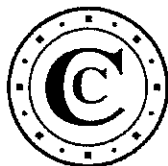


Chambre régionale
des comptes

Aquitaine, Limousin,
Poitou-Charentes



ARRIVÉE	
Maire de MARMANDE	
Le :	28 11 2016
Le N° 60 50	AF
24 NOV 2016	DG

Le président

Nos références à rappeler :
KSP GD161026 CRC
ROD 2 Ctr2015-0061

à

Dossier suivi par :
Corinne THOMAS, service du greffe
T. 05 56 56 47 00
Mel. alpc@crtc.ccomptes.fr

Monsieur le Maire
de la commune de Marmande
Hôtel de Ville
Place Georges Clemenceau – BP 313

Contrôle n° 2015-0061

47200 MARMANDE

Objet : notification des observations définitives relatives à
l'examen de la gestion de la commune de Marmande

P.J. : 1 rapport

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Marmande concernant les exercices 2009 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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


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

En application de l'article R. 241-18 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. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur les dispositions de l'article L. 243-7-I du code des juridictions financières, lesquelles précisent que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif 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. 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 143-10-1 ».

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.



Jean-François Monteils

CONFIDENTIEL

Rapport d'observations définitives

COMMUNE DE MARMANDE

Exercices 2009 et suivants

SOMMAIRE

1.	LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT.....	4
2.	RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS.....	6
3.	ELEMENTS DE PROCEDURE.....	7
4.	PRESENTATION DE LA COMMUNE DE MARMANDE.....	8
4.1.	Présentation générale.....	8
4.2.	Les compétences communales transférées à Val de Garonne Agglomération.....	8
5.	OBSERVATIONS FAITES LORS DU PRECEDENT CONTROLE.....	9
6.	LA QUALITE ET LA FIABILITE DES COMPTES.....	10
6.1.	L'état de la dette.....	10
6.2.	La justification des soldes des comptes de la classe 2.....	10
6.3.	Le contrôle des régies.....	10
7.	LA SITUATION FINANCIERE.....	13
7.1.	Le budget principal.....	13
7.1.1.	Des performances financières qui s'améliorent.....	13
7.1.2.	Des produits de fonctionnement en légère hausse.....	13
7.1.2.1.	<i>Des impôts et taxes relativement élevés et qui offrent peu de marges de manoeuvre</i>	14
7.1.2.2.	<i>Les autres produits</i>	16
7.1.3.	Une stabilisation des charges.....	16
7.1.3.1.	<i>Des charges à caractère général mieux maîtrisées jusqu'en 2014</i>	17
7.1.3.2.	<i>Des subventions de fonctionnement en net recul</i>	18
7.1.3.3.	<i>Des dépenses de personnel qui demeurent très importantes et dynamiques</i>	18
7.1.3.4.	<i>Autres charges de gestion : le repli des indemnités versées aux élus</i>	20
7.1.4.	Des investissements contenus dont le financement aurait pu mobiliser davantage de ressources propres.....	20
7.1.5.	Un niveau d'endettement qui s'est amélioré et a donné lieu à une renégociation des emprunts structurés.....	22
7.2.	La situation des budgets annexes.....	23
7.2.1.	Le budget annexe assainissement collectif.....	24
7.2.2.	Le budget annexe SPANC.....	24
7.2.3.	Un budget annexe parc de stationnement dont l'équilibre repose sur le versement de subventions exceptionnelles.....	24
7.2.4.	Le budget annexe de production d'énergie renouvelable.....	25
7.3.	Les données financières disponibles pour l'année 2015 confirment, globalement, l'amélioration de la situation financière de la commune.....	25
8.	LA GESTION DU PERSONNEL.....	28

8.1.	L'évolution des effectifs et leur gestion	28
8.1.1.	Le personnel titulaire	29
8.1.2.	Le personnel non titulaire	30
8.1.3.	Les flux d'entrée et de sortie de personnel	30
8.1.4.	Une gestion prévisionnelle des effectifs qui demeure embryonnaire	31
8.1.5.	L'emploi de travailleurs handicapés	31
8.2.	L'organisation du temps de travail, les congés et les absences	32
8.2.1.	Un temps de travail annuel théorique conforme à la réglementation	32
8.2.2.	Dans les faits, l'octroi de congés exceptionnels conduit à une durée effective de travail légèrement inférieure à la durée légale	33
8.2.3.	Autorisations d'absence pour événements familiaux	35
8.2.4.	Un niveau d'absentéisme des non-titulaires particulièrement préoccupant	35
8.3.	L'avancement des agents	37
8.3.1.	Les avancements de grade	37
8.3.2.	Les avancements d'échelon	37
8.4.	Masse salariale et cadre indemnitaire	38
8.4.1.	L'évolution de la masse salariale	38
8.4.2.	Le régime indemnitaire appliqué aux agents de la collectivité	38
8.4.2.1.	<i>Un régime qui repose sur une architecture originale</i>	38
8.4.2.2.	<i>La nouvelle bonification indemnitaire</i>	39
8.4.3.	Le maintien d'avantages indemnitaires acquis antérieurement	40
8.5.	Avantages en nature	41
8.5.1.	Les logements de service et de fonction	41
8.5.2.	Véhicules de service et de fonction	42
8.6.	Action sociale et aide à la protection sociale des agents	43
8.6.1.	L'action sociale menée par la collectivité	43
8.6.2.	La contribution de la collectivité au financement de la protection sociale	44
9.	RELATIONS ENTRE LA VILLE ET TROIS ASSOCIATIONS CULTURELLES	45
9.1.	L'association pour la promotion des activités culturelles et audiovisuelles du marmandais (APACAM)	46
9.2.	Festival lyrique	46
9.3.	Mr Power (Garorock)	47
10.	RELATIONS ENTRE LA VILLE ET LA CITE DE LA FORMATION	49
10.1.	Une gestion désormais opérée dans le cadre d'une régie personnalisée	49
10.2.	Bien qu'orientée à la baisse, la subvention communale apportée à cet EPA demeure conséquente	49
10.3.	Une situation singulière sans être irrégulière	50
10.4.	L'information du conseil municipal sur l'activité de l'EPA pourrait être renforcée	52
	ANNEXE 1 – FLUX D'ENTREE ET DE SORTIE DE PERSONNEL	54
	ANNEXE 2 – AVANCEMENTS DE GRADE	55
	ANNEXE 3 – AVANCEMENTS D'ECHELON	56
	ANNEXE 4 – EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE	57

1. LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT

L'examen de la gestion de la commune de Marmande pour la période courant de l'exercice 2009 à la période la plus récente a été inscrit au programme 2015 de la chambre régionale des comptes Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes.

Sous-préfecture du département de Lot-et-Garonne, Marmande est une commune de 19 000 habitants située en bord de Garonne, à équidistance entre Bordeaux et Agen. Membre de Val de Garonne Agglomération, dont elle constitue le principal pôle urbain, la commune a transféré à cet établissement public de coopération intercommunale plusieurs compétences optionnelles comme la voirie et la petite enfance. Sur le plan économique, en dépit de réels atouts, liés notamment à la présence sur son territoire de plusieurs sous-traitants de l'industrie aéronautique et au poids traditionnellement important du secteur agroalimentaire, la ville présente des fragilités (chômage élevé, population active peu qualifiée, restructurations d'entreprises, etc.).

Il ressort de contrôle qu'en matière de fiabilité des comptes, la chambre recommande à la commune de Marmande de procéder, selon une périodicité qu'il lui appartient de déterminer, à des contrôles réguliers des régies permettant de s'assurer de leur bon fonctionnement.

S'agissant de la situation financière de la commune, dont la chambre indiquait dans son précédent rapport qu'elle était à la fois tendue et préoccupante en 2009, la juridiction observe qu'elle s'est notablement améliorée au cours de la période sous-revue. Les efforts entrepris par la collectivité pour stabiliser le niveau de ses charges de gestion lui ont permis, progressivement, d'élever sa capacité d'épargne brute de 1,83 M€ fin 2009 à 3,1 M€ fin 2014. Le niveau de cet autofinancement (11 % en moyenne) ne permet toutefois pas (encore) à la commune de disposer de réelles marges de manœuvre financières.

Deux contraintes principales obèrent la capacité de la commune à mener une politique d'investissement ambitieuse. La première découle de l'importance des dépenses de personnel qui, à elles seules, représentent près des deux-tiers des charges de gestion. Concernant ces dépenses, la chambre estime que la commune n'a pas conduit au cours de la période sous-revue une politique volontariste permettant d'en réduire le poids, par exemple en mutualisant plus de services avec Val de Garonne Agglomération. La seconde contrainte se rapporte à la capacité limitée de la ville, en raison du taux élevé de ses impôts fonciers, à pouvoir recourir au levier fiscal pour accroître ses recettes. Dans un contexte général marqué par une baisse progressive des dotations de l'Etat, ce niveau important de pression fiscale n'en constitue que plus une fragilité pour appréhender les exercices à venir.

Grâce à sa politique d'investissement prudente, la ville de Marmande est parvenue à améliorer sa situation en matière d'endettement. En recul de 5 % sur la période 2009-2014, l'encours de dette (19,7 M€ fin 2014) a connu une évolution favorable et aurait pu même davantage baisser si le recours à l'emprunt avait été mieux ajusté au besoin de financement. La capacité de désendettement de la commune s'est réduite au cours de la période pour atteindre 6,5 années fin 2014, soit un niveau médian pour une collectivité de cette taille. En outre, il est à souligner que la ville est parvenue à renégocier ses deux emprunts structurés.

Les données prospectives disponibles confirment, globalement, l'amélioration de la situation financière de la commune. La chambre observe, toutefois, un accroissement important des charges à caractère général au cours de l'exercice 2015 et recommande à la commune de faire preuve de vigilance quant à l'évolution de ces dépenses.

En matière de gestion de personnel, la chambre constate que la baisse significative des effectifs de fonctionnaires, intervenue entre 2010 et 2014, a été partiellement compensée par un recours accru à des agents non titulaires. Particulièrement élevé, le niveau d'absentéisme de ces derniers plaide en faveur de la mise en place d'un plan d'action permettant de réduire la portée de ce phénomène. La chambre observe aussi le retard important pris par la commune sur le chantier de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, outil dont la pertinence avait déjà été soulignée lors du précédent contrôle pour optimiser la politique de recrutement et, d'une manière générale, inscrire la gestion des ressources humaines dans une approche plus prospective.

Il ressort également de ce contrôle que les obligations légales en matière de temps de travail sont appliquées au niveau local de manière satisfaisante. Toutefois, la chambre recommande à la commune d'actualiser sa délibération régissant le temps de travail pour supprimer les deux jours de congés supplémentaires dont bénéficient les agents, par rapport aux règles applicables aux fonctionnaires territoriaux, ou les convertir en journées de réduction du temps de travail (RTT). Elle lui recommande également de décompter du nombre de journées de RTT dont bénéficient les agents les éventuels jours de congés exceptionnels et/ou ponts accordés par le maire.

En matière de rémunération, la chambre relève l'intention de la collectivité de réviser son régime indemnitaire pour le rendre plus transparent et équitable et lui suggère d'inclure dans le périmètre de cette réflexion le versement de sa prime de fin d'année. Elle invite, toutefois, l'ordonnateur à faire preuve de prudence quant au coût éventuel que pourrait générer ce travail de refonte.

S'agissant des avantages en nature, la chambre recommande à la commune d'établir une meilleure cohérence entre les délibérations relatives à l'attribution de véhicules de fonction et de service avec remisage à domicile et les arrêtés individuels d'attribution qui en découlent, en veillant à ce que chaque attribution donne bien lieu à une décision individuelle, y compris s'agissant du véhicule de fonction mis à la disposition du maire qui doit donner lieu à une délibération annuelle.

Dans le cadre de cet examen de la gestion, la chambre a également examiné les relations entre la ville et trois des associations culturelles qu'elle subventionne (APACAM, FESTIVAL LYRIQUE, MR POWER). Ce contrôle de régularité n'a pas mis en évidence d'anomalies.

Enfin, s'agissant des relations entre la commune et la Cité de la formation, la chambre constate la baisse progressive du soutien financier apporté par la ville à cet établissement public administratif (EPA) qui assure, dans le cadre d'une régie personnalisée, la gestion d'un centre de formation des apprentis (CFA). Elle préconise à la ville de poursuivre ce désengagement progressif sans, toutefois, obérer la capacité de cet établissement à poursuivre ses activités. Pour ce faire, elle suggère à la ville de rechercher les bases d'un accord financier avec le conseil régional et d'analyser les raisons de la faible part des ressources issues de la taxe d'apprentissage dans les recettes de ce CFA. Au niveau administratif, elle estime que la commune pourrait examiner la pertinence d'un rattachement de cet EPA à Val de Garonne Agglomération et/ou envisager la possibilité de concéder sa gestion au secteur privé (chambre consulaire, association).

2. RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

**Les juridictions financières examinent les suites réservées à leurs recommandations
et les évaluent en fonction du niveau de mise en œuvre**

Les cotations utilisées sont les suivantes :

- « recommandations totalement mises en œuvre » ;
- « recommandations en cours de mise en œuvre » qui ont fait l'objet d'un commencement d'exécution ou d'un engagement à les mettre en œuvre ;
- « recommandations à suivre » qui, pour diverses raisons, n'ont pas fait l'objet d'une mise en œuvre totale ou partielle et qui sont maintenues par la chambre ;
- « recommandations devenues sans objet ».

Ce suivi intervient soit immédiatement au vu des réponses apportées entre la notification du rapport d'observations provisoires et celles du rapport d'observations définitives, soit lors du contrôle suivant.

Cette fiche établit la liste des recommandations formulées par la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes et les suites qui leur ont été réservées.

I. RECOMMANDATIONS EN COURS DE MISE EN ŒUVRE :

⇒ **Rappels d'obligation juridique**

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.*
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.*
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.*

⇒ **Recommandations de gestion**

4. *Améliorer le pilotage des investissements en mettant en place un programme prévisionnel d'investissements.*
5. *Mettre en place un plan d'action visant à réduire l'absentéisme des non-titulaires.*

II. RECOMMANDATIONS A SUIVRE :

⇒ **Rappels d'obligation juridique**

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.*

⇒ **Recommandations de gestion**

7. *Maîtriser l'évolution des charges à caractère général.*

3. ELEMENTS DE PROCEDURE

L'examen de la gestion de la commune de Marmande pour la période courant de l'exercice 2009 à la période la plus récente a été inscrit au programme 2015 de la chambre régionale des comptes Aquitaine, Poitou-Charentes.

Deux maires se sont succédé au cours de la période sous revue :

- Monsieur Gérard GOUZES, du 1^{er} janvier 2009 au 11 avril 2014 ;
- Monsieur Daniel BENQUET, depuis le 12 avril 2014.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à l'actuel et à l'ancien maire de la commune par lettres du président de la chambre en date du 9 juin 2015.

L'entretien préalable à la formulation d'observations par la chambre, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 10 février 2016 avec l'ordonnateur en fonctions et le 12 février 2016 avec l'ancien ordonnateur.

L'entretien de début de contrôle prévu par les normes professionnelles arrêtées par le Premier président de la Cour des comptes le 15 décembre 2014, en application de l'article L. 212-16 du code des juridictions financières, a eu lieu le 21 juillet 2015 avec le maire actuel et le 9 septembre 2015 avec l'ancien maire.

Lors de sa séance du 29 mars 2016, la chambre a arrêté ses observations provisoires ci-après. Un rapport d'observations provisoires a été notifié à l'ordonnateur, M. BENQUET, le 19 mai 2016.

M. BENQUET a apporté une réponse le 21 juillet 2016 (reçue à la chambre le 25 juillet 2016). Ce courrier comprenait, en annexe, un courrier du directeur de la Cité de la formation daté du 20 juillet 2016 valant réponse aux extraits du rapport provisoire dont cet organisme avait été destinataire.

M. GOUZES, ancien ordonnateur de la commune, n'a pas apporté de réponse. Val de Garonne Agglomération n'a pas formulé de réponse aux extraits du rapport dont cette communauté d'agglomération avait été destinataire.

4. PRESENTATION DE LA COMMUNE DE MARMANDE

4.1. PRESENTATION GENERALE

Sous-préfecture et troisième ville du département de Lot-et-Garonne, Marmande compte environ 19 000 habitants. Disposant d'une bonne desserte routière, autoroutière et ferroviaire, la Ville se situe à équidistance entre Bordeaux et Agen. Ville d'art et d'histoire, longtemps considérée comme stratégique sur le plan commercial et militaire, en raison de son positionnement avantageux en bord de Garonne, l'essor de cette cité remonte à une charte accordée au XII^{ème} siècle par Richard Cœur de Lion.

Sur le plan économique, l'INSEE estime que le bassin d'emploi de Marmande, sans être dépourvu d'atouts et de potentialités, « cumule des facteurs de fragilités tels qu'un chômage élevé et une faible qualification de la population active. Depuis 2008, l'emploi y stagne, l'attractivité économique y est faible, les créations d'entreprises y sont peu nombreuses et les mesures d'accompagnement des restructurations s'y sont succédé »¹. Toutefois, l'INSEE considère qu'à l'avenir « la forte proportion de retraités et le développement du tourisme pourraient générer une part plus importante d'activités économiques dans la sphère présentielle ».

L'agriculture demeure un secteur important en termes d'emplois. La ville abrite, en effet, plusieurs productions qui ont fortement façonné son identité : fraises, tomates, vin (Côtes du marmandais) et tabac.

Sur le plan industriel, outre le poids historique important de la filière agro-alimentaire (Fruits d'Aquitaine, Georgelin), l'aéronautique concentre un volume d'emplois croissant, en raison de la présence sur la commune de plusieurs sous-traitants d'Airbus dont deux entreprises phares de l'industrie du titane (Lisi-Creuzet, Asquini). L'industrie du bois est également bien implantée aux abords de Marmande (Righini, C2R, etc.).

4.2. LES COMPETENCES COMMUNALES TRANSFEREES A VAL DE GARONNE AGGLOMERATION

La commune de Marmande est membre de Val de Garonne Agglomération (VGA). Cette communauté d'agglomération, créée le 1^{er} Janvier 2011, a succédé à l'ancienne communauté de communes Val de Garonne créée en 1996.

Située dans la partie ouest du département de Lot-et-Garonne, Val de Garonne est composée de 43 communes et regroupe près de 61 500 habitants. Marmande est le principal pôle urbain de cette intercommunalité qui, au cours de la période, a été successivement présidée par MM. Gérard GOUZES et Daniel BENQUET.

Outre les compétences obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace communautaire, politique de la ville, etc.), VGA exerce les compétences optionnelles qui lui ont été transférées par ses membres. Elles s'inscrivent dans les domaines suivants :

- la création, l'aménagement ou l'entretien de voirie d'intérêt communautaire ;
- la protection et de la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ;
- la construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. A ce titre, VGA gère depuis 2011 les 4 piscines communautaires du territoire, dont celle couverte (Aquaval) située à Marmande ;
- l'enfance et la petite enfance. Ce transfert de compétence est effectif depuis le 1^{er} janvier 2011. Dans ce cadre, la commune a confié à l'intercommunalité tout ce qui relève de la création, de la gestion et de l'animation des structures d'accueil de petite-enfance (crèches, relais assistantes maternelles)

5. OBSERVATIONS FAITES LORS DU PRECEDENT CONTROLE

Dans ses observations définitives transmises à l'ordonnateur le 11 avril 2011 pour la période 2005 à 2008, la chambre relevait que *« sans être particulièrement grave la situation financière de la commune est néanmoins à surveiller en raison d'une difficulté structurelle à dégager une épargne significative pour financer les investissements et d'un endettement relativement élevé »*.

Le rapport soulignait également : *« Par ailleurs, ainsi que la chambre l'avait déjà souligné en 2008, la commune ne dispose plus de marges de manœuvre en matière fiscale. La taxe professionnelle, impôt le plus dynamique, transformée à compter du 1^{er} janvier 2010 en contribution économique territoriale, a en effet été transférée à l'échelon intercommunal. En ce qui concerne les impôts restés communaux, leur taux est élevé. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, qui rapporte le produit fiscal encaissé au produit fiscal théorique si l'on appliquait les taux moyens nationaux, est en effet de 1,6 en 2009. Cela signifie que la pression fiscale est bien supérieure à celle qui est habituellement constatée. Tout cela ne peut qu'inciter la commune à tout mettre en œuvre pour retrouver une situation financière moins tendue »*.

Ce rapport comportait les quatre recommandations suivantes :

1) *Poursuivre l'effort de maîtrise des dépenses*

La chambre insistait sur la nécessité d'une surveillance accrue de certains postes, comme l'énergie, la maintenance des bâtiments ou les subventions aux associations, et y décelait des gisements potentiels d'économies.

Elle considérait, en outre, qu'un vrai fléchissement du rythme d'évolution des dépenses passait par des actions sur les charges de personnel, qui représentaient 59 % des charges de gestion en 2010. Elle proposait comme piste de réduction des coûts, la mutualisation des moyens humains avec la structure intercommunale.

2) *Etudier l'augmentation possible de recettes autres que les grands impôts locaux*

La chambre estimait que le contexte budgétaire national guère propice à une augmentation des dotations de l'Etat et les taux relativement élevés des impôts locaux plaidaient en faveur de la recherche de nouvelles recettes. Elle prenait note de la mise en place récente par la commune de la taxe locale sur la publicité extérieure (TPE) et l'invitait à céder une partie de son patrimoine inutilisé.

3) *Réduire le risque présenté par les emprunts dits « toxiques »*

Le rapport faisait état de deux produits structurés présentant un niveau de risque non négligeable (classés en «3E» dans la charte de Gissler) et dont le capital restant dû avoisinait le tiers de l'encours total de la dette communale. La chambre évoquait les démarches en cours de la commune pour renégocier ces contrats et lui recommandait, au vu des propositions commerciales prohibitives dont elle avait été destinataire, de rechercher une diminution du risque sans coût excessif pour la ville.

4) *Adopter une vision plus prospective des finances de la commune*

La chambre notait que la démarche de retour à un équilibre financier durable serait facilitée si la commune s'inscrivait dans une démarche prospective de ses finances. Pour ce faire, elle invitait la ville à compléter la note produite à l'appui du débat d'orientation budgétaire (DOB) de tableaux détaillés sur l'évolution financière prévisible à moyen terme. Elle considérait, en outre, que la mise en place d'un programme prévisionnel d'investissement permettrait de disposer d'une meilleure visibilité à moyen terme.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a recensé les actions mises en œuvre depuis 2009 par la commune sur ces quatre axes de recommandations. Ces éléments ont été repris dans la suite de ce rapport dans les parties correspondantes.

