345	468 956	476 343	12,3%	59,0%
= Charges totales de personnel	13 006 961	12 760 282	12 891 916	12 683 993	12 848 621	13 188 514	0,8%	3,4%
CP externe en % des CP total	3,1%	2,3%	2,7%	4,5%	3,6%	3,6%		
CP totales en €/hab. Marmande	679	682	700	682	703	721		
CP totales en €/hab. Moyenne de la strate⁵⁷	664	660	660	652	655			
Charges totales de personnel	13 006 961	12 760 282	12 891 916	12 683 993	12 848 621	13 188 514	0,8%	3,4%
- Remboursement de personnel mis à disposition c/7084	354 276	235 103	223 315	204 500	408 997	292 931	5,7%	24,6%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	12 652 685	12 525 179	12 668 600	12 479 494	12 439 623	12 895 582	0,7%	3,0%
en % des produits de gestion	51,5%	54,9%	53,9%	53,7%	53,1%	55,2%		

⁵⁷ Source : Ccl-Loc - DGFIP, comptes individuels des collectivités, fiches détaillées de la commune / Strate de référence : communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (FPU).

Annexe n° 6. Les ressources propres d'investissement

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années 2016-2020
CAF nette ou disponible (C)	128 281	650 290	313 458	-120 331	530 177	1 501 875
TLE et taxe d'aménagement	221 079	156 395	161 640	100 124	114 915	639 238
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	478 098	405 016	625 503	0	1 508 617
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	174 214	443 685	68 264	274 017	1 028 366	960 181
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	198 884	464 073	201 571	199 040	548 383	1 063 568
+ Produits de cession	323 147	37 413	395 416	135 826	3 897	891 803
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	917 325	1 579 664	1 231 909	1 334 509	1 695 560	5 063 407
= Financement propre disponible (C+D)	1 045 605	2 229 954	1 545 366	1 214 179	2 225 737	8 260 842
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (constatées au CA)</i>	<i>30,1%</i>	<i>45,8%</i>	<i>41,5%</i>	<i>24,3%</i>	<i>77,4%</i>	<i>47%</i>

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 7. Les comptes de gestion du budget annexe Comoedia

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
+ Ressources d'exploitation	49 339	84 147	85 772	50 954	203 167 ⁵⁸
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	5 000	7 000	20 000	11 000	23 850
= Produits de gestion (A)	54 339	91 147	105 772	61 954	227 017
Charges à caractère général	111 496	260 697	260 280	240 485	98 673
= Charges de gestion (B)	111 497	260 697	260 282	240 485	98 676
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	102 646	169 048	157 881	178 265	-53
= CAF brute	45 488	-502	3 370	-266	128 288
= CAF nette ou disponible (C)	45 488	-502	3 370	-266	128 288
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	0	0	3 000	0	0
= Financement propre disponible (C+D)	45 488	-502	6 370	-266	128 288
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	0	5 478	19 013	13 008	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	45 488	-5 980	-12 642	-13 274	128 288
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	45 488	-5 980	-12 642	-13 274	128 288
Encours de dette	0	0	0	0	0
= Fonds de roulement net global (E-F)	45 488	39 508	26 866	13 592	141 880

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

⁵⁸ Dont 182 788 € au titre de la subvention du budget principal du fait du passage en M57.

Annexe n° 8. Comptes de gestion du budget annexe production d'énergie renouvelable

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
Chiffre d'affaires	254 964	248 836	250 852	259 429	247 014
= Produit total	254 964	248 836	250 852	259 429	247 014
- Consommations intermédiaires	26 345	17 716	11 964	29 334	23 628
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	4 865	5 989	3 709	4 751	5 853
= Valeur ajoutée	223 755	225 131	235 179	225 344	217 533
= Excédent brut d'exploitation	223 754	225 131	235 181	225 345	217 534
+/- Résultat financier	-56 158	-52 288	-48 243	-44 186	-40 116
= CAF brute	167 596	172 843	186 938	181 159	177 418
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	131 481	131 993	132 516	133 052	133 601
= CAF nette ou disponible (C)	36 115	40 850	54 422	48 107	43 816
= Financement propre disponible (C+D)	36 115	40 850	54 422	48 107	43 816
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	0	0	0	9 329	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	36 115	40 850	54 422	38 777	43 816
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	36 115	40 850	54 422	38 777	43 816
Fonds de roulement net global	137 428	178 279	232 701	271 478	315 294
Encours de dette	1 751 174	1 619 181	1 486 665	1 353 613	1 220 011
Capacité de désendettement (en années)	10,5	9,4	8,0	7,5	6,9