6. LA QUALITE ET LA FIABILITE DES COMPTES

6.1. L'ETAT DE LA DETTE

Pour le dernier exercice sous revue, 2014, il a été vérifié la concordance des états de la dette présentés dans le compte administratif avec le solde de sortie du compte 16 du compte de gestion. Cette vérification a mis en évidence l'écart suivant :

Tableau 1. Solde du compte 1641 au 31 décembre 2014

En €	Cpte de gestion	Cpte administratif	Ecart
Budget principal	18 569 830	17 319 830	1 250 000

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

Dans le cadre de ses observations provisoires, la chambre a invité l'ordonnateur à lui fournir des explications sur cet écart et se rapprocher, au besoin, du comptable pour y remédier.

En réponse, l'ordonnateur indique que les tableaux annexés au compte administratif 2014 relatifs à la dette sont erronés. Il précise que l'écart relevé par la chambre résulte d'un problème informatique et démontre, justificatifs à l'appui, que cette situation a depuis été rétablie dans le cadre de l'élaboration des documents budgétaires de l'exercice 2015.

6.2. LA JUSTIFICATION DES SOLDES DES COMPTES DE LA CLASSE 2

Pour l'exercice 2014, le comptable a fourni les états de l'actif. Il a été vérifié sa concordance avec les soldes de sorties de la classe 2 du compte de gestion. Ces vérifications ont mis en évidence l'écart suivant :

Solde des comptes de la classe 2 au 31/12/2014

Exercice 2014 - en €	Compte de gestion	Etat de l'actif	Ecart
Budget principal - Valeur brute	112 975 208	113 116 201	140 993
Amortissements	8 218 895	8 218 895	0

Sources : comptes de gestion et états de l'actif

Cet écart conduit à rappeler qu'il doit y avoir correspondance entre le montant des immobilisations figurant au bilan et le montant total des subdivisions correspondantes à l'état de l'actif (instruction comptable M14, tome 2). Cette responsabilité est partagée entre l'ordonnateur (inventaire physique) et le comptable (inventaire comptable).

Dans le cadre de ses observations provisoires, la chambre a invité l'ordonnateur à se rapprocher du comptable pour identifier l'origine de cet écart et, si possible, y remédier.

En réponse, l'ordonnateur indique que cet écart provient de biens mis à disposition ou en affectation qui ont été amortis partiellement par la collectivité bénéficiaire ou affectataire avant d'être remis à disposition de la commune de Marmande. Il précise, qu'en lien avec le comptable, une régularisation sera très prochainement opérée ce dont la chambre prend bonne note.

6.3. LE CONTROLE DES REGIES

Le tableau de synthèse figurant ci-après, établi à partir des justificatifs et compléments d'informations produits par le comptable et l'ordonnateur, montre qu'au cours de la période sous contrôle la commune disposait de :

- 1 régie d'avances et 2 régies d'avances et de recettes. La plus importante est celle dénommée « Service culturel » ;

- 12 régies de recettes et 2 régies d'avances et de recettes. Les plus importantes sont celles dénommées « Stationnement payant et parking souterrain » et « Restauration scolaire et CLAE de l'Ecole de Lolya et du Centre de loisirs ».

Conformément à l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales, les régies sont soumises aux contrôles du comptable et de l'ordonnateur.

i) S'agissant des contrôles incombant au comptable

Il apparaît que la totalité des régies a été contrôlée par le comptable sur la période 2009-2015.

Toutefois, si sept régies ont été contrôlées au cours du seul exercice 2015, il ressort que trois ne l'ont pas été depuis 2009 : « Service Administration générale », « Musée Marzelle » et « Stationnement payant de surface et parking souterrain ».

Cette dernière, dont le montant d'encaisse est supérieur à 100 000 € en 2014, présente un niveau de risques qui peut être considéré comme très important et qui, en vertu de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006, aurait justifié une périodicité minimale de contrôle sur place par le comptable public d'au moins tous les quatre ans, délai ramené à deux ans par la circulaire du 5 juin 2013 relative aux consignes actualisées de contrôle des régies.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que suite au dernier contrôle de cette régie, opéré par le comptable le 24 mai 2016, il a notamment été décidé de baisser le seuil d'encaisse à 10 000 € et de l'équiper d'un coffre-fort scellé.

ii) S'agissant des contrôles à effectuer par l'ordonnateur

L'instruction précitée prévoit que l'ordonnateur constitue un dossier pour chaque régie, dans lequel il regroupe tout document relatif au fonctionnement de la régie et à la gestion du régisseur et notamment : l'acte constitutif de la régie ; l'acte de nomination du régisseur ; les décisions relatives au cautionnement et à l'indemnité de responsabilité du régisseur ; les procès-verbaux de vérification effectués par ses soins ainsi que ceux effectués par le comptable.

Elle dispose aussi que l'ordonnateur est tenu d'exercer un contrôle sur pièces pour veiller à ce que le régisseur intervienne seulement pour les opérations prévues par l'acte constitutif de la régie et au respect des modalités de fonctionnement également déterminées dans l'acte de création de la régie et le cas échéant des sous-régies. Par ailleurs, l'ordonnateur peut demander au régisseur de lui communiquer les registres comptables qu'il tient et doit s'assurer, au vu des bordereaux des recettes encaissées, de l'encaissement normal des produits. Il doit aussi organiser des contrôles sur place, à l'improviste, selon les modalités prévues par cette instruction.

Sur la période contrôlée, il apparaît que la commune a procédé à une vérification sur place et à l'improviste de six de ses quinze régies. Les procès-verbaux correspondants ont été produits à la chambre.

Au total, la chambre constate l'absence de contrôle par la commune de certaines de ses régies au cours de la période sous-revue. Dans ses observations provisoires, elle a rappelé à la commune l'obligation juridique qui est la sienne d'opérer, selon une périodicité qu'il lui appartient de déterminer, des contrôles permettant de s'assurer du bon fonctionnement de ses régies en accordant une attention particulière à celles qui présentent un niveau de risques important, ce qui est tout particulièrement le cas de la régie du stationnement et parking.

En réponse à, l'ordonnateur s'est engagé à procéder au contrôle de l'ensemble des régies au cours de la période 2016-2017 et transmis un planning prévisionnel relatif à ces travaux.

Intitulé de la régie	Nature	Année de création	Régisseur(s) sur la période 2009-2015	Total décaissé 2014	Total encaissé 2014	Dernier contrôle du COMPTABLE	PV contrôle(s) ORDONNATEUR
Service Administration générale	Avances	1997	Stéphane SOGNO	614,55 €		24/06/2009 programmation 2016	23 juin 2009
Service culturel	Avances Recettes	2004	Philippe GIRERT puis José DARROQUY (depuis le 19/06/2015)	85 662,12 €	12 524 €	18/06/2015	23 juin 2009 ; 29 nov 2011 ; 18 juin 2015
Restauration scolaire et CLAE de l'Ecole de Lolya et du Centre de loisirs	Avances Recettes	2004	Martine LASSOLLE	0,00	137 891,24 €	26/06/2015	
Bibliothèque A. Camus	Recettes	1999	Philippe GODBERT		14 747,00€	21/10/2015	
Service Nouvelle citoyenneté	Recettes	2004	Frédéric DAROS (depuis le 01/10/2013)		180,00 €	26/09/2013	
Droits de place – Marchés ordinaires – Foires traditionnelles	Recettes	1990	Franck TAUZIN		13 587,55 €	11/12/2012	11 juin 2009
Galerie d'art sacré	Recettes	2009	Jean-Baptiste GEFFROY puis Marie-Christine SUC (depuis 16/11/2011)		0,00 €	08/10/2015	
Salles municipales et locations des jardins familiaux	Recettes	1990	Anne-Marie ALIGON puis Laetitia MERCADIEL (23/03/2015)		51 515 €	19/03/2015	
Musée Marzelle	Recettes	2002	Pascale MAUREL		779,60 €	24/06/2009 programmation 2016	
Produits d'occupation du domaine public	Recettes	1999	Franck TAUZIN		62 788,64 €	06/09/2013 programmation 2016	11 juin 2009
Restauration des adultes dans les écoles	Recettes	2002	Martine LASSOLE		7 521,15 €	26/06/2015	
Produit des activités sportives pour adultes	Recettes	1999	Patricia BALDASSARI		17 682,50 €	04/09/2013	
Service Archives	Recettes	2004	Jean-Baptiste GEFFROY puis Marie-Christine SUC (depuis 16/11/2011)		690,00 €	16/12/2011	
Stationnement payant de surface et parking souterrain	Recettes	1999	Laetitia FOULOU puis Bruno GENTHIER (depuis 23/10/2009)		240 711,20 €	23/10/2009 programmation 2016	14 juin 2012
Service urbanisme	Recettes	2005	Véronique GALLO		0,00 €	06/10/2015	16 juin 2009
				86 276,67 €	560 617,88 €		

7. LA SITUATION FINANCIERE

7.1. LE BUDGET PRINCIPAL

7.1.1. Des performances financières qui s'améliorent

Le précédent contrôle de la chambre avait mis en évidence une dégradation progressive de la situation financière de la commune ayant conduit à son inscription dans le réseau d'alerte de la Direction générale des finances publiques au titre des exercices 2008 et 2009.

Véritable rupture par rapport à la période précédente, la période 2009-2014 se caractérise par une amélioration significative des performances financières de la commune dont l'importance est devenue vraiment palpable à compter de l'exercice 2011. Entre 2009 et 2014, les charges de gestion ont diminué de 1,8 % alors qu'elles avaient progressé de 12 % sur la période 2005-2009. Dans le même temps, les produits de gestion ont poursuivi leur progression (+ 4,2 %), à un rythme il est vrai moindre qu'au cours de la période précédente (+ 9 %).

Il en résulte que l'excédent brut d'exploitation et le résultat de fonctionnement sont en forte progression. S'agissant de la capacité d'autofinancement (CAF), l'amélioration de tendance est également significative puisque la CAF brute (ou épargne brute) est passée de 1,83 M€ en 2009 à 3,1 M€ fin 2014 et que, dans le même temps, la CAF nette (autofinancement ou épargne nette) a crû de 42 k€ à 966 k€.

Tableau 2. Les performances financières

en €	2005/2009*	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009/2014
Produits de gestion	9%	23 066 835	23 153 057	23 254 168	23 401 043	24 063 995	24 039 403	4,22%
Charges de gestion	12%	20 314 525	20 217 108	19 361 747	19 640 290	19 938 733	19 959 009	-1,75%
Excédent brut de fonctionnement <i>en % des produits de gestion</i>	-9%	2 752 310 11,9%	2 935 949 12,7%	3 892 422 16,7%	3 760 753 16,1%	4 125 262 17,1%	4 080 394 17,0%	48,25% 42,26%
CAF brute <i>en % des produits de gestion</i>	-15%	1 826 670 7,9%	2 101 937 9,1%	2 903 715 12,5%	2 786 079 11,9%	3 065 576 12,7%	3 051 837 12,7%	67,07% 60,31%
Résultat section de fonctionnement	-31%	1 068 059	1 299 356	2 117 704	1 957 060	2 234 764	2 269 888	112,52%
CAF nette	-90%	41 988	60 930	976 246	816 623	1 069 930	966 277	2201,30%

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

* chiffres extraits du précédent rapport de la chambre

Pour autant, les perspectives résultant de ces évolutions favorables sont à relativiser car :

- d'une part, l'épargne brute a représenté, en moyenne au cours de la période sous revue, 11 % des produits de gestion, soit un niveau qui ne permet pas encore à la commune de faire face sans risques à ses engagements ;
- d'autre part, par rapport aux autres communes de sa catégorie démographique, Marmande affiche, en 2014, des résultats inférieurs en matière d'autofinancement (CAF nette).

en € par habitant – Exercice 2014	Marmande	Moyenne régionale	Moyenne nationale
CAF brute	161	163	164
CAF nette	51	70	78

Source : fiche AE2F 2014

7.1.2. Des produits de fonctionnement en légère hausse

Sur la période 2009-2014, les produits de fonctionnement ont progressé de 5,6 % pour s'établir à 24,8 M€ fin 2014. Les impôts, taxes, dotations et participations représentent plus de 90 % des produits courants de la commune. Le tableau suivant rend compte de cette évolution tandis que les principales composantes de ces produits sont analysées ci-après.

Tableau 3. Les produits de fonctionnement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009/2014
Total des produits de fonctionnements	23 447 662	23 665 728	23 534 950	24 395 643	24 622 582	24 764 072	5,61%
Dont :							
Impôts et taxes	16 251 225	16 674 382	16 284 471	16 397 743	16 898 794	16 992 774	4,56%
<i>dont ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	11 394 826	11 823 389	12 441 345	12 561 547	13 053 485	13 067 794	14,68%
Dotations et participations	5 380 153	5 112 799	5 274 524	5 410 780	5 547 990	5 553 943	3,23%
<i>dont : dotation globale de fonctionnement</i>	3 543 092	3 468 020	3 583 906	3 724 846	3 792 856	3 678 747	3,83%
Ventes diverses, produits des services et du domaine	662 697	679 880	994 317	924 695	968 660	901 413	36,02%
Autres produits de gestion courante	481 718	270 072	255 858	240 398	220 168	188 809	-60,81%
<i>dont : revenus locatifs et redevances (hors DSP)</i>	446 910	249 449	228 908	205 558	191 274	159 868	-64,23%
Produits de cession de l'année	197 036	101 935	200 355	554 879	378 867	652 844	231,33%

Source : comptes de gestion de la commune

7.1.2.1. Des impôts et taxes relativement élevés et qui offrent peu de marges de manœuvre

Principales ressources de la commune, les impôts et taxes représentent, en moyenne sur la période 2009-2014, 69 % de l'ensemble des produits de fonctionnement. Ils ont progressé sur la période de 4,6 % soit près de 750 k€.

Il est à noter que la baisse de plus de 20 % d'une attribution de compensation versée par Val de Garonne Agglomération, soit près de 1 million d'euros à compter de l'exercice 2011 suite au transfert du service enfance / petite enfance, a été plus que compensée par la hausse des impôts locaux nets des restitutions (+ 13,2 %) et des autres taxes (+ 84 %).

Tableau 4. Les ressources fiscales

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009/2014
Impôts locaux nets des restitutions	10 464 534	10 701 585	11 166 592	11 323 051	11 782 771	11 848 300	13,22%
+ Taxes sur activités de service et domaine	261 725	313 823	382 704	478 225	439 978	464 050	77,30%
+ Taxes sur activités industrielles	401 763	411 049	427 620	418 974	443 298	439 150	9,31%
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	266 804	396 932	464 429	341 297	387 438	316 294	18,55%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	11 394 826	11 823 389	12 441 345	12 561 547	13 053 485	13 067 794	14,68%
Fiscalité reversée par l'Etat et l'intercommunalité	4 856 398	4 850 993	3 843 126	3 836 196	3 845 309	3 924 980	-19,18%
Dont : Attribution de compensation	4 805 759	4 805 759	3 821 801	3 834 979	3 834 979	3 834 979	-20,20%
Impôts et taxes	16 251 225	16 674 382	16 284 471	16 397 743	16 898 794	16 992 774	4,56%

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

i) les impôts locaux

En matière de fiscalité, force est de constater que l'environnement socio-économique de la commune n'est pas favorable. En effet, en dépit d'une augmentation de la population communale (+ 4,6 % entre 2009 et 2014), le nombre de foyers non imposables représente, en 2014, 50 % des foyers fiscaux contre 42 % au niveau national et 39 % au niveau régional. Le revenu fiscal moyen par foyer est de 19 602 € dans la commune contre une moyenne nationale de 25 030 € et une moyenne régionale de 24 980 €.

Les bases fiscales nettes ont connu une progression annuelle moyenne de 3 %, soit un peu plus que les revalorisations forfaitaires décidées chaque année en loi de finances (article 1518 bis du CGCT). Il est précisé que la commune n'a pas voté un régime d'abattement particulier, à l'exception d'un dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des jeunes agriculteurs (délibération du 17 mai 2006).

Les taux communaux de la taxe foncière 2014 sont supérieurs à ceux appliqués en moyenne par les autres communes de sa strate de référence. Sur la période, la commune a voté une augmentation de ses taux d'imposition en 2009 et les a ensuite maintenu inchangés jusqu'en 2014. Il en résulte que Marmande présente un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal¹ de 1,21 en 2014. En recul par rapport à 2009 où il était de

¹ Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, défini à l'article R.2313-1 du CGCT, correspond au « rapport entre le produit des contributions directes et le potentiel fiscal, calculé dans les conditions de l'article L. 2334-6 ».

1,60, ce coefficient rend compte d'un niveau de pression fiscale élevé et, par conséquent, de marges de manœuvre limitées pour, dans les prochaines années, recourir le cas échéant au levier fiscal.

Tableau 5. Les taux des impôts locaux

En %	Marmande		Moyenne régionale 2014	Moyenne nationale 2014
	2008	de 2009 à 2014		
Taxe d'habitation	14,66	15,10	15,69	15,85
Taxe foncière sur les propriétés bâties	37,98	38,55	22,49	22,65
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	110,25	102,14 ²	56,59	59,90

Source : fiche AE2F

En 2014, la commune a perçu 11,9 M€ d'impôts locaux, soit 13,4 % de plus qu'en 2009. Cela représente un produit de 620 € par habitant soit, par rapport aux communes de sa strate démographique, un montant qui excède de 5 € le produit moyen régional et de 111 € le produit moyen national.

Tableau 6. Le produit des impôts locaux en 2014

en € par habitant	Marmande	Moyenne régionale	Moyenne nationale
Taxe d'habitation	177	267	215
Taxe foncière sur les propriétés bâties	434	342	289
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	9	6	5

Source : fiche AE2F 2014

Il est précisé que le maire actuel a souhaité réduire la pression fiscale pour, à la fois, attirer de nouveaux résidents et agir favorablement auprès des commerçants et des entreprises. Pour ce faire, lors de sa séance du 24 mars 2015, le conseil municipal a voté une baisse de taux de 0,9 points sur le foncier bâti et de 2,64 points pour le foncier non-bâti (le taux de la taxe d'habitation n'a pas été modifié). Cette baisse s'est traduite par un manque à gagner de l'ordre de 200 k€ pour la collectivité.

ii) les autres taxes

Les autres taxes ont rapporté 1,2 M€ à la commune en 2014. Elles sont en forte progression par rapport à 2009 (+ 84 %) mais ne représentent, en moyenne, que 7 % de l'ensemble des impôts et taxes.

La taxe la plus importante sur le plan financier est la taxe sur la consommation finale d'électricité³ qui représente à elle seule un produit moyen de 424 k€ par an.

Par ailleurs, il est à noter que lors de sa séance du 31 mai 2010 (délibération n°2010E05), le conseil municipal a décidé d'instaurer, à compter du 1^{er} janvier 2011, la taxe locale sur la publicité extérieure dont le régime a été modifié par la loi n°2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011. Ce dispositif a rapporté 239 k€ en 2014.

² En 2012, le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties a été diminué (de 110,25 % à 102,14 %) en raison d'une part, de la fusion au 1^{er} janvier 2012 de la Communauté de Communes des pays du Trec et de la Gupie à fiscalité additionnelle et de la Communauté d'Agglomération du Val de Garonne à fiscalité professionnelle unique qui a entraîné des modifications dans le vote de la fiscalité ménage du nouvel établissement créé et de ses communes membres et, d'autre part, de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 qui prévoyait de nouvelles modalités de fixation des taux de taxes ménages en cas de fusion de collectivités (source : notes du conseil municipal du 26 mars 2012).

³ Conformément à l'article L2333-2 du CGCT, il est institué, au profit des communes ou, selon le cas, au profit des EPCI ou des départements qui leur sont substitués au titre de leur compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité visée à l'article L2224-31 du CGCT, une taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE). Lors de son adhésion au SDEE en décembre 2007 (délibération 2007H03), la commune a opté pour la conservation de la perception de la taxe sur la consommation finale d'électricité (convention du 23 avril 2008).

7.1.2.2. Les autres produits

Représentant en moyenne 22 % du total des produits, les dotations et participations constituent la deuxième ressource de la commune avec près de 5,6 M€ en 2014. Comparativement à 2009, elles ont faiblement progressé (+ 3,2 %), et ce, en raison du caractère globalement atone de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Avec 3,7 M€ en 2014, la DGF excède de 136 k€ son niveau de 2009 après avoir enregistré un recul de 114 k€ par rapport à 2013. Elle représente un montant de 194 € par habitant, contre une moyenne nationale de 227 € et une moyenne régionale de 192 €. L'ancien ordonnateur a indiqué à la juridiction avoir demandé aux services de la préfecture de vérifier l'exactitude du calcul de la DGF attribuée à sa commune. Cette démarche n'a pas mis en évidence d'anomalie ni conduit à une révision à la hausse du montant de cette dotation.

Les autres ressources de la commune sont :

- les ressources tirées des prestations des services communaux (en particulier les services périscolaires et d'enseignement et les services à caractère culturel). Ces ressources, bien qu'elles aient progressé de 15 % pour s'établir à 571 k€ fin 2014, représentent un apport marginal au budget de la commune (en moyenne 2,3 % de l'ensemble des produits) ;
- les ressources tirées de la location d'infrastructures. Ces ressources n'ont rapporté que 93 k€ fin 2014 contre 339 k€ fin 2009. Ceci s'explique, d'une part, par l'expiration au 30 juin 2009 du bail conclu avec le ministère de la Justice pour la location de la Cité Judiciaire et, d'autre part, par le recul en 2014 des produits de la location de l'Espace Expo, bâtiment utilisé de manière temporaire par le service culturel durant la conduite des travaux de rénovation du théâtre Comoedia ;
- les cessions d'immobilisations, particulièrement en 2014, avec 652 844 € de recettes, issues principalement de la vente de l'îlot Laffiteau (645 k€).

Globalement, il ressort que la commune n'est pas parvenue à augmenter significativement ses recettes autres que les impôts locaux, comme le lui recommandait la chambre dans son précédent rapport. La vente du patrimoine communal inutilisé a certes progressé mais n'a représenté, en moyenne sur 2009-2014, que 1,43 % du total des ressources de la collectivité. Il convient toutefois de mentionner que toutes les opérations n'ont pas encore abouti. Le débat d'orientations budgétaires (DOB) 2014 indiquait qu'outre l'îlot Laffiteau devaient intervenir les ventes de l'îlot des Capucins (700 000 €) et d'une partie du tribunal (360 000 € par an pendant 3 ans) ce qui n'a pas été le cas. Il en résulte qu'une poursuite de la démarche d'optimisation du patrimoine communal ne peut être qu'encouragée par la chambre.

7.1.3. Une stabilisation des charges

Sur la période 2009-2014, les charges de fonctionnement n'ont augmenté que de 0,5 % et parmi elles, les charges de gestion ont même baissé de 1,8 %. Pour mémoire, sur la période précédente, ces charges de gestion avaient augmenté de 12 %.

Tableau 7. La structure de coût des charges de gestion courantes

en € et %	2005/2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009/2014
Charges à caractère général	11%	3 924 082	3 965 262	4 040 951	3 967 285	3 950 706	3 893 426	-0,78%
+ Charges de personnel	14%	12 558 007	12 600 076	12 316 786	12 577 135	12 846 837	12 988 641	3,43%
+ Subventions de fonctionnement	15%	2 879 932	2 694 293	2 026 959	2 129 793	2 176 559	2 157 313	-25,09%
+ Autres charges de gestion	5%	952 504	957 477	977 052	966 076	964 631	919 628	-3,45%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	nc	816 906	792 086	784 377	832 643	845 244	859 302	5,19%
= Charges courantes	nc	21 131 431	21 009 194	20 146 124	20 472 932	20 783 977	20 818 311	-1,48%
Charges de personnel / charges courantes	nc	59,4%	60,0%	61,1%	61,4%	61,8%	62,4%	
Intérêts et pertes de change / charges courantes	nc	3,9%	3,8%	3,9%	4,1%	4,1%	4,1%	

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

A la lecture du tableau ci-dessus présentant les charges de gestion courantes (y compris les charges financières) de la commune, il apparaît que le transfert du secteur de l'enfance / petite enfance à Val de

Garonne Agglomération au 1^{er} janvier 2011 n'a pas eu d'incidence notable sur le budget de la collectivité. En effet, il apparaît que les charges transférées, matérialisées par la variation de près de 900 k€ observée entre l'exercice 2010 et 2011, ont été largement compensées par la baisse de l'attribution de compensation intervenue à compter de 2011.

Cette stabilisation de l'évolution des charges sur la période paraît davantage résulter d'un effort de rigueur dans le cadre de l'exécution budgétaire que d'une réelle impulsion politique au moment de l'élaboration et de l'adoption des budgets. En effet, lors de l'instruction, la commune a indiqué qu'en réaction à sa situation financière fragile constatée fin 2009 elle avait réagi en imposant, à compter de la note de cadrage de préparation du budget primitif 2013, une baisse de 5 % de toutes les dépenses de fonctionnement. Si les courriers transmis aux services de la commune dans le cadre de la préparation des budgets 2013 à 2015 comportaient effectivement des préconisations quant à l'évolution des dépenses de fonctionnement (baisse de 5 % pour les budgets 2013 et 2014 et stabilisation pour le budget 2015), il est relevé un délai de 3 ans entre la prise de conscience du caractère contraint de la situation financière de la commune et le moment où les élus ont posé le principe d'une baisse des plafonds des enveloppes budgétaires. De plus, l'examen des budgets primitifs 2013 à 2015 montre que les objectifs affichés n'ont pas été tenus :

Tableau 8. Evolution des dépenses de fonctionnement

BP – en €	2013	2014	2015
Dépenses de fonctionnement votées	24 732 168	25 799 438	26 318 221
Evolution n/n-1	+ 5,30%	+ 4,32%	+ 2,01%

Source : budgets primitifs 2013 à 2015

7.1.3.1. Des charges à caractère général mieux maîtrisées jusqu'en 2014

La commune a fait, à compter de 2012, un effort important pour diminuer ses charges à caractère général. Sur la période 2009-2014, une baisse globale de 0,78 % est intervenue alors que sur la période antérieurement contrôlée par la chambre une hausse de 11 % avait été enregistrée.

La commune a précisé que la démarche d'économie a plus particulièrement porté sur les postes suivants :

- achats de matières premières et fournitures (entre - 16 % et - 50 %), grâce à la multiplication des procédures MAPA, la réduction du nombre de véhicules de service, la mise en place d'un inventaire physique, etc. ;
- baisse des frais d'affranchissement (- 12,9 %) liée notamment à la dématérialisation ;
- baisse des primes d'assurance, grâce à une analyse des sinistres en vue d'améliorer la prévention, et à un meilleur ajustement des cahiers des charges aux besoins réels ;
- diminution des dépenses de réceptions (suppression de certains vins d'honneur et « allègement » des autres) ;
- baisse des frais de télécommunication (appel d'offres par lots, contrôle des consommations, téléphonie par IP).

En réponse aux observations provisoires, la commune a précisé que cette baisse globale est intervenue en dépit d'une hausse importante, à compter de 2011, des dépenses d'eau et d'électricité.

La chambre régionale des comptes estime que cette démarche de maîtrise des charges doit être poursuivie car il demeure des gisements d'économies, notamment au niveau de la valorisation des aides en nature accordées par la commune aux associations. Elle attire cependant l'attention de l'ordonnateur sur le fait que les données provisoires disponibles pour l'exercice 2015 montrent que cette tendance vertueuse a été interrompue et qu'une hausse importante de 6,3 % est intervenue.

7.1.3.2. Des subventions de fonctionnement en net recul

La commune a diminué d'un quart le montant total de ses subventions de fonctionnement alors que sur la période précédente (2005-2009) ce poste avait progressé de 15%. Cette baisse est intervenue principalement au cours de l'exercice 2011, ce poste de dépenses ayant varié cette année-là de 2,69 M€ à 2,03 M€.

La subvention au CCAS a diminué fortement sur la période (- 40 %), en raison du transfert du service enfance / petite enfance à Val de Garonne Agglomération et des résultats positifs du CCAS. Elle est passée de 1,05 M€ en 2010 à 220 k€ en 2011 avant de chuter à 630 k€ en 2014.

Celle octroyée à la Cité de la Formation (ancien budget annexe devenu un établissement public administratif le 1^{er} janvier 2010) a constamment diminué sur la période. Elle a varié de 774 k€ en 2009 à 550 k€ en 2014.

Par ailleurs, la commune a aidé, en 2014, 191 associations par le biais d'un soutien pécuniaire et/ou en nature. Le montant des subventions versées s'est élevé à 977 k€ en 2014 contre 1,1 M€ en 2009. Ces subventions représentent une dépense par habitant de 114 € en 2014 contre une moyenne nationale de 98 € et une moyenne régionale de 125 €.

L'examen du compte administratif 2014 montre que ces aides en nature sont très variées : entretien de locaux, prise en charge de fluides, travaux de reprographie, prêt de matériel et assistance technique lors de l'organisation de manifestations, mise à disposition de personnel administratif ou sportif, acquisition de matériel ou encore entretien des espaces verts. Le dossier technique produit lors de la séance du conseil municipal du 18 mai 2015 indique que : « Toutes ces aides sont issues des us et coutumes et répondent à une volonté politique de favoriser l'accès au plus grand nombre à une multitude d'activités, soutenir les initiatives autour de projets associatifs. ». Il ajoute que : « Ces prestations en nature font l'objet d'un recensement non exhaustif par association ».

La nouvelle équipe municipale a lancé plusieurs axes de travail pour rationaliser et valoriser ces aides en nature. Les pistes de travail concernent les critères d'attribution des locaux et leur mutualisation, l'occupation à titre payant ou encore la détermination de nouveaux tarifs pour de nouveaux locaux proposés à la location à compter du 1^{er} septembre 2015. La commune envisage également la conclusion de conventions d'objectifs et de moyens avec toutes les associations subventionnées, soit au-delà de l'obligation juridique de conventionnement qui ne concerne, pour mémoire, que les associations percevant plus de 23 000 € d'aide annuelle.

7.1.3.3. Des dépenses de personnel qui demeurent très importantes et dynamiques

Les charges de personnel constituent le principal poste de dépenses de la commune avec un total de près de 13 M€ en 2014. Sur la période 2009-2014, ces charges ont progressé de 3,4 %, soit beaucoup moins qu'au cours des cinq années précédentes (+ 14 %) mais plus que n'ont varié l'intégralité des charges de gestion sur la période sous contrôle (- 1,8 %). Il en résulte que la proportion que représentent les charges de personnel dans l'intégralité des charges de gestion s'est accrue de 62 % à 64 % entre 2009 et 2014.

Tableau 9. Détail des charges de personnel

en € et en %	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009/2014
Rémunérations du personnel titulaire	7 734 706	7 764 078	7 322 329	7 375 473	7 322 337	7 286 758	-5,79%
Rémunérations du personnel non titulaire	646 408	611 268	756 428	779 000	720 924	724 912	12,14%
Autres rémunérations (emplois d'avenir, apprentis, autres emplois d'insertion)	193 681	246 879	208 067	270 321	505 342	636 846	228,81%
= Rémunérations nettes du personnel*	8 512 285	8 528 495	8 168 766	8 326 483	8 453 591	8 525 892	0,16%
+ Charges sociales	3 518 236	3 569 845	3 410 582	3 489 910	3 578 178	3 623 013	2,98%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	292 558	289 695	279 220	276 747	281 371	279 789	-4,36%
+ Autres charges de personnel	33 524	33 798	95	0	224	447	-98,67%
+ Charges de personnel externe	201 404	178 243	458 123	483 995	533 473	559 501	177,80%
= Charges totales de personnel	12 558 007	12 600 076	12 316 786	12 577 135	12 846 837	12 988 641	3,43%

* nettes des atténuations de charges

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

Si au premier abord, l'évolution de ces charges de personnel paraît désormais mieux maîtrisée, il convient toutefois de relativiser cette appréciation. En effet, le transfert en 2011 de 27 agents communaux à Val de Garonne Agglomération a eu pour effet d'amortir le rythme de progression de ces charges. Grâce à ce transfert, le montant total des rémunérations versées au personnel titulaire a reculé cette année-là de plus de 400 k€. Ceci conduit la chambre à estimer qu'à périmètre constant la progression de ces dépenses aurait été de l'ordre de 6 à 7 % sur la période 2009-2014.

De plus, la comparaison de la situation de Marmande avec d'autres communes de sa strate de référence confirme l'importance des charges de personnel dans les finances de la ville. En effet, si en euros par habitant la situation de Marmande est relativement analogue à la moyenne régionale et nationale, il apparaît, en revanche, que la proportion des charges de personnel dans l'ensemble des charges de fonctionnement de la commune excède de près de 3 points les moyennes régionale et nationale.

	Marmande	Moyenne régionale	Moyenne nationale
Charges de personnel (Produits en € par habitant)	687	721	661
% des charges de personnel dans les charges de fonctionnement	61,68	58,04	57,99

Source : fiche AE2F 2014

Le poids des dépenses de personnel au sein de la commune est aussi un facteur de rigidité budgétaire qui obère fortement les marges de manœuvre de la collectivité pour les années à venir.

L'analyse détaillée des différentes composantes de ces charges de personnel montre que sur la période 2009-2014, les progressions financières les plus importantes ont concerné les recours :

- aux emplois aidés (CAE et contrats d'avenir), le nombre de contrats étant passé de 23 en 2010 à 58 en 2014 ;
- à des prestataires extérieurs (560 k€ fin 2014 contre 201 k€ fin 2009). Dans ce domaine, la chambre attire l'attention de l'ordonnateur sur le fait que le recours à l'externalisation ne doit pas devenir un moyen pour la commune de palier à une baisse des recrutements.

Au cours de l'instruction, les services de l'ordonnateur ont indiqué que la progression de certains postes de dépenses de fonctionnement est intervenue « *indépendamment de la volonté de la commune* ». Les facteurs explicatifs cités ont été : « *La hausse des charges de personnel due au GVT (associé à une pyramide des âges des agents défavorable), l'augmentation des taux des cotisations, l'augmentation de la cotisation d'assurance des risques statutaires, la revalorisation de la catégorie C* ». Il paraît étonnant de citer le glissement vieillesse technicité (GVT) comme s'imposant à la commune alors que, *primo*, pour la composante « technicité » c'est elle qui dispose du pouvoir, il est vrai dans le respect des limites légales, d'accorder des avancements d'échelons et de grades aux agents et que, *secundo*, elle peut agir sur le GVT négatif à travers ses choix de recrutements lors de départs à la retraite (effet entrées/sorties).

Dans son précédent rapport, la chambre avait recommandé comme piste d'économie le développement de la mutualisation avec Val de Garonne Agglomération. Or, cette recommandation a très peu porté ses fruits puisqu'un seul service en commun a été créé fin 2013, en l'occurrence le service informatique qui ne regroupe que 3 agents communaux. Par contre, la commune partage avec l'EPCI des moyens humains sous forme de mises à disposition : c'est le cas pour des animateurs CLAE / centre de loisirs ; le directeur de cabinet, un agent du patrimoine, un ingénieur pour assistance technique (années 2013 et 2014) ou encore un agent du service habitat.

L'adoption d'un schéma de mutualisation des services « supports » (ressources humaines, commande publique, finances) communs à l'EPCI et aux communes de Marmande et Tonneins permet d'entrevoir des avancées intéressantes à compter de 2016. Ce schéma a été adopté par Val de Garonne Agglomération le

16 juillet 2015. Le calendrier retenu est le déploiement du service commun des ressources humaines au 1^{er} janvier 2016, suivi du service de la commande publique puis du service financier.

7.1.3.4. Autres charges de gestion : le repli des indemnités versées aux élus

Les autres charges de gestion ont baissé de 3,45 % sur la période pour s'établir à 919 628 € en 2014.

Parmi ces dépenses figurent les indemnités versées aux élus qui, en 2014, ont représenté 185 012 € soit une baisse de 8,6 % par rapport à 2009 (202 483 €). Cette évolution résulte notamment de la décision intervenue lors du conseil municipal du 25 mars 2013 de baisser les indemnités des élus de 5 %. Le tableau ci-après détaille l'ensemble des divers frais et indemnités versés à des élus de la ville de Marmande au cours de la période 2009-2014.

Il est précisé que ces indemnités ont fait l'objet d'une vérification de conformité sans que ce travail opéré par la chambre ne mette en évidence d'anomalies.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2009/2014
Indemnités de fonction versées aux élus (c/6531)	202 483,24	205 377,30	204 332,06	214 778,78	191 982,52	185 012,04	-8,6%
Frais de mission des maires, adjoints et conseillers (c/6532)	3 800,69	2 704,71	5 925,84	6 755,32	3 535,39	2 049,75	-46,1%
Cotisations de retraite des élus (c/6533)	17 521,23	17 572,30	19 447,04	19 445,04	18 651,48	12 895,96	-26,4%
Cotisations de sécurité sociale part patronale (c/6534)	0	0	0	0	9 147,00	12 384,00	-
Formation des élus (c/6535)	938,00	0	200,00	451,20	0	3 431,00	265,8%
Total c/653 hors c/6534	224 743,16	225 654,31	229 904,94	241 430,34	214 169,39	203 388,75	-9,5%

7.1.4. Des investissements contenus dont le financement aurait pu mobiliser davantage de ressources propres

Sur la période 2009-2014, la commune a réalisé un montant cumulé de dépenses d'équipement, hors budgets annexes⁴ et y compris travaux en régie, de 20,3 M€, soit un montant annuel d'investissements relativement contenu qui a oscillé entre 4,4 M€ (exercice 2011) et 2,58 M€ (exercice 2013).

L'ensemble des dépenses d'équipement représente, en 2014, une dépense par habitant de 158 € contre une moyenne nationale de 321 € et une moyenne régionale de 273 €. Le ratio témoigne de la prudence dont a fait preuve la commune de Marmande dans la conduite de sa politique d'investissement, une rigueur qui a indéniablement contribué à lui offrir de meilleures marges de manœuvre financières. Toutefois, à l'avenir, il convient d'être attentif à ne pas basculer dans une politique de sous-investissements qui, en différant de trop certaines dépenses, pourrait générer un effet contreproductif et accélérer la vétusté de certains équipements.

Il est à relever que l'essentiel des dépenses d'équipement ne font pas l'objet d'une ventilation par opération (seulement 12 % en 2014)⁵, ce qui n'est pas de nature à faciliter le suivi de la réalisation des investissements.

⁴ Le budget annexe de l'assainissement collectif globalise un total de dépenses d'équipement d'un peu plus de 3,1 M€, celui dédié à la production d'énergie de 2,8 M€.

⁵ Sur les 2,51 M€ de mandats émis en 2014 pour les dépenses d'équipement, seuls 296 k€ faisaient l'objet d'une opération (source : compte administratif 2014).

Dans ses observations provisoires, la chambre a relevé que la commune ne disposait pas, au moment de l'instruction, d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) et lui a réitéré sa recommandation de se doter de cet outil. En réponse, l'ordonnateur a produit une délibération en date du 20 juin 2016, accompagnée d'une note interne explicative, qui acte la mise en place d'un PPI par la commune dont la première version est attendue en fin d'année 2016.

Tableau 10. Le financement des investissements

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009/2014
CAF brute	1 826 670	2 101 937	2 903 715	2 786 079	3 065 576	3 051 837	67,07%
CAF nette ou disponible (C)	41 988	60 930	976 246	816 623	1 069 930	966 277	2201,30%
Recettes d'investissement, hors emprunt (D)	1 431 773	1 144 944	1 771 821	1 769 312	1 339 196	1 355 300	-5,34%
= Financement propre disponible (C+D)	1 473 761	1 205 875	2 748 067	2 585 934	2 409 126	2 321 576	57,53%
Financement propre disponible / Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)	43,8%	29,6%	63,0%	84,2%	93,5%	82,3%	88,00%
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-2 263 030	-3 031 899	-1 753 705	-482 439	-162 960	-709 660	-68,64%
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	2 500 000	500 000	2 500 000	2 750 000	2 000 000	1 250 000	-50,00%
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	236 970	-2 531 899	746 295	2 267 561	1 837 040	540 340	128,02%

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

En 2014, la commune est parvenue à financer ses dépenses d'investissements sur ses seules ressources propres à hauteur de 82 % contre 44 % fin 2009. Ces ressources propres ont plus que doublé (58 %) sur la période, notamment sous l'effet de l'augmentation de 67 % de la CAF brute.

En conséquence, le besoin de financement, hors ressources propres, est en forte diminution (- 68 %) d'autant que les dépenses d'investissements ont globalement diminué entre 2011 et 2014.

Il apparaît que la commune a fait le choix de recourir tous les ans à l'emprunt pour compléter le financement de ses investissements, même si, comme le montre le tableau ci-dessus, lors des trois derniers exercices le montant emprunté a largement excédé le besoin de financement. Au total sur la période 2009-2014, le cumul du besoin de financement a été de 8,4 M€ et le recours à l'emprunt de 11,5 M€ soit un différentiel de 3,1 M€.

En dépit de taux d'intérêts faibles, cette préférence pour l'emprunt se traduit par un coût financier. L'annuité de la dette (capital et intérêt) a augmenté de 13 % sur la période représentant, en 2014, une dépense par habitant de 152 € contre une moyenne nationale de 121 € et une moyenne régionale de 126 €.

Cet excédent d'emprunt a, par ailleurs, alimenté le fonds de roulement qui a été multiplié par presque 4 sur la période sous-revue. Fin 2014, il permettrait à la collectivité - si elle y consacrait la totalité de son montant - de financer 71 jours de toutes ses charges courantes, ce qui est plus que confortable. De plus, il est à noter que ce fonds de roulement représente un montant de 214 € par habitant contre une moyenne nationale de 184 € et régionale de 188 €.

Tableau 11. L'approche bilancielle

au 31 décembre - en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009/2014
Fonds de roulement net global	1 062 361	-1 469 538	-723 244	1 544 318	3 381 357	4 056 973	281,88%
en nombre de jours de charges courantes	18,3	-25,5	-13,1	27,5	59,4	71,1	
- Besoin en fonds de roulement global	-603 005	-1 222 804	347 347	605 776	-343 129	-640 267	6,18%
en nombre de jours de charges courantes	-10,4	-21,2	6,3	10,8	-6,0	-11,2	
= Trésorerie nette	1 665 366	-246 734	-1 070 590	938 541	3 724 487	4 697 240	182,05%
en nombre de jours de charges courantes	28,8	-4,3	-19,4	16,7	65,4	82,4	
Dont trésorerie active	1 665 366	83 266	29 810	938 941	3 724 487	4 697 240	182,05%
Dont trésorerie passive	0	330 000	1 100 000	0	0	0	0,00%

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

Le tableau ci-dessus met aussi en évidence la situation très délicate de 2010 et 2011 où des financements courts (ligne de trésorerie) ont servi à financer l'excès d'emplois immobilisés par rapport aux possibilités de ressources stables disponibles. Or, « les crédits de trésorerie n'ont pas vocation à financer l'investissement et

ne procurent aucune ressource budgétaire », ainsi que le rappelle la circulaire NOR/INT/89/0071/C du 22 février 1989.

La situation s'est améliorée au cours des années suivantes et, fin 2014, la commune disposait d'une trésorerie plus que confortable permettant le paiement de 82 jours de charges.

7.1.5. Un niveau d'endettement qui s'est amélioré et a donné lieu à une renégociation des emprunts structurés

Au 31 décembre 2014, l'encours de la dette à long terme était de 19,7 M€. En diminution de 5 % par rapport à 2009, cette dette représente une dépense par habitant de 1 043 € fin 2014 contre une moyenne de 958 € au niveau national et 990 € au niveau régional.

La capacité à se désendetter de la commune s'établit à 6,5 années au 31 décembre 2014, soit un niveau proche de celui généralement considéré comme constitutif d'un endettement maîtrisé (6 ans). Ce ratio s'est nettement amélioré puisqu'il était de 11,4 années fin 2009. Cependant, il est moins bon que celui des communes de la strate, les moyennes nationale et régionale étant, respectivement, de 5,74 années et 5,89 années fin 2014.

Profitant de conditions favorables offertes par les marchés financiers, la commune a procédé en 2014 à la renégociation de deux emprunts :

- un prêt de 2 M€ contracté auprès de la Caisse d'Épargne le 15 décembre 2006 pour une durée de 20 ans au taux fixe de 3,91 % (classé 1.A). Au 1^{er} janvier 2014, le capital restant dû (CRD) était de 1,47 M€ et les intérêts payés en 2013 de 56 k€. La renégociation a abouti à un taux de 2,70 %, soit un gain total de 88 368 € sur les intérêts restant à payer sur la durée résiduelle (12 ans) avec une indemnité de renégociation de 26 975 €⁶ ;
- un prêt dit « structuré » contracté auprès de DEXIA le 20 juin 2007 pour une durée de 11 ans et un montant de 2,95 M€. Au 1^{er} janvier 2014, le CRD était de 1,48 M€, ventilé entre le budget principal et le budget assainissement et le montant d'intérêts payés en 2013 par les deux budgets de 89 k€.