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 9. Comptes de gestion du budget annexe stationnement

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
Chiffre d'affaires	73 655	83 604	61 297	77 816	44 361
= Produit total	73 655	83 604	61 297	77 816	44 361
- Consommations intermédiaires	34 644	29 367	30 584	36 478	30 706
= Valeur ajoutée	39 011	54 237	30 713	41 338	13 655
<i>en % du produit total</i>	<i>53,0%</i>	<i>64,9%</i>	<i>50,1%</i>	<i>53,1%</i>	<i>30,8%</i>
- Charges de personnel	45 620	38 899	38 734	23 289	28 212
= Excédent brut d'exploitation	-6 606	15 338	-8 021	18 048	-14 558
+/- Résultat financier	-6 484	-7 062	-2 003	-2 986	-1 522
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	191 940	229 021	203 038	71 861	72 230
= CAF brute	178 850	237 298	193 014	86 923	56 150
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	196 673	186 627	198 233	71 171	19 835
= CAF nette ou disponible (C)	-17 823	50 671	-5 218	15 752	36 315
= Financement propre disponible (C+D)	-17 823	50 671	-5 218	15 752	36 315
TOTAL dépenses d'investissement	249	11 306	33 047	404	24 297
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-18 072	39 365	-38 266	15 348	12 018
Encours de dette au 31 décembre	579 060	392 433	195 801	125 209	105 674
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	3,2	1,7	1,0	1,4	1,9
= Fonds de roulement net global (E-F)	8 673	48 037	9 772	25 120	37 138

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 10. Comptes de gestion du budget annexe assainissement

en €	2016	2017	2018	2019
Chiffre d'affaires	432 590	448 129	777 371	444 168
= Produit total	432 590	448 129	777 371	444 168
= Valeur ajoutée	418 048	426 929	737 444	435 027
- Charges de personnel	72 141	73 564	72 811	77 119
+ Subvention d'exploitation perçue	95 829	120 578	115 766	88 629
+ Autres produits de gestion	7 556	20 005	19 363	17 629
= Excédent brut d'exploitation (avant subventions d'équipement versées - M43)	449 291	493 711	799 763	464 166
+/- Résultat financier	-102 947	-100 233	-88 730	-55 178
= CAF brute	346 344	392 348	706 433	408 987
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	250 746	305 795	311 838	310 282
dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	95 598	86 553	394 595	98 706
= Financement propre disponible (C+D)	95 598	86 553	424 595	98 706
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	17,8%	30,8%	129,0%	11,0%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	537 124	280 871	329 183	894 186
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-89 521	-46 812	-52 733	-149 031
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-366 088	-162 261	135 071	-646 450
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	800 000	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	433 912	-162 261	135 071	-646 450
Encours de dette au 31 décembre	3 791 244	3 470 694	3 145 782	2 835 500
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	11,0	8,9	4,5	6,9
= Fonds de roulement net global (E-F)	1 081 534	919 273	1 054 344	407 894

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion

Annexe n° 11. Comptes de gestion du budget annexe SPANC

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019
Chiffre d'affaires	32 111	34 393	30 291	32 939
= Produit total	32 111	34 393	30 291	32 939
- Consommations intermédiaires	13 471	11 543	12 711	9 937
+ Subvention d'exploitation perçues	8 963	6 940	18 299	34 945
= Excédent brut d'exploitation (avant subventions d'équipement versées - M43)	27 505	29 790	35 879	57 946
= CAF brute	26 825	29 004	7 449	19 266
= CAF nette ou disponible (C)	26 825	29 004	7 449	19 266
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	26 825	29 004	7 449	19 266
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	26 825	29 004	7 449	19 266
= Fonds de roulement net global (E-F)	167 123	196 127	203 576	222 841