Pour ce second emprunt, le taux est indexé sur la différence entre le Constant maturity swap (CMS) euro et le CMS à un an selon une formule de calcul différente suivant l'écart entre les deux index⁷. Le tableau des dettes annexé au compte administratif indique que sur 2009-2014, le taux appliqué a été de 5,01 %, le taux CMS 1 an coûtant moins cher que le taux CMS 30 ans.

La renégociation (décision 2014.173 du 21 octobre 2014) a abouti à un taux fixe de 4,40 % pour sa durée résiduelle (4 ans et 6 mois) pour une indemnité de renégociation de 31 000 €. La commune a indiqué un gain de 15 757 € sur les intérêts restant à payer (160 673 € après renégociation contre 176 429 € auparavant).

Le DOB 2015 indique : « Pour cet emprunt, le plus important n'est pas tant de faire un gain financier mais avant tout de sortir cet emprunt structuré classé « hors Charte Gissler » pour le reclasser en « 1A » emprunt à taux fixe sans risque ». Le coût de sortie de cet emprunt « toxique », dont la chambre considérait dans son précédent rapport qu'il présentait un niveau de risques « non négligeable », apparaît raisonnable. Et ce d'autant plus que la commune a demandé à bénéficier du fonds de soutien aux collectivités locales ayant

⁶ Intérêts restant à payer sans renégociation : 355 527,53 €. Intérêts restant à payer après renégociation (intérêts + indemnité de renégociation) : 267 159,48 €. Soit un gain de : 88 368,05 €.

⁷ Au taux de 5,01%, si l'écart entre le CMS EUR 30 ans et le CMS EUR 1 an est supérieur ou égal à + 0,20 % ou au taux de 8,96 % moins 7 fois l'écart entre le CMS 30 ans et le CMS EUR 1 an, si l'écart entre le CMS EUR 30 ans et le CMS EUR 1 an est inférieur à 0,20 %.

souscrit des contrats financiers structurés à risque (décret n°2014-444 du 29 avril 2014) et obtenu dans ce cadre une aide d'un montant de 13 867,20 €.

Au cours de l'exercice 2015, profitant également de conditions favorables, la commune a procédé à la renégociation du second produit structuré de son portefeuille. Il s'agissait d'un emprunt de 5,02 M€ (dont 4,13 M€ au titre du budget général et 0,89 M€ au titre du budget annexe parking) contracté le 29 mai 2007 avec la société Dexia pour une durée de 11 ans et basé sur un taux indexé sur la différence entre le CMS swap euro et le CMS à un an. L'examen du compte administratif montre que sur la période sous contrôle, le taux appliqué a été de 5,06 %. Au 1^{er} janvier 2014, le CRD était de 2,31 M€, ventilé entre le budget principal et le budget parking.

La renégociation (décision 2015.099 du 02 juin 2015) a abouti à un taux fixe de 2,50 % sur 15 ans et une indemnité compensatrice de 196 k€. La commune a indiqué que « les avantages de cette nouvelle renégociation permettent :

- d'avoir un emprunt classe 1A ;
- de bénéficier du fonds de soutien pour un montant estimé à 15 680 € ;
- de faire une reprise des provisions pour risque : 73 330,12 € sur le budget principal et 15 831,42 € sur le budget annexe du parc de stationnement ».

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que l'aide obtenue de la part du fonds de soutien suite à la renégociation de ce prêt s'est élevée à 18 874,80 €. S'agissant de la reprise sur provision pour emprunts structurés comptabilisée en 2014 et opérée sur les budgets 2015 et 2016, l'ordonnateur précise qu'elle s'élève à 135 275,47 € pour le budget principal, 15 831,42 € pour le budget annexe « Parc de stationnement » et 5 589,26 € pour le budget annexe consacré à l'assainissement. Enfin, il indique avoir aussi procédé en 2015 à la renégociation de deux autres emprunts, respectivement de 1,5 M€ et 350 k€, et obtenu, sans versement d'indemnités, la substitution du taux fixe initial de 2,85 % par un taux fixe de 1,32 %.

Au total, bien que la situation de la commune en matière d'endettement ne soit plus préoccupante, il importe, cependant, qu'elle poursuive à l'avenir une politique d'endettement maîtrisée, au risque de voir ses comptes à nouveau fragilisés par une hausse importante de son annuité en capital et de ses intérêts.

7.2. LA SITUATION DES BUDGETS ANNEXES

Au 31 décembre 2014, la commune disposait de 4 budgets annexes représentant 4,43 % des recettes de fonctionnement de l'ensemble des budgets de la collectivité. Sur la période 2009-2014, le résultat comptable cumulé de l'ensemble de ces budgets a été excédentaire de 1,3 M€.

Il est précisé que le budget annexe Cité de la Formation professionnelle a été clôturé le 31 décembre 2009, la commune ayant décidé d'individualiser le service par la création d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Un établissement public administratif dénommé Cité de la Formation - Marmande a été créé au 1^{er} janvier 2010.

Tableau 12. Liste des budgets de la commune de Marmande sur la période 2009-2014

Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement 2014	
		en €	en %
MARMANDE – BUDGET PRINCIPAL	M14	24 916 660	95,57%
CITE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	M14	0	0,00%
PARKING SOUTERRAIN SURFACE MARMANDE	M4	310 596	1,19%
SERVICE ASSAINISSEMENT MARMANDE	M49	528 902	2,03%
SPANC-MARMANDE	M49	46 884	0,18%
PRODUCT ENERGIE RENOUVELABLE-MARMANDE	M41 et M14	268 977	1,03%
total		26 072 019	100,00%

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

7.2.1. Le budget annexe assainissement collectif

Créé par délibération du 14 juin 1905, le budget annexe assainissement collectif fait l'objet d'un service public industriel et commercial (SPIC), géré en gestion déléguée (affermage). Il ne concerne que la zone centrale de la commune, le reste du territoire n'étant pas équipé d'un réseau collectif.

Ce service affiche, sur 2009-2014, un résultat comptable cumulé de + 816 k€. Le budget qui s'y rapporte retrace essentiellement des dépenses d'équipement et le remboursement des emprunts.

En 2014, des travaux d'assainissement sont intervenus à hauteur de 600 k€ (CA 2014). En 2015, ce sont 1,09 M€ de travaux, également financés par emprunts, qui ont été inscrits au budget primitif.

Fin 2014, le montant de l'encours de dette était de 2,1 M€. A ce montant s'ajoute un emprunt de 800 k€ souscrit auprès du Crédit Foncier de France sur 15 ans au taux fixe trimestriel de 2,71 % a été signé en 2014 et inscrit en restes à réaliser car les fonds n'ont été débloqués qu'en 2015.

7.2.2. Le budget annexe SPANC

Ce budget, créé en 2006, concerne le service public de l'assainissement non collectif qui couvre les zones nord et sud de la commune. Sur la période sous contrôle, il a affiché un résultat cumulé de + 66 k€. Il n'y a ni investissement ni d'emprunt sur ce budget annexe.

Un marché de 4 ans a été notifié en octobre 2011 et porte sur la réalisation de :

- 10 contrôles par an de conception et de réalisation d'installations neuves ou réhabilitées au prix unitaire de 150 euros HT ;
- 350 contrôles par an d'entretien et de bon fonctionnement d'une installation existante au prix unitaire de 45 euros HT ;
- 20 contrôles par an des installations lors de la vente d'un immeuble au prix unitaire de 55 euros HT.

De plus, le conseil municipal a décidé, au vu de l'excédent dégagé depuis quelques années par le service, d'accorder une aide aux abonnés qui présenteraient une facture de vidange de leur fosse septique. A compter du 1^{er} janvier 2015, sur présentation d'une facture par un vidangeur agréé, une aide de 40 € est attribuée une fois tous les quatre ans (décision n°K22 du 15 décembre 2014).

7.2.3. Un budget annexe parc de stationnement dont l'équilibre repose sur le versement de subventions exceptionnelles

Un parking souterrain situé dans le centre-ville a été créé suite à une décision du conseil municipal du 28 juillet 1986. A l'origine, la construction et la gestion de ce parking avaient été confiées par contrat à une société privée. Toutefois, ce contrat s'étant révélé financièrement peu intéressant pour la ville, celle-ci a décidé de reprendre la gestion de cet équipement en régie directe, ce qui a conduit à la création d'un budget annexe à compter du 1^{er} janvier 1997. Aussi, ce n'est qu'une partie des encaissements de la régie « *Stationnement payant de surface et parking souterrain* » qui alimente ce budget annexe.

L'examen des données financières 2009-2014 de ce budget annexe montre que l'équilibre de ce service de nature industrielle et commerciale n'est atteint que grâce au versement annuel, par le budget principal, d'une subvention d'équilibre qui, en moyenne sur la période, s'établit à 212 k€/an. En dépit d'une baisse sur la période de 25,2 % des charges de fonctionnement de ce parking, le montant annuel des subventions d'équilibre est demeuré relativement stable (cf. tableau ci-après). Au total, elles ont représenté 1 273 986 €, soit 2,4 fois plus que les recettes commerciales issues du service.

Par ailleurs, il est constaté une baisse de près de 20 % de la fréquentation de ce parking au cours des trois derniers exercices : 106 291 entrées en 2014 contre 130 000 entrées en 2012. Baisse qui a eu pour effet de réduire les recettes tirées de ce service qui s'établissent, en 2014, à 82 515,20 €. Cette tendance donne à

penser que les marges de manœuvre financières en cas d'augmentation des tarifs sont étroites. Il en ressort également que pour combler le déficit annuel de ce budget annexe, il conviendrait de quasiment tripler les tarifs de stationnement.

S'agissant des modalités de versement des subventions d'équilibre par le budget principal, bien qu'il soit en principe interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics à caractère industriel ou commercial, l'alinéa 2° de l'article L. 2224-2 du CGCT dispose que le conseil municipal peut décider une telle prise en charge « lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ». Une telle décision doit toutefois faire l'objet d'une délibération motivée et explicite quant aux règles de calcul et aux modalités de versement des dépenses du service ainsi prises en charge.

En l'espèce, par délibération exécutoire du 23 février 1998, le conseil municipal a décidé le versement de subventions d'équilibre servant à couvrir la charge des annuités de l'emprunt souscrit pour financer la réalisation du parking. Sur le fondement de l'article L. 2224-2 du CGCT, la chambre a préconisé, dans un de ses précédents rapports, que la ville prenne chaque année une délibération spécifique et motivée pour la prise en charge par le budget principal de dépenses afférentes à ce budget annexe. Cette préconisation a été mise en œuvre par la commune sur la période sous-revue.

Sur la base des délibérations prises pour les exercices 2009 à 2014, la chambre observe que la subvention d'équilibre attribuée à ce budget annexe a été inférieure à l'annuité en capital et en intérêts de la dette qui s'y rapporte, hormis au cours de l'exercice 2014. Le motif de ce dépassement ne figure pas dans la délibération.

Exercice	Annuité en capital et en intérêts de la dette	Subvention d'équilibre versée
2009	237 856,22 €	210 910 €
2010	239 833,36 €	213 639 €
2011	230 142,27 €	219 918 €
2012	219 297,65 €	199 901 €
2013	217 254,35 €	202 089 €
2014	209 307,03 €	227 529 €

7.2.4. Le budget annexe de production d'énergie renouvelable

Créé le 1^{er} janvier 2010 avec l'installation de panneaux photovoltaïques sur la toiture de trois bâtiments communaux, ce budget affiche un déficit cumulé de 78 k€ en raison de sa jeunesse.

La quantité d'énergie produite a progressivement augmenté depuis 2010 jusqu'à permettre, en 2014, une recette de 253 k€, suffisante pour équilibrer ce budget et générer un excédent de près de 40 k€.

7.3. LES DONNEES FINANCIERES DISPONIBLES POUR L'ANNEE 2015 CONFIRMENT, GLOBALEMENT, L'AMELIORATION DE LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

Les orientations principales retenues dans le cadre du débat d'orientations budgétaires 2015 (conseil municipal du 02 février 2015), ont été les suivantes :

- des taux de fiscalité 2015 identiques à ceux de l'année précédente (taux votés le 24 mars 2015) ;

- une DGF en recul par rapport à 2014 en raison du prélèvement au titre du redressement des finances publiques⁸. Pour la construction de son budget, la collectivité a estimé cette baisse à 427 k€, soit plus du double de l'année précédente (173 k€) ;
- un encours de dette stable à hauteur de 20 M€ assorti de nouveaux emprunts ne devant pas excéder 2 M€ par an, soit un montant égal à celui du remboursement annuel du capital de la dette ;
- des investissements cumulés estimés à 4 M€ ;
- une diminution des charges à caractère général à hauteur de 15 %.

La proposition de budget 2015 a été établie à hauteur de 34,4 M€ soit un niveau similaire à celui de 2014 (34 M€), avec une section de fonctionnement en augmentation de 2 % et une section d'investissement en baisse de 2,5 %.

Tableau 13. Le budget 2015

En € et en %	BP 2014	BP 2015	2014/2015	Réalisé 2014
Dépenses de fonctionnement	25 799 438	26 318 221	2,01%	24 916 660
Dont : chap. 11 charges à caractère général	5 225 017	4 437 500	-15,07%	3 893 426
chap. 12 charges de personnel	13 392 940	13 611 910	1,63%	13 118 841
Recettes de fonctionnement	25 799 438	26 318 221	2,01%	24 916 660
Dont : chap. 73 impôts et taxes	16 834 990	16 974 206	0,83%	17 015 163
chap. 74 dotations, subventions et participations	5 391 554	5 127 372	-4,90%	5 553 943
Dépenses d'investissement	8 306 100	8 097 607	-2,51%	5 363 230
Dont : dépenses d'équipements	3 520 015	3 718 434	5,64%	2 993 887
remboursement emprunt	2 085 590	2 115 300	1,42%	2 085 561
restes à réaliser	1 866 979	1 499 000	-19,71%	1 499 000
Recettes d'investissement	8 306 100	8 097 607	-2,51%	5 363 230
Dont : chap. 13 subventions	392 094	394 414	0,59%	459 062
chap. 16 emprunts	1 000 000	1 500 000	50,00%	1 250 000
restes à réaliser	449 589	66 206	-85,27%	22 206
TOTAL DU BUDGET	34 105 538	34 415 828	0,91%	

Source : budgets primitifs et comptes administratifs

Concernant les investissements, le DOB 2015 a notamment retenu les projets suivants, sans les chiffrer précisément :

« - La restauration des façades Nord et Ouest de l'Eglise Notre-Dame dont la maîtrise d'œuvre devrait être engagée sur 2015 à hauteur de 40 000 € ;

- La poursuite de la maîtrise d'œuvre (tranche ferme) pour la réfection de la piste d'athlétisme à hauteur de 23 000 €, suivie de la réfection de la piste elle-même (évaluée à 900 000 €) et qui doit faire l'objet d'une inscription au plan pluriannuel d'investissement ;

- La faisabilité du transfert des services de Marmande Tranquillité et du Pôle Social dans les locaux du tribunal ;

- Le projet Centre-Ville Cœur de Vie avec : la réalisation d'un plan guide ; la réflexion sur l'aménagement de la place du Marché ; la réflexion sur l'aménagement du stationnement dans le quartier de la gare ; Le pacte citoyen pour lequel un budget sera attribué tant en fonctionnement qu'en investissement ».

Les données provisoires relatives à l'exécution budgétaire 2015 confirment en grande partie l'amélioration de tendance observée sur la période 2009-2014. En effet, la CAF brute s'établit à 3,4 M€ fin 2015, soit une progression de 300 k€ par rapport à 2014, et la CAF nette atteint 1,3 M€ fin 2015, soit environ 300 k€ de plus

⁸ Après le prélèvement de 1,5 Md€ institué par la loi de finances 2012, la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2014-2019 prévoit un prélèvement supplémentaire de 11 Mds sur 3 ans (2015-2017). La contribution est répartie entre les catégories de collectivités locales au prorata de leur part respective dans les recettes locales totales (fonctionnement et investissement).

que lors de l'exercice précédent. Par ailleurs, le stock de dette a diminué de plus de 800 k€ ce qui réduit la capacité de la commune à se désendetter à 5,6 années. De plus, les investissements ont été inférieurs aux prévisions budgétaires avec un montant total de dépenses d'équipements qui ne dépasserait pas 2,6 M€. Il en résulte que le fonds de roulement a continué de progresser et dépasse les 5 M€ (soit 5 fois plus qu'en 2009) et que la trésorerie de la commune a augmenté sur ce seul exercice de près de 2 M€ et représente, fin 2015, 117 jours de charges courantes.

A contrario, il est relevé une nette dégradation des charges à caractère général qui, au cours du seul exercice 2015, ont progressé de 6,2 %. L'attention de la commune est attirée sur cette évolution défavorable et, en particulier, sur l'augmentation importante des dépenses du compte « *Autres services extérieurs* » (+ 130 k€). Par conséquent, elle recommande à la commune de faire preuve de vigilance quant à l'évolution de ces charges dans les années à venir.

S'agissant de l'évolution à moyen terme des finances de la commune, les services de l'ordonnateur ont fourni en cours d'instruction une analyse prospective portant sur la période 2014-2019. Cette note, qui conclut sur la situation extrêmement contrainte de la collectivité et sur la nécessité de trouver de nouvelles marges de manœuvre, présente des limites méthodologiques et analytiques qui en rendent son exploitation délicate.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a communiqué à la chambre les taux de variations appliqués aux principaux produits et charges lors de l'élaboration de cette analyse prospective. Il en ressort que, sur la base des estimations retenues en matière de variations de charges et en l'absence d'une revalorisation des taux de fiscalité locale, l'autofinancement est susceptible rapidement de se dégrader fortement, en raison principalement de la baisse attendue de la DGF et des produits exceptionnels.

8. LA GESTION DU PERSONNEL

8.1. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS ET LEUR GESTION

	2010	2011	2012	2013	2014	2010-2014 (agents)	2010-2014 (%)
Titulaires	356	325	330	316	312	- 44	- 12,4 %
Non titulaires	82	94	87	89	96	+ 14	+ 17,1 %
- dont permanents	16	27	49	47	26	+ 10	+ 62,5 %
- dont non permanents	66	67	38	42	70	+ 4	+ 6 %
Total permanents	372	352	379	363	338	- 34	- 9,1 %
Total général	438	419	417	405	408	- 30	- 6,8 %

Source : commune de Marmande

Sur la période 2010-2014, les effectifs de la commune ont varié de 438 à 408 agents soit une baisse de 30 agents (- 6,8%). Cette variation est la conséquence de la diminution de l'effectif des fonctionnaires (- 44 agents), une dynamique toutefois partiellement compensée par une progression de l'effectif des non titulaires (+ 14 agents).

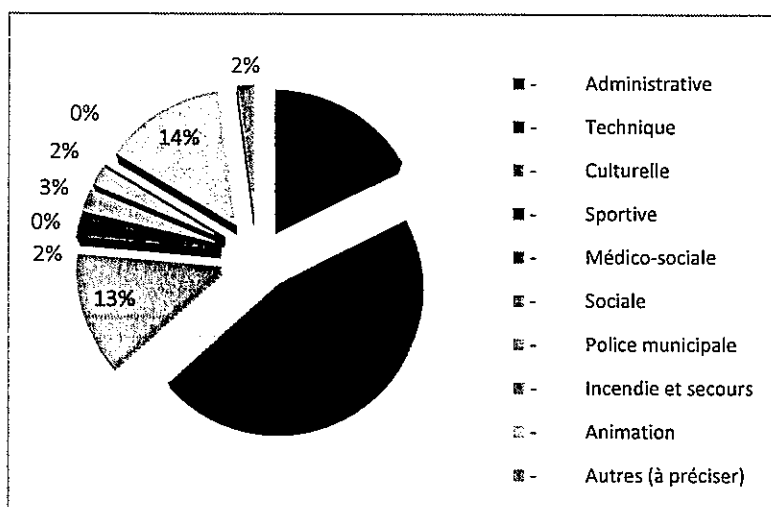
Cette baisse globale des effectifs doit cependant être relativisée. En effet, au 1^{er} janvier 2011, la commune a procédé au transfert de la compétence petite enfance à Val de Garonne Agglomération, ce qui a conduit à un mouvement de 27 agents entre ces deux entités. A périmètre constant, il apparaît donc que sur la période susmentionnée a baisse des effectifs de la commune n'a été que de trois agents.

Les filières en charge de l'animation et des services techniques sont celles qui ont connu les baisses les plus importantes avec, respectivement, - 15 et - 12 agents. La filière culturelle, dont l'effectif global est élevé en raison notamment de l'existence d'une école municipale de musique et de danse agréée, enregistre également une diminution mais dans une proportion inférieure. Pour sa part, la filière administrative a perdu 4 emplois.

Filières d'emplois	2010	2011	2012	2013	2014	Variation 2010-2014
- Administrative	63	59	61	61	59	-4
- Technique	167	174	171	161	155	-12
- Culturelle	49	51	48	47	45	-4
- Sportive	10	9	9	8	8	-2
- Médico-sociale	0	0	0	0	0	0
- Sociale	12	10	9	9	9	-3
- Police municipale	9	10	9	8	8	-1
- Incendie et secours	0	0	0	0	0	0
- Animation	62	41	64	62	47	-15
- Autres (à préciser)	0	0	8	7	7	+7
- Total	-372	-354	-379	-363	-338	-34

Source : commune de Marmande

Répartition des emplois permanents par filières en 2014



S'agissant de la réforme des rythmes scolaires, dont la mise en œuvre a été reportée à la rentrée 2014, son impact en termes de personnel a été pris en compte dans la délibération du 22 juillet 2014 qui a conduit à modifier le nombre de postes des adjoints d'animation contractuels du service éducation affectés au CLAE, en procédant à la création de 34 postes dont 15 à 1 100 heures annuelles, 4 à 1.000 heures et 15 à 820 heures. Sur une base équivalente à un temps plein (1607 heures annuelles), le total de ces emplois correspond à 20,4 équivalents temps-plein (ETP). Toutefois, il convient de préciser que ces recrutements d'agents contractuels tiennent compte également de l'évolution de l'effectif des élèves. Ils ne reflètent donc pas forcément l'intégralité de l'impact de la mise en œuvre de ladite réforme que la commune n'a pas été en mesure d'estimer plus finement.

Exprimée en ETP, la ventilation par catégories d'emplois des effectifs titulaires et non titulaires s'établit comme suit :

Catégories - en ETP et au 31/12	2010				2011				2012				2013				2014			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Titulaires	18,8	50,3	374,01	349,11	18,8	54,05	245,15	317,04	18,8	50,45	257,05	321,94	15,45	51,95	242,00	308,92	16,45	56,05	213	285,54
Non-titulaires	4	6,55	42,42	55,97	5	6,15	46,36	59,51	4	6,07	45,45	55,5	2,5	5,02	32,69	64,36	1,5	6,58	60,7	76,78
TOTAL ETP	22,8	56,85	317,43	397,08	23,8	60,2	297,55	376,55	22,8	56,52	302,52	376,94	17,95	57,97	274,69	373,28	17,95	62,63	273,7	362,32

Source : commune de Marmande

Ce tableau montre qu'en ETP les variations d'effectifs ont été plus prononcées qu'en nombre d'agents dès lors que l'effectif total a reculé de 8,75 % (contre 6,8 %). En ETP, la variation de l'effectif titulaire est de - 16,8 % (contre - 12,4%) et celle des non titulaires de + 42,3 % (contre + 17,1 %). Le recours au temps partiel s'est ainsi accru au cours de la période chez les titulaires. *A contrario*, le temps d'activité a progressé chez les non titulaires du fait de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires.

8.1.1. Le personnel titulaire

	2010	2011	2012	2013	2014	Variation 2010-2014
Catégorie A	19	14	14	16	17	- 2
Catégorie B	53	57	54	54	59	+ 6
Catégorie C	284	254	262	246	236	- 48
Total	356	325	330	316	312	- 44

Source : commune de Marmande

S'agissant du personnel titulaire, la baisse des effectifs intervenue sur la période a porté quasi exclusivement sur des agents de catégorie C.

8.1.2. Le personnel non titulaire

La répartition des effectifs non titulaires au sein de la commune entre emplois permanents et non permanents met en évidence une progression de la part des agents occupant un emploi permanent. L'année 2014 marque toutefois une inversion de tendance avec une nette progression des emplois non permanents, jusque-là orientés à la baisse, et, *a contrario*, une baisse des emplois permanents, après une forte hausse intervenue entre 2010 et 2013.

En nombre d'agents au 31/12	2010	2011	2012	2013	2014	Variation 2010-2014
Non titulaires	82	95	88	90	96	+ 14
Dont emplois permanents	16	28	49	48	26	+ 10
Dont emplois non permanents	66	67	39	42	70	+ 4

Source : commune de Marmande

L'analyse des diverses composantes de l'emploi non permanent montre qu'il s'agit, le plus souvent, d'agents recrutés dans le cadre de contrats aidés :

En nombre d'agents au 31/12	2010	2011	2012	2013	2014
Agents n'occupant pas un emploi permanent	66	67	35	42	70
- Dont Emplois saisonniers ou occasionnels	4	3	8	5	10
- Dont Contrats aidés	23	12	25	35	58
- Dont Collaborateur de cabinet	1	1	1	1	0
- Dont Apprentis	0	1	0	0	1
- Dont Services civiques	0	2	0	0	0
- Dont Vacataires horaires	37	47	4	0	0
- Dont Activité accessoire	1	1	1	1	1

Source : commune de Marmande

8.1.3. Les flux d'entrée et de sortie de personnel

Sur la période 2010-2014, les flux d'entrée et de sortie du personnel communal sont retracés en *annexe 1*.

Il ressort de ce tableau que 42 départs à la retraite sont intervenus sur la période 2010-2014 soit une moyenne qui excède 8 départs par an. A partir de ces seules données, il apparaît que le taux de remplacement de ces départs à la retraite n'a été que de 7,1 %⁹. Toutefois, si l'on raisonne à périmètre constant et que l'on neutralise les effectifs sortis dans le cadre du transfert de la compétence petite enfance à la communauté d'agglomération en 2011, ce taux de remplacement s'établit à 69 %.

⁹ Taux de remplacement = $100 \times \frac{\text{Nombre total des entrées} - \text{nombre de sorties (autres que les départs à la retraite)}}{\text{Nombre des départs à la retraite}}$ = $[(250-247)/42] \times 100$.

Ces données montrent, en outre, que le *turn-over* sur la période 2010-2014 est de 13,9 %. En effet, le nombre d'agents entrants est de 250 pour un effectif cumulé d'agents permanents de 1 804. Ces entrants ont très majoritairement été recrutés sur contrat.

8.1.4. Une gestion prévisionnelle des effectifs qui demeure embryonnaire

A ce stade, la commune n'a pas formalisé par écrit les axes de sa politique de recrutement. Elle ne procède pas non plus à une analyse fine de ses besoins avant de recruter. Néanmoins, selon la commune, toute décision serait systématiquement précédée d'une réflexion orale permettant d'apprécier l'éventualité de palier au besoin en personnel en s'appuyant sur les ressources internes et/ou en opérant une réorganisation des équipes. Pour les années à venir, la commune a précisé que les perspectives de départs à la retraite sont de 4 agents en 2015, 11 en 2016 et 8 en 2017, sans plus de précisions.

Un projet de formalisation serait à l'étude selon les services municipaux. Cette démarche s'inscrit dans le prolongement de l'audit organisationnel mené en 2014 par un cabinet externe et dont le rapport a préconisé l'élaboration d'un projet d'administration avec déclinaison en projets de services.

S'agissant de la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC), la collectivité indique que des travaux sont en cours pour la doter d'outils de prospective sur les emplois, notamment d'un schéma pluriannuel de recrutement.

Par ailleurs, la commune précise que « le principe d'une maîtrise des dépenses de personnel est validé. La réflexion est engagée pour étudier la pertinence d'une diminution du taux de remplacement selon les services en tenant compte des choix politiques de l'équipe municipale ». Elle indique en outre que la mobilité interne est de plus en plus encouragée et que les agents en ont été sensibilisés.

Au total, il ressort que la commune ne dispose pas d'une politique de recrutement claire, formalisée et ajustée à une réelle analyse anticipée des besoins, de nature à lui permettre d'ajuster les effectifs à l'évolution des projets de la collectivité. C'est pourquoi la chambre estime qu'il serait pertinent que la ville identifie les postes qui pourraient ne pas être remplacés dans les années à venir de manière à dégager d'éventuelles marges de manœuvre financières. Pour ce faire, il conviendrait de recenser les besoins par services et d'apprécier si des possibilités de réorganisation des équipes peuvent permettre de palier à de nouveaux recrutements. Plus largement, la chambre recommande à la commune d'avancer sur le chantier de la gestion prévisionnelle des effectifs pour inscrire sa gestion des ressources humaines dans une démarche plus prospective.

8.1.5. L'emploi de travailleurs handicapés

En application de l'article 36 de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, un employeur est tenu de verser d'une contribution annuelle à l'AGEFIPH¹⁰, lorsque la proportion de salariés souffrant d'un handicap n'atteint pas 6% de l'effectif total apprécié au 1^{er} janvier de l'année écoulée.

	2010	2011	2012	2013	2014
Effectif total	394	368	374	368	364
Agents communaux handicapés	24	26	28	31	24
Taux d'emploi	6,09 %	7,07 %	7,49 %	8,44 %	6,59 %

¹⁰ Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Les déclarations effectuées de 2010 à 2014 au titre de la gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées font ressortir que la commune a satisfait à l'obligation légale d'emploi de personnes handicapées et n'a, par conséquent, pas eu à régler de contribution sur la totalité de la période.

8.2. L'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL, LES CONGES ET LES ABSENCES

8.2.1. Un temps de travail annuel théorique conforme à la réglementation

Depuis le 1^{er} janvier 2005, la durée annuelle du travail est de 1 607 heures au lieu de 1 600 heures auparavant, conformément à la norme instituée par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 « relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées ». Cette décision résulte de la délibération du 29 décembre 2004, (précédée d'une approbation par le comité technique paritaire dans sa séance du 23 décembre 2004) qui a modifié sur ce point la délibération n°2001-J-31 du 27 décembre 2001 ainsi que le protocole d'accord s'y rapportant qui ont fixé les principales dispositions en vigueur dans la commune en matière d'aménagement et de réduction du temps de travail.

La commune a privilégié une diminution effective du temps de travail hebdomadaire de ses agents plutôt qu'une attribution significative de jours de récupération résultant d'une approche annuelle de la réduction du temps de travail. En effet, la délibération du 27 décembre 2001 précise que la règle générale est celle d'un temps de travail hebdomadaire de 36 heures par semaine, ce que confirme une note interne du 14 décembre 2007 portant règlement sur l'application de la gestion du temps de travail. Seuls les agents travaillant dans les écoles (ATSEM), les agents travaillant au service des espaces verts et les personnels des écoles de musique ne sont pas concernés par cette durée standard de travail. Ce règlement précise, en outre, que « la réduction du temps de travail à 1607 heures annuelles ne doit pas conduire à l'exécution d'heures supplémentaires ».

Sur ces bases, la délibération du 27 décembre 2001 a instauré les dispositions suivantes en matière de congés et récupération :

- 27 jours de congés annuels ;
- un à deux jours de fractionnement, à condition de poser une partie de ses congés en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre ;
- 3,5 jours de réduction de temps de travail (RTT).

Il apparaît que les 27 jours de congés annuels en vigueur au sein de la commune représentent deux jours de plus que les 25 jours annuels (cinq fois les obligations hebdomadaires de service) institués par l'article 1^{er} du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux. La délibération susmentionnée précise qu'en contrepartie du maintien de cet avantage antérieur à la mise en place de la réduction du temps de travail, la commune a décidé de fixer la durée du temps de travail effectif à 36 heures hebdomadaires. Elle ajoute que les agents ne travaillant que 35 heures ne disposent que de 25 jours de congés.

En 2001, pour déterminer le nombre de 3,5 jours de réduction de temps de travail (RTT), la commune s'est fondée sur la grille de calcul suivante :

Nombre de jours annuels	365 jours
Jours fériés (8) et week-end (104)	112 jours
Congés annuels	27 jours
Jours d'ARTT accordés	3,5 jours (+ 2 heures de récupération)
Nombre de jours travaillés théoriques	222,5 jours
Horaires journalier sur une base de 36 h/semaine	7,2
Temps de travail annuel théorique	1 600

Par la suite, en 2014, la commune a mis en œuvre la réforme liée à mise en place de la journée de solidarité en décidant que les services au public seront assurés le lundi de Pentecôte et que, d'une manière générale, le personnel doit travailler sur une base de 1607 heures annuelles.

Sur ces bases, il n'apparaît pas d'écart entre l'obligation légale de 1607 heures et les règles locales applicables¹¹. En d'autres termes, les deux jours de congés supplémentaires octroyés par la commune n'impactent pas négativement l'application de la durée légale du temps de travail. Cette mesure ne prive donc pas la commune de marges de manœuvre et ne génère pas à son encontre un coût financier.

S'agissant toutefois de la régularité du nombre de jours de congés annuels, il apparaît que le régime mis en place par la commune déroge aux règles applicables aux fonctionnaires territoriaux exposées à l'article 1^{er} du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985, précité, en attribuant deux jours de congés supplémentaires aux agents.

Il est rappelé qu'au moment de la mise en place des 35 heures et conformément à l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, la collectivité avait la possibilité de conserver un régime de temps de travail antérieur plus favorable que celui instauré par la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale ; à la condition toutefois que ce régime soit légal au regard notamment des dispositions du décret n°85-1250 afférent à la durée des congés¹².

La collectivité n'a pas produit à la chambre une délibération antérieure au décret précité prise pour instaurer ces deux jours de congés supplémentaires (journées il est vrai compensées par un temps de travail hebdomadaire porté à 36 heures au lieu de 35). Il en résulte que la délibération relative au temps de travail dans la collectivité est irrégulière sur ce point.

Aussi, la chambre recommande à la commune d'actualiser sa délibération sur le temps de travail pour supprimer le bénéfice de ces deux jours de congés supplémentaires, disposition qui déroge aux règles applicables aux fonctionnaires territoriaux en matière de congés annuels sans reposer sur une délibération antérieure au décret n°85-1250 du 26 novembre 1985. Elle précise que la commune pourrait remédier à cette situation en convertissant ces deux jours de congés annuels en jours de réduction du temps de travail (RTT).

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à mettre en œuvre cette recommandation.

8.2.2. Dans les faits, l'octroi de congés exceptionnels conduit à une durée effective de travail légèrement inférieure à la durée légale

Le maire de Marmande accorde annuellement, par simples notes de services, des jours de congés exceptionnels dont certains sous forme de « ponts ». Le détail de ces jours figure ci-après.

Ainsi, par exemple en 2013, il a attribué par notes de services en date du 15 avril 2013 et 28 novembre 2013 à l'ensemble des agents l'équivalent de 3 jours de congés exceptionnels, à savoir le mardi 7 mai ou le vendredi 10 mai, le vendredi 16 août et les mardis 24 et 31 décembre 2014 après-midi.

¹¹ 365 jours - 104 jours (week-end) - 8 (jours fériés) - 27 jours (congés annuels) - 3,5 jours (RTT) = 222,5 jours de travail soit, à raison de 7,2 heures par jour, 1602 heures/an. La délibération du 29 décembre 2004 précise que « les services au public seront assurés durant la journée du Lundi de Pentecôte » et que « le personnel de repos ou en congé cette même journée devra effectuer les heures correspondantes à un autre moment de manière à totaliser un nombre de 1 607 heures annuelles pour un poste à temps complet ».

¹² « Seuls des avantages légaux au moment où ils ont été accordés pouvaient être maintenus », CAA Marseille, 31/12/2004.

Année	Nombre de jours accordés à tous les agents	Détail
2010	1 jour	Vendredi 24 décembre 2010 après-midi Vendredi 31 décembre 2010 après-midi
2011	1 jour	Vendredi 15 juillet 2011
2012	2 jours	Lundi 24 décembre 2012 Lundi 31 décembre 2012
2013	3 jours	Mardi 7 mai 2013 ou Vendredi 10 mai 2013 Vendredi 16 août 2013 Mardi 24 décembre 2013 après-midi Mardi 31 décembre 2013 après-midi
2014	1 jour	Vendredi 26 décembre 2014

Au plan de la légalité externe, et ainsi qu'il ressort des dispositions précitées du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001, c'est à l'organe délibérant et non pas au maire de fixer les règles relatives à la définition et à la durée du temps de travail.

Au plan de la légalité interne, si l'article 2 du même décret ainsi que l'article 1^{er} du décret n°2000-815 du 25 août 2000 prévoient la possibilité de « *réduire la durée annuelle de travail servant de base au décompte du temps de travail* » ils ne l'ouvrent que « *pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux* ». Or, tel n'est pas le cas en l'espèce puisque les ponts accordés ne sont justifiés par aucune sujétion particulière.

De plus, l'article 7-1 de la loi n°84-53 dispose que les règles relatives à la définition et à la durée du temps de travail des agents des collectivités territoriales et des établissements publics sont fixées « *dans les limites applicables aux agents de l'Etat, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements* ». Or, en l'espèce, les agents de l'Etat ne bénéficient pas de tels ponts.

Certes, le maire dispose d'un pouvoir propre pour organiser les services en étant, par exemple, compétent pour décider de leurs horaires et de leur fermeture à tel ou tel moment, notamment pour des ponts. Mais, dans une telle hypothèse, les jours non travaillés qui en résultent ne sauraient avoir pour effet de diminuer la durée annuelle du temps de travail telle qu'arrêtée par le conseil municipal. Dès lors, il apparaît que ces jours de fermeture devraient soit être déduits des journées de réduction du temps de travail (RTT) ou de congés dont bénéficient les agents, soit être compensés par des jours de présence supplémentaires non rémunérés. Les notes de service ne comportent aucune mention en la matière. Il en résulte que ces journées sont venues diminuer à proportion le nombre d'heures réellement effectuées par les agents. Ainsi, en 2013, année où ce phénomène a été le plus important avec trois jours de congés exceptionnels octroyés, cela a représenté 21,6 heures de travail en moins soit une durée effective de travail de 1 585,4 heures. Globalement sur la période, le temps de travail annuel effectif des agents s'est situé entre 1585,4 et 1599,8 heures soit un peu moins que la durée légale de 1 607 heures.

La chambre a estimé le surcoût budgétaire de ce temps de travail inférieur à 1 607 heures au titre de l'année 2013. Ce calcul a été effectué sur la base d'un effectif de 373,3 ETP (valeur au 31 décembre 2013) et sur un volume de 21,6 heures annuelles perdues par agent. Il tient compte, en la neutralisant, de la situation particulière des professeurs territoriaux d'enseignements artistiques et des assistants territoriaux d'enseignements artistiques dont la durée hebdomadaire de travail est fixée par leur statut, respectivement à 16 et 20 heures, et dont les effectifs sont, respectivement en équivalent temps pleins, de 5,5 et 21,95 agents.

	ETP	Obligation légale (nombre d'heures)	Heures effectives	Différentiel horaire par ETP	Total heures
Professeurs d'enseignements artistiques	5,5	16 h / semaine	-	-	-
Assistants d'enseignements artistiques	21,95	20 h / semaine	-	-	-
Autres agents	345,85	1 607 h / an	1592,6 h / an	21,6	7 470,36
Total	373,3				7 470,36

Source : CRC Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes

Il en résulte un total d'heures perdues à l'échelle de la collectivité estimé à 7 470,36 qui équivaut à 4,65 ETP. En 2013, il ressort du compte administratif, que le total des charges de personnel et frais assimilés de l'ensemble des agents (373,3 ETP) a représenté 11 929 083 € (voir 8.4.1) ; soit un surcoût pour la collectivité au titre de l'exercice 2013 lié à ces jours de congés exceptionnels estimé à 148 550 €.

A l'avenir, la chambre recommande à la commune, en cas d'octroi de jours de congés exceptionnels et/ou de ponts, de les imputer sur le nombre de jours de réduction du temps de travail (RTT) dont bénéficient les agents. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique prendre bonne note de ces observations et précise que des propositions de régularisations seront formulées par la collectivité.

8.2.3. Autorisations d'absence pour évènements familiaux

L'article 59 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions relatives à la fonction publique territoriale prévoit l'octroi d'autorisations d'absence à l'occasion d'évènements familiaux, sans en fixer les durées ni préciser qu'elles doivent être similaires aux dispositions en vigueur pour la fonction publique d'Etat. En l'absence de décret d'application, il en résulte que les durées peuvent être déterminées localement.

Les autorisations d'absences pour évènements familiaux accordées par la collectivité sont listées dans le règlement sur l'application de la gestion du temps de travail. Il apparaît, par exemple, que celle accordée pour soigner un enfant malade est, bien qu'elle ne s'y rapporte pas expressément, conforme aux dispositions de la circulaire n°1475 du 20 juillet 1982 qui détermine les règles applicables pour les administrations d'Etat. En revanche, il est constaté que la commune a choisi de s'écarter des dispositions en vigueur dans la fonction publique d'Etat en accordant des dispositions plus favorables, parmi lesquelles :

- 8 jours ouvrables pour le mariage d'un agent (au lieu de 5) ;
- 3 jours pour le mariage d'un frère ou sœur de l'agent (au lieu de 1) ;
- 1 jour pour le mariage d'un oncle, tante, neveu, nièce de l'agent (au lieu de 0) ;
- 5 jours en cas de décès ou maladie très grave du conjoint, des pères, mères et enfants (au lieu de 3).

Sans qu'il soit irrégulier, la chambre estime que la commune pourrait s'interroger sur la pertinence de maintenir un régime d'autorisations d'absence aussi avantageux.

8.2.4. Un niveau d'absentéisme des non-titulaires particulièrement préoccupant

Absentéisme 2013 (en jours)	Fonctionnaires	Nombre de jours / agent	Non-titulaires sur emplois permanents	Nombre de jours / agent
Pour maladie ordinaire	3162	10	1303	27,1
Pour longue maladie et grave maladie	2138	6,8	0	0
Pour accidents du travail	423	1,3	300	6,3
Pour maternité, paternité, adoption	1054	3,3	140	2,9
Autres	243	0,8	18	0,4
Total	7020	22,2	1761	36,7

Source : bilan social 2013, commune de Marmande

Ces données montrent, qu'en nombre de jours par agents, les absences des non titulaires sur emplois permanents excèdent nettement celles des fonctionnaires. Cet écart important s'explique par deux facteurs : une plus forte absence pour maladie ordinaire (+ 17 jours/an/agent en moyenne) et un nombre d'absences plus élevé en raison d'accidents du travail plus nombreux (+ 5 jours/an/agents en moyenne).

La comparaison avec les chiffres nationaux¹³ de l'année 2011 fait ressortir que pour des communes de taille analogue le nombre moyen de journées d'absence par agent et par an s'élève à 29,1 pour les titulaires et 13,1 pour les non titulaires permanents. S'agissant des seules absences pour maladie ordinaire, cette même étude montre qu'elles s'établissaient, en moyenne pour l'ensemble des collectivités territoriales, à 12,8 jours par agent titulaire et à 7,6 par agent non titulaire. Pour la commune de Marmande, ces chiffres s'établissent à 10 jours/an/agent pour les fonctionnaires et à 27,1 jours/an/agents pour les non-titulaires.

Il en ressort que le niveau d'absence des fonctionnaires, qui est inférieur à la moyenne nationale, n'appelle pas de remarque particulière. En revanche, celui des non titulaires témoigne d'une situation à la fois atypique et préoccupante. Comparativement à la moyenne nationale, ce supplément d'absences représente 1 132 jours soit plus de 5 ETP.

La collectivité estime que cette situation est la résultante de la situation précaire des agents non permanents (emplois aidés, saisonniers, etc.) et de la difficulté croissante à recruter en local des profils motivés. Cette argumentation n'est pas opérante puisque seules les absences des agents permanents ont été comptabilisées dans le tableau inséré *supra*.

Par ailleurs, au cours de l'instruction, la collectivité a indiqué ne pas avoir procédé à une estimation du coût de l'absentéisme ni pris jusque-là de mesures particulières pour lutter contre ce phénomène.