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 13. Synthèse des scenarios de la prospective

Sc1			Sc 2			Sc 3		
Trame de base : hypothèses Finances active			Hypothèses finances active + maîtrise masse salariale à 1%			Hypothèses du scenario 2 + maîtrise du volume des subventions dès 2021 (une baisse de 9% entre 2020 et 2021)		
1-1 fil de l'eau	1-2 Capacité de désendettement cible en 2025 à 10 ans		2-1 fil de l'eau	2-2 Capacité de désendettement cible en 2025 à 10 ans		3-1 fil de l'eau	3-2 Capacité de désendettement cible en 2025 à 10 ans	
	a contrainte supplémentaire sur l'excédent de fonctionnement	b contrainte supplémentaire sur la PPI		a contrainte supplémentaire sur l'excédent de fonctionnement	b contrainte supplémentaire sur la PPI		a contrainte supplémentaire sur l'excédent de fonctionnement	b contrainte supplémentaire sur la PPI
Pour réaliser 20M€ d'investissement sur 5 ans (soit 4,2M€/an - environ le niveau de réalisation moyen des précédentes années), la collectivité arrive en 2025 à une capacité de désendettement d'environ 20 ans en 2025.	Si la commune souhaite rester sur une capacité de désendettement de 10 années, elle doit dégager un surcroit d'EBF proche de 200K€ supplémentaire tous les ans (soit une économie correspondant à environ 1% des charges de fonctionnement supplémentaire par an) ou dégager une ressource nouvelle dans les mêmes proportions.	Si la commune souhaite rester sur une capacité de désendettement de 10 ans en fin de période, elle doit dégrader sa PPI à un volume de 7M€.	Si la commune réussit à contraindre l'évolution de sa masse salariale à 1%/an, elle peut réaliser une PPI de 20M€ tout en se trouvant en fin de période à 15 ans de capacité de désendettement	Si la commune veut avoir en cible une capacité de désendettement de 10 ans en fin de période, elle doit réaliser un effort sur l'EBF de 108K€/an (soit 0,5% des charges de fonctionnement d'efforts supplémentaires à renouveler tous les ans) ou une ressource nouvelle du même volume.	Si la commune veut avoir en cible une capacité de désendettement de 10 ans en fin de période, elle doit adapter sa PPI à un volume d'environ 12M€ (soit 2,4M€/an).	Pour réaliser 20M€ d'investissements sur la période, tout en revenant à un volume de fonctionnement de 2M€ dès 2021, la capacité de désendettement en fin de période est proche de 13 ans	Un objectif de capacité de désendettement à 10 ans est atteignable dans cette hypothèse si un effort en fonctionnement de 50K€ supplémentaires est renouvelé tous les ans.	Si la commune veut avoir en cible une capacité de désendettement de 10 ans en fin de période, elle doit adapter sa PPI à un volume d'environ 15M€ (soit 3M€/an).



Les publications de la chambre régionale des comptes
de Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr

Joël HOCQUELET

Maire de MARMANDE
Place Clémenceau
47200 Marmande
Réf. DS / FL 2021.068

VISA DU DG :
Courrier avec AR : 2C 116 625 8497 5

A l'attention de Monsieur Le Président
Chambre Régionale des Comptes Nouvelle Aquitaine
3, Place des Grands Hommes
CS 30059
33064 BORDEAUX CEDEX

Marmande, le 19 novembre 2021

OBJET : Notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Marmande

Monsieur le Président,

J'accuse réception du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Marmande transmis le 26 octobre 2021.

Ce rapport n'appelle aucune observation de ma part.

Restant à votre disposition, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.



Monsieur le Maire de Marmande
Joël Hocquelet