Les données produites par la commune concernant la répartition par filière des absences des titulaires et des non titulaires pour raison de maladie ordinaire témoignent de variations importantes. Elles permettent de souligner que les filières les plus concernées par l'absentéisme sont la filière technique (17,9 jours d'absence en moyenne), la filière de la police municipale (14,6 jours d'absence en moyenne) et la filière animation (9,9 jours d'absence en moyenne).

Filières d'emplois	Effectifs 2013 (titulaires + non titulaires)	Jours d'absences pour Maladie ordinaire - 2013	Nombre de jours d'absence /agent
Administrative	61	312	5,1
Technique	162	2906	17,9
Culturelle	45	223	5,0
Sportive	8	49	6,1
Sociale	9	26	2,9
Police municipale	8	117	14,6
Animation	62	613	9,9
Autres (à préciser)	9	80	8,9
Total	364	4326	11,9

¹³ Bilans sociaux 2011 – 8° synthèse nationale des rapports sur l'état au 31 décembre 2011 des collectivités territoriales, CNFPT/DGCL.

La collectivité a précisé par ailleurs que l'application en 2013 d'un régime de jours de carence a représenté au total 213 jours concernant 127 agents titulaires soit un montant financier de 11 406 € pour ces seuls agents.

Compte tenu de cette situation, la chambre recommande à la commune de mettre en place un plan d'action visant à le réduire l'absentéisme des non titulaires.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique avoir pris conscience de l'importance de lutter contre l'absentéisme des non-titulaires et indique vouloir en faire l'un des axes d'actions prioritaires du prochain projet de service. Il ajoute que des mesures de prévention et de lutte ont d'ores et déjà été mises en œuvre (contrôle de certains arrêts de travail, modulation du régime indemnitaire, modulation de l'avancement) et que d'autres sont en cours de réflexion.

8.3. L'AVANCEMENT DES AGENTS

8.3.1. Les avancements de grade

Par délibération du 29 octobre 2007, la commune de Marmande a fixé à 100% les ratios de promotion d'avancement de grade pour l'ensemble des agents. Cette délibération précise que les décisions individuelles de promotion sont prises dans le respect des enveloppes budgétaires consacrées aux frais de personnel et selon la réussite à un examen professionnel, l'évaluation, la nature des missions et responsabilités confiées, la validation des connaissances et de l'expérience professionnelle.

A la lecture des données transmises par la commune et relatives aux avancements de grade (*cf. annexe 2*), il apparaît que le taux global d'avancement sur la période 2010-2014, toutes catégories confondues, dépasse les 30%. Sans être irrégulier, ce taux de promotion est particulièrement élevé.

Pour freiner l'obtention rapprochée d'avancements de grade pour un même bénéficiaire, la collectivité précise avoir mis en place un accord oral entre les représentants du personnel et les élus prévoyant qu'un délai minimum de trois ans est nécessaire.

Au total, sans remettre en cause la liberté de décision de la commune, la chambre s'interroge sur la pertinence du choix opéré par la collectivité de fixer à 100% les ratios de promouvables. Cette décision est susceptible d'impacter la vitesse d'avancement des agents et générer, *in fine*, un coût budgétaire par le biais du glissement viellissement technicité (GVT). Dès lors, la fixation par l'assemblée délibérante de ratios de promotion maximums inférieurs à 100%, par exemple de 20 ou 30%, permettrait une meilleure maîtrise du système d'avancements de grade.

8.3.2. Les avancements d'échelon

A partir des données communiquées par la commune pour l'exercice 2014 et reproduites en *annexe 3*, il apparaît que la collectivité accorde quasiment tous les avancements d'échelon des agents des catégories A et B à la durée minimale. En revanche, pour les agents de catégorie C, ce sont seulement un tiers des agents qui se sont vus appliquer un avancement à la durée maximum. La chambre régionale des comptes s'interroge sur cette différence de pratique entre les catégories.

Il convient de rappeler que l'attribution des avancements doit toujours être connectée à la procédure d'évaluation car elle est fonction de la « valeur professionnelle », d'après les dispositions de l'article 78 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984. Il en résulte que l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale n'est pas un droit pour les agents, quelle que soit leur catégorie.

Enfin, la chambre rappelle que, conformément aux dispositions issues de la loi de finances pour 2016, modifiant notamment l'article 78 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, les notions d'avancement à la durée minimale et maximale seront supprimées, au plus tard au 1^{er} janvier 2017, sauf pour les corps ou cadres d'emploi pour lesquels cette notion conserve un sens. Il en résulte, que l'avancement sera linéaire pour la grande majorité des agents.

8.4. MASSE SALARIALE ET CADRE INDEMNITAIRE

8.4.1. L'évolution de la masse salariale

L'évolution de la masse salariale sur la période 2010-2014 est retracée dans le tableau figurant en *annexe 4*.

Cette évolution confirme l'effort de maîtrise opéré par la collectivité sur ses dépenses de personnel. En effet, il ressort globalement que ces dépenses n'ont pas progressé sur la période sous revue. Dans le détail, les rémunérations du personnel titulaire ont reculé de 6,1% tandis que celles relatives au personnel non titulaire ont progressé de 18,6%.

La chambre a procédé à une estimation du salaire net moyen en équivalent temps plein au sein de la commune de Marmande pour pouvoir le comparer à la moyenne nationale calculée au titre de la même année à l'échelle de la fonction publique territoriale. Il ressort de l'exploitation des bulletins de salaires 2013 extraits de l'application Xémélios que le salaire net moyen des agents de la commune de Marmande s'établit à 1 578,9 €/mois contre 1 850 €/mois¹⁴ au niveau national. Cette comparaison rapide, non dépourvue de biais puisque la ventilation des effectifs par catégorie, la pyramide des âges et la proportion d'emplois non titulaires ne sont pas strictement identiques entre la commune de Marmande et le niveau national, rend néanmoins compte d'un régime indemnitaire communal *a priori* moins favorable que ce qui se pratique au niveau national.

Il est précisé, enfin, que l'examen par la chambre de la régularité des emplois et rémunérations des collaborateurs de cabinet et de direction n'a pas mis en évidence d'anomalies.

8.4.2. Le régime indemnitaire appliqué aux agents de la collectivité

8.4.2.1. Un régime qui repose sur une architecture originale

Le régime indemnitaire des agents de la commune de Marmande est constitué d'un régime indemnitaire de base, d'un régime indemnitaire complémentaire tenant compte des fonctions, missions et sujétions particulières, d'une gratification pour investissement personnel exceptionnel et d'une prime de fin d'année.

Les principes relatifs à ce régime indemnitaire, hormis la prime de fin d'année, ont été définis par les délibérations n°2005-E-44 du 31 mai et n°2005-M-08 du 19 décembre 2005. Des actualisations ont par la suite été opérées en 2007 et 2010 pour tenir compte, notamment, des mesures catégorielles décidées au niveau national.

Plutôt que de reprendre une liste d'indemnités de référence et d'en apprécier l'attribution par cadre d'emplois, le conseil municipal a décidé de créer un régime original.

Le **régime indemnitaire de base** des agents de la ville se structure à partir d'une classification selon 4 niveaux de responsabilité qui conditionne le montant de prime reçu. Ce système de classification s'applique à l'ensemble des filières, cadre d'emplois et grade.

- Niveau 1 : niveau stratégique : directeur de service, équipe de direction. Il s'agit en règle générale de cadres A.
- Niveau 2 : niveau d'encadrement assurant la responsabilité du personnel, l'organisation du service et la gestion du budget.
- Niveau 3 : niveau opérationnel sur le terrain : chef d'équipe ou d'atelier assurant la responsabilité d'une équipe ou d'une unité.
- Niveau 4 : les autres agents.

¹⁴ Donnée extraite du rapport : INSEE, SIASP – avril 2015 (données provisoires) – DGAFP – *Les salaires dans la Fonction publique en 2013 (premiers résultats)*.

Les montants attribués sont détaillés dans des grilles qui se basent selon les grades sur une indemnité de référence (IAT, l'IFTS, l'ISO, l'ISS, l'ISF ou la PSR). A chaque grade est associé un ou plusieurs niveaux avec, en fonction, un niveau de coefficient applicable au montant réglementaire fixé pour chacune de ces primes.

L'examen de ces grilles a consisté à vérifier que le montant annuel maximal des indemnités allouées à chaque grade n'excède pas les montants maxima réglementaires des indemnités prises pour référence. Cette vérification n'a pas mis d'anomalie en évidence.

Toutefois, ces montants étant exprimés en euros, cela oblige le conseil municipal à se prononcer sur une modification de cette grille à chaque augmentation des montants réglementaires de référence (arrêté ministériel spécifique à une indemnité, évolution du point d'indice de la fonction publique), s'il souhaite faire bénéficier les agents de la collectivité de ces augmentations.

L'audit organisationnel conduit en 2014 par un cabinet externe a mis en évidence la complexité de ce régime indemnitaire de base et le fait « *qu'il est particulièrement décrié par les agents en raison de son opacité* ». L'aspect le plus débattu est la ventilation des agents entre les quatre niveaux car elle ne repose pas sur des critères explicites permettant d'apprécier le niveau de responsabilité, la qualité de servir et les résultats individuels.

La commune a reconnu que cette architecture indemnitaire reposant sur quatre niveaux est intéressante mais se heurte à un problème d'image qui découle du manque de transparence voire d'équité dans la répartition des agents. En d'autres termes, des situations professionnelles analogues peuvent se traduire par des niveaux de primes différents.

Dans ces conditions, la chambre souscrit à l'intention de la collectivité de réviser ce système pour le rendre plus juste et transparent. Elle attire toutefois l'attention de l'ordonnateur quant au coût que pourrait générer ce travail de refonte.

Le **régime indemnitaire complémentaire** prend en compte les situations individuelles au-delà du niveau de responsabilité du poste. Il se compose principalement :

- d'une indemnité de sujétion particulière « *destiné à reconnaître l'investissement personnel des agents, quelle que soit leur catégorie, amenés à exercer leurs fonctions dans des conditions difficile, amenés à exercer pendant une période d'intérim des responsabilités supérieures, ou qui se voient confier des missions spécifiques ne rentrant pas dans le cadre normal de leur fonction* » ;
- d'une indemnité d'astreinte instaurée par les décrets n°2000-815 du 25 août 2000 et n°02001-623 du 12 juillet 2001 relatifs à l'aménagement et à la réduction du temps de travail ;
- des indemnités horaires pour travail supplémentaire (IHTS) ;
- de la nouvelle bonification indiciaire (NBI).

Enfin, la **gratification pour investissement professionnel exceptionnel** entend récompenser une mobilisation exceptionnelle d'agents, caractérisée notamment par un surcroît de travail généré par une mission particulière ou par des opérations ne relevant de leurs fonctions habituelles. Cette prime est proposée par le chef de service puis examinée par la direction générale avant d'être attribuée par le maire. Elle ne peut être attribuée sur deux semestres consécutifs à la même personne. Son montant de base est fixé à 100 € par semestre avec un coefficient de 1 à 5. En 2014, 12 agents en ont bénéficié pour un total de 2 500 €.

8.4.2.2. La nouvelle bonification indiciaire

S'agissant de la nouvelle bonification indiciaire, 52 employés en bénéficiaient en 2014 soit environ 16 % des agents. Le total de points s'établissait en fin d'année 2014 à 680 soit, en moyenne, 13 points par agent. La dépense annuelle liée au versement de la NBI était de 37 656 € soit 0,5 % de la masse salariale.

Effectif réel titulaires	313
Nombre d'agents bénéficiaires de la NBI	52
% d'agents bénéficiaires / effectif des titulaires	16,60 %
Nombre de points de NBI attribués pour le mois de décembre 2014	680
Dépense annuelle 2014 (BRUT)	37 656,59 €
% dépense annuelle 2014 de la NBI rapportée à la masse salariale	0,50 %

Source : commune de Marmande

L'examen des situations individuelles, opéré à partir des bulletins de paye 2013, n'a pas mis en évidence d'anomalies. Le nombre de points attribués pour chaque agent n'excède pas le plafond de la fourchette autorisée au titre de la catégorie d'emploi de l'agent concerné. Par ailleurs, s'agissant des agents à temps partiel, le nombre de points NBI accordés a bien été proratisé en fonction du temps de travail.

8.4.3. Le maintien d'avantages indemnitaires acquis antérieurement

L'article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose en son alinéa 3 que « *par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88¹⁵, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement* ».

La collectivité considère que sa prime de fin d'année s'inscrit dans cette catégorie des avantages collectivement acquis. En 2013, ladite prime a été versée au mois de novembre à l'ensemble des agents et représente un montant total de 114 361 €.

La délibération du 31 mai 2005 sur le régime indemnitaire du personnel communal fait référence à cette prime en précisant qu'elle est « *soumise à une autre réglementation* » et qu'elle « *reste régie par les dispositions antérieures* ». Dès lors, la chambre s'est rapprochée de la collectivité pour disposer des textes fondateurs de cette prime. En retour, la collectivité a produit la délibération exécutoire n°97-H-01 du 1^{er} décembre 1997 par laquelle le conseil municipal a pris à son compte le versement de cette prime, auparavant versée par le comité des œuvres sociales. Il en résulte qu'un contrôle de la validité de cette prime a normalement été fait en 1997 par le contrôle de légalité.

Cette délibération fixe le montant annuel brut de cette prime à 2 065,50 F (314,88 €) pour les agents titulaires ou stagiaires, à 2 208,30 F (336,65 €) pour les agents auxiliaires ou contractuels de droit public et à 1 152,60 F (175,71 €) pour les assistantes maternelles. La chambre observe que les montants accordés au titre de cette prime en 2013 correspondent à ceux fixés par cette délibération.

Sans remettre en cause la validité de cet avantage indemnitaire, la chambre observe qu'en cas de refonte globale de son régime indemnitaire, la commune pourrait inclure cette prime de fin d'année dans le périmètre examiné.

¹⁵ Le premier alinéa de l'article 88 dispose notamment que « *l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale (...) fixe, par ailleurs, les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat* ».

8.5. AVANTAGES EN NATURE

8.5.1. Les logements de service et de fonction

Il convient de distinguer deux catégories de logements de fonction : ceux attribués par la ville pour nécessité absolue de service et ceux accordés pour utilité de service.

Les **logements de fonction pour nécessité absolue de service** sont attribués à titre gratuit avec paiement par la ville des abonnements et des consommations d'eau, de gaz, d'électricité et de chauffage. Le bénéfice de ces logements est accordé aux agents occupant des emplois qui nécessitent une présence continue ou une organisation de vie personnelle en fonction des nécessités de service. La commune a indiqué que depuis 2011 le nombre de bénéficiaires est passé de 7 à 6 et a produit, en parallèle, une délibération du 25 novembre 2013 qui détaille les 7 emplois concernés qui sont essentiellement des postes de gardiens. L'attribution de ces logements ne présente pas d'anomalies.

S'agissant des **logements accordés pour utilité de service**, la délibération du 19 novembre 2001 liste quatre emplois (directeur général des services, directeur financier, directeur des services techniques, ingénieur chargé de l'urbanisme et de l'environnement) dont les titulaires se sont vus attribuer, en contrepartie des sujétions particulières qui leurs sont demandées notamment en termes d'astreinte, un logement de fonction moyennant une redevance locative correspondant à 50% de la valeur locative foncière cadastrale brute. Par la suite, cette liste a été complétée par les emplois suivants : l'attaché chargé de l'action sociale (délibération du 25 mars 2002), le directeur de la cité de la formation professionnelle (délibération du 29 août 2002) et le directeur de cabinet (délibération du 12 juillet 2004).

Comme l'a précisé le Conseil d'Etat dans son arrêt n°301096A du 30 octobre 1996 *Commune de Muret*¹⁶, l'octroi des logements par utilité de service doit respecter le principe de parité avec les agents de l'Etat. Les règles applicables sont celles prévues par les articles R94, R100 et A92 du code du domaine de l'Etat. Ainsi, le montant de la redevance mise à la charge du bénéficiaire est égal à la valeur locative des locaux, déduction faite des abattements suivants :

- 10 % pour tenir compte de l'obligation faite aux agents de loger dans les locaux concédés quand l'agent est tenu d'assurer, en dehors des heures normales de service, des fonctions ne comportant aucune rémunération supplémentaire. Une majoration de 3% peut être ajoutée à cet abattement si le local concédé est particulièrement éloigné du centre de la localité ;
- 15% pour tenir compte de la précarité même de l'occupation ;
- un pourcentage compris entre 0 % (si le nombre de pièces est inférieur à 4) et au maximum 18 % pour tenir compte des charges anormales que la concession de logement fait supporter à l'agent, eu égard à sa situation personnelle.

La Chambre constate que ces deux délibérations sont irrégulières car elles conduisent à fixer une redevance locative correspondant à 50 % de la valeur locative foncière cadastrale brute alors qu'en application des textes précités et du principe de parité, les abattements ne peuvent excéder, au maximum, 46 %.

Toutefois, elle observe que les enjeux financiers découlant de cette irrégularité sont très faibles. En effet, sur la période contrôlée, seuls deux logements ont été occupés durant une année environ pour utilité de service.

¹⁶ « Considérant qu'aux termes de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 : "Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance par la collectivité ou l'établissement public concerné en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois. (...) Considérant que, dans l'exercice de la compétence qui leur est ainsi reconnue par les dispositions précitées de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990, les collectivités territoriales doivent se conformer au principe de parité entre les agents relevant des diverses fonctions publiques dont s'inspire l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 »

Ces occupations ont donné lieu à l'émission de titres de recettes et aux règlements des sommes afférentes par les intéressés.

Il importe de noter que le décret n°2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement a instauré *de facto* un nouveau régime des logements de fonction qui rend plus restrictives les conditions d'octroi de ces logements dans les administrations de l'Etat. En application du principe de parité avec la fonction publique d'Etat, les dispositions de ce décret sont applicables aux agents des collectivités territoriales. Conformément à ce décret, il existe toujours deux types d'attributions de logement : la concession de logement pour nécessité absolue de service et la convention d'occupation précaire avec astreinte.

S'agissant de la *concession de logement pour nécessité absolue*, le décret prévoit que seuls les personnels ayant une obligation de disponibilité totale pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité peuvent bénéficier d'un logement par nécessité absolue de service. Les fonctionnaires concernés disposent de la gratuité du logement nu. En revanche, cette gratuité ne s'étend plus aux charges afférentes au logement en particulier, l'eau, le gaz, l'électricité et le chauffage.

S'agissant du régime de *convention d'occupation à titre précaire*, les bénéficiaires sont tenus d'accomplir un service d'astreinte et verser une redevance d'occupation qui représente 50 % de la valeur locative réelle des locaux, calculée sur le montant des loyers du marché immobilier local.

Les collectivités avaient jusqu'au 1^{er} septembre 2015 (décret n°2013-651 du 19 juillet 2013) pour prendre en compte les dispositions du décret n°2012-752. Après examen, il apparaît que la commune n'a pas pris une délibération permettant d'actualiser ses arrêtés de concession de logement. Aussi, la chambre invite la commune de se conformer à cette obligation juridique dans les meilleurs délais.

8.5.2. Véhicules de service et de fonction

La liste des emplois susceptibles de se voir attribuer un véhicule de service avec remisage à domicile a fait l'objet de quatre actualisations par l'organe délibérant au cours de la période 2009-2015 qui ont conduit à une diminution du nombre de véhicules concernés. En effet, alors que les délibérations n°2010-B-08 du 9 mars 2010 et n°2010-D-07 du 19 avril 2010 (avenant) recensaient 15 véhicules de ce type, les délibérations du 26 mars 2012 et celle, plus récente, du 2 novembre 2015 n'en attribuent que, respectivement, 8 et 9.

Ces délibérations stipulent également que la fonction de maire et l'emploi de directeur général des services ouvrent droit à l'attribution d'un véhicule de fonction. Les tableaux d'affectation de véhicules annexés à ces délibérations montrent que M. Gérard GOUZES, ancien maire de la commune, a bénéficié entre le 1^{er} janvier 2009 et la fin de son mandat d'un véhicule de fonction de type Laguna, lequel est désormais affecté à M. Daniel BENQUET, maire en exercice. Par ailleurs, il est précisé que depuis plusieurs années ces tableaux d'affectation de véhicules ne prévoient plus le bénéfice effectif d'un véhicule de fonction pour le directeur général des services.

Dans le cadre de l'instruction, la collectivité n'a été en mesure de fournir à la chambre que quatre arrêtés individuels d'attribution des véhicules de fonction et de service avec remisage à domicile. Ces arrêtés, pris en mai 2012, s'intitulent « *Autorisation utilisation de véhicule de fonction avec remisage à domicile* ». Ils fixent contractuellement les conditions d'usage du véhicule, d'assurance et de responsabilités. Ils précisent que les véhicules sont accordés par année civile et renouvelables par tacite reconduction jusqu'à ce que l'attributaire cesse ses fonctions.

Il apparaît tout d'abord une absence de cohérence entre la décision de l'organe délibérant qui liste des emplois susceptibles de se voir attribuer un véhicule de service et les arrêtés individuels pris par l'organe exécutif qui attribuent à plusieurs cadres non pas des véhicules de service mais des véhicules de fonction. Par ailleurs, la chambre s'étonne de ne pas avoir été destinataire d'arrêtés individuels d'attribution en faveur de plusieurs responsables de la commune supposés pouvoir bénéficier d'un véhicule de service : le directeur des services techniques, le chef de pôle Services à la population et le directeur de cabinet.

S'agissant de la possibilité pour une commune d'attribuer un véhicule de fonction au maire, il convient de rappeler que l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, instauré par l'article 34 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, a légalisé la mise à disposition d'un véhicule en faveur d'élus ou d'agents de la commune, lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. Les conditions d'utilisation doivent toutefois être fixées dans une délibération annuelle. En l'espèce, la commune n'a pas produit de délibération postérieure à cette loi portant affectation d'un véhicule de fonction à M. Gérard GOUZES puis à M. Daniel BENQUET.

Antérieurement à cette loi du 11 octobre 2013, l'attribution d'un véhicule de fonction au profit d'un maire n'était prévue par aucun texte. Ceci avait été rappelé par le Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales en réponse à une question parlementaire : *« Conformément à un principe posé par la loi et régulièrement rappelé par le Conseil d'État, les fonctions d'élu local sont gratuites. Toute dérogation apportée à ce principe, qu'il s'agisse d'indemnités ou d'avantages en nature, doit dès lors être prévue par un texte exprès, dont la portée est strictement interprétée. Or, l'attribution, par une collectivité, d'un véhicule de fonction à un maire ou à un adjoint n'étant prévue par aucun texte, la délibération en cause encourt par conséquent l'annulation par le juge administratif. [...] le code général des collectivités territoriales (CGCT) a institué un dispositif relativement complet d'indemnisation des frais de déplacement exposés par les élus locaux dans l'exercice de leurs fonctions [...] En outre, rien ne s'oppose à ce que les exécutifs locaux fassent usage d'un véhicule de service dont la collectivité se serait dotée, conduit par eux-mêmes ou par un chauffeur, sous réserve que cela soit strictement justifié par l'exercice des fonctions communales. »*¹⁷. Il en résulte que l'attribution par l'organe délibérant d'un véhicule de fonction à M. Gérard GOUZES, ancien maire de Marmande, était irrégulière mais que ce dernier pouvait faire usage d'un véhicule de service de la commune.

Par ailleurs, l'article 21 de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990 modifiée limitait, pour les villes dont la population est comprise entre 5 000 et 80 000 habitants, à deux personnes, à savoir le directeur général des services et un collaborateur de cabinet, le bénéfice d'un véhicule de fonction, à condition toutefois qu'il y ait nécessité absolue de service. Par conséquent, l'attribution avant la loi du 11 octobre 2013 d'un véhicule de fonction au directeur général des services apparaît conforme à la réglementation.

En conclusion, la chambre recommande à la commune, d'une part, de veiller à une meilleure cohérence entre les délibérations relatives à l'attribution de véhicules de fonction et de service avec remisage à domicile et les arrêtés individuels d'attribution qui s'y rapportent et, d'autre part, de prendre une délibération annuelle mettant à disposition du maire un véhicule de fonction, sous réserve que l'exercice de son mandat le justifie.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que l'affectation des véhicules de service avec remisage à domicile a été actualisée par délibération en date du 4 avril 2016. Il précise, en outre, que la commune prendra désormais tous les ans une délibération spécifique relative au véhicule de fonction mis à disposition du maire.

8.6. ACTION SOCIALE ET AIDE A LA PROTECTION SOCIALE DES AGENTS

8.6.1. L'action sociale menée par la collectivité

Lors de sa séance du lundi 21 décembre 2009, le conseil municipal a défini ses orientations en matière d'action sociale. Précédemment, ces actions s'inscrivaient intégralement dans le cadre d'un comité des œuvres sociales (COS) dont la chambre avait souligné dans son rapport de 2008 plusieurs irrégularités de gestion, notamment le fait de verser des compléments de rémunérations. Pour y remédier, la commune a adhéré au comité national d'action sociale (CNAS) pour un montant global de 75 000 € en 2010 et inscrit toute une partie de ses prestations dans le cadre du CNAS.

¹⁷ Question écrite n°01308 de M. Jean-Louis MASSON, réponse publiée dans le JO Sénat du 27 septembre 2007, page 1730.

Ces prestations se composent principalement d'aides en direction de la famille (naissance, études, garde d'enfants, etc.) ou lors de grands évènements professionnels (médailles, départ à la retraite, etc.) et de prêts.

8.6.2. La contribution de la collectivité au financement de la protection sociale

En matière de protection sociale, les agents de la ville de Marmande bénéficient d'une participation financière de la collectivité de 25 % de la cotisation pour la garantie maintien de salaire en cas d'arrêt de travail pour maladie et accident.

Par ailleurs, à compter de 2013 et consécutivement à la décision du conseil municipal dans sa délibération du 12 novembre 2012, la commune a choisi d'adopter la labellisation pour participer financièrement à la cotisation des agents ayant souscrit un contrat individuel labellisé en versant une participation mensuelle de 10 € à tout agent à temps complet pouvant justifier d'un certificat d'adhésion à une garantie prévoyance maintien de salaire labellisée. D'après les données communiquées par la ville cette participation prévoyance a représenté 39 849 € en 2013 et 36 933 € en 2014.

Les services de la commune ont précisé qu'une seule personne est dédiée à l'action sociale pour l'équivalent de 0,2 ETP.

9. RELATIONS ENTRE LA VILLE ET TROIS ASSOCIATIONS CULTURELLES

Le tableau ci-dessous rend compte de l'évolution du montant des subventions versées par la commune. Il apparaît qu'elles s'établissent à 977 k€ en 2014 alors qu'elles étaient de 1,055 M€ en 2009.

DETAIL DES SUBVENTIONS VERSEES DE 2009 A 2014

BENEFICIAIRES	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Montants versés en euros	Montants versés en euros	Montants versés en euros	Montants versés en euros	Montants versés en euros	Montants versés en euros
CCAS	1 050 000.00	1 050 000.00	220 000.00	486 000.00	580 000.00	630 000.00
CFP	774 000.00	774 000.00	674 000.00	624 000.00	600 000.00	550 000.00
<u>Associations Diverses</u>	<u>1 055 932.00</u>	<u>870 293.00</u>	<u>1 132 959.00</u>	<u>1 019 943.00</u>	<u>996 559.00</u>	<u>977 313.00</u>
dont :						
Sportives	418 561.00	417 671.00	477 676.00	482 672.00	495 305.00	483 342.00
culturelles	355 475.00	321 276.00	465 917.00	427 970.00	391 367.00	403 135.00
éducatives	21 295.00	19 950.00	21 200.00	10 000.00	19 250.00	9 550.00
animations	43 144.00	71 410.00	82 500.00	33 985.00	37 015.00	37 613.00
sociales	48 006.00	35 056.00	66 266.00	52 600.00	48 409.00	28 784.00
diverses	34 107.00	4 930.00	19 400.00	12 716.00	5 213.00	14 889.00
COS	135 344.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Total	1 055 932.00	870 293.00	1 132 959.00	1 019 943.00	996 559.00	977 313.00

Source : commune de Marmande

La chambre a procédé à un contrôle de régularité portant sur trois associations soutenues par la commune intervenant dans le domaine culturel : l'APACAM, le Festival Lyrique et MR POWER. Ces trois associations représentent près de 30 % du total des subventions accordées par la ville aux associations.

Subventions de fonctionnement accordées	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total 2009-2014
APACAM	119 000	119 000	119 000	119 000	110 000	110 000	696 000
Festival Lyrique	73 176	73 176	73 176 + 10 000	70 000	69 000	69 000	419 528
MR POWER	60 000	60 000	123 000 + 5 000	123 000	116 000	110 200	597 200

Le contrôle a porté sur les relations statutaires, financières et conventionnelles que ces trois associations entretiennent avec la ville. Il a été vérifié en particulier :

- le respect des dispositions législatives et réglementaires suivantes : obligation pour l'association subventionnée de produire à la ville des comptes certifiés dans les cas prévus par les articles L. 2313-1 et R. 2313-5 du CGCT ; obligation pour la commune de conventionner avec l'association dans les cas prévus par le 3^{ème} alinéa de l'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 modifiée et le décret n°2001-495 du 6 juin 2001 ; absence de risque juridique au regard de l'article L. 2131-11 du CGCT, dans les cas où des membres du conseil municipal seraient aussi membres, par ailleurs, d'une association subventionnée par la ville ;

- la conformité des subventions annuelles versées par la commune avec les subventions enregistrées dans les comptes annuels des associations bénéficiaires ;
- le degré d'indépendance, notamment statutaire, de l'association pour l'utilisation des subventions versées par la ville ;
- l'existence de conventions pluriannuelles dès lors que la subvention annuelle excède 23 000 € (décret n°2001-495 du 6/6/2001) ;
- l'existence, en cas de mise à disposition de locaux, de personnel et d'autres moyens, d'une délibération du conseil municipal l'autorisant.

9.1. L'ASSOCIATION POUR LA PROMOTION DES ACTIVITES CULTURELLES ET AUDIOVISUELLES DU MARMANDAIS (APACAM)

Selon ses statuts du 27 mai 2011, l'APACAM a notamment pour objet de « *développer sur le Marmandais une offre cinématographique permanente, diverse et variée, pour tous [...] d'établir des projets visant à dynamiser la vie culturelle en Marmandais* ».

Cette association dispose comme moyens de salles de cinéma, notamment le Plaza à Marmande. Ce cinéma a fait l'objet d'une opération de reconstruction en 2008-2009. Durant la réalisation de ces travaux, l'APACAM a bénéficié de la mise à disposition gratuite, par la commune, de la salle de spectacle le « Comoedia » avant que cette salle ne soit elle-même fermée pour cause d'importants travaux de rénovation (elle a été rouverte en 2015 en tant que salle de théâtre).

Le contrôle opéré par la chambre n'a pas mis en évidence d'anomalie. Il en ressort notamment que :

- la commune a été destinataire et en mesure de produire les comptes 2009-2014 de l'APACAM ;
- la composition du conseil d'administration et du bureau de l'APACAM ne comprend aucun représentant *es qualité* de la ville. Aucun membre du conseil municipal n'est par ailleurs membre de ces instances ;
- les subventions annuelles ont bien été inscrites dans les comptes de l'association. En outre, il apparaît que la commune apporte une subvention annuelle de 44 000 € (de 2009 à 2012) et de 20 000 € (de 2013 à 2017) à la Ligue de l'enseignement qui, via la FOL (Fédération des œuvres laïques), met à disposition du personnel pour assurer la direction artistique et d'exploitation des missions de l'APACAM. Entre 2009 et 2014, les subventions communales ont représenté environ 15 % des produits d'exploitation de l'association.
- une convention pluriannuelle a été conclue entre la ville et l'association le 14 décembre 2007 pour la période 2008-2012. Une seconde convention a été conclue le 21 mars 2013 pour la période 2013-2017.

9.2. FESTIVAL LYRIQUE

Selon ses statuts du 6 décembre 2011, le Festival Lyrique a notamment pour objet la « *production et diffusion de spectacles vivants* » et pour but « *l'organisation d'un festival d'art lyrique et musical dans le Marmandais et la promotion de l'art sous toutes ses formes* ».

Le festival organisé en août par cette association se dénomme désormais « *Nuits Lyriques de Marmande* ». Il donne lieu à des spectacles organisés dans l'église Notre-Dame, le théâtre Comoedia, le cinéma Piazza ou en plein air.

Le contrôle n'a pas mis en évidence d'anomalie. Il en ressort notamment que :

- la commune a été destinataire et en mesure de produire les comptes 2009-2014 du Festival Lyrique ;

- la composition du conseil d'administration et du bureau de Festival Lyrique ne comprend aucun représentant *es qualité* de la ville. Aucun membre du conseil municipal n'est par ailleurs membre de ces instances ;
- que les subventions annuelles ont bien été inscrites dans les comptes de l'association. En outre, cette dernière a bénéficié gratuitement de la part de la commune de la mise à disposition d'un bureau d'une superficie de 92 m² avec chauffage sis 18 bd de Fourcade. Une convention à cet effet a été conclue le 6 décembre 2011.
- des conventions pluriannuelles ont été conclues les 28 mai 2003, 24 mai 2011 et 10 mars 2014 entre la ville et l'association.

Force est de constater que cette association est très dépendante des subventions publiques pour son fonctionnement, les produits de la billetterie étant nettement inférieurs aux concours apportés par les pouvoirs publics. L'analyse des comptes annuels montre que le résultat net est nul ou faible sur la période contrôlée (- 2 017 € en 2009, - 938 € en 2012, + 13 025 en 2014) ce qui a justifié l'apport en 2011 d'une subvention exceptionnelle de 10 000 € par la ville.

9.3. MR POWER (GAROROCK)

Selon ses statuts l'association MR POWER a notamment pour objet la « *la reconnaissance et la structuration du secteur des musiques amplifiées / actuelles en contribuant à son développement artistique et culturel par l'organisation de concerts et de festivals* » et pour but « *l'organisation du festival Garorock* ».

Ce festival rock, électro et techno est organisé en juin par cette association. Il donne lieu à des concerts organisés sur la plaine de la Filhole. Créé en 1997, la notoriété de Garorock est croissante et le nombre de festivaliers a progressé sur la période passant de 50 000 à près de 80 000 personnes.

Le contrôle n'a pas mis en évidence d'anomalie. Il en ressort notamment que :

- la commune a été destinataire et en mesure de produire les comptes 2009-2014 de MR POWER ;
- la composition du conseil d'administration et du bureau de MR POWER ne comprend aucun représentant *es qualité* de la ville. Aucun membre du conseil municipal n'est par ailleurs membre de ces instances ;
- les subventions annuelles (597 200 € au total sur la période 2009-2014) versées par la commune à l'association MR POWER ont bien été inscrites dans les comptes de l'association. En outre, cette dernière a bénéficié à titre précaire d'un local municipal d'une superficie de 19 m² avec chauffage sis 18 bd de Fourcade. Une convention a été conclue à cet effet le 20 décembre 2011 ;
- des conventions d'objectifs triennales ont été conclues les 3 décembre 2007, 22 mars 2011 et 31 janvier 2014 entre la ville et l'association, après décisions en ce sens du conseil municipal (délibérations des 3 décembre 2007, 9 mars 2011 et 27 janvier 2014).

L'examen des comptes de cette association montre que les subventions totales¹⁸ représentent moins de 10 % des produits d'exploitation qui sont très majoritairement issus de la vente de prestations, de marchandises et de publicité. Ainsi, en 2013, le total des produits d'exploitation s'est établi à 2 745 766,98 €.

Il ressort aussi que les résultats sont variables selon les exercices. Il est précisé que la perte significative constatée en 2011 (- 382 966 €) a conduit la commune à verser une subvention exceptionnelle de 5 000 €.

¹⁸ D'autres collectivités territoriales subventionnent cette association dont Val de Garonne Agglomération. Ainsi, en 2013 par exemple, la ville a apporté 116 000 € sur un total de subventions d'exploitation de 241 200 €.

Années	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bénéfice ou perte	- 86 193	+ 157 842	- 382 966	0	- 26 015	+ 101 395

La hausse du montant de la subvention en 2011 (123 000 € au lieu de 60 000 € en 2010) s'explique, selon la commune, par le fait qu'elle a demandé à l'association, à compter de cette année-là, de prendre en charge l'organisation complète de l'hébergement des festivaliers sur le site de la Filhole.

Le maire actuel, tout comme son prédécesseur, estiment que ce festival permet de faire connaître la destination et la « marque » Marmande et que, par ailleurs, les retombées économiques générées par la présence des festivaliers excèdent largement le niveau des subventions et aides en nature apportées par la ville au festival. Ces retombées ont été estimées, dans le cadre d'une enquête menée par l'office de tourisme de Val de Garonne auprès des festivaliers, à près de 30 € par jour et par festivalier (hors hébergement et achat des places). Les dépenses totales des festivaliers ont ainsi été estimées à 1 672 848 € dont 80 % directement dépensées dans l'enceinte du festival¹⁹. Les dépenses hors enceinte dépasseraient, selon cette même enquête, les 300 000 €. La chambre régionale des comptes ne méconnaît pas la réalité des retombées économiques, tout en étant réservée quant aux modalités de leur évaluation.

Par ailleurs, la convention d'objectif triennale précise que la commune apporte aussi une aide technique et logistique à travers :

- la mise à disposition de personnel municipal des services techniques (selon un quota d'heures défini chaque année par avenant pour assurer, notamment, l'aménagement de l'espace expo, le ramassage des ordures ménagères, le nettoyage ultime des sites, etc.) ;
- la mise à disposition du site de la Filhole et d'un site secondaire susceptible d'être utilisé en cas d'inondation ou d'impraticabilité du site principal ;
- la conception et diffusion d'outils de communication en collaboration avec le service communication de la ville de Marmande et des agences de communication extérieures si nécessaire ;
- la mise à disposition gracieuse de l'espace exposition du Petit Théâtre, et de salles communales pour l'hébergement des bénévoles ;
- l'affranchissement postal municipal et les fournitures administratives.

La commune a produit un recensement estimatif de l'ensemble des apports financiers et contributions en nature apportés à cette association. Il apparaît que pour l'exercice 2014, s'ajoute aux 110 200 € de subventions un montant estimatif d'avantages en nature de 203 954 € issus principalement de l'intervention de personnels communaux : service propreté (20 599 €), plombiers (9 825 €), policiers municipaux (8 857 €), etc.²⁰ A ces postes s'ajoute le prêt de matériel qui représente, selon la commune, un avantage en nature équivalent à 101 076 €.

¹⁹ Voir le diagnostic territorial de Val de Garonne Agglomération, p. 183 (<http://fr.calameo.com/read/000859848d57898e74590>).

²⁰ Ces interventions ont été chiffrées sur une base de 32,75 €/heure.

10. RELATIONS ENTRE LA VILLE ET LA CITE DE LA FORMATION

10.1. UNE GESTION DESORMAIS OPEREE DANS LE CADRE D'UNE REGIE PERSONNALISEE

Les précédents rapports de la chambre s'étaient intéressés aux relations administratives et financières entre la commune de Marmande et la Cité de la Formation Professionnelle (CFP). Le rapport d'observations définitives de 2008 insistait sur le fait que ce centre de formation des apprentis (CFA) pesait lourdement sur le budget de la ville. Le rapport suivant, remis en 2011, précisait que la situation s'était encore dégradée et, qu'entre 2005 et 2009, le montant de la subvention versée par le budget principal au profit de ce budget annexe était passé de 558 K€ à 774 K€, soit une augmentation de 39 %.

Depuis le précédent contrôle, la CFP est devenue, en 2010, un établissement public administratif (EPA) dénommé Cité de la Formation. Doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, la commune lui a confié la gestion de ce service public dans le cadre d'une régie personnalisée, une décision approuvée par le conseil municipal dans sa délibération du 2 juillet 2009. D'après les comptes administratifs de la Cité de la Formation communiqués par la commune, l'EPA employait 38 personnes en 2014.

La Cité de la Formation est localisée dans l'ancienne manufacture des Tabacs de Marmande, bâtiment qui appartient à la ville. Le CFA dispense des formations en alternance dans les domaines du commerce, de la gestion, du management, et du toilettage canin, mais les filières du bois et de l'agroalimentaire, grandes pourvoyeuses d'emplois en local, ne sont pas couvertes. L'effectif 2014 était de 224 apprentis, en baisse de 10 % par rapport à 2009. Environ un tiers de ces apprentis suit une formation de niveau CAP, un tiers de niveau bac professionnel et un quart de niveau BTS. La Cité de la Formation accueille également un public adulte dans le cadre de la formation continue sur les métiers de la vente et du sport. En effet, sont également hébergés sur le site, l'ADES (Association pour le Développement Economique et Social), qui est un centre de formation dans le domaine sanitaire et social, et l'IFSI (Institut de Formation en Soins Infirmiers) et ses jeunes étudiants infirmiers et aide soignants.

Cet EPA est administré par un conseil d'administration composé de neuf membres dont 6 représentants de la ville de Marmande. L'article 5.3 des statuts précise, conformément à l'article R. 2221-55 du CGCT, qu'il élit en son sein un président et un vice-président qui doivent être membres du conseil municipal de la ville de Marmande. Il s'agit donc bien d'une régie placée sous le contrôle de la collectivité.

L'EPA entretient des relations administratives étroites avec la commune, comme l'attestent les conventions de prestations de services conclues entre l'établissement et la commune (délibération n°2010J09 en date du 1^{er} décembre 2010, renouvelée lors de la séance du 22 juillet 2013). Ces conventions précisent les prestations effectuées par la commune contre remboursement des frais : la gestion des ressources humaines, l'appui à la gestion financière, les frais de téléphonies et internet ainsi que l'utilisation des bus municipaux. L'examen des procès-verbaux des conseils municipaux montre également des mises à dispositions de personnels communaux auprès de l'EPA ainsi que l'adoption de conventions pour grouper les achats.

10.2. BIEN QU'ORIENTEE A LA BAISSSE, LA SUBVENTION COMMUNALE APPORTEE A CET EPA DEMEURE CONSEQUENTE

L'examen des comptes de cet établissement public montre qu'un budget annexe CFA a été créé en 2012 et qu'il donne lieu à des opérations de refacturations avec le budget principal EPA, notamment s'agissant des dépenses de personnel, qui ont notamment pour conséquence de rendre plus complexe l'établissement de comparatifs sur l'ensemble de la période. En effet, depuis 2012 les subventions versées par le Conseil régional abondent directement le budget annexe CFA tandis que celles octroyées par la commune alimentent le budget général EPA et sont, pour partie, reversées au budget annexe CFA.

Le tableau ci-après rend néanmoins compte de la variation des subventions apportées par la municipalité et la Région ainsi que de l'évolution des recettes issues de la taxe d'apprentissage.

En k€ et % du total	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Subventions de la ville de Marmande	774	774	674	624	600	550
	35 %	32 %	27 %	25 %	24 %	22 %
Taxe d'apprentissage	148	190	181	216	228	233
	7 %	8 %	7 %	9 %	9 %	9 %
Subventions de la Région	941	1 107	1 130	1 050	1 191	1 077
	43 %	45 %	45 %	41 %	47 %	43 %
Autres recettes	337	385	513	646	507	668
	15 %	16 %	21 %	25 %	20 %	26 %
Total recettes fonctionnement	2 200	2 456	2 498	2 536	2 526	2 528

Source : mairie de Marmande et comptes administratifs 2009-2014 de l'EPA Cité de la Formation et de son budget annexe CFA.

Il apparaît que la subvention versée par la commune à la Cité de la Formation a baissé de 29 % sur la période, passant de 774 à 550 K€. Cette inversion de tendance, par rapport à la période précédemment contrôlée, a eu pour effet de réduire le poids de la commune dans le financement global de cette structure. Il demeure toutefois conséquent avec 22 % du total des ressources de l'exercice 2014 (au lieu de 35 % en 2009).

La subvention d'équilibre de la région, après avoir nettement augmenté en 2010, est demeurée relativement stable sur le reste de la période.

Enfin, le montant de la taxe d'apprentissage, bien qu'orienté à la hausse sur la période, demeure avec 9 % en 2014 très en deçà de la subvention communale et *a fortiori* de la subvention régionale.

10.3. UNE SITUATION SINGULIERE SANS ETRE IRREGULIERE

Pour expliquer les raisons historiques de l'intervention de la ville en faveur de la Cité de la Formation, l'ancien et l'actuel ordonnateur ont indiqué qu'il a été considéré que ce service était de nature à répondre à un besoin de la population ne pouvant être satisfait sans l'intervention communale et que la présence de la CFP pouvait engendrer des retombées économiques locales.

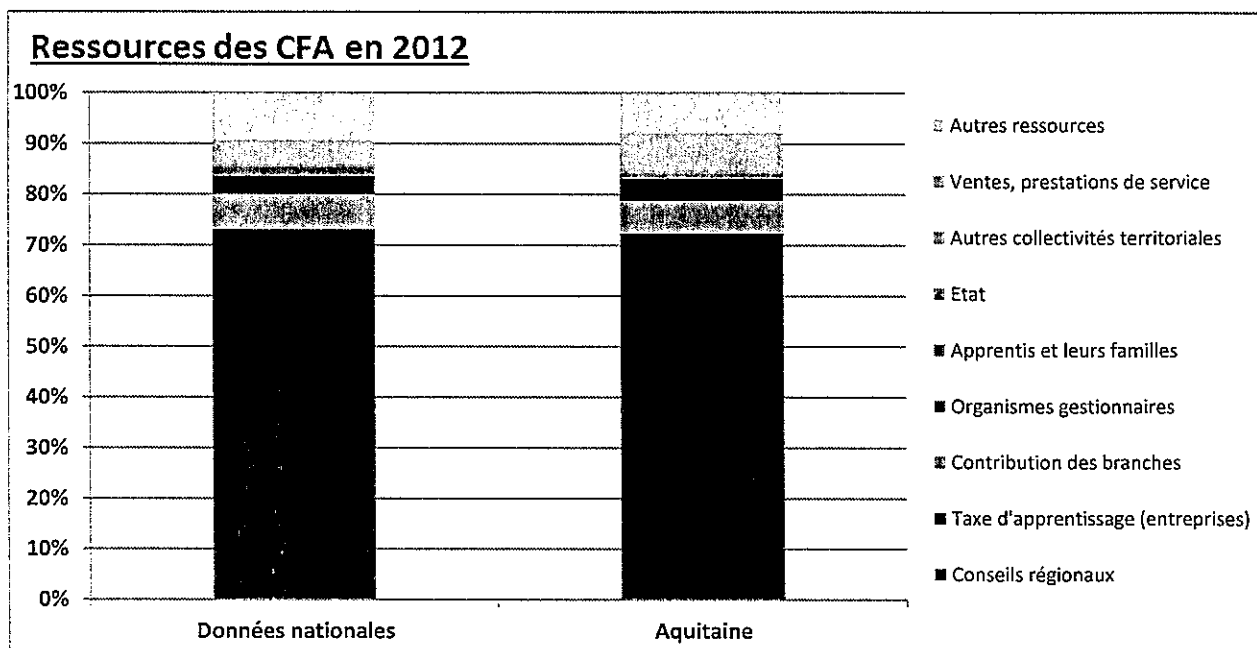
Au plan juridique, l'intervention de la ville en ce domaine se fonde sur l'article L. 6232-1 du code du travail qui dispose en particulier que « *La création des centres de formation d'apprentis fait l'objet de conventions conclues, sur le territoire régional, entre la région et : [...] les autres collectivités territoriales [...]* ». Par ailleurs, pour leur financement, l'article R 6233-8 du code du travail stipule qu'« *un organisme gestionnaire de centre de formation d'apprentis peut recevoir des subventions d'équipement et de fonctionnement de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics* ».

Comme le précisait le précédent rapport de la chambre, bien qu'en principe la compétence en matière d'apprentissage et de formation continue soit dévolue depuis 1983 aux régions, conformément à l'article L. 214-12 du code de l'éducation, il n'existe *a priori* aucun obstacle de principe à ce qu'une commune puisse financer un centre de formation d'apprentis, à condition d'avoir conclu une convention portant création du CFA avec la Région. Cette dernière, en tant qu'autorité administrative compétente de l'offre de formation en apprentissage sur son territoire, définit aussi annuellement la carte régionale de l'apprentissage et assure le contrôle administratif et financier des CFA.

En l'espèce, une convention quinquennale portant création et fonctionnement du CFA a été signée le 14 mars 2008 entre la région Aquitaine et la ville de Marmande. Une seconde convention, relative à la période 2013-2017, a été conclue entre la région et l'EPA Cité de la Formation le 14 novembre 2013. Cette évolution est la conséquence de la création de l'EPA qui se traduit par le fait que la ville n'est plus considérée juridiquement comme l'organisme gestionnaire de ce CFA. Toutefois, il convient de préciser que c'est le maire de la ville qui a signé cette convention en tant que président du conseil administration de l'EPA.

Si l'intervention de la commune en faveur de cet EPA, en charge de la gestion d'un CFA, n'est en rien irrégulière elle n'en demeure pas moins singulière. En effet, en Aquitaine, tout comme au niveau national, la grande majorité des CFA sont gérés par des chambres consulaires, des lycées ou des associations. Seuls quatre CFA ont pour organisme gestionnaire une collectivité territoriale ou l'un de ses établissements publics locaux²¹.

Par ailleurs, l'importance des subventions communales apportées à la Cité de la Formation apparaît clairement au regard de la structure des données nationales et régionales sur le financement de l'offre de formation des CFA. Le graphique ci-dessous, élaboré à partir des données 2012 du rapport sur *Le financement et les effectifs de l'apprentissage* publié en 2015 publié par le CNEFOP, permet d'opérer ce comparatif.



Source : CRC Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes à partir des données du CNEFOP dans son rapport *Le financement et les effectifs de l'apprentissage paru en 2015*

Il apparaît, tant au niveau national que régional, que les ressources des CFA proviennent à plus de 70 % des régions et de la taxe d'apprentissage. Lorsqu'une collectivité territoriale autre que la région intervient financièrement elle peut le faire de deux façons : en tant qu'organisme gestionnaire (rôle qui est le plus souvent exercé par des entreprises, associations, lycées, universités ou chambres consulaires) ou en tant que financeur secondaire aux côtés de la région. Ce graphique montre que, sans qu'il soit possible de déterminer très précisément la part des ressources apportées par des collectivités territoriales autres que des conseils régionaux, le pourcentage est *de facto* inférieur à 10 %, que ce soit au niveau national (5 % au maximum) ou au sein de la région Aquitaine (9 % au maximum).

Ces comparaisons confirment donc le caractère atypique du financement de la Cité de la Formation puisque la ville de Marmande a pris en charge 25 % du coût de fonctionnement de ce CFA en 2012. *A contrario*, la part que représente la taxe d'apprentissage dans les ressources de la Cité de la Formation, à savoir 9 % en 2012, est très significativement inférieure aux moyennes nationale (29 %) et régionale (23 %) associées à ce poste de recettes. Selon ce rapport du CNEFOP, les ressources provenant de cette taxe représentent près de

²¹ Il s'agit, outre la Cité de la Formation, du CFA de la communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud, du CFA de la communauté de communes de l'Estuaire et du CFA de l'agglomération Côte Basque Adour. Il est précisé que la commune de Bergerac était il y a quelques années encore gestionnaire d'un CFA qu'elle a cédée à une association.

1 000 euros par apprentis pour la Cité de la Formation alors qu'au niveau national et régional la moyenne atteint les 2 000 euros.

Le directeur de la Cité de la Formation souligne, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que la proportion de ses ressources que tire un CFA de la taxe d'apprentissage varie fortement, en fonction notamment de sa localisation géographique, du statut juridique de son organisme de rattachement et des liens professionnels que ce dernier entretient avec le milieu entrepreneurial local. Il ajoute, qu'en 2015, le montant moyen de collecte de taxe d'apprentissage par apprenti s'établit à 1 170 € pour le CFA de Marmande ce qui excède d'environ 150 € la moyenne des CFA régionaux situés en milieu rural (dits « CFA de territoire »).

S'agissant de la pertinence et de la pérennité pour les années à venir de ce soutien financier, l'ancien et l'actuel ordonnateur ont reconnu qu'une part importante des apprentis formés dans ce CFA ne sont pas originaires du Marmandais et qu'il est de plus en plus difficile pour la commune de soutenir de manière importante une structure, dont les missions relèvent en premier lieu des compétences dévolues à la région. Cependant, le maire souligne que cet organisme demeure un outil indispensable pour la vie du territoire.

En réponse aux observations provisoires dans lesquelles la chambre observait que les filières du bois et de l'agroalimentaire, grandes pourvoyeuses d'emplois en local, ne sont pas couvertes par ce CFA, le directeur de la Cité de la Formation précise que la détermination de la carte de l'offre de formation des CFA est de la compétence du Conseil régional et que l'apprentissage des métiers relevant des filières du bois et de l'agroalimentaire est actuellement assuré par d'autres CFA régionaux.

D'une manière générale, la chambre régionale des comptes partage l'avis du maire sur le fait qu'il importe que l'EPA poursuive les efforts de gestion entrepris ces dernières années et accroisse ses sources de financements non communales. Afin de ne pas obérer les activités de cet établissement, une diminution de la subvention communale ne peut, du point de vue de la chambre, que s'opérer de manière graduelle, en recherchant si possible, en parallèle, les bases d'un accord financier avec le conseil régional et les moyens de remédier au faible niveau des ressources issues de la taxe d'apprentissage en sensibilisant sur ce point les entreprises locales. Elle estime également judicieux de conduire une réflexion sur un éventuel rattachement de cet EPA à Val de Garonne Agglomération (dont le périmètre géographique plus vaste que celui de la ville recoupe *de facto* une proportion plus grande des apprentis formés) et/ou d'envisager la possibilité de sa concession au secteur privé (association, chambre consulaire, etc.).

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur prend acte qu'une réflexion est à conduire sur l'avenir de cet établissement.

10.4. L'INFORMATION DU CONSEIL MUNICIPAL SUR L'ACTIVITE DE L'EPA POURRAIT ETRE RENFORCEE

L'article 8 des statuts précise également que « *la délibération par laquelle le conseil municipal décide de la création d'une régie personnalisée fixe le montant de la dotation initiale (article R. 2221-1)* ». L'examen des délibérations du 2 juillet 2009 (décision n°2009G07) et 2 novembre 2009 (décision n°2009I04) montre que ce montant n'est pas mentionné.

De plus, l'examen des comptes rendus des conseils municipaux ainsi que les dossiers de préparation remis aux conseillers pour les exercices 2010 à 2015 (janvier à avril) montre que l'activité de l'EPA n'a jamais été présentée au conseil, pas même lors du vote de la subvention annuelle. Les services de l'ordonnateur ont confirmé cette absence de présentation devant les élus. Cette situation ne constitue pas une irrégularité car aucun texte ne permet d'imposer à la commune qu'il soit rendu compte de l'activité de cet EPA devant le conseil municipal. Cependant, compte tenu du niveau d'information limité dont dispose l'assemblée délibérante sur la situation financière de cet EPA, il y a lieu de s'interroger sur la capacité de cette instance à pouvoir débattre de manière éclairée sur le montant précis de l'aide attribuée et considérer les éventuels risques financiers pesant sur la collectivité.

La chambre a, par ailleurs, constaté que l'obligation prévue à l'article R. 2221-60 du CGCT et reprise à l'article 9.3 du statut de l'EPA, imposant que les comptes soient transmis pour information à la commune dans un délai de deux mois à compter de la délibération du conseil d'administration, n'a pas été opérée de façon formelle jusqu'en 2015. Etablies par le service financier de la ville, la commune disposait donc de ces informations mais n'en formulait pas une demande expresse auprès de l'établissement.

ANNEXE 1 – FLUX D'ENTREE ET DE SORTIE DE PERSONNEL

	2010	2011	2012	2013	2014	Total 2010-2014
Flux de sortie						
Départ à la retraite	6	7	11	7	11	42
Mutation	2	6	1	1	2	12
Disponibilité, congé parental	3	4	2	4	7	20
Départ en détachement	1	0	0	2	0	3
Fin de détachement	0	0	0	0	1	1
Démission	0	1	1	0	0	2
Fin de contrat	14	40	33	49	41	177
Décès	2	1	0	1	0	4
Licenciement	0	0	0	0	0	0
Autres cas	1	26	0	0	1	28
Total sorties	29	85	48	64	63	289
Flux d'entrée						
Concours	0	1	0	1	0	2
Recrutement direct	2	7	12	1	8	30
Recrutement de contractuels	15	47	61	47	23	193
Mutation	1	3	4	0	3	11
Réintégration	2	2	1	2	1	8
Détachement	0	0	0	1	1	2
Autres cas	0	0	2	1	1	4
Total entrées	20	60	80	53	37	250
Solde entrées – sorties = évolution des effectifs au 31/12	-9	-25	32	-11	-26	-39

Source : commune de Marmande

ANNEXE 2 – AVANCEMENTS DE GRADE

	2010			2011			2012			2013			2014		
	PROMOUVABLES	PROMUS	TAUX	PROMOUVABLES	PROMUS	TAUX	PROMOUVABLES	PROMUS	TAUX	PROMOUVABLES	PROMUS	TAUX	PROMOUVABLES	PROMUS	TAUX
CATEGORIE C															
Adjoints administratifs	7	3	43%	7	2	29%	7	5	71%	7	4	57%	4	2	50%
Adjoints techniques	29	3	10%	28	7	25%	28	4	14%	30	19	63%	30	9	30%
Agents de maîtrise	14	3	21%	12	2	17%	8	2	25%	8	4	50%	6	3	50%
Adjoints d'animation	5	1	20%	5	5	100%	1	1	100%	2	0	0%	1	0	0%
Adjoints du patrimoine	2	0	0%	3	2	67%	1	0	0%	1	0	0%	3	2	67%
Atsem	1	1	100%	0	0		0	0		0	0		4	3	75%
Agents de Police Municipale	5	2	40%	5	2	40%	4	0	0%	6	2	33%	3	0	0%
TOTAL	63	13	21%	60	20	33%	49	12	24%	54	29	54%	51	19	37%
CATEGORIE B															
Rédacteurs	1	1	100%	2	1	50%	1	1	100%	0	0		1	0	0%
Animateurs	1	0	0%	1	0	0%	1	1	100%	2	1	50%	1	0	0%
Assistants conservation patrimoine	2	1	50%	2	1	50%	1	0	0%	1	0	0%	1	0	0%
Techniciens	3	1	33%	2	1	50%	2	0	0%	1	0	0%	2	1	50%
Assistants d'Enseignement Artistique	0	0		0	0		0	0		8	1	13%	5	0	0%
Educateurs APS	2	0	0%	3	1	33%	2	1	50%	2	0	0%	1	0	0%
Chef de service police municipale	1	0	0%	1	1	100%	0	0		1	1	100%	0	0	
TOTAL	10	3	30%	11	5	45%	7	3	43%	15	3	20%	11	1	9%
CATEGORIE A															
Attachés	4	1	25%	4	1	25%	5	2	40%	3	0	0%	4	1	25%
Ingénieurs	1	1	100%	1	0	0%	1	0	0%	1	0	0%	2	1	50%
Professeurs hors classe	1	0	0%	1	0	0%	3	0	0%	3	0	0%	3	1	33%
TOTAL	6	2	33%	6	1	17%	9	2	22%	7	0	0%	9	3	33%
CATEGORIE A+B+C															
TOTAL	79	18	23%	77	26	34%	65	17	26%	76	32	42%	71	23	32%

Source : commune de Marmande

ANNEXE 3 – AVANCEMENTS D'ECHELON

	Durée minimum d'avancements d'échelon 2014	Durée maximum d'avancements d'échelon 2014
CATEGORIE C		
Adjoints administratifs	15	4
Adjoints techniques	42	9
Agents de maîtrise	9	9
Adjoints d'animation	9	3
Adjoints du patrimoine	5	0
Atsem	3	3
Agents de Police Municipale	3	0
TOTAL	86	28

CATEGORIE B		
Rédacteurs	1	0
Animateurs	3	0
Assistants conservation patrimoine	2	0
Techniciens	3	1
Assistants d'Enseignement Artistique	6	0
Educateurs APS	3	1
Chef de service police municipale	1	0
TOTAL	19	2

CATEGORIE A		
Attachés	5	0
Ingénieurs		0
Professeurs hors classe	2	0
TOTAL	7	0

Source : commune de Marmande

ANNEXE 4 – EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE

Comptes	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2010-2014	
Rémunérations du personnel	8 528 495	8 168 766	8 326 483	8 453 591	8 525 892	-2 602	0,0%
6411 - Personnel titulaire	7 764 078	7 322 329	7 375 473	7 322 337	7 286 758	-477 320	-6,1%
64111 - Rémunération principale	6 854 807	6 446 861	6 536 266	6 445 887	6 400 079	-454 728	-6,6%
64112 - NBI, supplément familial de traitement et indemnité de résidence	136 242	123 519	118 611	117 215	121 766	-14 476	-10,6%
64116 - Indemnités de préavis et de licenciement						0	
64118 - Autres indemnités	773 029	751 949	720 597	759 235	764 914	-8 116	-1,0%
6413 - Personnel non titulaire	611 268	756 428	779 000	720 924	724 912	113 644	18,6%
64131 - Rémunérations	611 268	756 428	779 000	720 924	724 912	113 644	18,6%
64136 - Indemnités de préavis et de licenciement						0	
64138 - Autres indemnités						0	
6416 - Emplois d'insertion	241 600	204 988	265 345	505 342	634 675	393 075	162,7%
64161 - Emplois-jeunes						0	
64162 - Emplois d'avenir				73 291	290 831	290 831	
64168 - Autres emplois d'insertion	241 600	204 988	265 345	432 051	343 845	102 245	42,3%
6417 - Rémunérations des apprentis	5 279	3 080	4 976		2 171	-3 109	-58,9%
6419 - Remboursements sur rémunérations du personnel	93 730	118 059	98 311	95 011	122 623	28 893	30,8%
645 - Charges de sécurité sociale et de prévoyance	3 484 883	3 332 030	3 400 208	3 475 268	3 548 953	64 070	1,8%
<i>dont 6459 - Remboursements sur charges de sécurité sociale et de prévoyance</i>	<i>2 393</i>	<i>8 364</i>	<i>8 436</i>	<i>13 908</i>	<i>7 576</i>	<i>5 183</i>	<i>216,6%</i>
647 - Autres charges sociales						0	
<i>dont 6479 - Remboursements sur autres charges sociales</i>	<i>87 355</i>	<i>86 916</i>	<i>98 137</i>	<i>96 548</i>	<i>81 636</i>	<i>-5 719</i>	<i>-6,5%</i>
648 - Autres charges de personnel	33 798	95		224	447	-33 351	-98,7%
<i>dont 6488 - Autres charges de personnel</i>						0	
TOTAL	12 047 176	11 500 891	11 726 691	11 929 083	12 075 292	28 117	0,2%

Source : CRC Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes à partir des comptes administratifs de la ville de Marmande

DIRECTION DES FINANCES

TEL. 05.53.93.47.17

FAX 05.53.93.46.61

MAIL denadai@mairie-marmande.fr

07/11/2016

LE TOME 1 DU RAPPORT D'OBSERVATIONS

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives

09/07/2016

Marmande, le 02 novembre 2016

Monsieur le Président,

J'accuse réception de votre rapport d'observations définitives relatives à l'examen de la gestion de la Commune de Marmande pour les exercices 2009 et suivants.

Je souhaite néanmoins apporter quelques précisions :

2 – Récapitulatif des observations (page 7)

Dans les recommandations de gestion à suivre, vous parlez de « maîtriser l'évolution des charges à caractère général ».

Je pense qu'il conviendrait mieux de parler de la poursuite de la maîtrise de l'évolution des charges à caractère général.

En effet, les services font des efforts depuis 2012 pour contenir à minima l'augmentation de ces charges tout en continuant à satisfaire les besoins nécessaires au maintien de services publics de qualité, mais aussi à faire face à des dépenses nouvelles imposées par l'Etat ou par des fournisseurs. Ainsi, les seuls postes des fluides (tarifs EDF notamment) et des rythmes scolaires ont mis à mal les efforts d'économies.

7 – La situation financière

7.1.3 – une stabilisation des charges (page 18)

Le tableau établi par vos soins à partir des données des budgets primitifs, et non des données des comptes administratifs, ne permet pas de distinguer les comptes concernés par une éventuelle évolution et donc d'en dégager des justifications.

Ce tableau mériterait d'être complété par la progression de la part de l'autofinancement dégagé en vue de pouvoir faire face aux difficultés à venir, notamment du fait des baisses des dotations d'Etat.

En effet, l'augmentation de la part consacrée au virement à la section d'investissement absorbe quasiment la totalité de l'augmentation des dépenses de fonctionnement votées, surtout si l'on tient compte de l'augmentation des charges non maîtrisées par la Commune (fluides, assurances, restauration scolaire, rythmes scolaires...) ainsi que du GVT afférent à l'évolution quasi inéluctable du personnel.

MAIRIE DE MARMANDE

Hôtel de ville - Place Clemenceau - B.P. 313 - 47207 MARMANDE Cedex - Tél. 05 53 93 09 50 - Fax. 05 53 64 23 81
www.mairie-marmande.fr

En effet, l'augmentation de la part consacrée au virement à la section d'investissement absorbe quasiment la totalité de l'augmentation des dépenses de fonctionnement votées, surtout si l'on tient compte de l'augmentation des charges non maîtrisées par la Commune (fluides, assurances, restauration scolaire, rythmes scolaires...) ainsi que du GVT afférent à l'évolution quasi inéluctable du personnel.

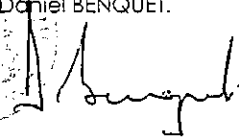
BP en €	2013	2014	2015
Dépenses de fonctionnement votées	24 732 168	25 799 438	26 318 221
Evolution n / n-1	+ 5,30 %	+ 4,32 %	+ 2,01 %
Evolution n / n-1	+ 1 244 532	+ 1 067 270	+ 518 783
Virement à la section d'investissement voté	2 000 000	3 000 000	3 100 000
Evolution n / n-1 En €	+ 500 000	+ 1 000 000	+ 100 000

10 – Les relations entre la Ville et la Cité de la Formation (page 50)

Bien conscient de l'opportunité de vos observations, je souhaite tout de même insister sur l'importance de l'EPA Cité de la Formation qui doit rester un outil indispensable du territoire marmandais. Son rôle d'intégration sociale par le biais de la formation professionnelle est primordial, d'autant plus que cet organisme est partie intégrante de la Politique de la Ville. Il faut bien évidemment travailler sur le devenir de l'EPA Cité de la Formation à Marmande, mais son avenir financier ne doit pas être le seul paramètre à prendre en considération. -

Je reste à votre disposition pour tout complément d'information et vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Maire,
Daniel BENQUET.



Monsieur Le Président
De la Chambre Régionale des Comptes
Aquitaine Limousin Poitou-Charentes
3 Place des Grands-Hommes
CS 30059
33064 BORDEAUX CEDEX

